

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, 195 págs.

1. El libro de la Profesora CHINCHILLA MARÍN —lección magistral en los ejercicios de sus oposiciones a una plaza de Profesor Titular en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid—, aborda un tema de incuestionable importancia e innegable actualidad: la tutela cautelar. Esta es —como afirma en el Prólogo el Profesor PARADA VÁZQUEZ—, «la última oportunidad desde el frente procesal de salvar a la justicia de su profunda crisis».

El problema surge por la incuestionable y constatable realidad de una Administración que, amparada en su poder de autotutela, y en la presunción de validez y el privilegio de ejecutividad de sus actos, fuerza a los administrados a «agotarse» en unos interminables procesos administrativos, cuyo fin pareciera nunca atisbarse.

El argumento último en defensa de esta postura de la Administración es que, si así no fuera, recurrido un acto administrativo, este hecho llevaría consigo automáticamente la suspensión de sus efectos; ello supondría la paralización de la actuación de una Administración que desarrolla su actividad al servicio de los intereses públicos.

Pero esta situación entra en conflicto con la tutela judicial efectiva —consagrada en el artículo 24 CE

como un derecho fundamental—, que no será tal si el *lapsus* de tiempo transcurrido entre que se solicita y se obtiene, es tan dilatado, que queda por completo privada de su eficacia. Es precisamente este riesgo real y efectivo de que se malogre la tutela judicial efectiva, por la ejecución prematura en el tiempo de los actos administrativos mientras se discute su legalidad, el que justifica la necesidad de elaborar un adecuado sistema de tutela cautelar.

En dición del Abogado General TESAURO en la Sentencia Factoritame del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 19 de junio de 1990: «la necesidad del proceso para obtener razón no debe convertirse en un daño para el que tiene razón». Principio general de derecho éste que, para el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, «es de naturaleza no sólo hermenéutica, sino ontológica, porque afecta al fondo mismo del ordenamiento, a la situación y a los efectos del proceso en el sistema de los derechos».

Las medidas cautelares que se adoptan por el juez al interponerse un recurso, a la vista de las circunstancias concurrentes, tendrían por finalidad asegurar provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o interés de que se trate; «para que la sentencia que en su día declare el derecho del recurrente pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente» (pág. 28). Suponen, pues, en palabras de CALAMANDREI, «la anticipación provisional de ciertos efectos de la decisión definitiva, dirigida a

prevenir el daño que podría derivarse del retraso de la misma».

La Profesora CHINCHILLA MARÍN, a la vista del desolador panorama que ofrece el sistema de tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo español, en el que, ante el impresionante retraso de nuestros tribunales en dictar sentencia —más allá, sin lugar a dudas, de la demora inevitable de un proceso con todas las garantías debidas—, no se arbitra otra forma de tutela cautelar que no sea la de la suspensión de efectos del acto administrativo, analiza pormenorizadamente el sistema de tutela cautelar en los derechos francés e italiano.

Llegados a este punto, es de agradecer y destacar su encomiable esfuerzo por utilizar la mayor variedad posible de fuentes: ya sean legislativas, doctrinales o jurisprudenciales. Este tesón permite obtener un riguroso, preciso y brillante cuadro general del sistema de tutela cautelar en el Derecho de los países de nuestro entorno jurídico; marco general que nos ofrece un referente punto de comparación instigador de la urgente y necesaria superación de la rigidez que ha venido caracterizando al sistema de tutela cautelar en nuestro país.

2. Comienza la autora en el Capítulo primero («La tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo»), por delimitar el objeto de su estudio; ofreciendo al lector una visión global e integradora de lo que significa el sistema de tutela cautelar para la correcta funcionalidad del proceso contencioso-administrativo.

En su opinión, la expresión «medidas cautelares» no es un término que haga referencia a una categoría jurídica prevista y definida en nuestro Derecho positivo; por el contrario, se trataría más bien de un concepto doctrinal con el que se alude a la posibilidad que tiene el juez de utilizar en cada caso, «los medios que sean necesarios para que el derecho cuya tutela se solicita permanezca íntegro durante el tiempo que dura el

proceso; de tal manera que sea posible ejecutar en su día la sentencia que, llegado el caso, reconociese tal derecho» (pág. 31). Es pues, la existencia de un peligro latente de daño jurídico derivado de la larga duración del proceso y, por tanto, de la demora en la adopción de una decisión jurisdiccional definitiva, la razón de ser última de las medidas cautelares.

Privado nuestro Derecho positivo de una regulación sistemática de las medidas cautelares, el estudio exhaustivo que la Profesora CHINCHILLA MARÍN realiza sobre sus características y presupuestos se manifiesta poco menos que imprescindible para un correcto entendimiento de la materia objeto de estudio.

Resumidamente, las características que según la doctrina procesalista definirían a las medidas cautelares son las siguientes:

A) Instrumentalidad: considerada como la característica esencial de las medidas cautelares, indica que éstas nacen en previsión y a la espera de una decisión final y definitiva. Reflejo de esta circunstancia son su extinción automática cuando, solicitadas y adoptadas antes de la interposición de la demanda, ésta no se presenta en el plazo indicado por la ley; y su modificabilidad durante el proceso, en función de la que sufra la pretensión principal.

B) Provisionalidad: en estrecha conexión con la anterior, ya que las medidas cautelares pierden su eficacia cuando emana la sentencia, bien sea reconociendo el derecho o negando su existencia. La autora llama la atención a este respecto sobre aquellos supuestos en los que los efectos de las medidas cautelares otorgadas, dada la irreversibilidad de las situaciones creadas, se convierten en definitivos.

C) Urgencia: si los actos de la Administración son inmediatamente eficaces y, por tanto, de inmediato y obligado cumplimiento, se entenderá la imperiosa necesidad de que las medidas cautelares, si se desea que

puedan desplegar toda su eficacia, hayan de adoptarse con rapidez.

D) Funcionalidad y homogeneidad con las medidas ejecutivas: la autora justifica un tratamiento conjunto de ambas características, por la circunstancia de que la segunda sea consecuencia de la primera. Con la funcionalidad se alude a que las medidas cautelares que se adopten deben de estar en función de la clase de pretensión que se ejercite; de ello puede deducirse que el legislador no debería limitar el campo de la tutela cautelar estableciendo una lista taxativa de las medidas cautelares posibles de adoptar. La homogeneidad con las medidas ejecutivas hace referencia, por su parte, a que las medidas cautelares que mejor van a cumplir su función serán aquellas que más se parezcan a las que se tengan que adoptar cuando se llegue a la ejecución de la sentencia.

E) Jurisdiccionalidad: en tanto en cuanto las medidas cautelares se adoptan en un proceso judicial.

Tras el estudio de las características propias de las medidas cautelares, especial interés reviste el minucioso análisis que se realiza sobre sus presupuestos; éstos han de concurrir, necesariamente, para que el juez adopte la medida cautelar que se solicita.

Con el primero de ellos, el *periculum in mora*, se apunta a la necesaria comprobación por el juez de la existencia de un peligro de daño jurídico ya producido o de inminente producción, mientras dura un proceso en el que se discute, precisamente, una pretensión de quien sufre dicho daño o amenaza.

En este «preventivo cálculo de probabilidad», el juez debe valorar, comparando y ponderando, la irreparabilidad del daño para el recurrente («daños de difícil o imposible reparación», en el Derecho español; *préjudice grave et irréparable*, en el Derecho francés, y *danno grave e irreparabile*, para el Derecho italiano), para tercero y para el interés público.

Destaca en este punto la tesis que

se mantiene en torno a la consideración de que pueden existir supuestos —excepcionales, eso sí— en los que el interés general deba prevalecer sobre un interés privado; a diferencia de las tesis defendidas por el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, considera que «puede haber un interés general en ejecutar un acto administrativo, aunque a la larga ello pueda privar de esa tutela judicial efectiva a un ciudadano» (pág. 185).

El *fumus boni iuris* provoca, por su parte, un segundo «preventivo cálculo de probabilidad» del juez sobre la existencia o inexistencia del derecho cuya tutela se solicita ante los tribunales. Si la adopción de la medida cautelar, como pusiera de relieve SERRA DOMÍNGUEZ, sólo es posible en la medida en que «aparezca como jurídicamente aceptable la posición material del solicitante», éste deberá invocar motivos serios y fundados en apoyo de su demanda.

Por otro lado, la fianza se configura como forma de aseguramiento preventivo del eventual derecho a indemnización de los daños y perjuicios derivados para la parte demandada o para un tercero, en el supuesto de que se compruebe la impropiedad de la medida provisionalmente adoptada.

Finalmente, la pendencia de un proceso principal es, al contrario de lo que sucede en el Derecho privado, donde existen supuestos en los que las medidas cautelares puedan solicitarse y, por tanto, adoptarse antes de incoarse el proceso principal, supuesto *sine qua non* de dichas medidas en el Derecho administrativo.

Un estudio global sobre las medidas cautelares no sería completo de no procederse al examen de la naturaleza jurídica de éstas. Lo discutido de las cuestiones que esta última suscita, no es obstáculo para que la autora afronte esta tarea.

Así, respecto al controvertido tema de la autonomía de la tutela cautelar, hace un cuidadoso estudio de las distintas concepciones doctrinales sobre la cuestión y las críticas a que han sido sometidas; exponiéndonos, además, sus propias conclusiones.

BIBLIOGRAFIA

Si bien la doctrina italiana se muestra contradictoria, al igual que sucede con la española, las tesis mayoritarias parecen discurrir por la defensa de la autonomía del proceso cautelar, utilizando al efecto diferentes y variados argumentos; línea que sigue la autora, considerando al proceso como una unidad, «de la que tutela cautelar, cognición y ejecución serían las diversas etapas» (pág. 55).

Más importante es el reconocimiento de un derecho sustantivo a este tipo de tutela; tesis que en nuestro país ha sido defendida por CORTÉS DOMÍNGUEZ.

Dicha postura ha sido objeto de pronunciamientos en contra por parte de cualificados procesalistas como SERRA DOMÍNGUEZ y M. A. FERNÁNDEZ; este último, incluso, llega a sostener que «en ningún caso, el juez está obligado a adoptar medidas cautelares».

Para la autora, lógicamente, tesis tan extremas como las defendidas por M. A. FERNÁNDEZ son insostenibles; en su opinión, el juez está obligado a adoptar las medidas cautelares si se demuestra que por la lentitud inevitable del proceso un derecho fundamental —de los contenidos en los artículos 14 al 30 CE— pueda padecer daños de difícil o imposible reparación.

Diferente es el resultado si se trata de un simple derecho subjetivo o interés legítimo. En este caso, su opinión es que la denegación de la medida cautelar solicitada sólo vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE de probarse que su no otorgamiento supone la negación de la tutela judicial a la que el recurrente pueda tener derecho; no en otro caso.

No menos importantes son los efectos prácticos de la postura que se adopte en relación con el interrogante de si la resolución judicial que concede o deniega las medidas cautelares produce o no efectos de cosa juzgada. Después de exponer los pareceres doctrinales sobre la cuestión, tanto españoles como extranjeros, la autora llega a la conclusión de que la resolución judicial que adopta

la medida cautelar, cuando ya no es susceptible de más recursos, es definitiva y produce efectos de cosa juzgada, vinculando a las partes y al propio juez, quien no podrá modificarla salvo que haya un cambio en las circunstancias que así lo justifique.

3. Una vez que la Profesora CHINCHILLA MARÍN ha ofrecido una idea global del objeto de su estudio, en los capítulos segundo y tercero presenta una aproximación rigurosa al sistema de tutela cautelar en los Derechos francés e italiano.

La autora no enjuicia, como regla general, el sistema de tutela cautelar en estos países, sino que se ha limitado a analizarlos con abundantes citas legislativas, doctrinales y jurisprudenciales, para que sea el propio lector quien, en un esfuerzo comparativo con el sistema de tutela cautelar de nuestro país, deduzca sus propias conclusiones.

En Francia, el legislador ha definido un sistema de tutela cautelar que ofrece enormes posibilidades, siendo los jueces quienes no han sabido o no han querido sacar todo su jugo a este avanzado sistema de tutela cautelar. Las razones pudieran encontrarse en la naturaleza de los intereses en juego y en lo que nadie, ni siquiera la propia autora, ignora: «es un asunto difícil y una tarea arriesgada la que se pone en manos del juez» (pág. 183).

Realiza una exposición de los procesos rápidos en la jurisdicción ordinaria, por considerar que la tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo francés —articulada en torno a los procesos de *référé*, *constat d'urgence* y *sursis á exécution*— se ha caracterizado por la idea de acercar su regulación a la contenida en el Código Procesal Civil.

Las características propias del *référé* administrativo son distintas, según se trate de adoptar medidas de instrucción (*référé expertise*) o medidas de conservación (*référé general*), siendo la situación de urgencia —entendida como situación que puede convertirse en irreparable— la que justifi-

fica que el juez pueda adoptar medidas provisionales distintas a las de instrucción.

Se ha posibilitado así la implantación del *référé-provision* —que permite acordar una provisión a favor del acreedor que invoca una obligación—, en el ámbito de la tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo, con especial utilidad en el campo de las demandas de responsabilidad administrativa objetiva.

La institución de *constat d'urgence*, ausente del carácter contradictorio característico al *référé*, posibilita la designación de expertos para constatar los hechos que fueran susceptibles de motivar una reclamación.

Por último, la *surcis á execution* es el procedimiento previsto para acordar la suspensión de un acto administrativo en el supuesto de interposición de un recurso contencioso-administrativo. Si bien inicialmente se estableció jurisprudencialmente que quedaba a la discreción del juez la posibilidad de acordarla, aun en el supuesto de que se dieran todas las condiciones necesarias para la suspensión, últimamente el legislador ha establecido condiciones tan favorables a la suspensión de los actos administrativos que ha llevado a que se hable en estos casos de una «suspensión automática o de pleno derecho».

En el lado opuesto, en Italia, frente a un legislador reticente al desarrollo del sistema de tutela cautelar, los jueces han sabido construir un sistema de medidas provisionales con enormes posibilidades prácticas.

Por encima de las insuficiencias legislativas —sólo se prevé como forma de tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo la suspensión del acto administrativo y, además, en términos muy estrictos—, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha contestado negando la constitucionalidad a la ley que señalaba supuestos de no suspensión o límites temporales de eficacia a la misma, admitiendo la ejecución forzosa de la medida cautelar adoptada, posibili-

tando la suspensión de los actos negativos y, finalmente, declarando aplicable al proceso contencioso-administrativo las medidas cautelares atípicas o innominadas del artículo 700 del Código Procesal Civil.

Esta última cláusula deja en manos del juez un poder general de tutela cautelar al facultarle para adoptar cualquier medida que, según las circunstancias, aparezca como la más idónea para asegurar provisionalmente los efectos de la decisión de fondo que en su día se obtenga.

4. Después de exponer el sistema de tutela cautelar en los derechos francés e italiano, afronta la Profesora CHINCHILLA MARÍN, en el capítulo cuarto, el estudio de la tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo de nuestro país.

Presta especial atención a los extraordinarios cambios legislativos y jurisprudenciales acontecidos en los últimos diez años —fundamentalmente, como consecuencia de las posibilidades introducidas por la CE de 1978 en orden a la interpretación del artículo 122 LJCA—; evolución ésta que ha venido a atemperar la rigurosidad con que se venía aplicando la suspensión de los actos administrativos recurridos, por nuestros tribunales.

Especial relevancia reviste en el orden práctico el análisis que realiza de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los años 1988 y 1989, del que deduce una tendencia favorable de nuestros tribunales a la suspensión de los actos recurridos.

Así, es doctrina general del Tribunal Supremo que la regla es conceder su suspensión cuando se trata de: órdenes de demolición, suspensión del ejercicio profesional, cierre de establecimientos abiertos al público, expulsión de extranjeros, desalojo de viviendas y denegaciones de prórroga de incorporación al servicio militar, por entender que en estos supuestos se producen unos daños y perjuicios de tipo moral y/o económico de muy difícil reparación, y que el interés público no sufre quebranto si se con-

diciona la ejecución de dichos actos a la resolución del recurso interpuesto contra ellos; y la deniega en los supuestos de: urbanismo y expropiación, al amparo de consideraciones que justifican la ejecución en consideraciones de interés público, «que ha de prevalecer sobre un previsible daño al interesado». Finalmente, existen otros supuestos en los que el Tribunal Supremo, indistintamente —por tanto, sin criterio definido—, concede o deniega la suspensión de los actos recurridos en materias tales como: la retirada de licencia de auto-taxi, las liquidaciones tributarias y las sanciones, sobre todo, pecuniarias, en función de que en la ponderación realizada por el juez se prime en mayor medida los intereses privados del recurrente o los intereses públicos tutelados por la Administración.

Por lo que a los actos negativos respecta, pone de relieve la actitud tradicional mantenida tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional contraria a su suspensión, ya que éstos, al menos aparentemente, «no han comenzado a desplegar sus efectos jurídicos y, por tanto, no pueden causar daños».

Su postura deficiente, con indudable acierto, que hay que distinguir entre aquellos actos que, aunque formalmente son negativos —porque deniegan lo solicitado—, sí alteran o modifican la situación jurídica preexistente; estos actos, en realidad, son sólo negativos aparentemente, y por ello merecen la tutela cautelar en forma de su suspensión —así, la denegación de prórroga de incorporación al servicio militar—. Y aquellos otros que no modifican ninguna situación preexistente; estos actos serán objeto de suspensión solamente en los supuestos de solicitudes regladas y no discrecionales.

Como no podía ser de otra manera, dada la elevada cualificación objetiva de la autora, nos ofrece al término del libro una personal reflexión sobre las perspectivas de la tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo y las líneas maestras de una posible reforma.

No duda en servirse de los argumentos esgrimidos por el Consejo Constitucional francés, la Corte Constitucional italiana y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en apoyo de la consideración según la cual la tutela cautelar forma parte esencial de los derechos de defensa o del contenido de la tutela judicial efectiva. Respecto de este último, en especial, la Sentencia de 19 de junio de 1990, pronunciada en el asunto *Factortame*; por entender que esta Sentencia contiene la interpretación en materia de tutela cautelar del Derecho comunitario: «la función que ha de perseguir la tutela cautelar es garantizar la efectividad de la tutela judicial».

Utiliza también como sostén de sus tesis el Proyecto de recomendación sobre protección jurisdiccional provisional en materia administrativa, elaborado por el Comité Europeo de Cooperación Jurídica (7-10 de junio de 1988). Este Proyecto recalca lo que, en su opinión, constituye la esencia de la tutela cautelar: la flexibilidad; «hay que asegurar el máximo de flexibilidad a las medidas cautelares; flexibilidad en cuanto a su naturaleza, extensión y su duración, y flexibilidad también en cuanto a los criterios y elementos de juicio que puedan barajar los Tribunales» (página 178).

Ningún sentido tiene, entonces, que la única forma de tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo sea la suspensión del acto administrativo recurrido. Si la tutela judicial efectiva quiebra cada vez que el alcance de esta medida no es suficiente para garantizarla mientras dura el proceso, habrá que reconocer «que los jueces de lo contencioso-administrativo pueden adoptar las medidas cautelares, distintas a la suspensión, que sean necesarias para satisfacer la tutela judicial efectiva» (pág. 180).

El Derecho vigente ofrece ya una solución posible. En virtud del principio de supletoriedad de la legislación procesal común proclamado en la Disposición Adicional Sexta de la

LJCA, la cláusula «abierta» del artículo 1428 LEC es aplicable al ámbito de lo contencioso-administrativo. Se capacita así al juez para adoptar «las medidas que según las circunstancias fueran necesarias para asegurar la efectividad de la sentencia que en juicio recayeren»; más allá, por tanto, de la mera suspensión de la ejecutabilidad del acto recurrido.

Confirmatorios de esta tesis son los Autos del Tribunal Constitucional de 2 y 23 de abril de 1990. El Tribunal Constitucional ordena en ellos la anotación preventiva de los recursos de amparo en el Registro de la Propiedad; como medida cautelar solicitada por los recurrentes; aplicando supletoriamente la LEC.

Queda patente, por tanto, que si se quiere avanzar de manera significativa en materia cautelar, los jueces deben asumir la tarea y la responsabilidad que les corresponde tomar en el sistema de tutela cautelar, como consecuencia necesaria del principio recogido en el artículo 106 CE, según el cual «los Tribunales controlan la legalidad de la actuación administrativa».

5. Nos encontramos así ante un estudio riguroso, ampliamente documentado y cuidadosamente estructurado, de lo que la tutela cautelar es en nuestro Derecho, y de lo que debiera ser a juicio de la autora, que incluye, además, un análisis comparativo de los derechos francés e italiano.

Una nueva justicia administrativa dirigida hacia la plenitud de la tutela judicial exige, en mi opinión, un sistema de tutela cautelar interpretado y aplicado conforme a la Constitución; la jurisprudencia no puede crear barreras u obstáculos a ésta.

Ejemplo final del acierto de la autora en destacar aquellas opiniones jurisprudenciales de importancia capital para el desarrollo de la tutela cautelar lo es la inclusión —como Apéndice al libro, al estar éste ya en prensa— del Auto del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1990. El hecho de que una personali-

dad de la talla del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, al considerarlo paradigma de una nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre la materia cautelar, lo haya analizado en un artículo publicado en el número 69 de la «Revista Española de Derecho Administrativo» es una muestra más de la agudeza de la autora.

José Ignacio RICO GÓMEZ

EMBED IRUJO, Antonio (dir.): *Derecho público aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Ed. Justicia de Aragón/Ibercaja, Zaragoza, 1990, XVIII+840 págs.

La Constitución de 1978 configura las Comunidades Autónomas como poderes públicos que tienen atribuidas un núcleo importante de competencias. El número y alcance de las mismas se ha concretado en los diferentes Estatutos de autonomía. Hace más de siete años que el último de ellos se ha aprobado y, en este período de tiempo, cada uno de estos entes territoriales ha ido desarrollando los preceptos estatutarios en función de sus necesidades y prioridades. Estos Derechos autonómicos, que tienen sus semejanzas pero también sus marcadas diferencias, han sido analizados en una serie de obras de contenido muy diverso. Entre ellos podemos mencionar destacadamente el que es objeto de este comentario.

Esta obra colectiva, dirigida por el profesor EMBED IRUJO, está compuesta por veinte trabajos concretos en los que se examina pormenorizadamente la rica problemática derivada del Derecho público aragonés (*).

(*) Puede ser de utilidad al lector el Sumario de la obra: I. Las Cortes de Aragón; II. Régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón; III. El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón; IV. El Justicia de Aragón en el

Los diferentes estudios se estructuran en torno a tres temas básicos: la organización propia de la Comunidad Autónoma, las competencias atribuidas y los medios materiales y humanos necesarios para el normal desenvolvimiento de sus actuaciones.

La obra comienza con el análisis de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma de Aragón. Si de la Constitución no se deducía un claro modelo de organización, los diferentes Estatutos han concretado cuáles son los órganos principales. El primer bloque de trabajos se dirige precisamente al estudio de los mismos. En concreto, a las Cortes de Aragón, el sistema electoral, el Gobierno y la Administración y el Justicia.

En el primero de ellos, realizado por CONTRERAS CASADO, se examina la regulación aplicable a las Cortes. En él se dedica, después de haber abordado el Estatuto del diputado, una especial atención a su estructura orgánica y funcionamiento, así como las funciones atribuidas a la misma. Este análisis tiene su continuación en el estudio de CHUECA RODRÍGUEZ, sobre el régimen electoral. El citado autor advierte que no puede reducirse a la normativa aplicable, sino que debe extenderse al sistema electoral. Con ello se pretende comprender el conjunto de elementos que rigen un

proceso competitivo entre fuerzas políticas. Esto implicaría también hacer referencia en el mismo, dada su relevancia, a los distritos, las fórmulas electorales aplicables, la participación o la orientación de voto.

Expuestas las normas relativas al poder legislativo, se incluye el trabajo de EMBID IRUJO, dedicado al poder ejecutivo y la Administración de la Comunidad. La Constitución tampoco ha diseñado un modelo aplicable a todas las Comunidades Autónomas, sino que cada una de ellas podía configurarlo como estimase pertinente. Respetando las breves pero importantes previsiones incluidas en los diferentes Estatutos, los entes regionales han aprobado distintas normas organizativas. En lo fundamental coinciden todas ellas, aunque también existen peculiaridades importantes. Precisamente en el trabajo del citado autor se dirige a analizar la normativa aragonesa, señalando su relación y diferencias con otros modelos estatales o autonómicos.

En el estudio se examina en primer lugar la composición, nombramiento, funcionamiento y competencias de los dos órganos principales —el Presidente y el Gobierno, que, en el caso de esta Comunidad, recibe el nombre de Diputación General de Aragón— y, posteriormente, la caracterización general de la Administración y su estructura interna y régimen jurídico. Por último, dedica un apartado especial a la Administración institucional, en la que se estudia el marco jurídico autonómico aplicable y su relación con las categorías estatales.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, junto a las Cortes, el Presidente y la Diputación General, aparece una cuarta institución a la que se le da una importancia similar: el Justicia. Las consecuencias derivadas de esta peculiar calificación a un comisionado parlamentario y las especiales funciones que tiene atribuidas son examinadas por BAR CENDÓN.

El segundo bloque de trabajos se dirige a estudiar las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Estatuto de Autonomía de 1982; V. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; VI. La potestad normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón; VII. La Administración Local; VIII. La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón; IX. La regulación de los bienes de la Comunidad Autónoma de Aragón; X. El personal al servicio de la Comunidad Autónoma; XI. Agricultura; XII. Suelo y vivienda; XIII. Las facultades de intervención de la Comunidad Autónoma aragonesa en el medio ambiente y su regulación específica; XIV. El régimen de la Sanidad en Aragón; XV. La acción social: una introducción general; XVI. Protección de menores; XVII. La renta mínima de inserción; XVIII. La ordenación de la actividad comercial; XIX. Cultura, juventud y deporte; y XX. Medios de comunicación social.

Debe advertirse que el análisis no se limita a un mero comentario de los preceptos estatutarios, sino que se extiende a la normativa aprobada hasta estos momentos tanto por la propia Comunidad como la de otras, señalando sus semejanzas o diferencias. En total, son doce trabajos en los que se examinan pormenorizadamente los principales sectores de su competencia. En la selección de los mismos ha influido su importancia o la existencia de desarrollos de cierta trascendencia.

En los dos primeros trabajos se examina genéricamente el marco competencial y el alcance de la potestad normativa de la Comunidad. En el primero de ellos, realizado por FERNÁNDEZ FARRERES, se analizan los criterios delimitadores de las competencias y las técnicas para efectuar la distribución de potestades y funciones en cada materia, aunque sin descender al estudio detallado de cada título. Una atención especial se dedica al problema presente en la actualidad de la ampliación de competencias y las vías a través de las cuales puede llevarse a efecto.

En el segundo, BLASCO ESTEVE aborda la potestad normativa atribuida a la Comunidad. Estos poderes públicos, además de unas competencias ejecutivas en materia de agricultura, acción social, etc., también tienen la posibilidad de aprobar normas en cada uno de los sectores, que pueden tener rango reglamentario o de ley. Por tanto, después de la Constitución existen normas legales aprobadas por el Estado y por las Comunidades Autónomas. Novedad que ha exigido un desarrollo detallado de la relación existente entre los distintos tipos de normas.

Los diez estudios siguientes se refieren a los diferentes sectores concretos seleccionados. Así, se incluyen dos trabajos sobre la ordenación del territorio: el primero de ellos dedicado a la agricultura y el segundo al suelo y la vivienda, y que han sido realizados, respectivamente, por LÓPEZ RAMÓN y BOQUERA OLIVER. Debe advertirse que ambas constituyen

una de las primeras desarrolladas por las Comunidades. Relacionadas precisamente con esta ordenación, en cuanto pueden implicar una variación espacial o incidencia los distintos factores económicos, QUINTANA CARLO y DOMPER FERRANDO examinan separadamente la regulación de la actividad comercial y las facultades autonómicas de intervención en el medio ambiente.

En otro grupo de trabajos se analiza detalladamente la normativa sobre sanidad y acción social. Precisamente PEMÁN GAVIN, en dos estudios diversos, examina genéricamente la normativa aragonesa. Complementándolos, a continuación se incluyen otros dos dedicados a la renta mínima de inserción y la protección de menores, realizados por ESCUIN PALOP y EMBID IRUJO. Por último, GÓMEZ-REINO y CLIMENT BARRERA analizan, respectivamente, la ordenación de los medios de comunicación social y las normas relativas sobre cultura, juventud y deporte.

En el tercer bloque se estudia la normativa sobre los medios materiales y humanos que cada Administración necesita para el cumplimiento de sus fines. En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, las competencias han sido descritas anteriormente, pero resulta preciso para su efectiva ejecución unos recursos y bienes, así como unos funcionarios que lleven a la práctica la voluntad de esa institución. Su examen se realiza en tres trabajos distintos. En el primero de ellos, CAYÓN GALIARDO analiza la Hacienda autonómica, dedicando una especial atención a los distintos recursos financieros. Financiación que se complementa con la existencia de un patrimonio público, objeto de estudio por LAFUENTE BENAQUES, y unos medios humanos, analizado por MARTÍN REBOLLO.

Esta obra finaliza con el estudio de la relación de las Comunidades Autónomas con otro tipo de colectividades territoriales situadas dentro de su territorio. El artículo 137 de la Constitución no comprende exclusivamente al Estado y las Comunida-

des Autónomas como poderes públicos. Incluye también una referencia a las Corporaciones locales. Por tanto, será preciso conocer cuál es su relación con las situadas en su territorio. Dicho análisis es realizado por FANLO LORAS y se estructura en dos partes diferenciadas: competencias ejecutivas y normativas en materia de régimen local y relaciones con las Corporaciones locales.

Eloy COLOM PIAZUELO

FANLO LORAS, Antonio: *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, Ed. CEC, Madrid, 1990, 598 páginas.

1. Nos encontramos ante la publicación de lo que, en esencia, constituye la tesis doctoral del Profesor FANLO LORAS, realizada bajo la dirección del que fue Director del otrora Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de Zaragoza, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, quien con su inequívoca vocación docente e investigadora supo crear en su entorno un auténtico vivero de administrativistas, pudiendo considerarse el libro objeto del presente comentario, el último fruto de tan meritoria y añorada labor en dicha Universidad.

El libro aborda el estudio de los fundamentos teóricos del principio de «autonomía local» desde una perspectiva estrictamente instrumental, centrando su atención en el funcionamiento real del modelo diseñado por nuestra Constitución y, básicamente, en las técnicas de control diseñadas por el legislador. La actualidad e importancia del problema abordado es evidente, dado que la compatibilidad o no de los términos «autonomía» y «tutela» ha constituido durante los últimos años un importante foco de controversia doctrinal y jurisprudencial. La opción adoptada, consistente en términos generales en la judicialización del mencionado control, ha supuesto una delimita-

ción del problema, pero en absoluto ha puesto fin al dilema planteado, dado que, tal y como pretende demostrar FANLO LORAS, el modelo de autonomía local diseñado por nuestra Constitución admite en su seno técnicas de control diversas, no previstas por el legislador básico, y no por ello menos acordes con un Estado compuesto que, a su vez, se define como «social y democrático de derecho».

El autor aborda una triple tarea: en primer lugar, centra su atención en el estudio del derecho comparado, ciñéndose al análisis del derecho francés; en segundo lugar, analiza la construcción dogmática del principio de autonomía local en nuestro país tras la Constitución de 1978; y, en tercer lugar, se detiene especialmente, constituyendo el núcleo central de su exposición, en las consecuencias de dicho modelo constitucional: las técnicas de control sobre las Entidades Locales en España.

Como consecuencia de ello, aparecen diferenciados dos grandes bloques temáticos: la evolución del régimen local francés desde la Revolución hasta las reformas descentralizadoras de 1982, de una parte, y el análisis del modelo constitucional de autonomía local en nuestro país, de otra. Podría pensarse que ambos bloques debieran constituir sendos trabajos sustantivos e independientes, en la medida que afectan a regímenes jurídicos y tiempos históricos diferenciados, máxime dado el alcance y profundidad con que son abordados por el autor. No obstante, la evidente imbricación histórica del régimen administrativo francés en nuestro régimen local avala la opción sistemática de la obra, ya que, tal y como resalta el Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en su sugerente prólogo del libro, «el estudio de la experiencia francesa enriquece y complementa la reflexión sobre lo español».

2. La evolución del régimen local francés es abordada desde la perspectiva del estudio de los tres gran-

des principios dogmáticos que, a juicio del autor, han inspirado su regulación positiva, destacando asimismo el modelo de relaciones interadministrativas que cada uno de ellos conllevaba. Las sucesivas construcciones doctrinales del *pouvoir municipal*, de la «teoría de la descentralización» y del principio constitucional de «la libre administración de las Corporaciones Locales», legitimadoras de la existencia de entidades territoriales descentralizadas, con personalidad jurídica y ámbito competencial propio en el seno del Estado unitario por excelencia, como es el Estado francés, son estudiadas pormenorizadamente. Resaltando especialmente las técnicas de tutela y/o control articuladas en cada momento por el legislador, ya que para poder comprobar la relevancia de cualquier reforma supuestamente descentralizadora en el país vecino debe centrarse la atención en el alcance que en cada momento se reserva a las técnicas de tutela. Y ello consecuencia de la consideración de «tutela» como la técnica «que integra contradictoriamente las exigencias del pluralismo provenientes de las instituciones territoriales y las de unidad que garantiza la existencia de la institución estatal».

Particular interés concita, a mi juicio, el análisis de la reforma descentralizadora iniciada en el año 1982 al amparo del nuevo mito sobre el que se fundamenta la concepción de la autonomía local en Francia: el principio de «la libre administración de las Corporaciones Locales». Su importancia radica en el carácter novedoso de la experiencia todavía inconclusa; en el esfuerzo expositivo del Profesor FANLO LORAS, sin lugar a dudas el más profundo y completo de los realizados en nuestro país sobre dicha experiencia; y, por último, como inmejorable paradigma con el que confrontar el funcionamiento real del modelo de autonomía local configurado por nuestra Constitución. El legislador francés vertebró la reforma descentralizadora en dos ideas fundamentales: la libertad de

las autoridades locales en el desempeño de su actividad (consecuencia directa del principio de la libre administración de las Corporaciones Locales) y la responsabilidad de estas autoridades por su gestión (consecuencia de que la libre administración se ejerce «en las condiciones previstas en las leyes» y del carácter indivisible de la República), produciendo con ello una evidente alteración de las históricas relaciones de control entre el Estado y las Corporaciones Locales.

El alcance real de dicha alteración, presentada por el legislador como una auténtica supresión de la tutela administrativa, es analizado con detenimiento y calificado con mayor propiedad como una remodelación de los procedimientos de la tutela administrativa. Así, se resalta que, junto con la declaración de ejecutividad de todos los actos locales y la transformación del otrora poder de anulación de actos ilegales atribuido al Prefecto en una mera legitimación de éste para recurrir ante los Tribunales Administrativos los actos que considere ilegales, el legislador prevé la comunicación del grueso de los actos locales al Comisario de la República (antes Prefecto) como requisito de su ejecutividad y un concepto amplio de legalidad que puede permitir a aquél realizar cierto control de oportunidad de la actuación local. Junto a ello, el papel de orientación y consejo precontencioso que se atribuye al Comisario de la República, así como el coprotagonismo de que goza junto a las Cámaras Regionales de Cuentas (configuradas como órganos jurisdiccionales) en el control presupuestario de las Corporaciones Locales, reteniendo un poder de sustitución del acto presupuestario local, ratifican la impresión ya apuntada de encontrarnos ante una remodelación de la tutela administrativa, posiblemente más acorde con la custodia de los intereses nacionales, del control administrativo y del respeto de las leyes, atribuidas por la Constitución francesa al Delegado del Gobierno.

3. El segundo gran bloque temático aborda el estudio dogmático del principio constitucional de la autonomía local en España y el análisis de las implicaciones reales que dicho principio ha tenido en las relaciones interadministrativas, en especial en las relaciones de control. La conexión con la primera parte de la obra se efectúa, en primer lugar, por la casi-mimética historia del régimen local español con el francés, así como por la estrecha dependencia de las construcciones dogmáticas españolas de las elaboradas por la doctrina francesa, y, en segundo lugar, por la evidente convergencia de la problemática del régimen local europeo que, dejando al margen peculiaridades históricas, hace asemejar inevitablemente las construcciones dogmáticas y las técnicas de relación utilizadas en cada país.

El análisis del principio de autonomía local en España tras la Constitución de 1978 conecta con la mejor labor dogmática realizada en nuestro país, desde la inicial aportación de EMBID IRUJO y PAREJO ALFONSO hasta la más reciente de SÁNCHEZ MORÓN.

La técnica de la «garantía institucional», que tiene por objeto asegurar una imagen reconocible en términos históricos de determinadas instituciones constitucionales, utilizada por nuestra mejor doctrina y por nuestro Tribunal Constitucional, como mecanismo garantizador del principio constitucional de «autonomía local», es analizada en profundidad, contemplando especialmente su incidencia tanto en el aspecto organizativo (garantía de existencia de determinadas entidades locales) como en el aspecto competencial (garantía de atribución de un indeterminado núcleo básico competencial). Es de resaltar una cierta actitud crítica del autor respecto a la incorporación, a su juicio apresurada, de técnicas de interpretación constitucional ajenas a nuestra tradición dogmática y alejadas de la evolución de nuestro régimen local, destacando particularmente que la técnica de la garantía institucional en el contexto de una

nueva estructuración territorial del Estado, con la consiguiente redefinición del papel a desempeñar por las entidades locales, se convierte en un instrumento de menor ámbito protector frente al legislador ordinario, que en el estable ámbito jurídico-político de su procedencia.

No deja de ser relevante que en el seno de nuestra doctrina se muestre una cierta actitud dubitativa, en absoluto impugnadora, sobre la potencialidad de la técnica de la garantía institucional aplicada al principio de la autonomía local, posiblemente incorporada a nuestra jurisprudencia constitucional con excesivo entusiasmo en un momento de cierta desorientación conceptual al respecto (STC de 27 de julio de 1981). No obstante, a nuestro juicio no debe infravalorarse que la atención prestada por ciertos sectores de nuestra doctrina, al inicio de la década de los ochenta, a las aportaciones doctrinales elaboradas en estados compuestos de tradiciones jurídicas diferentes a la española, especialmente en Alemania, han supuesto un valioso acicate para una dogmática jurídica que, como la española, se encontraba plácidamente abandonada en los cómodos brazos de los tópicos desnaturalizados de la teoría del *pouvoir municipal* (salvo brillantes excepciones, entre los que destaca con luz propia el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA).

Especial importancia adquieren en una obra vocada al estudio de las técnicas de control sobre la actuación de las entidades locales, las reflexiones realizadas sobre el contenido institucional de la autonomía local y sus límites. Así, el autor conceptúa la autonomía como un ámbito de libertad limitado. Límites que son intrínsecos a la propia idea de autonomía y que derivan de la propia actuación del legislador que la configura (la autonomía se ejerce en el marco de la ley) y de la existencia de otras Administraciones territoriales (Estado y CC.AA.) que participan en el ejercicio del poder público en el ámbito de un interés superior. Si el

carácter derivado y limitado de la autonomía local en nuestra Constitución está fuera de toda duda, y es razonable que sobre dicha premisa pueda construirse toda una teoría de la compatibilidad entre control y autonomía, creo que no es necesario para ello caracterizar la autonomía local como meramente administrativa. Es cierto que la afirmación de su naturaleza política puede ser utilizada por algunos como coartada para lograr un ámbito de libertad exento incluso de cualquier sujeción a la ley y al derecho, pero ello no debe ser óbice para reconocer que la autonomía como técnica de organización de la estructura territorial del poder tiene idéntica sustancia en el ámbito regional y local, conformados tanto por aspectos políticos como administrativos, debiendo basarse la diferencia entre ambas en la mayor capacidad de configuración social de la primera.

Particular atención despierta el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre la posible existencia de controles administrativos sobre la actuación de los entes locales. El autor desmenuza las argumentaciones vertidas por el supremo intérprete de la Constitución en la ya clásica STC de 2 de febrero de 1981 y resalta la compatibilidad de un cierto control administrativo de legalidad, no genérico ni indeterminado, sobre la actuación local, siempre y cuando ésta incidiera en intereses generales concurrentes con los del ente local; junto a ello resalta el carácter excepcional del control de oportunidad, salvo en supuestos que pudieran fundamentarse en la Constitución. La Sentencia y sus Fundamentos nos son sobradamente conocidos, pero posiblemente, y así nos lo demuestra FANLO LORAS, ni la doctrina, ni la jurisprudencia, ni el legislador hayan deducido de ella todas sus potencialidades.

4. Desde esta perspectiva, el autor aborda la tercera parte del libro, circunscrita al estudio concreto y exhaustivo del control sobre las Enti-

dades Locales, desde la aprobación de la Constitución de 1978 hasta el modelo de relaciones interadministrativas establecido por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

La evolución de las técnicas de control, tanto sobre los órganos como sobre los actos locales, y la aparición de nuevas técnicas de relación interadministrativa que, alejadas de la tradicional técnica de la tutela administrativa, inciden claramente sobre el ámbito local, como la cooperación, colaboración y, en especial, la coordinación, son analizadas rigurosamente. El autor resalta el proceso de reducción paulatina del campo de actuación de las administraciones superiores en el control de la actividad local: el «interés general», que, en los supuestos en que el ejercicio de competencias locales incidieran en el mismo, legitimaba inicialmente un cierto control administrativo de legalidad, es identificado por la propia jurisprudencia constitucional con las «competencias de la Administración del Estado»; el legislador, mediante la Ley 40/81, de 20 de octubre, convierte la, hasta entonces, potestad de suspensión de actos locales, en una mera legitimación para impugnar el acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, implicando la impugnación, automáticamente su suspensión, siempre y cuando el acto fuera ilegal y afectase directamente a competencias del Estado; y, por último, la Ley 7/85, de 2 de abril, judicializa absolutamente el control de legalidad de la actuación local mediante la regulación establecida en los artículos 65, 66 y 67.

El libro constituye, sin lugar a dudas, el más elaborado y sugerente estudio del control sobre los entes locales en España durante la última década y, en particular, del modelo establecido por el legislador básico de 1985. El autor desmenuza las técnicas reguladas por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, resalta sus carencias, sus dificultades, sus contradicciones; polemiza

con la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional que, inspirada en la «función constitucional» que algunas leyes básicas estatales desempeñan, interpreta el alcance y contenido del principio constitucional de autonomía local no desde la propia Constitución, sino desde leyes que la desarrollan, como es el caso de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, impidiendo que el legislador sectorial, ya sea estatal o autonómico, introduzca instrumento de control de legalidad alguno distinto de los fijados por la legislación básica; centra, por último, su atención en la especial incidencia que la judicialización del modelo de control tiene en el control económico-presupuestario y contable de las Corporaciones Locales.

Si bien es cierto que sectores prestigiados de la doctrina habían hecho oír sus voces ante los riesgos que, para el correcto funcionamiento del sistema de Administraciones públicas establecido por la Constitución, tenía una lectura excesivamente simplificada de la «autonomía local» y su identificación con la exención total de cualquier tipo de control por parte de Administraciones superiores, FANLO LORAS aborda, por primera vez, cuáles son los riesgos concretos y las carencias concretas del actual modelo judicializado de control, e inicia lo que, a nuestro juicio, va a constituir la gran tarea a acometer: una vez consolidado el principio constitucional de la autonomía local, determinar qué técnicas de control concretas y determinadas son compatibles con dicho principio. El camino está brillantemente trazado; los tópicos y los apriorismos han sido contundentemente abatidos; la jurisprudencia constitucional debidamente analizada y puestas al descubierto sus iniciales potencialidades; sólo resta que, una vez la práctica cotidiana muestre las insuficiencias del modelo establecido, la doctrina y los poderes públicos sepan estar a la altura de las circunstancias.

Pedro Luis MARTÍNEZ PALLARÉS

GÓNZALEZ PÉREZ, Jesús: *Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, Editorial Cívitas, Madrid, 1.ª ed. 1990, 2.ª ed. 1991.

1. La impresionante fecundidad científico-jurídica del Profesor GONZÁLEZ PÉREZ acaba de ofrecer, en la obra objeto de esta recensión, una nueva y concluyente muestra: apenas transcurridos unos meses desde la publicación de la Lcy 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, son ya dos las ediciones de sus *Comentarios* que, con notable éxito editorial, han visto la luz.

La presente obra constituye el último fruto de la continuada e intensa atención prestada por el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ a los problemas del ordenamiento urbanístico, la cual se ha visto reflejada en numerosos trabajos, de los que los tres volúmenes integrantes de sus *Comentarios a la Ley del Suelo*, que han alcanzado la quinta edición, son egregio ejemplo. Pues bien, esta obra forma el más reciente eslabón de la cadena, no sólo porque sucede cronológicamente a las demás, sino también porque en ella se manifiestan los mismos rasgos formales —rigor expositivo, percepción de los problemas prácticos susceptibles de plantearse a los operadores jurídicos, capacidad crítica de las soluciones legislativas y jurisprudenciales— que habían caracterizado a las anteriores y, más aún, porque el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ continúa manteniendo las mismas posiciones de fondo, mostrando así una coherencia de criterio tanto más plausible cuanto no particularmente extendida (véase, por ejemplo, la cita que de su libro sobre *Las expropiaciones urbanísticas* se realiza en las págs. 82 a 86).

2. Antes de dar cuenta de sus aportaciones sustantivas más relevantes, procede resaltar diversos aspectos generales del libro:

a) Ante todo, la obra —estructurada sistemáticamente en forma de

comentarios a cada uno de los preceptos de la Ley 8/1990, acompañados de un útil Índice analítico final—destaca por su claridad, la cual no obsta en modo alguno a su rigor técnico y, por el contrario, se revela sencillamente imprescindible en el estudio de una Ley tan compleja como la que es objeto de exégesis y llamada, sin embargo, a ser aplicada por el elevado número de sujetos que intervienen en el proceso urbanístico.

b) Los *Comentarios*, en segundo lugar, concilian satisfactoriamente las exigencias del rigor teórico en el análisis con la atención a los problemas prácticos que la aplicación de la Ley puede plantear. Así, de una parte, se procede sistemáticamente al enraizamiento de las cuestiones en los principios constitucionales y se exponen las posiciones doctrinales que puedan haberse formulado al respecto. Y, de otra parte, el libro se escribe desde un profundo conocimiento del urbanismo real —que en ocasiones conduce a amargas reflexiones sobre el alcance de algunas de las previsiones contenidas en la nueva Ley: véanse, por ejemplo, las páginas 344 y 475— y con la finalidad de facilitar a los agentes jurídicos la comprensión y la aplicación del nuevo régimen, motivos ambos que hacen de la obra un imprescindible instrumento de consulta para éstos.

c) Destacan, por otra parte, la amplitud y la actualidad de las fuentes empleadas, que incluyen las más recientes jurisprudencia y doctrina, así como las muy numerosas normas que las Comunidades Autónomas han dictado en el ejercicio de sus extensas competencias en materia urbanística. La transcripción literal de las partes relevantes de los fallos y de las disposiciones autonómicas, en la medida en que exime de la carga de acudir a fuentes muy dispersas para obtener un conocimiento cabal de su contenido preciso, incrementa sensiblemente la utilidad práctica de la obra.

d) En fin, el libro está concebido en términos tales que el comentario

de cada artículo trata de responder, en principio, a la totalidad de las cuestiones que puede suscitar su examen y aplicación. Así, cuando un precepto de la nueva Ley ha de ser integrado, como ocurre con suma frecuencia, con previsiones de la Ley del Suelo, el autor no se limita a remitirse a sus *Comentarios* a ésta, como sin duda hubiera sido más cómodo desde su personal perspectiva, sino que, en aras de la comodidad del lector, procede a la exposición de los aspectos básicos del régimen jurídico de tal Ley (así, en el comentario al art. 6 de la Ley 8/1990, se analizan las previsiones de la Ley del Suelo relativas a los supuestos en los que cabe elevar construcciones o instalaciones en suelo no urbanizable: págs. 126 y ss.). Y en la misma línea, en los casos en que un precepto de la Ley 8/1990 alude o se remite al régimen de instituciones extraurbanísticas, el libro realiza un breve, pero extraordinariamente útil, resumen del estado actual de tal régimen (así, véanse las líneas que se dedican a la teoría general de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el comentario al art. 4 —págs. 89 y ss.—; a la legislación de espacios naturales en el comentario al art. 7 —págs. 151 y ss.—; a las formas de gestión de los servicios públicos locales en el comentario al art. 79 —págs. 400 y ss.—; o a la teoría general del silencio administrativo positivo en el comentario a la Disposición Adicional Cuarta —págs. 488 y ss.—). El comentario de cada precepto deviene, así, tendencialmente exhaustivo y por esta vía el interés práctico de la obra se acrecienta una vez más.

3. Numerosas y de gran valor son las *aportaciones sustantivas* que el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ realiza a la adecuada intelección y aplicación de la Ley 8/1990. Entre otras, destacan las siguientes:

a) En lo que concierne al régimen del suelo urbano y urbanizable, la tesis según la cual el artículo 10 de la nueva Ley, interpretado de conformi-

dad con el contenido esencial del derecho de propiedad, no puede legitimar la imposición al propietario de obras de rehabilitación que excedan de los deberes normales de conservación sin que se le preste la ayuda financiera pertinente (págs. 174 y 178); el criterio contrario a la aplicabilidad del régimen que, en orden a los efectos del silencio positivo, establece el artículo 178.3 de la Ley del Suelo al supuesto previsto por el artículo 15.3 de la nueva Ley, relativo a las solicitudes de certificación del cumplimiento de los deberes urbanísticos (pág. 193); la afirmación según la cual, no obstante el carácter limitado de los supuestos mencionados por el artículo 21 de la Ley 8/1990, la Administración incurrirá en responsabilidad siempre que proceda conforme a las normas generales (pág. 206); la defensa, en aras de la buena fe, de la posibilidad de que el solicitante de una licencia de edificación denegada conforme a Derecho pueda formular nueva solicitud ajustada a la resolución denegatoria aun después de transcurridos los plazos correspondientes (pág. 221); la improcedencia de tener por extinguido el derecho a edificar por incumplimiento de los plazos fijados cuando la inactividad no es imputable al titular de la licencia, pese a no aludir a ello el artículo 23 (pág. 227); la defensa de la vigencia de las previsiones de la Ley del Suelo y de las normas autonómicas que reconocen a órganos estatales o autonómicos la facultad de adoptar las medidas previstas por los artículos 184 y 185 de la Ley del Suelo (pág. 239); la tesis según la cual el plazo aludido por el artículo 28.1 de la nueva Ley para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística es el de cuatro años previsto por los artículos 185 y 187 de la Ley del Suelo (pág. 251); la configuración como impugnabile separadamente y necesitado de audiencia previa a los interesados del acto, previsto por el artículo 59.1, de delimitación de aprovechamientos del titular del terreno y de la unidad

de ejecución en la que habrán de haberse efectivos, en relación con la ocupación directa para la obtención de terrenos dotacionales (pág. 323), etc.

b) En cuanto a las expropiaciones, baste con mencionar el criterio conforme al cual en la valoración de los terrenos que tengan incorporado el derecho a urbanizar, han de incluirse no sólo los gastos ya efectuados tendentes a la ejecución del Plan, a los que se refiere el artículo 82.1 de la nueva Ley, sino también la compensación por inmovilización inútil del capital.

c) Respecto a los supuestos indemnizatorios, destaca la tesis según la cual, pese a que los artículos 86 a 89 de la Ley 9/1990 únicamente prevén determinados casos, habrá lugar a indemnización siempre que así resulte procedente conforme a la normativa general sobre responsabilidad de la Administración (pág. 418).

d) Especialmente sugerentes son las consideraciones realizadas acerca de los derechos de tanteo y retracto, regulados por el Título V de la Ley, entre las que destacan las precisiones relativas a la entrada en vigor del régimen de adquisición preferente (págs. 436-437); la defensa, en el análisis del artículo 92, de la necesidad de fijar un plazo máximo para que la Administración pueda ejercer su derecho de tanteo, una vez notificada su decisión de actuarlo (págs. 447-448); o el criterio conforme al cual si no se ha notificado la transmisión realizada, pero la Administración tiene conocimiento de ella, no puede estimarse indefinidamente abierto el plazo para el ejercicio del derecho de retracto (pág. 452).

e) En relación con el Patrimonio Municipal del Suelo, resalta la exigencia, expuesta en el comentario del artículo 100, de que se cumplan los requisitos materiales de la Ley de Expropiación Forzosa para que la delimitación de un terreno como reserva implique la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios (pág. 474).

f) En fin, puede destacarse, en la exégesis de la Disposición Adicional

Primera, 3, la tesis según la cual, en virtud de los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de igualdad, la opción por parte de los Ayuntamientos de la aplicación o inaplicación de la sanción de la expropiación o la venta forzosa ha de tener carácter general, y no realizarse caso por caso (pág. 483).

4. Ahora bien, el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ no se limita a realizar un brillante análisis técnico-jurídico de la Ley, mostrando sus lagunas y dificultades interpretativas y apuntando, con certero criterio, la forma en que aquéllas han de integrarse y éstas resolverse. Por el contrario, y en la línea seguida en sus obras anteriores, el autor expone asimismo, con valentía y rotundidad y sin circunloquios, su *parecer acerca de las opciones político-legislativas* ejercitadas por el legislador. Y aunque no dejan de reconocerse algunos méritos a la nueva Ley (de la que, por ejemplo, se indica que entraña «algunos avances en orden a la equidistribución» —pág. 79—), es lo cierto que el juicio general que suscita es negativo. Entre otras, destacan las siguientes observaciones críticas:

a) En cuanto al régimen urbanístico de la propiedad del suelo, se sostiene que la Ley desconoce el contenido esencial del derecho de propiedad urbana, al que se vacía de facultades urbanísticas, quedando el propietario urbano «degrado a la mera condición de agente de la Administración Pública» (pág. 69); se mantiene que la nueva Ley, como por lo demás ocurría también con la legislación anterior, vulnera la reserva de Ley para la regulación del derecho de propiedad, en la medida en que remite en blanco el estatuto de éste a las determinaciones contenidas en los planes urbanísticos (páginas 71 y 75); se reputa contraria al artículo 14 de la Constitución la diversidad de porcentajes del aprovechamiento tipo que para la determinación del aprovechamiento urbanís-

tico susceptible de apropiación establece el artículo 16 de la nueva Ley (pág. 195); se considera injusta la exigencia, establecida por el artículo 26.2 de la Ley, de que no hayan transcurrido los plazos previstos por sus artículos 18 y 19 para que quepa la legalización de las obras realizadas sin o contra licencia (págs. 242 y ss.); se rechaza la libertad aparentemente absoluta que el artículo 40.1 de la Ley confiere a la Administración para la elección del sistema de actuación, sugiriendo que en todo caso deberían aplicarse las previsiones contenidas en el artículo 119 de la Ley del Suelo (págs. 276-277); se destaca la insuficiencia de las garantías arbitradas por el artículo 58.2 para que el propietario logre que se proceda efectivamente a la expropiación en el supuesto por él previsto (págs. 317-318); se denuncia la omisión en que incurre el artículo 63 al no fijar un plazo para que la Administración, una vez que ha declarado el incumplimiento por el propietario de sus deberes urbanísticos, opte por la expropiación o la venta forzosa y tramite el procedimiento correspondiente (págs. 338-339), etc.

b) Particularmente severo es el juicio que merece al Profesor GONZÁLEZ PÉREZ el Título II de la Ley, dedicado a las valoraciones, del que considera que «contraviene flagrantemente la Constitución» (pág. 351). En particular, se rechazan la equiparación por el artículo 66.1 del suelo no urbanizable y el urbanizable no programado (pág. 356); la exclusión por el artículo 67 de toda consideración acerca de la situación de los terrenos en la determinación del valor inicial (pág. 360); la aplicación por el artículo 69.2 del mismo criterio para todo el suelo urbano, cualquiera que sea el grado de urbanización (pág. 363); y la sanción establecida por el artículo 70.a) para el supuesto de extinción del derecho a urbanizar por incumplimiento de deberes urbanísticos, que se califica de «arbitraria y contraria a toda proporción» (pág. 364).

c) En lo concerniente al régimen de las expropiaciones, destacan la

crítica del sistema establecido por el artículo 80.3 para el supuesto de que la Administración no cumpla los plazos fijados para la edificación de parcelas expropiadas por incumplimiento del deber correspondiente (páginas 405 y ss.) y la consideración como manifiestamente inconstitucional de la reducción al 5 por 100 del beneficio industrial imputable a la construcción de la parte que no se ha podido realizar por modificación del planeamiento en el cálculo de la indemnización correspondiente conforme al artículo 87 (pág. 425).

d) Relevantes son también las observaciones relativas al régimen de los derechos de tanteo y retracto, respecto del que se destacan sus numerosas lagunas (pág. 443) y la facilidad con la que pueden burlarse sus previsiones (págs. 458 y ss.).

e) Por lo que se refiere a los patrimonios municipales del suelo, el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ señala que se trata de una técnica excesiva para las limitadas finalidades previstas por el artículo 98.3 de la Ley 8/1990 —construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social—, las cuales se podrían satisfacer por procedimientos más simples (págs. 465-466), y critica la extensión a todos los municipios de la obligación de constituirlos (pág. 467, n. 3).

f) En fin, el autor considera que el apartado 1.º de la Disposición Final Primera incurre en algún exceso en la calificación como básicos de determinados preceptos (pág. 551), y reputa inconstitucional la inclusión en su apartado 2.º, a efectos de definir los artículos de la Ley que son de aplicación plena, de los que llevan los números 78 y 100 (pág. 550).

5. Sutil en el análisis técnico-jurídico; contundente en la valoración político-legislativa: en ambos casos, la defensa de los derechos de los administrados frente al intervencionismo, a veces desafortado y no siempre suficientemente controlado, de la Administración, en aras de la efectividad del principio de subsidiariedad

tantas veces mencionado en el libro, constituye el *leit motiv* de éste. La trascendencia de tal objetivo legitima el apasionamiento con que a veces se produce el autor y, en todo caso, su virtualidad inspiradora de la obra permite integrar ésta en la extensísima producción científico-jurídica con la que el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ ha prestado una contribución capital a la lucha por la defensa de la dignidad de la persona —por aludir a uno de sus más célebres títulos—.

Juan José LAVILLA RUBIRA

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Políticas de Selección en la Función Pública española (1808-1978)* (Prólogo de J. M. CASTELLS ARTECHE), Ed. INAP, Madrid, 1989, 479 págs.

I

No resulta un tópico destacar la escasa atención que la doctrina administrativista española viene dedicando al estudio de la institución funcional, situación que se agrava en cuanto se refiere al conocimiento de sus coordenadas históricas, de las que aún hoy tenemos un conocimiento plagado de imprecisiones. Si exceptuamos algunas monografías —entre las que ocupa un lugar destacado la del Profesor NIETO sobre la retribución de los funcionarios públicos en España (Madrid, «Revista de Occidente», 1967), dicho sea de paso, acreedora por su calidad de una oportuna reedición—, los trabajos publicados sobre aspectos relevantes de la función pública se dirigen, por regla general, a realizar una somera exposición de los textos normativos históricos, creando así una falsa sensación de cumplimiento con el rigor científico. En este contexto, la publicación que el INAP realiza de la que fuera tesis doctoral de R. JIMÉNEZ ASENSIO, leída en la Universidad del País Vasco durante el curso 1987-1988, no puede dejar de ser aplaudida, ya que rompe con la tradicional

—y a nuestro entender reprochable— tendencia a ignorar el pasado histórico de una institución tan importante como es la funcionarial, con la profundidad que como objeto de investigación merece la historia de la misma, única base desde la que es posible alcanzar conclusiones rigurosamente fiables para la realidad actual.

II

El tema objeto de estudio no es, desde luego, entre los que componen el panorama general de la función pública, de los que presentan una mayor facilidad de análisis, ya que aparece referido a un ámbito especialmente difícil de tratar, de perfiles ciertamente difusos, en el que factores de distinto signo (fundamentalmente socioeconómicos) enmarcan la compleja relación que se establece, en equilibrio siempre inestable, entre Política y Administración. En este sentido, el autor parte de la consideración de que la Política de selección es, en gran parte, deudora del estado general en que se encuentra la función pública de cada período histórico concreto, y es, por consiguiente, con buen criterio, a partir de un examen de ese contexto particular desde donde se enfoca la evolución que han sufrido las políticas de selección de los empleados públicos en nuestro país.

A esta primera dificultad hemos de añadir una segunda, derivada de la amplitud del período histórico acotado, ya que el establecimiento de una perspectiva globalizadora resulta más difícil de alcanzar cuanto más nos alejamos del momento presente. Ambos escollos se intentan superar, y se hace, en general, con bastante acierto, mediante la utilización de una copiosa bibliografía que, si bien resulta de enorme utilidad para determinar los sucesivos saltos cualitativos que se van produciendo en la materia —señalar esa evolución con precisión, y no otra, es la finalidad principal del libro—, actúa también de condicionante del seguimiento puntual que se realiza de las políticas

selectivas que han venido siendo empleadas o, mejor aún, de las que, como el libro recensionado acredita sobradamente, ha venido careciendo tradicionalmente la Administración pública española. Al hilo de esta última consideración, resulta oportuno señalar que se observa cierta timidez a la hora de abordar el tema objeto de estudio en ámbitos poco conocidos hasta el momento, como pudiera ser el caso de la función pública local, o de la alta función pública ministerial, de las que la información que se ofrece en líneas generales es bastante escasa, contra lo que hubiera sido deseable.

En cualquier caso, aunque para algunos este planteamiento de fidelidad a las fuentes bibliográficas sería suficiente para descalificar en cierto modo a esta obra, sobre la base de que no se habría profundizado todo lo que permitía el tema propuesto, en nuestra opinión, tal postura no puede aceptarse bajo ningún concepto, sobre todo si se comparan estas lagunas (por lo demás casi inevitables) con la magnitud y calidad del trabajo realizado y con la perspectiva de síntesis que el libro objeto de recensión ofrece. En este sentido, la obra de JIMÉNEZ ASENSIO posee la virtud de dejar al descubierto una serie de temas colaterales al tratado que deberán ser objeto de posteriores trabajos de investigación (el propio autor da ejemplo de esta actitud en su artículo *Cuerpos generales versus cuerpos especiales: la fragmentación de la función pública española en el siglo XIX*, «RVAP», núm. 23, enero-abril 1989, págs. 81-109) como una forma de profundizar aún más en nuestro inmediato pasado histórico, invitando a abrir nuevas líneas de investigación que redefinan lo que ya sabemos.

Por lo que respecta a su estructura, el libro se divide en dos partes que obedecen, en gran medida, a la ruptura que representa el Estatuto funcionarial de 1918 respecto a la situación anterior. En la primera de ellas se lleva a cabo, fundamentalmente, un seguimiento de las distintas reformas que se intentaron a lo

BIBLIOGRAFIA

largo del siglo pasado (López Ballesteros, Bravo Murillo, O'Donnell) y de las distintas leyes departamentales de comienzos de siglo que precederán a aquel estatuto. En la segunda se examina el Estatuto de Maura en su particular evolución a lo largo de este siglo (Dictadura de Primo de Rivera, II República y período franquista), para analizar, por último, el período que se abre con la LFCE de 1964, que sustituyó a aquél, y la aplicación que la misma ha tenido hasta finales de 1978.

La obra se cierra con un epílogo en el que el autor realiza una serie de interesantes consideraciones sobre el momento actual de las políticas de selección del personal funcional, consideraciones que, por haber sido emitidas por un profundo conocedor de nuestra función pública, deberían ser tenidas en cuenta por la mayoría parlamentaria a la hora de promulgar un auténtico estatuto de los funcionarios públicos, estatuto que se encuentra todavía hoy pendiente de redacción a pesar del claro mandato que realiza el artículo 103.3 de la Constitución, y que no ya sólo los empleados públicos, sino la propia sociedad española demanda en lugar de una política de reformas parciales como la llevada a cabo hasta ahora.

III

El juicio global que nos merece esta obra es, por consiguiente, positivo, ya que aunque posee algunas insuficiencias —en realidad una obra de estas características no puede dejar de tenerlas—, supone un paso adelante respecto a la situación anterior, no sólo porque rompe con ese especial «maleficio» que se dejaba notar sobre el conocimiento de los antecedentes históricos de la institución funcional, sino porque aporta una serie de referencias de gran utilidad para estudios posteriores de otros elementos de la institución, los cuales, sin duda, deberán de tomar esta obra como punto obligado de referencia para llegar a un conocimiento detallado en ese pasado histó-

rico en sus distintos aspectos particulares. En cualquier supuesto, nos hallamos ante una obra cuya lectura, por lo que tiene de esclarecedora, nos parece recomendable para todas aquellas personas, funcionarios o no, preocupadas por las cuestiones relativas al empleo público en nuestro país, para los que será, sin duda, un buen instrumento de análisis y reflexión.

Luis Miguel ARROYO YANES
Depto. Derecho Público
Universidad de Cádiz

LOZANO, Blanca: *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1990, 245 págs.

Con este libro se aborda una cuestión de gran complejidad en nuestro derecho: el estudio de las sanciones administrativas y tributarias, la responsabilidad del administrado y las diferentes formas de extinción de éstas.

Blanca LOZANO realiza un ingente esfuerzo recopilador y sistemático, ataca los problemas abiertamente y con una minuciosidad digna de elogio, no escatimando medios; ofrece un valiosísimo estudio de derecho comparado, proponiendo soluciones a la luz de estas legislaciones, y recoge las últimas tendencias jurisprudenciales españolas e internacionales. Es obligado hacer también referencia al Estudio Preliminar (así llamado porque ciertamente es más sustancioso que cualquier prólogo) realizado por Ramón PARADA, que supone un excelente resumen del conjunto de la obra y propone en ocasiones tesis diferentes (o matizadoras) de las conclusiones alcanzadas por la autora.

La obra se divide en siete capítulos, el primero de los cuales lleva por título *El ilícito administrativo: naturaleza y principios rectores*. En él se realiza un análisis general del ilícito administrativo o ilícito cuya represión se ha dejado en manos de la

Administración por razón de su menor gravedad y de la mayor efectividad de los poderes públicos en su punición. Se estudian así los principios aplicables a estos ilícitos, extraídos del ordenamiento punitivo general dada la sustancial identidad de las sanciones administrativas y de las penales, como el de legalidad, injusto típico, *non bis in idem* y *nulla poena sine culpa*. Se abordan también las distintas clases de sanciones, revisando la autora la clásica distinción entre sanciones de aplicación general y sanciones disciplinarias, y analizando asimismo los problemas que presentan los dos tipos de penalidades aplicables por razón de su contenido, esto es, las personales y las reales o pecuniarias.

Especial interés reviste el estudio de las sanciones administrativas a la luz del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que se ha pronunciado, en la doctrina establecida fundamentalmente en los casos Engel y otros, *öztürk* contra la República Federal de Alemania, y Lutz, a favor de una concepción «autonomista» de la materia penal, en virtud de la cual no es la colocación de las normas en el sistema jurídico de los Estados, sino su carácter general y la naturaleza disuasoria y punitiva de la sanción, lo que determina la inclusión del ilícito y de su sanción en el ámbito penal a efectos de aplicación de las garantías del artículo 6 del Convenio de Roma.

Finaliza Blanca LOZANO este primer capítulo con un análisis del enjuiciamiento en nuestro país de la infracción administrativa, a la luz de la jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional.

El capítulo II se titula *Las formas de extinción de las sanciones administrativas en general. El pago o cumplimiento*, y en él, tras un excursus introductorio sobre la punibilidad y sus causas de exclusión en el ordenamiento penal, se enuncian las distintas formas de extinción de la responsabilidad administrativa y se analiza en especial el pago de la sanción, ya

sea por cumplimiento voluntario o en vía de ejecución, a través de multas coercitivas (cuando se requiere una actuación positiva por parte del administrado) o de la vía de apremio (en caso de que la sanción consista en la necesidad de satisfacer una deuda líquida). En la regulación del procedimiento de apremio por el Reglamento General de Recaudación —al que se remite con carácter general el art. 107 de la LPA—, destaca la autora la suspensión automática de la ejecución de la sanción que produce la interposición de un recurso siempre que se garantice el importe de la deuda, que contrasta con lo preceptuado por los artículos 116 de la Ley de Procedimiento y 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa para el caso de que se recurra la sanción antes de iniciarse la vía de ejecución forzosa, al establecer que la autoridad administrativa o judicial competente para conocer el recurso *podrá* acordar la suspensión de la ejecución cuando ésta pudiera ocasionar daños de difícil o imposible reparación. Tal dualidad de criterios carece de justificación y, respecto de las reclamaciones económico-administrativas, la Ley de Procedimiento Económico-Administrativo ha terminado con ella, al disponer la preceptiva suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado si se garantiza la deuda, criterio éste que el Tribunal Supremo, en algún fallo reciente, tiende a hacer extensivo a toda clase de deuda pecuniaria con la Administración.

En el capítulo III se estudia la institución que Blanca LOZANO designa, de acuerdo con su denominación italiana, como *pago voluntario en cuantía reducida*. Se trata ésta de una medida muy extendida en el Derecho penal y administrativo europeo, por la cual el infractor obtiene una reducción de la sanción cuando procede al pago voluntario de la misma en un plazo determinado, lográndose de este modo un gran economía procesal. En España no existe esta figura en el ámbito penal, aunque se otor-

que validez a alguna manifestación de voluntad del inculpado a través de la institución de la condena por conformidad. En el Derecho Administrativo, el pago voluntario en cuantía reducida no es reconocido de forma general en la Ley de Procedimiento Administrativo, pero se encuentra en algunas leyes especiales:

— Ley sobre Régimen Jurídico de Control de Cambios y disposiciones complementarias, para las sanciones por infracciones monetarias.

— Ley de Seguridad Vial y disposiciones complementarias, para las infracciones de normas de circulación.

— Por lo que respecta al Derecho tributario, antes de la reforma parcial de la Ley General Tributaria de 1985, el artículo 88.2 de dicha Ley establecía una figura, denominada «condonación automática», que la doctrina asimilaba a la condonación civil o a la administrativa, pero que, a juicio de la autora, había de catalogarse como un mecanismo de abreviación procesal reconducible a la figura del pago voluntario en cuantía reducida, en cuanto posibilidad concedida *ex lege* al infractor de extinguir anticipadamente el procedimiento sancionador mediante la aceptación del pago en forma ventajosa de la sanción pecuniaria junto con la cuota tributaria y los intereses de demora correspondientes. En la normativa actual, se mantiene la incidencia de la conformidad del contribuyente en el proceso de gestión y en la cuantificación de la sanción, pero sustituyendo la reducción automática por un criterio de graduación de la penalidad, lo que supone, a juicio de la autora, una forma desvirtuada de pago voluntario.

El principal problema que plantea la institución del pago voluntario es el de la posibilidad de recurrir posteriormente la sanción que ha sido objeto del pago en cuantía reducida y, a este respecto, la tesis que ya sostuvo la autora en su tesis doctoral dedicada a los *Procedimientos abre-*

viados para la represión de los ilícitos menores (1988), y en el artículo publicado en el número 66 de la «Revista Española de Derecho Administrativo» sobre esta institución, era la de que no cabe tal recurso en cuanto a los hechos a los cuales se ha prestado la conformidad, pues ello representa para el interesado un acto propio que no le es dado contradecir, y constituye, además un requisito *sine qua non* para que esta medida logre sus objetivos de economía procesal, aunque señalaba cuáles son los requisitos que el pago voluntario debe cumplir para no suponer un menoscabo de las garantías del interesado (automatismo en su concesión y ausencia de un elemento de coacción). Estos argumentos, en cuyo apoyo citaba Blanca LOZANO el caso Deweer del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre, fueron confirmados posteriormente por nuestro Tribunal Constitucional, al pronunciarse éste sobre las actas de conformidad en el procedimiento tributario, en la Sentencia de 26 de abril de 1990.

El capítulo IV se dedica también al análisis de una forma especial de extinción de las sanciones pecuniarias, como es el *pago fuera de plazo sin requerimiento previo de la deuda tributaria*, que, articulado a través de las denominadas «declaraciones complementarias», configura en el ámbito fiscal una especie de excusa absolutoria que exime de toda penalidad a quien lo realiza. La autora realiza un completo estudio de esta institución (publicado de forma independiente en el núm. 63 de la «Revista Española de Derecho Financiero»), exponiendo sus precedentes y las figuras similares existentes en el Derecho comparado, y dedica especial atención al interés de demora aplicable en estos casos, que, conforme al artículo 61.2 de la LGT, no puede ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria. Considera Blanca LOZANO que este interés manifiesta por su cuantía una finalidad claramente sancionadora, y critica el que, de acuerdo con las Circulares de la

Secretaría de Hacienda que desarrollan esta medida, la declaración fuera de plazo realizada espontáneamente por el sujeto pasivo no conlleve la exención de sanción cuando se trata de declaraciones negativas, en las que no hay perjuicio económico para la Hacienda Pública, lo que pone de manifiesto el pragmatismo de esta institución, cuya finalidad, puramente recaudatoria, contradice el fundamento y los fines del Derecho sancionador.

Especiales problemas plantea la incidencia de la excusa absolutoria prevista por el artículo 61.2 LGT con el delito de fraude tributario. Blanca LOZANO parte de un análisis de la conducta defraudatoria para determinar si la omisión del pago de los tributos que constituye la infracción descrita en el artículo 79 de la LGT —y sobre la cual opera la excusa absolutoria— se halla comprendida —cuando supera los 5.000.000— dentro del tipo del artículo 349 del Código Penal, llegando a la conclusión de que entre delito fiscal y defraudación hay, además de la simplemente cuantitativa, una diferencia cualitativa, un engaño especial o *mise en scène* para desorientar a los órganos tributarios. La consumación de esa conducta tendrá lugar una vez transcurrido el último momento hábil para efectuar el correspondiente ingreso, momento que corresponde determinar a la legislación tributaria y en el que la excusa absolutoria del artículo 61.2 tiene una evidente incidencia, pues, al declarar como retraso no punible todo aquel pago fuera de plazo que tenga lugar sin mediar requerimiento de la Administración, el «último momento hábil» para efectuar el pago habrá que referirlo siempre al inmediatamente anterior a la intervención administrativa.

Ramón PARADA afirma, por el contrario, en su Estudio Preliminar, que ha de dejarse en manos del juez penal, competente para condenar, la valoración y decisión sobre la excusa absolutoria, y critica esta medida en cuanto su aplicación «tropieza con grandes dificultades prácticas y pue-

de ser objeto de nuevos fraudes». He de decir que, precisamente para evitar uno de los fraudes que posibilitan las declaraciones complementarias, el nuevo Reglamento General de Recaudación —aprobado por Real Decreto de 20 de diciembre de 1990— ha establecido la imposibilidad de presentar declaración complementaria mediante entidades bancarias colaboradoras, transcurrido un mes desde el vencimiento del plazo de presentación voluntaria, con el fin de evitar maniobras fraudulentas para eludir la actuación inspectora (entregando el contribuyente al banco el impreso de declaración complementaria una vez recibido el requerimiento de la Inspección, y visando la entidad bancaria dicho impreso con fecha anterior al acuse de recibo del aviso de Inspección).

El capítulo V se dedica al estudio de la *extinción de la responsabilidad por la muerte del infractor*. El principio de intransmisibilidad de la sanción a la muerte del responsable es consecuencia de la personalidad de las medidas punitivas, conforme a la cual no se puede trasladar la responsabilidad a alguien que no haya cometido la infracción. Este principio del Derecho penal rige en el actual derecho sancionador administrativo, como lo demuestra la reforma en este sentido del artículo 89.3 de la LGT por la Ley 10/1985, pero su aplicación puede plantear problemas cuando el fallecimiento del infractor tiene lugar cuando ya haya recaído resolución firme, puesto que se requiere en este caso una nueva actuación administrativa que declare la ineficacia del acto anterior. Si la Administración no procede de oficio, los causahabientes del infractor tendrán que solicitar su declaración administrativa para poder acudir, en caso de denegación expresa o presunta de su petición, a los tribunales, pues si se limitan a alegar frente a la exigencia de pago la extinción de la responsabilidad y la Administración no se la reconoce, pueden ver cerradas sus vías de recurso judicial como consecuencia de la naturaleza reviso-

ra de la jurisdicción contencioso-administrativa, que impide que se varíen las pretensiones formuladas en vía administrativa, tal como ha puesto de manifiesto la STS de 30 de marzo de 1989.

Por lo que respecta a las personas jurídicas, realiza Blanca LOZANO un interesante excursus introductorio sobre el problema de su responsabilidad penal y administrativa, proponiendo una solución que, a modo de la adoptada en Alemania o Italia, armonice el sistema penal con el sancionador administrativo, pues tanto el principio *societas delinquere non potest* que rige en el primero, como la responsabilidad directa de la persona moral que se aplica en el segundo, plantean a juicio de la autora, por sí solos, problemas de justicia y de eficacia en la represión. Existen algunos pasos de nuestra legislación en esta línea, principalmente en materia tributaria. En cuanto a los efectos de la disolución de la persona jurídica sobre la sanción, en el caso de que la Sociedad se disuelva y liquide con sanciones pendientes, afirma la autora que se transmiten a los socios en proporción a su participación en el haber social, solución ésta que establece la LGT en el ámbito tributario y que, además de resultar coherente con la regla española de imputación directa de la sanción a la persona jurídica, es la única capaz de evitar que la creación de sociedades se utilice como un medio para lograr la transgresión del ordenamiento.

Al análisis de la *condonación administrativa* dedica Blanca LOZANO el capítulo VI de la obra. En nuestro Derecho penal se recogen dos medidas de gracia, la amnistía y el indulto particular, a cuyo estudio dedicó la autora su contribución a la obra homenaje a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre la Constitución española*. La aplicabilidad de la amnistía al ámbito sancionador administrativo no ofrece dudas para la autora, dada la identidad sustancial entre la sanción penal y la administrativa como manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, de tal

forma que, salvo exclusión expresa por la Ley concedente de la amnistía, las infracciones administrativas han de considerarse incluidas en el beneficio por ella otorgado. En el ámbito tributario, el artículo 10.f) de la LGT prevé la concesión por ley de «perdones, condonaciones, rebajas, amnistías o moratorias», posibilidad que el legislador ha utilizado con frecuencia y de la que tenemos ejemplos muy recientes, condicionando normalmente la concesión del perdón a la regularización voluntaria por el infractor de su situación tributaria, ante la incapacidad de los órganos de Hacienda para luchar contra el fraude. Esta razón de índole pragmática no justifica desde el punto de vista jurídico, a juicio de la autora, que se excepcione la aplicación general de la ley, por lo que tales disposiciones de amnistía o moratoria fiscal producen una vulneración del principio de igualdad entre quienes cumplieron sus obligaciones fiscales a tiempo y quienes resultaron amnistiados.

Por lo que respecta al indulto particular, que Ramón PARADA considera en el Estudio Preliminar atentatorio al principio de igualdad y productor de gran injusticia atendiendo a criterios comparativos, existe en sede administrativa una técnica de idénticos efectos y similar configuración al indulto penal, como es la condonación administrativa que permite a la Administración perdonar la sanción impuesta. La autora plantea, a este respecto, la interesante cuestión de si los actos sancionadores, al fin y al cabo actos de gravamen, pueden ser libremente retirados por la Administración sin seguir procedimiento alguno. La respuesta de Blanca LOZANO es negativa, argumentando que los actos sancionadores están dentro de la lógica judicial de actos garantizados del derecho, como ya señalara PARADA, y por ello resulta aplicable a los mismos el principio de oficialidad u obligatoriedad del ejercicio de la acción punitiva derivado del de legalidad, en virtud del cual la Administración se halla compelida a imponer la sanción prevista por el legisla-

dor, aunque considere que la acción u omisión de que se trate no debería ser sancionada o que la sanción es notablemente excesiva. Por lo que respecta a las sanciones pecuniarias, el artículo 30.2 de la Ley General Presupuestaria establece expresamente un límite general a su revocación, al prohibir «la concesión de exenciones, perdones, rebajas o moratorias en el pago de los derechos a la Hacienda Pública, sino en los casos y en las formas que determinen las leyes».

Analiza a continuación la autora los caracteres de la institución de la condonación administrativa, actualmente prevista en el artículo 89 de la LGT (además de en el Reglamento de Montes, de 22 de febrero de 1962). Especialmente problemáticos resultan la exigencia de la renuncia del infractor a todos los recursos para poder solicitar la condonación (artículos 89.2 LGT y 127.2 del Reglamento de Procedimiento para las Reclamaciones Económico-Administrativas), sobre la que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la S. de 26 de abril de 1990, declarándola no lesiva de derecho fundamental alguno, y la imposibilidad de recurrir la resolución que recaiga sobre la petición de condonación (arts. 89 LGT y 128.3 RPEA). A juicio de la autora, aunque la condonación administrativa es, como el indulto penal, una potestad esencialmente discrecional en cuanto a la oportunidad de su concesión y la extensión del beneficio, en su ejercicio existen numerosos elementos reglados que sí pueden ser objeto de control judicial, y esta potestad es susceptible, asimismo, de un *test* de confrontación con los parámetros de justicia y equidad en los que se fundamenta, pues sólo así la prohibición de recurrir puede conciliarse con los principios constitucionales que informan nuestro ordenamiento jurídico. Blanca LOZANO realiza, por último, una valoración global de la institución, en la que afirma que con la mejora del sistema de graduación de las sanciones tributarias esta figura ha perdido en parte

su razón de ser, aunque reconoce que el Tribunal Económico-Administrativo Central, por delegación del Ministro de Economía y Hacienda, realiza en la actualidad una prudente aplicación de la misma, exigiendo para su concesión la concurrencia de circunstancias realmente excepcionales que impulsen a quebrantar el principio de generalidad con que está concebida la sanción impuesta.

El capítulo VII se dedica, por último, a la *prescripción administrativa*. Se deja sentir en esta materia la falta de tratamiento general por el legislador, por lo que habrá que estar a las regulaciones que de la prescripción se realicen en cada uno de los procedimientos sancionadores especiales vigentes en el ordenamiento administrativo, pero muchas son las leyes especiales que tampoco contienen ninguna previsión al respecto, lo que ha sido causa de numerosos conflictos. Especialmente problemática resulta hoy la determinación del plazo aplicable en ausencia de previsión normativa, que ha llevado al Tribunal Supremo a seguir una línea jurisprudencial «quebradiza», de soluciones dispares entre sí, a cuyo análisis se dedica especial atención en esta obra. La disparidad de criterios sobre la duración de los plazos de prescripción es también una característica de las disposiciones legales que los regulan, junto con una tendencia a la ampliación de los plazos coherente con la mayor entidad de las sanciones pecuniarias que hoy impone la Administración. Por lo que se refiere al cómputo del plazo, hay que entender superada, como señala la autora, la regla que refiere el *dies a quo* al día en que la Administración tuvo conocimiento del hecho, pues tal norma equivale *de facto* a sancionar la imprescriptibilidad. Debe atenderse por ello al momento de la comisión de la infracción, tal como lo entienden la generalidad de las disposiciones legales que inciden en la materia, y tal como lo ha confirmado en pronunciamientos recientes el Tribunal Supremo.

La interrupción de la prescripción

se produce, al modo penal, desde que el procedimiento se dirija contra el culpable, volviendo a correr de nuevo el tiempo de prescripción cuando el expediente permanece paralizado por un plazo que la generalidad de las disposiciones fijan en tres o seis meses. Esta interrupción de la prescripción no podrá venir dada por cualquier comunicación que realice la Administración, pues la acción administrativa, para que posea eficacia interruptiva de la prescripción, habrá de ser conducente a la comprobación del hecho, y habrá de notificarse formalmente al infractor. La interrupción de la prescripción queda enervada cuando el procedimiento sancionador se paraliza, reanudándose desde ese momento el cómputo del plazo necesario para que ésta produzca la extinción de la sanción. Pero, además de la reanudación del plazo prescriptivo, la paralización del procedimiento puede producir también, en el derecho administrativo sancionador, otro efecto de distinto alcance y significación: la caducidad de la acción o del procedimiento para perseguir la infracción, caducidad que, aunque contemplada en el artículo 99 de la LPA sólo para los casos de expediente o trámite a instancia del interesado, actúa asimismo, como ha afirmado la jurisprudencia, en las hipótesis de inactividad administrativa acusada en procedimiento de oficio orientado a castigar una infracción de este orden. La garantía que esta caducidad de la instancia supone para el administrado, protegiéndole de posibles actuaciones administrativas dirigidas únicamente a la interrupción del plazo de prescripción, se ve muy mermada, como señala la autora, por una reciente línea jurisprudencial que exige, para que esta caducidad opere, además del transcurso de un plazo de seis meses a contar desde la notificación de cada uno de los actos definidores del procedimiento sancionador, un requerimiento del particular —a modo de denuncia de mora— y el transcurso de un nuevo plazo que, por coherencia con el ar-

tículo 99 LPA, tendrá que ser de tres meses, sin que la Administración impulse el trámite siguiente.

Estos son, en fin, algunos de los temas tratados en esta excelente monografía, que incide en uno de los aspectos menos conocidos y más complejos del Derecho sancionador administrativo, y que es el fruto de una exploración minuciosa de nuestra legislación y jurisprudencia, así como de las últimas soluciones del Derecho comparado. Es, desde luego, un libro de inexcusable lectura para toda persona interesada en profundizar en el ámbito de las sanciones administrativas.

Magdalena SUÁREZ OJEDA

MARTÍN REBOLLO, Luis (ed.): *El futuro de las Autonomías Territoriales. Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria-Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1991, 331 páginas.

1. Aunque con mucho retraso, aparecen finalmente publicadas las ponencias y debates que tuvieron lugar en el seno de las Jornadas sobre Comunidades Autónomas celebradas en Santander del 22 al 25 de marzo de 1988, organizadas por la Facultad de Derecho y dirigidas por don Luis MARTÍN REBOLLO (1).

Idóneo fue el momento de celebración de estas Jornadas cuando, transcurridos ya cinco años desde la aprobación de los Estatutos de las Autonomías del artículo 143.2 de la Constitución, los foros políticos españoles comenzaban a plantearse la posibilidad de proceder a la ampliación e

(1) Sobre el desarrollo de estas Jornadas puede verse Vitelio M. TENA PLAZUELO, *Crónica de las Jornadas sobre Comunidades Autónomas celebradas en Santander entre los días 22 y 25 de marzo de 1988*, núm. 119 de esta REVISTA, mayo-agosto 1989, págs. 419-431.

igualación competencial de estas Autonomías menores o de segundo grado (2). Era, pues, el momento propicio para hacer el balance de costes, resultados y perspectivas del modelo español de Estado complejo que la Constitución de 1978 había puesto en funcionamiento.

Pues bien, tres años más tarde, la publicación de las opiniones de los especialistas que intervinieron en aquellas Jornadas no sólo tiene interés para el recuerdo, sino que sigue siendo oportuna en atención a la situación actual del panorama autonómico español.

Ciertamente, entre marzo de 1988 y la publicación de este libro, el balance presenta, con algunas matizaciones, un estado de situación, jurídicamente hablando, muy similar.

La ampliación competencial sigue reclamándose desde las Comunidades Autónomas denominadas menores; el Senado carece aún de cualquier contenido territorial específico; la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de distribución competencial se ha reiterado y matizado, sin producirse cambios esenciales, y la práctica autonómica no ha introducido novedades sustanciales aunque sí nuevos problemas.

Por eso comprobaremos cómo este libro, pese al tiempo transcurrido, puede muy bien servir como exponente de la realidad autonómica española con sus aciertos y sus inconvenientes, y sus propuestas, sometidas a discusión en los debates que el libro refleja, mantienen la misma vigencia que en el momento en que se formularon por los veinte especialistas cuyas intervenciones ahora se publican.

2. El libro, de agradable presentación y fácil lectura, se estructura en ocho ponencias, a algunas de las cuales se añade el comentario crítico, de refuerzo o contrapunto, según los casos, que respecto de ellas realiza-

ron los intervinientes en las mesas redondas que siguieron a su exposición oral durante las Jornadas.

Las dos primeras intervenciones —a cargo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y J. TORNOS MAS— abordan, entre otras, la cuestión más estrechamente ligada con el título de la obra, esto es, con el futuro de las Autonomías Territoriales. Se trata del problema de la ampliación del nivel competencial de aquellas Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía lenta del artículo 143.2 de la Constitución.

La doctrina ha venido aceptando sin inconvenientes el carácter transitorio de esta situación de desigualdad competencial, cuyo mantenimiento por un período mínimo de cinco años desde la aprobación de los Estatutos resultaba obligado por imperativo del artículo 148.2 de la Constitución. Pero una vez vencido dicho plazo en todas las Comunidades Autónomas, *debe* procederse ya a la ampliación competencial? No se trata de formular juicios de oportunidad política, sino de preguntarse, en términos estrictamente jurídicos, primero, si existe el derecho, y la correlativa obligación, a la ampliación competencial y, segundo, cuál sea el instrumento más apropiado para llevar a cabo la ampliación.

Según la opinión del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (que sustancialmente comparten R. GÓMEZ-FERRER y J. SALAS), la transitoriedad y homogeneidad tendencial de las previsiones constitucionales en este ámbito no significan un verdadero derecho subjetivo de las Comunidades a la ampliación. Esto es, no significa que transcurridos cinco años, a propuesta de las Comunidades —por inicio de una reforma estatutaria tendente a la ampliación—, *tenga* que ratificarse por el Estado (mediante ley orgánica) la ampliación competencial propuesta. Solución esta última que defiende el profesor L. COSCULLUELA, como respetuosa con el principio dispositivo contenido en la regulación constitucional de la autonomía y con el principio de igualdad.

(2) Al respecto, el periódico «El País» de 14 de marzo de 1988.

BIBLIOGRAFIA

La alternativa a una ampliación competencial mediante reforma estatutaria (art. 148.2) se encuentra en el artículo 150.2 de la CE. Todos los autores coinciden en afirmar que esta vía debe descartarse si lo que se pretende es realizar una transferencia genérica de competencias, evitando la reproducción de las desafortunadas LOTRACA y LOTRAVA; en cambio, si se opta por transferencias o delegaciones sectoriales o específicas en determinadas materias o incluso por una lista más general de competencias (pero no por una transferencia genérica), las leyes del artículo 150.2 podrían satisfacer muy bien las exigencias del principio de homogeneización a que se ha hecho referencia. Por esta vía era por la que, en 1988, parecía inclinarse el Gobierno socialista, pero hasta hoy, 1991, no se ha producido pronunciamiento definitivo alguno en favor de ninguna opción.

En este mismo ámbito de la distribución competencial se abordaron también los problemas de la relación entre la legislación básica estatal y la legislación autonómica de desarrollo en las materias de competencia compartida según este sistema. J. TORNOS MAS se centró, en concreto, sobre el concepto de normas básicas, analizando la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde una concepción material de las bases, justificada en razones coyunturales (principalmente, aprovechar la legislación estatal preconstitucional para que no quedase limitada la capacidad legislativa autonómica de desarrollo), hasta la inserción de criterios formales y funcionales que limitasen la concepción material. Esta evolución jurisprudencial fue, tres semanas después de la celebración de las Jornadas, explícitamente reconocida por el Tribunal Constitucional en la STC 69/1988, de 19 de abril, cuyos Fundamentos Jurídicos 5 y 6 recoge, acertadamente, el libro.

3. La tercera ponencia del libro responde también, perfectamente, al examen del futuro de las Comunida-

des Autónomas. Desde la perspectiva del futuro de nuestro Estado complejo en el marco de las Comunidades Europeas y de los mecanismos de aplicación y desarrollo del Derecho comunitario, se aborda la integración de las Comunidades Autónomas en el sistema institucional al que compete tal función. La inaplicación del Derecho comunitario y la potencial intromisión estatal en el ámbito autonómico al amparo de títulos internacionales fueron algunas de las cuestiones planteadas por S. MUÑOZ MACHADO, y cuyo interés permanece todavía presente.

4. E. AJA, EMBID IRUJO, I. MOLAS y MONTERO GIBERT se ocuparon de estudiar los Parlamentos autonómicos, verdaderas instituciones de representación que encarnan la traducción autonómica del principio de soberanía popular. Se pusieron de relieve las características específicas de la institución parlamentaria (reducida base electoral, menor número de representantes y mayor representatividad que en el ámbito estatal, capacidad legislativa materialmente más delimitada, mayor importancia del control al Ejecutivo por el predominio de la función ejecutiva en las Comunidades, etc.), discutiéndose sobre la adecuación a las mismas de los procedimientos de funcionamiento de estas Cámaras en cuanto a la actividad legislativa y de control del Ejecutivo autonómico. La oportunidad del vigente sistema electoral de listas cerradas, la deficiente calidad de las leyes autonómicas (3), la falta de acercamiento y participación de los ciudadanos, las escasas técnicas de control del Ejecutivo —especialmente de los Consejeros autonómicos—, el mimetismo estatal,

(3) Sobre este problema ha aparecido recientemente la obra colectiva *La calidad de las leyes*, «Colección Informes y Documentos», Parlamento Vasco, 1989, 402 páginas. Existe una reseña de la misma, a cargo de B. LOZANO, en esta REVISTA, núm. 123, septiembre-diciembre 1990, págs. 454-457.

la falta de integración de las Comunidades en la formación de las decisiones estatales, la ausencia de carácter territorial en el Senado, la desinformación y el desinterés ciudadano, el desencanto electoral, la falta de arraigo social de la institución parlamentaria y otros problemas que se pusieron de manifiesto en aquellas Jornadas no han sido erradicados todavía de nuestra vida autonómica y mantienen la vigencia de estas ponencias, contenido del libro que se comenta.

5. El arraigo definitivo de las Comunidades Autónomas y la asunción por éstas de las funciones que les corresponden en el modelo de descentralización política que se pretende en un Estado complejo como el nuestro depende, en buena medida, del funcionamiento del complejo organizativo e institucional que constituye la Administración autonómica. De ahí que en el futuro de las Comunidades Autónomas juegue un importante papel el modo en que se organice la Administración y se doten sus órganos del personal necesario para atenderlos. De este aspecto organizativo y burocrático de la Administración autonómica se ocupó L. PAREJO ALFONSO, haciendo, primero, una exposición comparada de los modelos de organización y función pública en las Comunidades Autónomas y pasando, después, a comentar los datos y conclusiones que podían deducirse de la comparación realizada. El mimetismo respecto de la organización central, periférica e institucional de la Administración estatal en las Comunidades Autónomas, la mala coordinación y mutua desconfianza entre Diputaciones y Municipios, cuyas infraestructuras se desaprovechan, y el incomprensible crecimiento de la Administración estatal cuando, en buena lógica, la transferencia de competencias hubiera debido suponer una reordenación y reagrupación de las estructuras organizativas estatales, eran algunas de las notas características del Estado autonómico de 1988, que, al publi-

carse ahora el libro de aquellas Jornadas, continúa adoleciendo de la vertebración adecuada entre los entes territoriales que le conforman conjuntamente.

En cuanto a la función pública autonómica, paralelamente a la celebración de las Jornadas se estaba tramitando la Ley 23/1988, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley 30/1984, de 3 de agosto), algunos de cuyos preceptos habían sido anulados por la STC 99/1987, de 11 de junio. Aquella Ley fue aprobada, finalmente, con fecha 28 de julio, siguiendo las indicaciones contenidas en la sentencia constitucional (4), que entendía que la reserva legal constitucionalmente establecida para el estatuto de los funcionarios públicos exigía que la ley contuviese, al menos, los criterios materiales para determinar los puestos que debían ser cubiertos con funciona-

(4) El profesor S. MARTÍN-RETORTILLO aprovechó la ocasión para referirse a las denominadas sentencias interpretativas, entre las que se halla la STC 99/1987, y en donde «aparte de los específicos pronunciamientos de inconstitucionalidad de preceptos concretos, se encuentran razonamientos en los que, sin señalar la inconstitucionalidad de un texto, sí se apunta, al menos, su falta de perfección o corrección».

Me parece oportuno hacer aquí mención de una reciente sentencia del Tribunal Constitucional italiano (S. 453/1990, de 26 de septiembre-15 octubre) que realiza un interesante pronunciamiento interpretativo. En esta sentencia, el Tribunal anula una ley siciliana por entender que, al establecer un procedimiento de selección de empleados públicos locales, no se respetaba el principio de imparcialidad, ya que en las comisiones evaluadoras de los concursantes no se exigía la presencia, como mínimo, mayoritaria de expertos o técnicos con la cualificación adecuada para valorar los méritos y capacidades de los aspirantes. Interesa destacar, pues, el modo en que el Tribunal sugiere al legislador de la región de Sicilia que su ley será constitucional sólo si contempla esa participación mayoritaria de personal técnico cualificado.

narios y los que podrían atenderse con personal laboral. En el anulado artículo 15.1 de la Ley 30/1984, la fijación de tales criterios se delegaba en el Ejecutivo, con desprecio de la reserva legal. También se aprecia en la Ley de reforma una influencia de los modelos autonómicos desarrollados de acuerdo con lo previsto en el básico artículo 11 de la Ley 30/1984.

Otros aspectos más concretos de esta legislación, que se pretendía provisional, se ponen de manifiesto en las intervenciones de los demás participantes (F. LÓPEZ-RAMÓN, S. MARTÍN-RETORTILLO y J. M. CASTELLS ARTECHE), que, en general, coinciden en afirmar la necesidad de lograr un verdadero Estatuto de la Función Pública, que ni existía entonces ni existe ahora, tres años después.

6. También en la ponencia de T. FONT I LLOVET, sobre «Administración Local y Comunidades Autónomas», se pone de relieve la falta de vertebración entre los entes territoriales del Estado: los niveles administrativos intermedios, las Diputaciones, no han sido interiorizadas por las Comunidades Autónomas. Interiorizar no significa, por supuesto, reducir la autonomía institucionalmente garantizada de estos entes (5), sino justamente lo contrario: aprovechar el carácter bifronte de los entes locales, que puede satisfacer las exigencias de su autonomía y las necesidades de quienes (Estado o Comunidad Autónoma) los utilicen instrumentalmente (con la suficiente dotación financiera, lógicamente). Esta compartición de las funciones políticas en sus ámbitos respectivos es el verdadero significado de la autonomía que la Constitución garantiza. Así lo explica el máximo intérprete de la Constitución en su STC 214/1989, de 21 de diciembre, cuyos fundamentos

(5) Entre otras, las SSTC 32/1981, de 28 de julio (sobre las Diputaciones catalanas); 84/1982, de 23 de diciembre; 27/1987, de 27 de febrero (sobre las Diputaciones valencianas), y, la más reciente, 214/1989, de 21 de diciembre.

jurídicos más relevantes recoge el libro y en donde el Tribunal —una vez más— pone de manifiesto el verdadero alcance de la autonomía local y su garantía institucional.

Debe recordarse que esta sentencia fue la que declaró inconstitucional diversos preceptos de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, a instancias de los recursos presentados en 1985 por Galicia y Cataluña. Entre los preceptos anulados se encuentra el artículo 5 de la LRBRL, que establecía un orden de prelación de las normas aplicables en materia de régimen local. Ahora bien, como la competencia legislativa en este ámbito está dividida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dicho precepto se convierte en norma interpretativa del bloque de constitucionalidad que rige esta materia, y es esta naturaleza de «norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, la que hace el precepto constitucionalmente ilegítimo», según el tenor de la sentencia que comentamos (Fundamento Jurídico 5.º). Continúa diciendo el Tribunal Constitucional que «el orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad, sin que uno de los elementos de esta realidad compuesta, en este caso el legislador estatal, pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que él mismo hace». El legislador, estatal o autonómico, aunque deba interpretar el bloque de constitucionalidad para ejercitar sus competencias, no puede pretender imponer esa interpretación, pues esta función corresponde, exclusivamente, al Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo previsto en su ley reguladora y en la propia Constitución, como ya lo había declarado en otra célebre sentencia, en que declaraba la inconstitucionalidad de la LOAPA, de 5 de agosto de 1983 (6).

(6) La STC 76/1983, de 5 de agosto («BJC» núm. 30, págs. 1095 y ss.), decía, en su Fundamento 4.º, que «al Tribunal Cons-

7. La séptima ponencia, a cargo de E. ALBERTI, se ocupó del principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de los medios, jurídicos o no, a través de los que podía instrumentarse esa colaboración. En función del medio, señala el autor, puede diferenciarse de la colaboración obligatoria (impuesta por la misma regulación competencial), una colaboración que, en muchas ocasiones, se lleva a cabo de manera espontánea e informal y cuyos resultados son también, según el ponente, altamente positivos. J. BERMEJO VERA, sin embargo, rechazó, por insuficiente, esta colaboración espontánea, defendiendo la necesidad de que se llevase a cabo una verdadera institucionalización de la colaboración, a través de técnicas organizativas y de fórmulas jurídicas cuya efectividad sea real y no se entregue al voluntarismo de cada una de las partes.

8. En el último día de las Jornadas se estudió la financiación de las Comunidades Autónomas, cuestión fundamental para asegurar la realidad autonómica, puesto que ésta necesita no sólo de buenos propósitos, sino también de medios. J. M. PERULLES ROMERO es el autor de esta

titucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC), *custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos*, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél». Más adelante —letra c) del Fundamento— añade: «el legislador ordinario no puede dictar *normas meramente interpretativas* cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos».

ponencia, en la que hace una exposición diacrónica de la evolución del sistema de financiación autonómica y el respeto a sus principios rectores de autonomía y suficiencia: cobertura del coste efectivo de los servicios asumidos por transferencia de las competencias antes desempeñadas por el Estado y libertad en el gasto que permita el desarrollo de políticas propias, son las exigencias de estos principios.

Inicialmente, sin embargo, y por influjo del proceso de transferencias, la preocupación se centra sobre el principio de suficiencia; ésta es la óptica de la que podríamos denominar fase transitoria o inicial que partiría de la LOFCA.

Con posterioridad, tras la Ley 21/1986, de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, se inauguraría un período definitivo a cuya conclusión, precisamente ahora, en 1991, las Comunidades deberían estar dotadas de un sistema de financiación estable integrado por una serie de recursos de utilización incondicionada (tributos propios, tributos cedidos y participación en ingresos estatales) y otros condicionados en su gasto (subvenciones, transferencias corrientes y de capital adscritas a fines de política económica o social y transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial). Esta Ley, además, autorizó la cesión del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. En cambio, la cesión del IVA en su fase minorista, que se contemplaba en la LOFCA y en los Estatutos, no se ha llevado a cabo, pues el Estado alega dificultades técnicas para su cesión.

Estas y otras cuestiones fueron discutidas en la ponencia y subsiguiente debate, donde se puso de manifiesto la necesidad de establecer un modelo integral de financiación estatal, autonómica y local, y no soluciones sectoriales como las de la LOFCA o la más reciente Ley de Haciendas Locales.

9. Del último trabajo contenido en el libro es autor L. LÓPEZ GUERRA,

y en él se describe el desarrollo autonómico desde una posición muy concreta: la de la jurisdicción constitucional.

Apunta el autor tres fases bien definidas de este desarrollo: una primera, hasta la puesta en funcionamiento del propio Tribunal Constitucional, caracterizada por la incertidumbre general respecto del sistema autonómico previsto en el Título VIII de la Constitución; en un segundo momento, la incertidumbre comienza a disiparse por la concreción de los Estatutos de Autonomía y, poco después, por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (especialmente la producción doctrinal de los años 1982 y 1983); en la tercera fase, en la que el Tribunal se encontraba inmerso en 1988 pero que hoy puede considerarse concluida en sus aspectos esenciales, el Tribunal fue tejiendo la retícula minuciosa de la distribución competencial, los criterios determinantes del carácter básico de las normas estatales, los límites del poder financiero del Estado en su relación con las Comunidades Autónomas y otros aspectos de la división horizontal de poder que implica un Estado complejo.

Pero, pese al avance experimental, la transición autonómica no puede considerarse completada: no se ha producido todavía la necesaria y auténtica integración de las Comunidades Autónomas en la estructura del Estado.

Tras esta afirmación del ponente, se pone nuevamente de relieve la escasa vertebración entre los entes territoriales que conforman nuestro Estado. Hasta que esa articulación no se produzca, no extraeremos del modelo de descentralización política inaugurado por nuestra Constitución toda su potencial utilidad y eficacia.

10. Y, para terminar, junto a la transcripción de las intervenciones, la obra incluye un pequeño anexo documental con una referencia sumaria de normativa autonómica institucional (Estatutos, Reglamentos parlamentarios, leyes de financiación

y organización, etc.) y un resumen bibliográfico de las más importantes obras, generales o específicas, sobre el modelo autonómico. Un apéndice final con toda la jurisprudencia constitucional recaída entre 1980 y 1989 sobre el Título VIII de la Constitución, y sistematizada por materias, cierra este práctico libro, cuya consulta será, sin duda, de gran utilidad para quienes busquen un planteamiento claro y sumario de la actual situación del Estado autonómico español.

Marcos GÓMEZ PUENTE
Seminario de Dcho. Administrativo
Universidad de Cantabria

MARTÍNEZ MARÍN, Antonio: *El buen funcionamiento de los servicios públicos. Los principios de continuidad y de regularidad*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990.

Ante la insatisfactoria prestación que los usuarios sufrimos en elementales servicios que determinan y condicionan nuestra propia vida, el autor, como otros muchos juristas fascinados por el servicio público, formula en la Introducción de la obra una denuncia-defensa de su buen funcionamiento, impuesta por la constitucionalización del Estado Social de Derecho, en la medida en que éste se legitima en la acción, en la intervención, y no en la inhibición pública. En este contexto, los servicios públicos, aun siendo sólo una parte de la acción pública, es, al menos en nuestro país, de importancia vital, de modo que el buen o mal funcionamiento de los mismos califica o, por el contrario, descalifica al Estado en su conjunto, pues la responsabilidad es absolutamente pública.

No obstante, el autor, conectando con la Escuela del servicio público, no se pronuncia sobre la cuestión del *quantum* de intervencionismo, remitiendo la cuestión al legislador. Ahora bien, con independencia del nú-

mero mayor o menor de servicios públicos existentes en cada momento, subraya que es toda una exigencia jurídica que su funcionamiento sea bueno, en el sentido de acorde al principio de continuidad y regularidad, y al cual dedica los tres capítulos de que consta la obra, y que fue tratado, hace algunos años, por J. M. SALA ARQUER en una breve monografía: *El principio de continuidad de los servicios públicos. Sus orígenes en el Derecho español*, INAP, Madrid, 1977.

En el Capítulo I trata de la continuidad y regularidad como categorías jurídicas propias en la construcción doctrinal de la teoría del servicio público. Para ello ofrece una interesante síntesis de la teoría del servicio público en Francia —donde hace constar que si bien los postulados filosóficos de DUGUIT no triunfaron, sí lo hizo su intuición acerca del Estado Social, hoy en día institucionalizado— y en España, donde apunta que, a partir de los años cincuenta, la noción de servicio público sufrió, además de la crisis general que afectó a esta categoría en Francia —debido a causas sobradamente conocidas—, una crisis específica, determinada por el carácter del régimen político franquista como «sistema de poder» frente al «sistema servicial», lo cual influiría en una crisis específicamente doctrinal española.

En el Capítulo II aborda los conceptos de la continuidad y de la regularidad, como elemento esencial de la noción de servicio público y principales principios determinantes de su régimen jurídico. Para ello trata de la constitucionalización en los artículos 24, 28 y 37 del mantenimiento de los servicios esenciales como positivación al más alto grado legal de la continuidad y regularidad, si bien explica que la noción de servicios esenciales es más amplia que la de servicio público, puesto que un servicio esencial para la comunidad puede ser de titularidad privada o de titularidad pública, en cuyo caso es un servicio público. Por ello se lamenta de que se haya constitucionalizado la

expresión de servicios esenciales en lugar de la tradicional de servicio público, lo cual ha podido significar un retroceso en la construcción de la teoría del servicio público, debido a la dificultad real de construir una doctrina sobre el servicio esencial, dada su amplitud y heterogeneidad y diferenciada naturaleza jurídica de los servicios públicos y de los servicios esenciales privados. En cuanto a la significación de los principios de continuidad y regularidad, superando sentidos cronológicos y formalistas, afirma que consisten en el deber que tiene la Administración y el consiguiente derecho del usuario a exigir una prestación adecuada y satisfactoria con que solucionar su necesidad.

En el Capítulo III trata de referir, de un modo aproximativo y adecuadamente ilustrado por la jurisprudencia clásica y reciente, las consecuencias jurídicas de la continuidad y de la regularidad, como determinantes en buena medida del régimen jurídico-administrativo de los bienes de dominio público, de las personas vinculadas al servicio y de la propia actividad administrativa.

Respecto a los bienes de dominio público, subraya el autor cómo el destino servicial fundamenta su mismo régimen jurídico, que presentaría así un carácter instrumental. De este modo, los principios de continuidad y regularidad serían el fundamento material de la intangibilidad de los bienes afectados al servicio público ante cualquier título jurídico o decisión judicial, de los condicionamientos a su utilización para otras actividades, y de su desafectación —aun contra cláusulas contractuales— del criterio realista de la afectación o desafectación como determinante, frente a toda apariencia o título formal, de la calificación de un bien como demanial o no, y, en fin, fundamenta la especial protección penal de los bienes vinculados funcionalmente a los servicios públicos.

En cuanto a las personas vinculadas a los servicios públicos, la exigencia de continuidad y regularidad fundamentaría el carácter estatutario

de la relación funcionarial —en la que la renuncia carece de validez si no es aceptada—, y el ejercicio de las competencias administrativas por personas no titulares de las mismas —casos de delegación, sustitución o suplencia, funcionarios de hecho, de colaboración de los particulares en el funcionamiento de los servicios públicos—, así como de la protección penal y disciplinaria. En cuanto a la huelga del personal de los servicios públicos, apunta cómo en esta primera década, y a falta de la ley orgánica correspondiente, el contenido del derecho de huelga se ha restringido mínimamente y, a la vez, el servicio esencial se ha prestado en un nivel mínimo. Es decir, la armonización de los derechos encontrados se ha concretado a la baja para la colectividad y a la alza para los huelguistas. Ante esta situación defiende una mayor limitación del derecho de huelga cuando se realice en los servicios esenciales, para lo cual propone la sustitución de la expresión «servicios mínimos» por «servicios suficientes», al objeto de que el interés general prevalezca sobre el particular. No obstante, una línea diversa que desvincula la noción de servicios esenciales de la teorización sobre el servicio público y su necesaria continuidad, conectándola, en cambio, a la satisfacción de derechos fundamentales, puede encontrarse en A. BAYLOS GRAU, *Derecho de huelga y servicios esenciales*, Ed. Tecnos, 1988.

Respecto a las consecuencias jurídicas del principio de continuidad y regularidad en el régimen de los actos administrativos, señala cómo este principio es el fundamento material de la más notable y genuina característica de los actos administrativos —su ejecutoriedad—, sin que este fundamento real sea incompatible con su fundamento formal —la presunción de legalidad—, pues explica la *ratio* de esta característica legalmente positivada.

Por último, en cuanto a los contratos administrativos, el autor subraya el carácter instrumental y dependen-

tista de esta categoría, respecto de la cual el servicio público es el fin, principio u objeto. De este modo, la continuidad y regularidad serían el fundamento material de los impropriadamente denominados privilegios y prerrogativas de la Administración, en concreto del *ius variandi*, de la modulación de la *exceptio non adimpleti contractus* frente al incumplimiento de la Administración, de las facultades de policía y de interpretación unilateral de los contratos administrativos, entendidos como facultades regladas para garantizar el deber público de asegurar la prestación.

La obra cumple sobradamente su objetivo declarado de explicar y fundamentar una parte del Derecho Administrativo en el derecho-deber al buen funcionamiento de los servicios públicos, y se orienta decididamente en la línea doctrinal de defensa e impulso de la teoría del servicio público como categoría jurídica central del Derecho Administrativo.

Severiano FERNÁNDEZ RAMOS

PATAULT, Anne-Marie: *Introduction historique au droit des biens*, Ed. Presses Universitaires de France (Collection Droit Fondamental, Droit Civil), París, 1989, 335 págs.

La obra de Anne-Marie PATAULT, profesora de la Universidad de Nancy II, examina el desarrollo del derecho de propiedad en Francia desde la Edad Media hasta nuestros días. Contiene no sólo el análisis del derecho francés «general», sino las especialidades que hubo en muchas de las regiones francesas en cada momento. El libro está estructurado en tres partes. La primera de ellas (págs. 15-139) estudia el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles en el derecho consuetudinario, que con mayor o menor intensidad llega desde el derecho medieval hasta la Revolución francesa. En la segunda (páginas 141-277) estudia la evolución del derecho de propiedad desde la Revo-

lución francesa hasta la actualidad, incluyendo un primer capítulo en el que se estudian las corrientes de pensamiento que impulsaron el cambio desde la pluralidad de propiedades hasta el exclusivismo. La tercera parte, mucho más breve que las anteriores (págs. 279-307), está dedicada al estudio de los bienes muebles. En cada capítulo se contiene una referencia bibliográfica para aquellos que quieran ir «más lejos» en el estudio de cada punto, que comprende, asimismo, ciertos datos complementarios sobre cada uno de los apartados tratados en el capítulo. Un índice de nombres citados y otro analítico, usualmente introducidos en las obras europeas por su gran utilidad, completan la obra.

El derecho de propiedad ha tenido un contenido diverso a lo largo de la historia. Dejando a un lado el concepto romano de propiedad, que cae fuera del estudio que comentamos, en la Edad Media el derecho de propiedad está ligado a dos ideas: de una parte, el considerar la propiedad no como un derecho absoluto, sino como el aprovechamiento del fundo; de la otra, muy interrelacionada con la anterior, admitir la coexistencia de dos o más propiedades sobre un mismo fundo. Este sistema se mantuvo «puro» durante la Alta Edad Media, para terminar degenerando en un sistema de interrelación de poderes ligados a la propiedad de la tierra, conocido generalmente como sistema feudo-señorial. En este segundo momento de la evolución medieval del derecho de propiedad encontramos formas que suponen una vinculación entre el tenedor de la tierra y ésta, entendiendo esto último tanto en un sentido liberador como opresor del ocupante, por cuanto que había fundos que suponían la sujeción del individuo al mismo, a la par que al señor, y otros que, por el contrario, eliminaban las ataduras del tenedor al señor; en segundo lugar, encontramos una forma de propiedad «libre», pero no en un sentido absoluto, sino relativo, puesto que hay que entenderla por oposición al

sistema feudal. En tercer lugar, encontramos diversas propiedades que no crean dependencia personal del tenedor a la tierra, comprendiéndose aquí diferentes formas de propiedad común, como la de la comunidad familiar, la del pueblo o la del linaje; además de las nacidas del arrendamiento. No obstante esta variedad de formas de propiedad, mantienen todas un nexo común que la autora pone de manifiesto: la propiedad es aprovechamiento y, como aprovechamiento que es, caben múltiples propiedades simultáneas, tanto permanentes como temporales. Es preciso añadir una última nota a la propiedad medieval, el inmovilismo, consecuencia ineludible de la pluralidad de propiedades, por cuanto que una simple modificación en el sistema de relaciones traía como consecuencia la desestabilización del sistema. Tras haber observado cómo el derecho de propiedad dio lugar a una multitud de formas, la autora del estudio señala que esas formas dieron lugar a un conjunto de relaciones, jurídicas o no, entre los hombres que conectó los dos aspectos, real y obligacional, de la relación, de tal modo que la falta de uno de ellos supuso la no creación del otro. Así, la conexión entre los dos aspectos puede ser el resultado de un doble contrato (como la concesión de un feudo), de un acto único (renta real), a veces implica una reverencia (censo) o se inscribe en el uso del lugar (donde se encontrarían algunas de las propiedades comunes).

Anne-Marie PATAULT pone de manifiesto cómo la Edad Media no es sólo el período en el que esta multiplicidad de formas se crean, sino, además, el momento en el que se produce en Europa la recepción del Derecho romano. Los juristas medievales, seducidos por el orden y la claridad de la propiedad romana, intentaron conciliar ambas concepciones del derecho de propiedad, de una propiedad por fundo en Roma a la posibilidad de que existiera una gran pluralidad en el Medioevo. Pero, como señala la profesora, lo que en realidad

los glosadores y sus continuadores durante la Edad Moderna estaban haciendo era construir las bases teóricas de la propiedad libre, que surge tras la Revolución francesa. La autora señala, asimismo, el efecto jurídico perturbador que trajo consigo este intento conciliador, que distorsionó la realidad teórica y fáctica del derecho francés de la época.

La obra de la Revolución trajo consigo una modificación radical en la concepción de la tierra. Partiendo del modelo de propiedad romana, desde la aprobación de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, el 4 de agosto de 1789, en que se anula el feudalismo hasta la aprobación del Código civil, en 1804, los revolucionarios siguieron un camino, descrito en la obra, que concluye con la transformación radical de los bienes inmuebles en Francia. La sorpresa para el lector puede venir cuando la autora señala cómo, pese a la obra revolucionaria, en la que el derecho de propiedad, como mero espejo supraestructural de la nueva situación económica, es transformado afirmando el derecho de disponer de los bienes sin más limitación que la que contengan las leyes, la labor de la jurisprudencia trajo consigo la permanencia durante algún tiempo de las propiedades simultáneas sobre el mismo fundo, por cuanto declaró derecho supletorio, no obligatorio, los artículos 544 (plenitud de los poderes del propietario), 546 (que reconoce al propietario de un fundo la propiedad de todo aquello que se le une o incorpora) y el 552 (que daba al propietario de un fundo el dominio del subsuelo o el sobresuelo), con el contrasentido de considerar cada una de las propiedades como exclusivas.

No obstante esta corrección jurisprudencial, que se mantuvo durante buena parte del siglo pasado, es innegable que la Revolución cambió la concepción de la propiedad inmueble, que, con las excepciones que señala la autora, pasa a estar dominada por la idea del exclusivismo, que tuvo su mayor apogeo durante el

siglo XIX. Pero, como nos muestra PATAULT, la Revolución no sólo supuso un ataque a las propiedades simultáneas, sino que, además, dirigió sus ataques contra la propiedad comunitaria, y contra alguna de las propiedades de las personas morales que fueron nacionalizadas. Al mismo tiempo que esto ocurría, la Revolución reconoce expresamente la propiedad de los grupos de personas privadas, mediante la elaboración de la teoría de la persona moral-ficción, que le concedía menor protección que la propiedad de las personas físicas. Al igual que con el resto de las controversias que surgieron durante la Revolución, la profesora de Nancy explica con detalle uno de los puntos centrales del sistema de bienes, la publicidad o no de las transmisiones patrimoniales, punto sobre el cual los revolucionarios franceses dieron varios vaivenes hasta adoptar el sistema de publicidad, solución ésta que fue adoptada ya en las ciudades alemanas durante la Edad Media.

La solución exclusivista, adoptada en el siglo XIX, tiene, como señala la autora, una corta vida en estado de pureza. La evolución de la sociedad desde el siglo pasado, las necesidades de la población, el mejor aprovechamiento de la riqueza y el cambio en las ideas hace que se modifique de nuevo la concepción sobre el número de propiedades que pueden coincidir sobre un mismo fundo, ya que se aprecia una tendencia en la actualidad al renacimiento de las propiedades coincidentes.

La última de las partes en que está dividido el libro está dedicada a los bienes muebles. El que esta parte sea bastante más breve que las anteriores no es síntoma de una falta de importancia del tema para la autora, sino el reflejo de que la realidad histórica del derecho de los bienes muebles es bastante menos compleja. A lo largo de las páginas podemos observar las distintas manifestaciones de la propiedad de bienes muebles, tales como el dominio que el titular ejerce sobre la cosa, los distintos aspectos

de la comercialidad del bien mueble y, por último, la apropiación por ocupación del bien.

Para concluir la presentación de esta obra sobre el desarrollo histórico del derecho francés de propiedad, vamos a fijar la atención en un aspecto de carácter formal, pero que incide sobre el tipo de obra de que se trata. En efecto, las notas que aparecen al pie de las páginas de una obra parecen indicar que ésta es el resultado de una labor de investigación. De igual modo, cuando el autor de la obra se limita a dar una referencia bibliográfica, ya sea al comienzo como al final de los capítulos, se indica que éste ha realizado una labor de síntesis de las investigaciones que otros han realizado; es, si se quiere, una labor de carácter informativo de los conocimientos que existen sobre un tema. Ello indica, de igual modo, el tipo de lector al que está destinado, más especializado aquel a quien está destinada la obra con abundancia de notas y citas, que puede dar pie a una posterior labor de investigación.

En esta obra, como ya se señaló con anterioridad, existe al final de cada capítulo una referencia bibliográfica *pour aller plus loin* en los conocimientos sobre cada uno de los apartados, completada, asimismo, con ciertos datos que completan la referencia bibliográfica. Ello nos indica que se trata de una obra «divulgativa», lo que aparece ya con el título. Pero, al mismo tiempo, la autora introduce a lo largo de las páginas una serie, no extensa pero sí suficiente, de notas situadas al pie de las páginas; lo que demuestra que, aunque el carácter divulgativo de la obra sea predominante, la profesora de Nancy aporta las referencias de donde ha realizado o completado ella misma una labor de investigación, y a partir de la cual se puede profundizar en el estudio de la evolución histórica del derecho francés de bienes.

Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime F.:
La privatización de la empresa pública, Ed. Montecorvo, Madrid, 1991.

El protagonismo del Estado en el mundo económico es ya algo habitual en nuestra época; intervencionismo que tuvo su origen en la necesidad de que el Estado tomase las riendas de determinadas actividades económicas y sociales que redundan en beneficio de la colectividad (1).

No obstante, podemos observar cómo en la actualidad, sobre todo en los países occidentales, la tendencia es la de la reducción del protagonismo estatal en el desarrollo de la actividad económica, acusándose una importante disminución del intervencionismo administrativo (2). De esta manera constatamos la expansión del fenómeno privatizador, contrario a la anterior política nacionalizadora. Muestra de ello la tenemos en Francia, donde, tras la experiencia nacionalizadora de 1982 (3), se ha producido una inversión del proceso que ha tenido su plasmación en la Ley de 2 de julio de 1986, por la que se decide la privatización de 64 empresas. Esta medida de «marcha atrás» trae su propia causa en el crecimiento del

(1) La realidad nos enseña con claridad cómo existen una serie de factores socioeconómicos que resultan clave para la organización económica y social en los modernos Estados —v. gr., Banca, seguros, energía, etc.—, por lo que éste, en todos los países, ejerce sobre tales un intenso control, dado que el interés general encuentra su plasmación en dichos sectores. Sobre este punto, ver ARINO ORTIZ, «La empresa pública», en el libro colectivo *El modelo económico en la Constitución española*, vol. II, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, pág. 112.

(2) Sobre este punto, ver MARTÍN MATEO, *Liberalización de la economía. Más Estado y menos Administración*, Ed. Trivium, Madrid, 1988, pág. 3.

(3) Sobre esta cuestión pueden consultarse, con carácter general, los trabajos de L. FAVOREAU, *Nationalisations et Constitution*, Ed. Económica, París, 1982, y A. DELION y M. DURUPTY, *Les nationalisations 1982*, Ed. Económica, París, 1982.

sector público francés tras la nacionalización, que se convirtió en el objeto de numerosas discusiones por cuanto su volumen se consideraba excesivo y escasa la contribución al desarrollo de la economía nacional (4). Esta medida, como apunta D. PENE, obedeció a criterios de eficiencia económica y también, por supuesto, a argumentos de carácter ideológico (5).

Este fenómeno privatizador es general en toda Europa, habiendo incidido en países como Gran Bretaña, Italia o Alemania (6). España no se ha quedado atrás ante este fenómeno y, como constata MARTÍN MATEO, se ha producido una importante serie de privatizaciones de empresas públicas, como Campsa, Repsol, Seat, entre otras muchas.

Pues bien, a estudiar este incipiente e importante proceso privatizador ha dedicado sus esfuerzos RODRÍGUEZ-ARANA, esfuerzos que han concluido positivamente en el interesante libro que reseñamos. El objeto del estudio, que utiliza abundante literatura anglosajona, es la privatización de la empresa pública, privatización que supone una clara manifestación del momento de declive que el sector público sufre frente al sector privado y que, como bien señala el autor (págs. 76-77), tiene su apoyo en razones financieras, por cuanto permite la reducción del déficit de las Administraciones públicas; razones económicas, ya que la priva-

tización supone una forma de mejorar la eficiencia a todos los niveles de la empresa, facilitando su adaptación a la nueva situación económica; y razones políticas, porque implica el retorno a un nuevo empuje neoliberal en el que la propiedad y la iniciativa privada juegan un papel de primer orden.

El trabajo, bastante cuidado, puede dividirse en dos partes: una general, donde estudia las líneas maestras del proceso privatizador, y otra especial, donde realiza un estudio particular del proceso privatizador en determinados países: Gran Bretaña —al que dedica todo el capítulo III— y Francia, Italia, República Federal Alemana y Argentina —capítulo IV—. Esta última parte, bien trabajada, no merece ahora nuestra atención por cuanto resulta más conveniente centrarnos sobre el planteamiento general realizado por este autor. Planteamiento general que, insistimos, resulta ciertamente interesante tanto por sus reflexiones como por el aparato bibliográfico —jurídico y económico— en que se apoya, si bien discrepamos en alguna de las ideas que mantiene, y que a continuación apuntamos.

En primer lugar, porque su planteamiento es realizado desde una óptica que, si bien aceptamos, no compartimos. En su opinión, la iniciativa pública en España debe tener carácter subsidiario, es decir, sólo tendrá cabida cuando la iniciativa privada no cumpla satisfactoriamente su función (7); por ello la iniciativa pública se desarrollará en un contexto de excepción. No podemos compartir esta premisa por cuanto nuestro texto constitucional ha consagra-

(4) En este sentido se expresa M. DURUPTY, *Le privatizzazioni in Francia*, «Rivista Trimestrale Diritto Pubblico», núm. 1, 1988, pág. 49.

(5) D. PENE, *La privatisation en France*, «AJDA», núm. 5, 1987, págs. 292 y ss.

(6) Sobre ello me remito a los trabajos de V. WRIGHT, *Le privatizzazioni in Gran Bretagna*, «Rivista Trimestrale Diritto Pubblico», núm. 1, 1988, págs. 86-104; S. CASESE, *Le privatizzazioni in Italia*, «Rivista Trimestrale Diritto Pubblico», núm. 1, 1988, págs. 32-43; K. KÖNIG, *Privatisation en République Fédérale d'Allemagne*, «RISA», núm. 4, 1988, págs. 583-618, y E. DEL CASALE, *Le privatizzazioni in Europa*, Ciriec, Milán, 1987.

(7) Ver sus págs. 45 y ss. En este punto sigue la tesis de ARINO ORTIZ, para quien el papel del Estado en la economía es residual, afirmando que nuestro modelo económico es un modelo de economía neoliberal. Ver, por todos, su reciente trabajo «Propiedad, libertad y empresa», en el libro colectivo *La empresa en la Constitución española*, Aranzadi, Pamplona, 1989, págs. 103-135.

do, en nuestra opinión, el modelo de economía social de mercado (8). Ello implica que los poderes públicos deberán, obligatoriamente, no sólo respetar determinadas situaciones jurídico-privadas, sino, además, adoptar las estrategias y decisiones pertinentes para llevar a efecto los objetivos que se desprenden de la Constitución (9).

Por tanto, nuestra Constitución consagra el principio de complementariedad entre el sector privado y el sector público, enmarcada tal complementariedad por el calificativo «social», como se desprende del artículo 1 de nuestra Constitución (10). Así, pues, las actividades empresariales pueden hoy ser realizadas libremente tanto por agentes económicos públicos como privados, es decir, estamos ante un sistema paritario entre actuación pública y privada, lo

(8) Así es aceptado en la actualidad por la mayoría de la doctrina. Entre otros muchos, los siguientes: S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico I*, Ed. La Ley, Madrid, 1988, págs. 75 y ss.; MARTÍN MATEO, *Derecho Público de la Economía*, Ed. Ceura, Madrid, 1985, páginas 27-36; ENTRENA CUESTA, «El principio de libertad de empresa», en *El modelo económico en la Constitución española*, ob. cit., vol. I, pág. 103; S. MUÑOZ MACHADO y BAÑO LEÓN, «Libertad de empresa y unidad de mercado», en libro colectivo *La empresa en la Constitución*, ob. cit., pág. 217, y FONT y GALÁN, *Constitución económica y derecho de la competencia*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 165 y ss.

(9) Ver, en tal sentido, MARTÍN MATEO, «Larga marcha hacia la liberalización de la economía española», en *Libro-Homenaje a Villar Palasí*, Cívitas, Madrid, 1989, pág. 727. Sobre el carácter imperativo respecto a la actuación conformadora del Estado, ver PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración pública*, IEAL, Madrid, 1983, págs. 50 y ss.

(10) Así sucede también en Italia, donde su modelo constitucional obliga a la intervención del Estado a fin de que la libertad y la igualdad tengan una plasmación efectiva. Ver, en este sentido, B. CAVALLIO y G. DI PLINIO, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Ed. Giuffrè, Milán, 1983, págs. 66-67.

que comporta que ambos están sometidos a los mismos límites, deberes y responsabilidades establecidos por nuestra Constitución (11). No existen, por tanto, motivos constitucionales que justifiquen el fenómeno privatizador en España como la regla normal. Es una política económica válida, pero también lo es la contraria: la creación de empresas públicas, bien de carácter industrial o comercial, bien de gestión de servicios públicos (12). Eso sí, el traspaso de actividades económicas del sector público al sector privado incide directamente sobre el papel que debe desempeñar el Estado en la vida económico-social y, por ello, como bien señala RODRÍGUEZ-ARANA, también afecta, evidentemente, a la utilización de la empresa pública como forma de intervencionismo estatal.

Por otro lado, el autor considera que la privatización engloba tres modalidades distintas: la desnacionalización, la desregulación y la transferencia de la gestión de servicios públicos al sector privado. Sin embargo, MARTÍN MATEO distingue entre privatización y desregulación, a las que considera como conceptos similares pero no sinónimos, debiendo entenderse por privatización toda aquella medida tendente a que los particulares puedan asumir bienes o actividades económicas anteriormente de titularidad o gestión pública (13), considerando que la desregu-

(11) Ver DE GISPERS PASTOR, «La noción de empresa en la Constitución española», en el libro colectivo *La empresa en la Constitución*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1989, pág. 42.

(12) Sobre esta caracterización de empresa pública, admitida por el artículo 128.2 de nuestra Constitución, ver ALONSO UREBA, *La sociedad mercantil de capital como forma de empresa pública local*, Cívitas, Madrid, 1988, págs. 124-131.

(13) Y, según la intencionalidad o intensidad de la transferencia, la privatización podrá consistir en una desnacionalización, en una suspensión de monopolios, en una disociación de titularidad y gestión o en una despublificación fáctica. MARTÍN MATEO, *Liberalización de la economía*, ob. cit., págs. 40-47.

lación alude, por contra, a todas aquellas medidas liberalizadoras tendientes a dinamizar la vida económica y que consisten, básicamente, en la eliminación por parte de la Administración de todas las restricciones y limitaciones que afectaban al libre desarrollo empresarial. A nuestro juicio, parece más precisa esta distinción, pues la desregulación, en principio, no supone una disminución del sector público, sino simplemente una disminución en el grado de reglamentación de determinadas actividades económicas. La distinción, por tanto, parece conveniente.

Lo que sí parece cierto, y en palabras del propio RODRÍGUEZ-ARANA (pág. 70), es que este proceso privatizador-desregulador puede entenderse como una clara respuesta de la sociedad frente al progresivo avance del sector público que, en cualquier momento, podría neutralizar el legítimo ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas de todos y cada uno de los miembros de la colectividad (14).

Por último, compartimos con el autor que la privatización no es una panacea ni supone tampoco la descalificación de lo público. Ambas deben tener su presencia en un sistema económico moderno, viniendo la privatización-desregulación a corregir posi-

bles excesos del intervencionismo estatal. Y es que cierto grado de intervencionismo parece necesario a fin de asegurar la «procura existencial» de sus ciudadanos (15). Lo que es evidente es que toda intervención estatal en el mundo socioeconómico deberá estar justificada en la intención de garantizar ese mínimo existencial a todos sus ciudadanos, en la satisfacción de determinadas finalidades de interés general. Ahora bien, ese mínimo existencial, en épocas de liberalismo y retroceso de las técnicas de intervención administrativa en la economía —tales como la declaración de servicio público o la reglamentación de la actividad—, deberá ser garantizado a través de otras técnicas tales como el incremento de medidas de acción social, tendentes éstas a la reducción de los supuestos de marginación social de los ciudadanos (16).

José María GIMENO FELIÚ
Profesor Ayudante
Derecho Administrativo

(14) Es la otra cara de la moneda, ya que tras la terminación de la Segunda Guerra Mundial los pueblos consideraron como políticamente inadmisibles la subsistencia del sistema capitalista, procediéndose a la nacionalización masiva de las actividades económicas. Así se expresa V. WALINE al afirmar que el fenómeno de las nacionalizaciones está caracterizado por «la voluntad de eliminar de una empresa la dirección capitalista». «Les nationalisations», *Droit Social*, 1945, pág. 84. Por ello, en una época de liberalismo económico como la actual, la nacionalización ha de revestir un carácter marcadamente excepcional, teniendo por objetivo la salvaguardia del sistema mismo. Ver, en este sentido, M. S. GIANNINI, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, «Rivista Diritto Commerciale», núm. 1, 1959, pág. 313.

(15) El concepto «procura existencial» (*daseinvorsorge*), acuñado por FORSTHOFF, ha tenido gran aceptación, por cuanto a través de dicho concepto se marca la misión del nuevo Estado Social y Democrático frente a sus ciudadanos. Sobre el tema, ver el ya clásico trabajo de L. MARTÍN-RETORTILLO, *La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de «Daseinvorsorge»*, en el núm. 38 de esta REVISTA, 1962, págs. 35 y ss.

(16) Acción social que es definida por GARCÉS SANAGUSTÍN como «servicio público enmarcado en el Estado Social de Derecho, que trata, junto a otros, de dar respuesta a la función constitucional atribuida al Estado de erradicación de la necesidad a través de un sistema de prestaciones tendentes a la eliminación de aquellas necesidades económico-sociales existentes que afectan a sectores marginados de la población». *La Acción Social: delimitación conceptual y régimen jurídico*, Ed. Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1988, pág. 91.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990.

Abordando una materia espinosa, de tratamiento nada sencillo, el Profesor SÁNCHEZ MORÓN ha elaborado un libro que, sobre las cuestiones de fondo que vamos a referir, resulta ante todo ameno y riguroso. Para ello dispone una perfecta estructura del estudio, cuyas partes se van sucediendo en lógica concatenación, lo que se complementa con el desarrollo sencillo, pero completo, que se da a cada una de ellas.

Se trata de un análisis de jurisprudencia constitucional, tomando en consideración las Sentencias relativas a la subvención por el Estado de actividades y servicios de competencia autonómica. De ahí la disposición en que se nos presenta, dividido en tres capítulos, conforme al esquema clásico del pensamiento lógico.

En la primera parte del libro, rubricada «El problema», el Profesor SÁNCHEZ MORÓN deja apuntadas las coordenadas generales en las que se ha de mover el estudio jurisprudencial propiamente dicho, así como las claves del asunto que serán desveladas a la luz de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Se ha constatado ya desde múltiples perspectivas la imposibilidad de contemplar por separado hoy en día la actuación económica de los diferentes agentes, públicos y privados, presentes en el mundo, léase mercado, fuertemente diversificado. Se impone en este contexto la dinámica de la colaboración, la relación planteada muy a menudo en términos de interdependencia. Tanto más por lo que se refiere a los sujetos públicos, obligados por la común necesidad de satisfacción del interés general conforme a principios jurídico-constitucionales uniformes para todos ellos, aun cuando en ocasiones puedan plasmar su actuación en objetivos concretos de distinta naturaleza. A esta realidad atiende la obra que comentamos, en la perspectiva de un Estado organizado territorialmente

mediante el reconocimiento de diversas instancias públicas actuantes, con distintas parcelas de poder, sobre un mismo sustrato físico y económico, con arreglo a un conjunto de normas que articulan un sistema objetivo de reparto de cometidos entre el aparato central o general del Estado y las entidades subcentrales.

Es por ello, y tratándose de un fenómeno general en la mayoría de los esquemas más significativos del Estado actual, por lo que el autor comienza refiriéndose, como recordatorio, a los sistemas puestos en práctica en el *Derecho comparado* para la regulación de esa técnica subvencional a cargo del poder central en los Estados plurales o compuestos. Con mayor o menor amplitud, también por diversas vías —ya sea por la interpretación jurisprudencial de preceptos constitucionales y legales o por la dicción expresa de los mismos—, se ha reconocido en todos los casos que nos expone (Estados Unidos, Alemania, Suiza, Austria e Italia, con una breve alusión también a Francia) la posibilidad, con frecuencia podría hablarse de necesidad, de que el Estado realice en favor de las entidades territoriales una serie de *transferencias* económicas, cuyas características constituyen precisamente el núcleo material del problema. La honradez científica del autor le hace precisar con exactitud desde el primer momento el objeto del estudio, que no es otro que las posibilidades de existencia y el funcionamiento de esas dotaciones económicas que, en el juego Estado-Comunidades Autónomas, aquél puede otorgar a éstas con una finalidad concreta. Por lo tanto, no se pretende suscitarse debate doctrinal alguno en el plano conceptual (el concepto jurídico estricto de subvención, sobre lo que remite directamente a la doctrina más autorizada), sino incidir, mediante la técnica del análisis jurisprudencial, en los aspectos de la relación subjetiva, con base jurídica, que liga a las entidades territoriales Comunidades Autónomas con el poder estatal en el

ejercicio de la actividad de fomento. En este punto, resalta la constatación de la concurrencia del problema no ya sólo en el seno de los Estados «nacionales», sino también en las experiencias multinacionales de integración propias de nuestra época, como ocurre, singularmente, en la Comunidad Europea.

En efecto, dicha atribución de fondos a las entidades territoriales inferiores lo es en virtud de la voluntad estatal de que sean atendidas determinadas actividades que, sin embargo, pueden entrar dentro de las competencias de, en el caso español, las Comunidades Autónomas. Es decir, tales fondos se reciben como afectados a una concreta utilización, afectación finalista que condiciona su recepción. La explicación de este fenómeno, montada sobre la base de la *afectación* y del *condicionamiento*, parece más expresiva de la realidad que refleja que la alusión que habitualmente se hace, tan sólo, a transferencias, o subvenciones, condicionadas. Así, dice el Profesor SÁNCHEZ MORÓN: «las subvenciones de que hablamos son no sólo afectadas a un fin o destino concreto, sino también condicionadas. No sólo se fija por las normas que las establecen el objetivo al que deben dirigirse las ayudas, sino además determinadas condiciones de obligado cumplimiento por los destinatarios» (1), lo que plantea entonces el problema, primero, de cuál sea el título jurídico que habilita esa intervención del poder subvencional (¿ha recibido una atribución expresa de competencia para incidir sobre esos sectores materiales?; ¿deriva aquél de algún poder genérico constitucionalmente otorgado?) y, segundo, en concreto, cuáles los límites en los que en cada caso deba moverse la actividad subvencionadora. Naturalmente, la respuesta a estos interrogantes se enfoca a la solución de esos supuestos fronterizos que no encajan en una competencia material absoluta, exclusiva y excluyente, del Estado o de la Comunidad Autóno-

ma. Es obvio que tanto ésta como aquél podrán desarrollar, autónoma y separadamente, una política propia de promoción mediante subvenciones económicas, en la medida acorde a sus recursos, de actividades que no caigan bajo otro título competencial que los suyos propios. Pero es bien sabido que la situación así descrita presenta caracteres de notoria excepcionalidad en el sistema español. Por contra, la imperfecta rúbrica de los títulos competenciales, en ocasiones su casi total indefinición, y los casos de superposición o convergencia, hacen imprescindible, en un gran bloque de cuestiones, la concurrencia estatal y autonómica.

A partir de la constatación, casi universalmente vigente, del esquema apuntado en esa materia, de gran interés son, ya con referencia directa al Derecho español, las páginas dedicadas a poner de relieve una vez más el ineludible (también deseable, en cierto momento y medida) protagonismo del Tribunal Constitucional en el esclarecimiento de la evolución normativa en la construcción del Estado de las Autonomías (2). En especial, las apretadas líneas en las que el Profesor SÁNCHEZ MORÓN se pronuncia de manera decidida sobre las técnicas de interpretación utilizadas por el Alto Tribunal, lo que le lleva, tras polemizar con algunas opiniones doctrinales (3), a dejar senta-

(2) Págs. 54-68.

(3) En concreto, en una larga nota, entre las págs. 57 y 59, completada en la pág. 131, sobre la opinión del Magistrado Luis LÓPEZ GUERRA a propósito del alcance de la cláusula de interés general en la definición del reparto competencial (*Conflictos competenciales, interés general y decisión política*, «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», núm. 1, 1988, págs. 77-92; sobre este tema, vid. José BERMEJO VERA, *El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 10, vol. II, págs. 103-136). También (pág. 60) discrepa del parecer del Profesor Carles VIVERI PI-SUNYER en torno a los supuestos dogmas de coherencia y de completud de los listados competencia-

(1) Pág. 22.

da la conveniencia de manejar la técnica interpretativa de *concretización* o enfoque problemático de los asuntos de que conozca el Tribunal, coherente finalmente con el entendimiento sistemático de las normas de distribución competencial, esto es, su significado en consonancia con los principios constitucionales ordenadores del sistema autonómico. Tal proceder, entiende el autor al principio, alejará a la jurisdicción constitucional de los peligros planteados por otras técnicas, como el casuismo estéril y la jurisprudencia de intereses, que no podrían satisfacer sin problemas la demanda que se hace al Constitucional de resolver los litigios conforme a criterios, por supuesto jurídicos, que consideren racionalmente en su conjunto el sistema de las autonomías. A la hora de valorar hasta qué punto se han seguido las pautas propugnadas, lo hace con satisfacción, pues entiende que «el Tribunal ha realizado una función creativa de Derecho paso a paso hasta perfilar con detalle una doctrina objetiva, de general aplicación a supuestos que guardan entre sí una cierta semejanza temática (...) sin renuncia a la labor de construcción jurídica propia de la jurisprudencia, que ha de traducir el conjunto normativo en ordenamiento o sistema jurídico» (4).

Como último paso previo al estudio jurisprudencial propiamente dicho, se acomete el repaso de los principios materiales y estructurales del Estado autonómico español. Repaso que, aunque breve, llega algo más allá por el valor de algunas de sus consideraciones, que interesa cuando menos mencionar.

les establecidos en el bloque de la constitucionalidad de los que partiría la interpretación operada por el Tribunal Constitucional —*Materias competenciales y Tribunal Constitucional (la delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional)*, Ariel Derecho, Barcelona, 1989—; según SÁNCHEZ MORÓN, tales dogmas no responden a ninguna realidad normativa.

(4) Págs. 193 y 195.

Partiendo de la necesaria contemplación global de los principios constitucionales de *unidad, autonomía y solidaridad*, requerida por el propio Tribunal, se extraen algunos criterios que deberán regir, limitando sus posibles contornos, la interpretación normativa que en cada caso se alcance. Así, el criterio de *no vaciamiento competencial*: «Allí donde existen competencias de las Comunidades Autónomas (...) la intervención estatal no puede condicionar la actividad de aquéllas hasta tal punto que elimine la posibilidad de optar por alternativas políticas diferentes, (...) o, cuando menos, de adoptar medidas complementarias a las que imponen las autoridades estatales en ejercicio de sus competencias» (5). En segundo lugar, el principio, no escrito, de *unidad económica* (6), como soporte de la atribución al Estado de la responsabilidad en la adopción de las decisiones económicas fundamentales, «que no es incompatible con intervenciones sectoriales o complementarias de una pluralidad de poderes autónomos (las cuales, a su vez, son susceptibles de englobarse en una orientación político-económica propia de cada entidad diferenciada)» (7). En tercer lugar, el principio de *solidaridad*, ya sea identificado o no con la obligación, implícita, de lealtad constitucional que incumbe tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas.

Destaca también la incidencia de otros principios, como el de *igualdad* (fundamentalmente sólo en cuanto «cláusula general delimitadora del alcance de las competencias au-

(5) Pág. 71.

(6) Vid. Fernando SAINZ MORENO, «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional», en S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord.), *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, págs. 231-389, con un completo análisis de las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre competencias económicas dictadas entre los años 1982 y 1988.

(7) Pág. 72.

tonómicas en una pluralidad de materias», más que como principio sustantivo de carácter positivo, como podría ser el llamado «principio de uniformidad de las condiciones de vida» (8), así como los principios de *cooperación y coordinación* y, finalmente, los principios de descentralización y eficacia administrativas. Con respecto a estos últimos, es reseñable la revalorización desde el punto de vista teórico que propugna el autor del principio de *descentralización* administrativa, manifestando atinadamente la gran importancia que suele tener, a efectos prácticos, en el grueso de las querellas competenciales, que muy a menudo se concretan en la disputa de meras competencias ejecutivas o de gestión. Del principio de *eficacia*, por su parte, derivan imposiciones sobre las que no ha sido habitual reparar y que, sin embargo, han condicionado desde el primer momento el éxito, la consolidación y la misma aceptación de las Comunidades Autónomas. En este sentido, alude al «criterio de no solapamiento o no duplicidad de las administraciones públicas» y al fenómeno, muy expresivo en materia subvencional, de que «la exclusividad de las competencias autonómicas sobre una materia no puede impedir el despliegue de actuaciones estatales tendentes a satisfacer el mismo interés público si éste no puede quedar cubierto por la suma de las actividades autonómicas y requiere, en parte, acciones generales imposibles de regionalizar» (9).

(8) Posición mantenida por BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988; contestada por PEMÁN GAVÍN, *Acerca de la uniformidad de las condiciones de vida como principio constitucional en el Estado de las Autonomías*, núm. 119 de esta REVISTA, páginas 173-198, con base en la experiencia de la República Federal Alemana, ordenamiento del que iracunda causa el citado principio, y, fundamentalmente, en la inexistencia de apoyo constitucional, e incluso su innecesariedad, en el sistema español.

(9) Págs. 82 y 83.

La segunda parte del libro —«Las Sentencias»— constituye el análisis en detalle de hasta dieciocho Sentencias del Tribunal Constitucional que, entre 1982 y 1989 y con relación a los más diversos sectores (agricultura y ganadería, industrias en reconversión, turismo, viviendas de protección oficial, prensa...), se han referido a los problemas competenciales en materia de subvenciones, generalmente por el Estado, de actividades económicas, generalmente incluidas en el ámbito de las competencias autonómicas. Con posterioridad a la edición del libro ha recaído alguna otra Sentencia sobre esos asuntos, que, sin embargo, ha sido meramente reiterativa (10).

Se sigue en todos los casos un esquema similar, ofreciendo información sobre el desarrollo del proceso constitucional del que se trata, para sintetizar acto seguido la esencia de la doctrina jurisprudencial que contienen. Es un conjunto jurisprudencial denso, minucioso, cuyos pronunciamientos, con extraordinaria frecuencia, se hallan ligados a problemas más generales del sistema autonómico. Entre otros, significativamente, la teoría o el concepto de las *bases normativas* de competencia estatal, cuya solución tiene, como no, reflejo en asuntos más concretos, cual es éste del alcance de la técnica promocional, del fomento de actividades y sectores económicos por parte del Estado a través de subvenciones. En particular, la competencia estatal para la fijación de las bases y para la coordinación de la planifica-

(10) Así, la STC 191/1990, de 29 de noviembre, en materia de subvenciones a empresas periodísticas y agencias informativas, con reiteración de la doctrina establecida en las SSTC 64, 189 y 190/1989, vinculada especialmente a la competencia estatal que deriva del artículo 149.1.1.ª CE, y la STC 199/1989, de 30 de noviembre, que se remite frecuentemente a la STC 29/1986, ya que ésta es relativa a la Ley de Reconversión y Reindustrialización y aquélla enjuicia en concreto el programa de reconversión de una empresa (Astano).

ción general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª CE), en relación con las competencias autonómicas de fomento del desarrollo económico (dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional: art. 148.1.13.ª CE) y todas aquellas que los Estatutos de Autonomía obligan a ejercitar «de acuerdo con la ordenación general de la economía» o fórmulas parecidas.

El análisis de la jurisprudencia revela cumplidamente el camino que se ha recorrido para el alumbramiento de una *doctrina* constitucional sobre la materia, que hoy puede considerarse consolidada. Ha sido una evolución que ha presentado altibajos, idas y venidas y alguna que otra incoherencia (11), identificándose los tres jalones fundamentales en las SSTC 95/1986, 152/1988 y 188/1989, auténticos puntos de inflexión en el discurrir lógico del Tribunal que le han llevado a definir los trazos de un diseño, parece, ya acabado.

Son estos trazos, que el Profesor SÁNCHEZ MORÓN ha ido resaltando en cada una de las Sentencias que estudia en el cuerpo central del libro, los que nos resume en la tercera parte — «Conclusiones» — del mismo, poniendo al descubierto en su articulación completa el *sistema* de reparto de competencias en esas actividades. Recojamos en esquema, para terminar, el esqueleto argumental al que responde:

- Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden subvencionar sin ningún problema actividades que se amparen en títulos competenciales no concurrentes.

- La subvención no constituye un fin en sí mismo, sino un *instrumento* puesto al servicio de las políticas llevadas a cabo en el ejercicio de las competencias propias. No es, por tanto, título competencial válido, ni atributivo, ni delimitador de las competencias ya distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

(11) Vid., en este sentido, el comentario a la STC 146/1986, págs. 121-133.

mas por el bloque de la constitucionalidad. A diferencia de lo que ocurre con otros ordenamientos (12), el *poder de gasto* del Estado no le confiere disponibilidad alguna sobre competencias que le son ajenas.

- Así, cuando el Estado quiera destinar fondos para ser utilizados en materias que caen bajo la competencia autonómica, no podrá hacerlo de forma que incida sobre ésta, es decir, dichas transferencias deberán ser incondicionadas, sin predeterminar el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su autonomía de gasto en ejecución de sus propias políticas.

- Con todo, el Estado dispone de una amplia cobertura constitucional para el otorgamiento de subvenciones finalistas condicionadas, en particular para el fomento de determinadas actividades económicas, por virtud de la competencia para la regulación de las bases y para la coordinación de la *planificación* general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª de la CE).

- Lo anterior conduce a la posibilidad de identificar un *sistema-tipo* que deberá regir esa actividad promocional, con arreglo a los siguientes pasos:

- Regulación por el Estado de las condiciones y elementos esenciales de la subvención, en el marco de un programa o plan general de ayudas estatales, completado y complementado por cada Comunidad Autónoma; en este punto, propone el Profesor SÁNCHEZ MORÓN una razonable corrección al procedimiento que se sigue en esta materia, mediante la participación de las Comunidades Autónomas, entendemos que cuando

(12) Para precisiones conceptuales e incluso históricas de interés sobre el *spending power* en el Derecho norteamericano, vid. Lluís PENUELAS I REIXACH, *Poder financiero y federalismo en los Estados Unidos*, Instituto de Estudios Fiscales, Col. Monografías núm. 72, Madrid, 1989, principalmente págs. 89 y ss., donde se destaca el papel creciente que ha tenido dicha cláusula en la perturbación del sistema de distribución competencial.

menos con derecho a ser oídas, en la elaboración de los planes estatales.

— Reparto de los fondos subvencionales entre las Comunidades Autónomas, bien mediante convenio con ellas o bien aplicando criterios objetivos, y controlables, de distribución.

— Gestión de las subvenciones por las Comunidades Autónomas que ostenten competencias de ejecución en la materia de que se trate, comprendiendo todas las fases de la misma (recepción, tramitación y resolución de las solicitudes, pago de la subvención, control del cumplimiento y sanción de las infracciones), salvo que concurra alguno de los supuestos que el Tribunal Constitucional ha apreciado determinan la necesidad de una gestión centralizada (13). Tal necesidad sólo será controlable, en última instancia, por el propio Tribunal, ya que en principio no parece posible fijar indubitadamente el alcance de cada uno de esos supuestos.

— Por último, es posible que las normas estatales reguladoras de las subvenciones establezcan la obligatoriedad de que la Administración autonómica informe a la estatal sobre el desarrollo de todo el proceso, como elemento de indispensable conocimiento que incluso puede ser tenido en cuenta a la hora de poner en marcha, y repartir, futuros programas de fomento.

En definitiva, el libro del Profesor SÁNCHEZ MORÓN realiza una muy

(13) Recordados, por ejemplo, en la STC 188/1989, de 16 de noviembre (Fundamento Jurídico Séptimo): «... una gestión centralizada sólo es constitucionalmente admisible, por excepción, cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, garantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al efecto, o cuando así se considere exigible para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de la que trata el artículo 149.1.1.ª de la Constitución...».

meritoria labor, no sólo de exégesis, al poner de manifiesto y ordenar convenientemente, con base en la jurisprudencia constitucional, los mecanismos de articulación Estado-Comunidades Autónomas en la utilización del instrumento promocional de las subvenciones que tan a menudo ha de ser puesto en juego por ambos sujetos.

Vitelio M. TENA PIAZUELO

SERRANO TRIANA, Adolfo: *Sentido y actualidad del Derecho Administrativo*, Ed. Eudema, Madrid, 1989.

En esta obra, Adolfo SERRANO vuelve a abordar temas ya tratados por él en su libro *La utilidad de la noción de servicio público y la crisis del Estado Bienestar*, Madrid, 1983, si bien ahora son enfrentados desde una perspectiva más amplia y global.

Tras un Capítulo 1.º, de marcado carácter introductorio, en el que subraya la nota de contrariedad, de conflicto, como base existencial del Derecho, en los once capítulos siguientes en que se estructura la obra, el autor recorre la secuencia histórica de los tres principales títulos generales de potestad interventora de la Administración Pública, a saber: la policía, el fomento y el servicio público, gravitando toda la obra sobre esta última categoría.

Al título de policía le dedica el autor el Capítulo 2.º, en el cual explica cómo la conveniencia del Imperio o la paz, entendida como quietud externa colectiva actuaron como justificaciones expansivas de las intervenciones monárquicas, y define el título de policía por su función protectora, conservativa.

Los Capítulos 3.º, 4.º y 5.º son dedicados al título de fomento, y en ellos pone de manifiesto cómo el Derecho de las Cámaras regias comienza a resaltar la función de la procura, de la felicidad en la vida de los súbditos como alternativa global de intervención real a la justificación absoluta y

soberana, de tal modo que la prosperidad es la clave de la generación del título de fomento. Al tratar la política desamortizadora subraya, asimismo —como ya antes había puesto de relieve VILLAR EZCURRA en su obra *El Servicio Público y Técnicas de Conexión*, pág. 29—, cómo el servicio público emergió como excepción ante las desamortizaciones. Es interesante, también, cómo al comentar la política de fomento desarrollada a partir de la creación del Ministerio de igual denominación, apunta la identidad de términos lingüísticos y de intención global entre el párrafo 65 de las Instrucciones a los Subdelegados de Fomento de 1833 y el artículo 9.2 de la Constitución española —si bien, como es sabido, el antecedente de este precepto no es otro que el art. 3 de la Constitución italiana—.

A partir del Capítulo 6.º, la obra se centra en la institución del servicio público, la cual permite una visión de los poderes públicos como un conjunto de órganos que no sólo favorecen o prestan beneficios a las colectividades, sino que en sí mismos también son servicios. Y en esta línea señala —como ya lo hizo en su obra anteriormente mencionada— la vinculación o conexión de servicios y presupuestos públicos en la Constitución doceañista, y recorre seguidamente la vinculación del servicio con los bienes, las obras públicas y la competencia jurisdiccional.

Ofrece después el autor una apretada síntesis sobre la doctrina del servicio público en Francia, sobre los modelos de Estado de Bienestar anglosajones, las aportaciones germanas —con las referencias obligadas a FORSTHOFF—, y la consagración de esta tendencia intervencionista en la normativa supranacional y en el constitucionalismo vigente, afirmando al respecto que no puede hablarse de una Constitución económica, sino de una sola Constitución jurídica, que admite diversas materias regulativas, una de las cuales sería la actividad económica.

No obstante, las principales aporta-

ciones de la obra se condensan en sus dos últimos capítulos, en los cuales el autor sigue con fidelidad el método jurídico. En el primero de ellos aborda una teorización del principio de solidaridad, que tanto ha preocupado a nuestra doctrina —así, los trabajos de A. PÉREZ MORENO sobre organización territorial del Estado, o de P. ESCRIBANO COLLADO sobre la propiedad privada urbana—, y de la seguridad jurídica como principio compensador, como impulso contrario al principio de solidaridad, entendido aquél como protección frente al poder público de la situación favorable obtenida.

Por último, en el Capítulo 12.º, al tratar el tema de la clasificación de la actividad de la Administración, el autor se separa expresamente de la concepción amplísima que identifica servicio público con actividad administrativa en general, por necesidad de utilidad jurídica, de operatividad, y encuadra al servicio público como una modalidad de intervención administrativa de carácter prestacional, no limitativa, que no presentaría diferencias profundas con el fomento, sino únicamente de grado. Respecto a los elementos esenciales y contingentes a la noción de servicio público, afirma que lo verdaderamente imprescindible, amén de la presencia de la Administración, es la utilidad de la actividad, y rechaza categóricamente que el servicio exija de modo necesario su ejercicio en régimen de monopolio. Pero, sobre todo, el autor formula una crítica a la supuesta crisis doctrinal del servicio público: ni la fuerza dinámica de la institución se ha extinguido, ni las dificultades derivadas de su abstracción conceptual han hecho desaparecer de las leyes la continua invocación a los servicios públicos.

La obra comentada constituye, en fin, un notable esfuerzo de síntesis al objeto, declarado por el autor, de entresacar los hilos conductores de la explicación erudita del Derecho Administrativo.

Severiano FERNÁNDEZ RAMOS

SORIANO, José Eugenio: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990, 245 páginas.

1. La idea de Europa o, mejor dicho, la realidad europea empieza a estar presente de forma continuada y amplia en la vida social, económica y política de nuestro país. Cualquiera mañana, al abrir los periódicos, cabe contemplar con mayor frecuencia la absoluta e inequívoca presencia de la realidad de las Comunidades Europeas en cualquier orden. Así, se da noticia de la actuación de los órganos comunitarios (Consejo, Comisión, Parlamento), de la posición de las autoridades de España sobre diferentes cuestiones de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Política, o de la afectación de grandes áreas de la economía, el trabajo o la ciencia por las decisiones comunitarias, a veces de conflictos que ocupan gran número de páginas. Ahora todo se mueve, por así decirlo, en las coordenadas de la CEE. Incluso la guerra del Golfo Pérsico tuvo una singular virulencia en la CEE, de la que continúa y profusamente se dio información a través de la prensa escrita, la radio y la televisión. Qué decir, asimismo, del fenómeno de profunda transformación acacida en el Este europeo, donde hoy nos llegan noticias candentes sobre Yugoslavia y la posición de la CEE en relación con su pretendida división en diversos Estados.

Por otra parte, si se mira al interior, nos encontramos con un período que ha permitido el asentamiento de una nueva organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas. Dentro de este plano de normalización puede servir de indicador la reciente celebración de nuevas elecciones en diferentes Comunidades Autónomas el pasado 26 de mayo. También respecto de éstas, los medios de comunicación social, estatales y regionales, dan cuenta de su creciente actividad respecto de las Instituciones de la CEE.

En cambio, de lo que sabemos

poco es de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas de cara a mantener una postura común y en plano de cooperación ante Bruselas, por mucho que asistamos a un auténtico bombardeo con los dos años venideros, 1992 y 1993. ¿Qué va a pasar en Europa en 1993? Algo, por no decir bastante, se nos informa diariamente de las reuniones comunitarias y de la posición del Gobierno español. Poco, por no decir nada, sobre la posición conjunta —y los necesarios preparativos— que el Estado y las Comunidades Autónomas debieran ya haber acometido.

2. El libro de J. E. SORIANO viene a ser un potente faro en este momento de mar revuelta, puesto que penetra de lleno en la zona brumosa de un espinoso problema no resuelto aún completamente a nivel político: Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas.

El libro pretende —y lo consigue— dar una visión global desde el plano jurídico del papel que corresponde jugar a las Comunidades Autónomas en el aún nuevo (desde 1986) y cada día más amplio panorama europeo. El enfoque no puede ser más acertado y, en ocasiones, excede justificadamente de dar perfecta explicación del fenómeno jurídico de la integración europea y, sobre todo, de los instrumentos de esa integración. Por cierto, no olvida que España no es el único Estado descentralizado de Europa. Para algo —para mucho— deben servirnos las experiencias de Estados descentralizados (regional y federal) que, además, llevan mayor tiempo que nosotros inmersos en la andadura —inacabada— de construir Europa.

Como señala el profesor LEGUINA, en el Prólogo, «la posición de las regiones y el papel que han de desempeñar en la elaboración y ejecución de las resoluciones comunitarias es una de esas cuestiones importantes que aguardan una solución satisfactoria».

De ahí que esta obra vaya dirigida a dar cumplida satisfacción a esta

necesidad, apuntando vías y apuntando caminos que, aun siendo a veces discutibles, ofrecen una perfecta arquitectura jurídica, fruto de un trabajo óptimo nada desdeñable.

3. El libro, compuesto de diez epígrafes, se reagrupa en tres partes que van de lo general a lo particular. Así, en la primera parte («El poder exterior y la cláusula de integración en el sistema constitucional y en el Derecho comparado») se ofrece un riguroso análisis de la Constitución española de 1978 y de las experiencias italiana y alemana. En la segunda parte («Derecho comunitario, relaciones internacionales y descentralización: un reto para la historia»), el autor examina las fuentes del Derecho comunitario y se interroga sobre la existencia de un poder exterior autónomo. Finalmente, entra de lleno en el objeto principal del libro (parte tercera, «Comunidades Autónomas y Comunidad Europea»), donde expone ideas sugerentes en el plano de la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y profundiza en el significado de la garantía del cumplimiento de las obligaciones internacionales que la Constitución atribuye al Estado.

Tal vez, pudieran hacerse algunas observaciones a la distribución de los epígrafes del libro, de modo que el epígrafe 5 («Las relaciones internacionales como objeto de competencia») debiera formar parte del epígrafe 1 («El poder exterior en el sistema constitucional»), puesto que los Estatutos de Autonomía se interpretan conforme a la Constitución y son parte del bloque de la constitucionalidad; y, asimismo, al asunto competencial va unida la existencia de un cierto y relativo poder exterior autónomo, por lo que el epígrafe 7 también debiera incardinarse dentro del citado epígrafe 1, para después exponer frente al modelo español los otros dos modelos de Estado, respecto de los que no debe olvidarse que el nuestro se halla a mitad de camino entre ambos.

4. La parte primera encierra unas primeras páginas de análisis general sobre el poder exterior de la Constitución (págs. 19-29) que constituyen, a mi juicio, la esencia del libro, puesto que abren las ideas generales que luego obtienen desarrollo posterior.

Y estas ideas generales no pueden ser, en principio, más acertadas: *a)* diferenciación entre el orden jurídico español y el comunitario; *b)* constatación de lo poco que se ha hecho en las esferas oficiales; *c)* la solución no está en el Tribunal Constitucional, sino en acuerdos; *d)* no existe diálogo fluido y ágil entre el Estado y las Comunidades Autónomas; *e)* existencia de una concepción del poder exterior rígida y monolítica; y *f)* necesidad de impulsar técnicas de cooperación interterritorial.

Después se efectúa el análisis constitucional centrando la cuestión en el artículo 93 CE que recoge la cláusula de integración «que constituye el epicentro de todo el seísmo provocado por la adhesión a las instituciones comunitarias» (pág. 35). SORIANO sostiene, con rotundidad, que el Derecho comunitario no es «parámetro de la constitucionalidad» (página 39) y que el Tribunal Constitucional no soluciona los conflictos relativos al Derecho europeo. Por cierto que esta tesis ha tenido inmediata acogida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: primero en la STC 29/1991, de 14 de febrero, donde se dijo que «no significa que por mor del artículo 93 se haya dotado a las normas del Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales» (FJ 4.º), y después en la STC 64/1991, de 22 de marzo, donde, tras reiterarse la anterior doctrina, se insistió en que «no corresponde al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo» (FJ 4.a).

De ahí que advierta que «el artículo 93 CE funciona mirando al exterior» (pág. 41), puesto que «la cláusula de integración opera como apertura del sistema interno hacia otro sistema jurídico más complejo en el que

se produce una afectación del Estado en su conjunto» (pág. 39). Y del artículo 93 derivan los poderes necesarios para asegurar el cumplimiento del Derecho comunitario, que se concretan en mecanismos para hacer frente al incumplimiento. En definitiva, se plantea la apertura de un nuevo título de atribución de competencias en favor del Estado, que es objeto de amplio desarrollo en la parte tercera.

5. La parte primera engloba, asimismo, un excelente examen de la cuestión en dos Estados descentralizados europeos como son Italia (sistema regional) y Alemania (sistema federal).

Ambos ejemplos sirven tanto para saber lo que no se debe hacer como para mostrarnos vías a seguir.

Evidentemente que «no hay fórmulas mágicas en la ciencia jurídica» (pág. 97), pero entiendo que el ejemplo alemán es fácilmente aceptable en España, máxime cuando cada día con más fuerza se plantea por los líderes políticos de cualquier signo la necesaria —y cada vez más ineludible— reforma del Senado en pro de su constitución como auténtica Cámara territorial.

Por otra parte, es de destacar que se ofrece un análisis de la situación en Italia y Alemania con un previo planteamiento general del sistema regional y federal y de los preceptos constitucionales relativos a las relaciones internacionales.

6. En la parte segunda se tratan, a mi juicio, diversas cuestiones que, sin embargo, difícilmente soportan tal encuadramiento conjunto.

En primer lugar, el autor realiza un estudio de las fuentes del Derecho comunitario, centrado en la diferencia entre Reglamentos y Directivas. Como no podía ser menos, el análisis abunda casi en exclusiva sobre las Directivas. Respecto de éstas, el profesor SORIANO mantiene una posición, a mi juicio, excesivamente anclada en el texto literal del artículo 189 del Tratado CEE y crítica con

la nueva jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Para SORIANO, «una interpretación literal, lógica y sistemática del Tratado no deja lugar a dudas de que la distinción entre Reglamentos y Directivas sigue siendo esencial, y que, si bien el Tribunal está permitiendo ciertos excesos, no conviene elevar la excepción a regla general ni admitir que la patología se convierta en realidad cotidiana (pág. 111). Para remachar inmediatamente: «Pero de ahí a desnaturalizar las fuentes comunitarias, desdibujando la distinción entre Reglamentos y Directivas, hay un paso no autorizado y que, justamente, en bien del Derecho comunitario, no hay que dar» (página 112).

En base a esa diferencia entre Reglamentos y Directivas, y en la necesaria recepción de éstas en el derecho interno tras su *notificación* (no publicación) a los Estados, señala que debe existir «un primer momento de naturaleza exquisitamente estatal, de recepción de la notificación» (págs. 115-116), competencia estatal que deriva del artículo 93 CE. Insiste en su argumentación sobre la base de que las Directivas no tienen por sí mismas un efecto horizontal entre particulares, aunque pueda reconocérseles un efecto vertical frente a las Administraciones Públicas. Este efecto vertical directo se limita a los casos de incumplimiento de la Directiva por el Estado, siempre que ésta sea clara e imponga un mandato o prohibición que no precise de ulterior desarrollo normativo, como concluye tras un examen de la sentencia del Tribunal de Justicia comunitario en el asunto «Fratelli Costanzo».

Esta distinción la plasma en la parte tercera (págs. 235-244) al exponer, dentro del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, la ejecución interna de los Reglamentos y Directivas comunitarios. Así, mientras los Reglamentos (normas *self-executing*) se ejecutarán conforme al sistema de reparto interno de competencias, en las Directivas corresponde su incor-

poración al Estado, que es a quien compete fijar la fecha de exigibilidad de cada Directiva.

6. Breves páginas se dedican al examen de las referencias contenidas en los Estatutos de Autonomía a las relaciones internacionales y a la existencia de un cierto poder exterior por parte de las Comunidades Autónomas.

Respecto a la primera cuestión, advierte, con carácter previo, la necesidad de reconducir el artículo 149.1.3.^a a sus justos términos. Después expone el contenido estatutario relativo al derecho de petición (no de iniciativa) y al derecho de información de los Tratados Internacionales en favor de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al segundo asunto, según SORIANO, «cabe hablar, siquiera limitadamente, de un genuino poder autonómico con proyección exterior» (pág. 175). Este poder se concreta en las denominadas actividades de mero relieve internacional, caracterizadas por su carácter promocional, su naturaleza fundamentalmente no normativa y su carácter unilateral, y en la cooperación transfronteriza.

7. Dentro de la parte segunda, merece dar realce al amplio (páginas 142-174) y excelente análisis que se efectúa de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las relaciones exteriores. En primer lugar, en la nota 2, se recoge de forma exhaustiva esta jurisprudencia de forma cronológica desde 1980 hasta 1988, tanto en Sentencias como en Autos.

En segundo lugar, el texto pasa a exponer brevemente el contenido de cada Sentencia en los Fundamentos Jurídicos referentes a la actividad exterior, acompañándose de un breve comentario. La relación se inicia en la Sentencia 1/1982, de 28 de enero (n.º 1), y concluye en la STC 54/1990, de 28 de marzo (n.º 14).

Especial análisis, no exento de crítica, reciben las STC 252/1988, 137/1989 y 153/1990. El eje crítico

común se encuentra en la excesiva rotundidad del Tribunal Constitucional, al no tener en cuenta las particularidades de los casos concretos examinados. Tal vez, como señala SORIANO, se trate ésta de una posición inicial «monolítica» que dará paso en el futuro a «posiciones más matizadas y flexibles» (pág. 174).

8. La parte tercera encierra el examen del núcleo y esencia de la cuestión examinada. ¿Cuál es el papel que corresponde a las Comunidades Autónomas ante el Derecho y las Instituciones comunitarias? Se trata de examinar las denominadas fases ascendente (formación de la voluntad del Estado ante las Instituciones europeas) y descendente (ejecución del Derecho comunitario).

SORIANO califica la actual situación de caótica y postula la creación de mecanismos adecuados para la participación de las Comunidades Autónomas.

9. Para la fase ascendente se define un sistema de cooperación. Llama poderosamente la atención que, sin embargo, el profesor SORIANO hable inmediatamente a continuación no ya de cooperación, sino de coordinación. Sin embargo, la cooperación no debe olvidar que «la posición del Estado ni es ni puede ser semejante a la de las diecisiete Comunidades Autónomas; aún más, ni siquiera es un mero *primus inter pares*, sino que su posición se construye a partir de una posición privilegiada, como interlocutor permanente y constante en la Comunidad Económica Europea, de la cual es, además, miembro activo» (pág. 200).

En el plano institucional, se postula la creación de una Conferencia Permanente de Comunidades Autónomas en términos de igualdad entre todas ellas. (Dicho sea de paso, estimo que sobran las amplias consideraciones dedicadas a la igualdad de las Comunidades Autónomas, que encierran análisis difícilmente calificables de estrictamente jurídicos —donde podría existir acuerdo— de

una realidad política y jurídica tan divergente en todos los planos.) La Conferencia citada «constituirá un factor de orden nada desdeñable y que podría servir de regla y cartabón para diseñar el sistema autonómico de los años noventa, partiendo naturalmente de lo que ya se ha conseguido en esta década que acaba de concluir» (pág. 194). Otro paso importante que debe darse es la reforma del Senado.

En el plano funcional, la comunicación con el Estado radica en el derecho de información de las Comunidades Autónomas y en la necesidad de motivación en el caso de que el Estado se aparte de las propuestas y sugerencias que le hayan elevado las Comunidades Autónomas.

A continuación examina el proyecto de convenio entre el Estado y las Comunidades Autónomas, hoy ya abandonado en el camino. En cambio, tenemos noticia, ya cerrado el libro, de la constitución en el Ministerio para las Administraciones Públicas de la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, en cuyo seno se han logrado ya algunos acuerdos.

Como otras formas de participación en el ejercicio del poder exterior se exponen la vía de la delegación del artículo 150.2 CE, las leyes marco y la apertura de oficinas autonómicas en el exterior. En este último caso, se omite la existencia de un conflicto de competencias promovido por el Gobierno de la Nación ante la creación por el Gobierno Vasco de una Oficina en Bruselas (publicado en «BOE» de 6 de octubre de 1988), así como la creación por parte de diversas Comunidades Autónomas de sociedades privadas con capital público para estos menesteres.

10. Respecto a la fase descendente, el profesor SORIANO parte de una premisa, que a mi juicio es consecuencia, que es la cláusula de responsabilidad internacional del Estado prevista en el artículo 93 CE.

Convertida la garantía final en principio, las conclusiones son fáciles de advertir. Incluso SORIANO califica textualmente a la cláusula de garantía de «corazón» de la ejecución autonómica de la legislación comunitaria (pág. 217).

Desde el anterior prisma, al que se añade que «donde hay responsabilidad hay competencias», no cabe objeción a su planteamiento: «cualquier teorización que se haga de las potestades autonómicas sobre el ejercicio del poder exterior —comunitario— ha de ser plenamente consciente de que las obligaciones internacionales (comunitarias) del Estado constituyen un límite efectivo a las mismas» (pág. 218).

De lo que resulta que deben existir, y encontrarse, medios efectivos que hagan viable en todo momento y situación la cláusula de garantía. Rechaza que esos instrumentos sean el artículo 155 CE (de utilidad «dudosa» a estos efectos) o la legislación armonizadora (difícil, excepcional y extraordinaria).

Ahonda (siempre desde la perspectiva de la inicial premisa sentada) en una nueva vía, ya iniciada por L. ORTEGA, en el sentido de considerar como técnica de atribución de potestades en favor del Estado la cláusula de supletoriedad y la garantía del cumplimiento. Honestamente advierte la dificultad de esta vía: «camino poco transitado y que no goza de respaldo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» y «riesgo de tensión en los argumentos» (pág. 228). Pretende, pues, sacar del artículo 93 CE «unas posibilidades, todavía no extraídas» (pág. 230), que consisten en lo siguiente:

«Llegado el caso, frente al incumplimiento deliberado de una Comunidad Autónoma a cumplir con la normativa de la Comunidad Europea cuando le corresponde, habrá que localizar ahí, en el artículo 93 de la Constitución, en la *garantía* del cumplimiento, todos los poderes necesarios para justificar los mecanismos que el Esta-

do tenga a bien poner en marcha y que, insistimos, no han de pasar, necesariamente al menos, por los supuestos previstos de coacción y de intervención estatal del artículo 155 CE» (pág. 233).

Su euforia es tal que más adelante sostiene: «Es más, si no existiera el artículo 93 CE, habría que inventarlo jurisprudencialmente» (pág. 234).

11. Como ha podido verse, hemos topado con un libro en extremo sugerente. No sólo se limita a un examen del *statu quo* de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas respecto del Derecho comunitario, que no puede dudarse en calificar de completo y excelente. Más aún, avanza por caminos que, aunque puedan ser discutibles, ofrecen vías de solución a unos problemas presentes que deben resolverse por una vía coope-

rativa, hoy aún en embrión. El autor resalta con fuerza la idea del federalismo cooperativo, pero aborda necesariamente situaciones de enfrentamiento o no entendimiento, ofreciendo soluciones con contraste en el Derecho comparado.

Así, en su *Idea final* del libro destaca como principios los de cooperación y lealtad autonómica que, a su juicio, deben resolver los ingentes problemas derivados del ingreso en las Comunidades Europeas.

Creo que la lectura del libro es recomendable no sólo a los juristas, sino también debiera incorporarse al acervo bibliográfico de los responsables políticos del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de relaciones exteriores y Derecho comunitario.

Martín M.^a RAZQUIN LIZARRAGA

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Sumario del núm. 9 (mayo-agosto 1991)

I. SEMINARIOS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Enrique ALVAREZ CONDE: *Los principios del Derecho Electoral.*

Francisc DE CARRERAS: *Norma y ordenamiento jurídico en la Constitución.*

Manuel GERPE LANDÍN: *La composición del Consejo General del Poder Judicial.*

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *La reforma del ámbito competencial de la jurisdicción militar.*

Joaquín GARCÍA MORILLO: *Mitos y realidades del parlamentarismo.*

Luis PRIETO SANCHÍS: *Notas sobre la interpretación constitucional.*

Joan SUBIRATS: *El proceso de formación de políticas en España. Algunas hipótesis.*

II. SEMINARIO SOBRE LA TRANSICION POLITICA EN HUNGRÍA

J. KOSARKA: *El proceso de transición en Hungría. Cambio de sistema.*

János ZLINSZKY y Agnes NÉMETH: *Características generales de la nueva Constitución húngara y del primer año de funcionamiento del Tribunal Constitucional.*

Carmen GONZÁLEZ ENRIQUEZ: *Las elecciones generalès y locales húngaras de 1990.*

III. DOCUMENTACION

IV. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

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

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Presidente del Consejo Asesor: Carlos OLLERO GÓMEZ

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario del número 73 (julio-septiembre 1991)

ESTUDIOS

José Ramón MONTERO y Joan FONT: *El voto dual en Cataluña: Lealtad y transferencia de votos en las elecciones autonómicas.*

Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *Estado Autonómico y Tribunal Constitucional.*

José RUBIO CARRACEDO: *Constructivismo y democracia.*

Teresa FREIXES SANJUAN: *La Jefatura del Estado Monárquica.*

Luis BOUZA-BREY: *Una teoría del poder y de los sistemas políticos.*

NOTAS

Paolo BECCHI: *Hegel y las imágenes de la Revolución Francesa.*

Javier ROIZ: *El fin del orden maquiavélico internacional.*

José Manuel CANALES ALIENDE: *La Administración de justicia: Hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia.*

M^o Anunciación TOMÁS FONT DE MORA: *La preparación de la Constitución de 1845.*

Mercedes CARRERAS: *Elitismo y democracia: de Pareto a Schumpeter.*

José Luis RODRIGUEZ JIMÉNEZ: *Origen, desarrollo y disolución de Fuerza Nueva: Una aproximación al estudio de la extrema derecha española.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

Goeffrey ROBERTS: *Partidos y parlamento en Gran Bretaña: 1989-1990.*

RECENSIONES. NOTICIA DE LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

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

Sumario del año 11, núm. 32 (mayo-agosto 1991)

ESTUDIOS

- Fritz OSSENBUHL: *Las libertades del empresario según la Ley Fundamental de Bonn.*
Pierre BON: «*El Conseil Constitutionnel*» francés y el modelo de Cortes Constitucionales europeas.
Juan José SOLOZÁBAL: *La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales.*
Francisco J. BASTIDA FREJEDO: *Elecciones y Estado democrático de Derecho* (In Memoriam, I. de OTÍO).
Luis M. DIEZ-PICAZO: *¿Una Constitución sin declaración de derechos?*

JURISPRUDENCIA

Estudios y Comentarios

- María Angeles AHUMADA: *Efectos procesales de la modificación legislativa de las leyes sometidas a control de constitucionalidad. La suspensión de leyes «presuntamente» inconstitucionales.*
Juan Manuel ALEGRE AVILA: *Los bienes históricos y el Tribunal Constitucional.*

Crónica, por Luis AGUIAR DE LUQUE

CRONICA PARLAMENTARIA, por Nicolás PÉREZ-SERRANO JAUREGUI

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Directores: Gabriel TORTELLA CASARES y Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA

Secretario: Pedro FRAILE BALBÍN

Secretaria de Redacción: Mercedes CABRERA, FRANCISCO COMÍN COMÍN,

Sebastián COLL MARTÍN, Pablo MARTÍN ACENA, José MORILLA CRITZ

y Clara EUGENIA NÚÑEZ

Sumario del año IX, núm. 2 (Primavera-Verano 1991)

PAÑORAMAS DE HISTORIA ECONOMICA

Sebastián COLL MARTÍN: *Empresas versus mercados. Un boceto para una historia de la empresa* (1.ª parte).

ARTICULOS

Ramón SANCHEZ GONZALEZ: *El crédito rural: los censos (Estudio del préstamo censal en la comarca toledana de la Sagra en el Setecientos.)*

Juan ZAFRA OTEYZA: *Una aproximación al estudio de la «presión fiscal» en el reinado de Carlos III: el caso del reino de Granada.*

Concepción DE CASTRO: *Mercado y sociedad estamental en Campomanes.*

Candelaria SAIZ PASTOR: *La revolución liberal española y el control de la hacienda cubana (1826-1843)*

Elena LEGORBURU FAUS: *La industria guipuzcoana entre 1930 y 1936: Incidencia de la crisis económica.*

NOTAS

José M.ª GONZÁLEZ FERRANDO: *Apostillas al dictamen de los hermanos Coronel en materia de cambios y contratos.*

Teresa CASTELLANO: *Primer seminario español sobre la historia de las empresas.*

RECENSIONES

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

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

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

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

Directora Ejecutiva: Araceli Mangas Martín

Secretaria: Nila Torres Ugena

Sumario del vol. 18, núm. 2 (mayo-agosto 1991)

ESTUDIOS

Juan Antonio Carrillo Salcedo: *Protección de derechos humanos en el Consejo de Europa: hacia la superación de la dualidad entre los derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales.*

Ulrich Everling: *La extensión de la vigencia del Derecho Comunitario europeo al territorio de la antigua RDA.*

José Antonio de Yturriaga Barberán: *Actuación de las Comunidades Europeas en el conflicto del Golfo.*

Manuel Desantes Real: *La dimensión oficial del ECU: presente y futuro de un instituto clave en el proceso de unión económica y monetaria.*

Javier Roldán Barbero: *La CEE y el Convenio sobre Derecho del Mar de 1982. Consideraciones sobre la relación entre el Derecho Comunitario y el Derecho Internacional.*

NOTAS

Araceli Mangas Martín: *La Constitución y la Ley ante el Derecho Comunitario (Comentario a la sentencia 28/1991, de 14 de febrero, sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y el Acta relativa a las elecciones al Parlamento Europeo).*

Joaquín J. Forner Delagúa: *Comentario a la Sentencia del TJCE de 10 de enero de 1990, as. C-115/88, Reichert.*

JURISPRUDENCIA

CRONICAS

BIBLIOGRAFIA

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCION

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

Presidentes: Félix PONS IRAZAZABAL y Juan José LABORDA MARTÍN

Presidente de Honor: Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

Director: Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

Subdirector: Manuel ALBA NAVARRO

Secretario: Diego LÓPEZ GARRIDO

Sumario del núm. 21 (tercer cuatrimestre de 1990)

ESTUDIOS

Miguel MARTÍN CASALS y Carlos VIVER PI SUNYER: *¿Quién redacta las leyes?: Los modelos de redacción «concentrada» y de redacción «difusa» de los Proyectos de Ley.*

ANTONIO AGUILERA FERNÁNDEZ: *La libertad de expresión y prensa política.*

Juan Luis PAN-MONTOJO GONZÁLEZ: *La Cámara de los «intereses permanentes de la sociedad»: El Senado español bajo la Constitución de 1845.*

NOTAS Y DICTAMENES

Miguel Angel M. LAGO: *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos.*

Carmen GUTIÉRREZ DEL CASTILLO: *Debate en el Parlamento Europeo del Presupuesto General de las Comunidades Europeas para 1990.*

CRONICA PARLAMENTARIA

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: *La disolución del Parlamento en el ordenamiento autonómico de Galicia.*

DOCUMENTACION

LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

PRECIOS

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

Suscripciones:

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
Secretaría General (Servicio de Publicaciones)
Floridablanca, s/n. - 28071 MADRID

DEFENSOR DEL PUEBLO

PUBLICACIONES

Informe anual

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

Informe anual 1989: 2 vols. (4.000 ptas.).

Informe anual 1990: 2 vols. (5.500 ptas.).

Recomendaciones y sugerencias

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

Disponible la serie completa, 1983-1990.

Informes, Estudios y Documentos

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

«Situación penitenciaria en España» (1.000 ptas.).

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

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

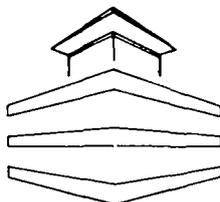
«Menores» (2.200 ptas.).

Recursos ante el Tribunal Constitucional

Volumen único 1983-1987 (2.600 ptas.).

Distribuye DORSA

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



REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: FRANCISCO SOSA WAGNER

Secretario de Redacción: CARLOS MENOR CASSY

Sumario del núm. 250 (abril-junio 1991)

I. SECCION DOCTRINAL

Armando SALVADOR SANCHO: *Modalidades de ejercicio de la competencia estatal en materia de sanidad exterior (Participación en la misma de las Comunidades Autónomas: Sentencia 252/8).*

Manuel MARTINEZ BARGUENO: *La modernización del lenguaje administrativo.*

Isabel BENZO SAINZ: *Homologación de productos industriales y de equipos de seguridad en el trabajo.*

Alicia CAMACHO GARCIA: *Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas ante la libre circulación de productos en el mercado único: El problema de homologación.*

II. CRONICAS

Antonio FANLO LORAS: *La Ley italiana de 8 de junio de 1990, relativa a las autonomías locales.*

Fernando M.^º PURAS GIL y Martín M.^º RAZQUIN LIZARRAGA: *Una solución al «Minifundismo» local: La Ley Foral de Administración Local de Navarra.*

III. JURISPRUDENCIA

Francisco Javier FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Reseñas del Tribunal Constitucional, aparecidas en el B.O.E. durante el cuarto trimestre del año 1990.*

M.^º del Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *Reseñas de sentencias del Tribunal Supremo, aparecidas en el B.O.E. durante el primer trimestre del año 1990.*

IV. BIBLIOGRAFIA

Suscripción anual: 4.000 pesetas • Número suelto: 1.000 pesetas

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

REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

Revue d'Administration publique comparée

Sommaire du vol. LVI, N.º 4, 1990

Brian W. HOGWOOD: *Evolutions des Agences de réglementation en Grande-Bretagne.*

Sylvie BIAREZ: *Le discours sur la Métropole en France, nouvelle communication et nouveaux rapports dans le cadre de la décentralisation.*

Léandre BOUCHARD: *L'embauche de personnes handicapées dans la fonction publique du Québec (Canada).*

Robert I. McLAREN: *Le réseau international: leçons administratives du Gesamp.*

Andries HOOGWERF: *Politique et temps: les conséquences des perspectives temporelles sur les contenus, les processus et les effets des politiques publiques.*

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

INDEX 1990

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

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

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

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

ESTADO & DIREITO

DIRECÇÃO:

Afonso D'OLIVEIRA MARTINS

Guilherme D'OLIVEIRA MARTINS

Coordenador correspondente em Espanha:
Germán GÓMEZ ORFANEL.

Índice do número 4 (2.º Semestre 1989)

ARTIGOS

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

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

Guilherme D'OLIVEIRA MARTINS: *Montesquieu —dos principios aos factos— Mediação pelo Direito.*

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

JURISPRUDENCIA

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

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

LIVROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

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

Apartado N.º 2821
1122 LISBOA Codex

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

ULTIMAS PUBLICACIONES

- Constitución Española, 1978-1988.* Obra dirigida por Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco Canales (3 vols.). 35.000 ptas.
- EDUARDO VIRGALA FORURIA: *La moción de censura en la Constitución de 1978.* 2.000 ptas.
- MARTA LORENTE SARIÑENA: *Las infracciones a la Constitución de 1812.* Prólogo de Francisco Tomás y Valiente. 1.900 ptas.
- JOSÉ RAMÓN COSSIO DÍAZ: *Estado social y derechos de prestación.* 1.800 ptas.
- JUAN LUIS REQUEJO PAGES: *Jurisdicción e independencia judicial.* 1.700 ptas.
- MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA: *El Consejo General del Poder Judicial.* 1.200 ptas.
- FRANCISCO JAVIER EZQUIAGA GANUZAS: *El voto particular.* 1.200 ptas.
- JOSÉ M.^º MORALES ARROYO: *Los Grupos Parlamentarios.* 2.300 ptas.
- ANTONIO FANLO LORAS: *Fundamentos constitucionales de la Autonomía Local.* 3.700 ptas.
- PABLO SALVADOR CODERCH y otros: *El mercado de las ideas.* 3.400 ptas.
- JAVIER PARDO FALCÓN: *El Consejo Constitucional Francés.* 3.500 ptas.
- ELIE KEDOURIE: *Nacionalismo.* Prólogo de Francisco Murillo Ferrol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 700 ptas.
- RAMÓN GARCÍA COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar.* 1.800 ptas.
- JUAN J. LINZ, JOSÉ R. MONTERO y otros: *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta.* 3.200 ptas.
- ALFONSO RUIZ MIGUEL: *La justicia de la guerra y la paz.* 2.000 ptas.
- GREGORIO PECES-BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978.* 2.000 ptas.
- PILAR CHAVARRI SIDERA: *Las elecciones de diputados a Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813).* 2.200 ptas.
- ALF ROSS: *¿Por qué Democracia?* 1.500 ptas.
- ANGEL RODRIGUEZ DIAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos.* 1.600 ptas.
- MANUEL RAMÍREZ: *Partidos políticos y Constitución.* 1.000 ptas.
- MANUEL GARCÍA PELAYO: *Escritos políticos y sociales.* 1.500 ptas.
- JUAN LUIS CASTELLANO CASTELLANO: *Las Cortes de Castilla y su Diputación (1621-1789). Entre pactismo y absolutismo.* 1900 ptas.
- ANDRÉS OLLERO TASSARA: *Derechos humanos y metodología jurídica.* 2.000 ptas.
- REMIGIO CONDE SALGADO: *Pashukanis y la teoría marxista del derecho.* 2.200 ptas.
- JULIÁN SAUQUILLO: *El pensamiento de Michel Foucault.* 2.200 ptas.
- Estudios sobre «La Filosofía del derecho de Hegel».* Selección de textos, traducción e introducción de Gabriel Amengual Coll. 2.300 ptas.
- CARLOS S. NINO: *El constructivismo ético.* 1.300 ptas.
- ROBERT ALEXY: *Teoría de la argumentación jurídica.* 2.300 ptas.
- ELÍAS DÍAZ: *Ética contra política. Los intelectuales y el poder.* 2.300 ptas.
- MARINA GASCÓN ABELLÁN: *Obediencia al derecho y objeción de conciencia.* 3.000 ptas.
- PABLO EUGENIO NAVARRO: *La eficacia del derecho.* 1.200 ptas.
- JUAN RUIZ MANERO: *Jurisdicción y normas.* 1.600 ptas.
- JOSÉ RUBIO CARRACEDO: *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau.* 1.800 ptas.
- JUAN PABLO MÁRTIR RIZO: *Norte de Príncipes y Vida de Rómulo.* Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 1.000 ptas.
- FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA: *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del gobierno.* Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 800 ptas.

- JAIME BALMES: *Política y Constitución*. Selección de textos y estudio preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. 1.400 ptas.
- AGUSTIN DE ARGUELLES: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. 500 ptas.
- FRANCISCO MURILLO FERROL: *Saavedra Fajardo y la política del Barroco*. 2.ª edición. 1.800 ptas.
- JUAN ROMERO ALPUENTE: *Historia de la revolución española y otros escritos*. Edición preparada e introducida por Alberto Gil Novales. Dos volúmenes. 5.000 ptas.
- JOSÉ MARCHENA: *Obra española en prosa*. 1.700 ptas.
- ARISTÓTELES: *Política*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.200 ptas.
- ARISTÓTELES: *Retórica*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- SENAC DE MEINHAN y A. BARNAVE: *Dos interpretaciones de la Revolución Francesa*. 1.600 ptas.
- FERDINAND LASALLE: *Manifiesto obrero y otros escritos políticos*. Traducción e introducción de Joaquín Abellán. 1.600 ptas.
- JENOFONTE y PSEUDO JENOFONTE: *La República de los Lacedemonios y la República de los Atenieses*. Edición bilingüe. Reimpresión. 900 ptas.
- TOMÁS DE CAMPANELLA: *La Monarquía del Mesías y las Monarquías de las Naciones*. Traducción e introducción de Primitivo Mariño Gómez. 1.800 ptas.
- JUAN ALTUSIO: *La política*. 4.800 ptas.
- J. BENTHAM: *Falacias políticas*. 2.200 ptas.
- E. SIEYES: *Escritos y discursos de la revolución*. 2.200 ptas.
- GONZALO MENÉNDEZ PIDAL: *La España del siglo XIX vista por sus contemporáneos*. Dos volúmenes. 6.000 ptas. cada uno.
- GRETEL: *Curso de técnica legislativa*. 1.700 ptas.
- MARTIN DIEGO FARRELL: *Análisis crítico de la teoría marxista de la justicia*. 1.000 ptas.
- M.ª JESÚS MONTORO CHINER: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: Presupuestos de calidad de las normas*. 800 ptas.
- ANDRÉS OLLERO TASSARA: *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*. 800 ptas.
- MÁXIMO CAJAL y LUIS IGNACIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *Convenio sobre cooperación para la defensa entre España y Estados Unidos*. 900 ptas.
- MARIO G. LOSANO, ANTONIO E. PÉREZ LIÑO y M.ª FERNANDA GUERRERO MATEUS: *Libertad informática y leyes de protección de datos personales*. 1.300 ptas.
- Evaluación parlamentaria de las opciones científicas y tecnológicas*. Seminario Internacional coordinado por Miguel E. Quintanilla. 1.300 ptas.
- RAMÓN COTARELO: *En torno a la teoría de la Democracia*. 800 ptas.
- GURUTZ JÁUREGUI: *La nación y el estado nacional en el umbral del nuevo siglo*. 700 ptas.
- ALFONSO RUIZ MIGUEL: *El aborto: problemas constitucionales*. 950 ptas.
- JORDI CAPO GIOL: *La legislación estatal en la España democrática*. 900 ptas.

REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Publicación trimestral

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Publicación cuatrimestral

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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