

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BERGER, Vincent: *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, 2.^a ed., prólogo de Louis-Edmond PETTITI, Ed. Sirey, París, 1989, 418 págs.

Resulta muy de destacar el creciente interés que se está dedicando en España a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo. Desde sus primeras decisiones, el Tribunal Constitucional ha sido muy sensible a los fallos de Estrasburgo y, a partir de ahí, los Tribunales de justicia se han mostrado muy receptivos. Pero pionera ha sido la labor de la doctrina, dando a conocer, primero, lo que entonces era una lejana esperanza, intensificando sus cuidados, ahora, que el Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950 para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales («BOE» de 10 de octubre de 1979), forma parte, de lleno, de nuestro sistema jurídico. Lecciones universitarias, cursos de doctorado o de verano, conferencias, así como comentarios de los nuevos fallos y estudios sistemáticos, cada vez son más frecuentes entre nosotros. La sensibilidad ha llegado incluso a la calle: ante algún litigio notable no es infrecuente que las partes adviertan de que están dispuestas a llegar con el asunto hasta Estrasburgo.

En esta tesitura es de destacar la utilidad del libro que comentamos cuya intención resulta ser ofrecer un resumen claro e incisivo de todas las sentencias del Tribunal Europeo de

Derechos Humanos, así como una bibliografía sumaria referente a cada una de ellas. Desde el primero de los asuntos, el caso *Lawless*, de 1 de julio de 1961, hasta el último comprendido en la edición, el caso *F contra Suiza*, de 18 de diciembre de 1987, son 117 las decisiones ofrecidas. El autor cuida de dejar claros cuáles son sus objetivos: excluye en efecto cualquier pretensión crítica o selectiva dada su condición de alto funcionario en el *staff* del Tribunal (es, en efecto, *Administrateur principal au greffe*). El libro aparece precedido por dos prólogos —uno para cada una de las ediciones— de Louis-Edmond PETTITI, que es el juez francés en el Tribunal, y se completa con numerosos anexos que acrecientan su utilidad: el texto del Convenio de Roma y de los ocho protocolos adicionales, las tablas de ratificación, una amplia bibliografía, un esquema del procedimiento, el número de demandas que se han producido en relación con cada Estado (figura Gran Bretaña como el país que más veces ha sido demandado; también se lleva el récord en cuanto a las declaraciones de haber violado el Convenio), lista de asuntos pendientes (a 31 de diciembre del 87; buen número de los comprendidos han sido ya objeto de sentencia), así como amplios índices. Todo lo cual facilita el manejo y familiariza con el sistema.

Agrada comprobar cómo en la bibliografía tienen acogida, y con reiteración, nombres españoles —así, de entre ellos, F. CASTRO-RIAL o E. GAR-

CÍA DE ENTERRÍA— en ese proceso tan sensible de normalización de lo español, de normalización de la presencia española allí donde ya no somos una excepción y resulta lógico que firmas españolas convivan con otras en pie de igualdad. Aunque, sin duda, habría más nombres en ese progresivo proceso de toma de atención de nuestros comentaristas a que aludía al comienzo. Pienso así, entre otros muchos, en el estudio que Antonio EMBID IRUJO dedicó al caso *Campbell y Cosans* en la «Revista Española de Derecho Constitucional», en el comentario que Javier BARCELONA realizó al caso *Malone* en esta misma REVISTA (núm. 112), o el que dedicaba María RUBIO al caso *Öztürk*; en el libro de F. SANZ GANDEGUI sobre las sanciones administrativas según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se estudiaba minuciosamente la correspondiente jurisprudencia de Estrasburgo; dígase lo mismo de los numerosos trabajos de José Manuel BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT. Aunque por supuesto el incremento de la atención doctrinal haya sido especialmente aparatoso en el período posterior al abarcado por el volumen. Lo cual ha de ser un reto indudable para cuando se prepare una nueva edición.

En lo que concierne al conocimiento en España de la jurisprudencia de Estrasburgo, tras la obra pionera y básica editada por GARCÍA DE ENTERRÍA y realizada por Enrique LINDE, Luis ORTEGA y Miguel SÁNCHEZ MORÓN (*El sistema europeo de protección de los derechos humanos*), querría destacar la importante labor de aproximación que vienen realizando las Cortes Generales. Es muy cómodo y muy útil poder encontrar la versión española del texto íntegro de cada sentencia en los números del «Boletín de Jurisprudencia Constitucional». De destacar, el volumen conjunto que se hizo en 1984 para celebrar los primeros veinticinco años de funcionamiento del Tribunal (1959-1983), reuniendo todas las decisiones dictadas hasta entonces. Pero al margen de tal detalle, por el momento, la

manera más sencilla para los españoles de a pie de seguir la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos consiste en acudir a cada nuevo número del «Boletín de Jurisprudencia Constitucional», donde, si bien se trata de versiones no oficiales, los fallos aparecen editados con todo esmero, con traducción, presentación y anotaciones muy cuidadosas (de las que se viene ocupando últimamente José María TEJERA VICTORY). Con todo, algo se me ocurre sugerir para mejorar tan encomiable tarea: que se hiciera un esfuerzo para actualizar la publicación de manera que los fallos aparezcan con menor retraso. Sabiendo que resulta decisiva esta callada oportunidad de potenciar el conocimiento de jurisprudencia tan relevante.

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO

BOTTARI, Carlo: *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, Ed. Giuffrè, Milán, 1991, 134 págs.

I. El estudio de los derechos reconocidos en el capítulo III del título I de nuestra Constitución es una de las cuestiones que necesitan hoy un mayor esfuerzo de la doctrina. El ciudadano contempla, insatisfecho, cómo la declaración constitucional no se traduce en medidas concretas de actuación y cómo, en estos casos, carece de remedios para tratar de impulsar la adecuación de la realidad al mandato constitucional.

El artículo 43 de nuestra Constitución reconoce de modo expreso el derecho a la protección de la salud, e impone a continuación a los poderes públicos el deber de organizar y tutelar la salud pública, tanto de modo preventivo como asistencial. Frente a esta prestación pública, el ciudadano se sitúa en una posición de configuración legal en la que existirán derechos y deberes. Pero ¿cuál es el contenido exacto del derecho a la protec-

ción de la salud y, en su caso, qué medidas están a disposición del ciudadano para reaccionar cuando no ve reconocido su derecho?

Como decía, la doctrina española no ha prestado, a mi juicio, toda la atención que merece al problema concreto de los derechos reconocidos bajo el epígrafe «Principios rectores de la política social y económica». En el caso concreto del derecho a la salud, el libro del profesor PEMÁN GAVIN es la brillante excepción a esta afirmación. Por otra parte, la doctrina jurisprudencial tampoco ha debido enfrentarse en muchos casos con problemas de esta índole, por lo que su elaboración doctrinal es igualmente escasa. Destacaría también como excepción la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1990, de 15 de marzo («BOE» 9 de abril, ponente Magistrado señor Leguina Villa), en la que el Alto Tribunal se enfrentó a un recurso de amparo en el que se demandaba la violación del derecho a una tutela judicial efectiva, entendiendo los recurrentes que la dotación de medios personales y materiales a la Administración judicial es un derecho exigible del Estado —el Tribunal Supremo había desestimado el recurso al entender que la decisión al respecto correspondía al Consejo de Ministros a través de un acto político infiscalizable por los Tribunales (STS 2 de octubre de 1987, Ar. 6688)—. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso de amparo admitiendo la existencia de un acto político y añadiendo, en cuanto al fondo del asunto, lo siguiente:

«No se trata, por supuesto, de que el problema de la falta de medios de la Administración de Justicia carezca de trascendencia constitucional. Antes bien, semejante situación tiene una repercusión evidente sobre el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que sanciona el artículo 24.1 de la Constitución, por lo que este Tribunal no puede ser ajeno *a priori* a la preocupación que exponen los recurrentes.

Sin embargo, el recurso de amparo no es el cauce idóneo para someter a enjuiciamiento, desde la perspectiva jurídica de las garantías constitucionales, una situación genérica y compleja que se considera disconforme con la efectiva realización de los derechos fundamentales. En el recurso de amparo no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar estos derechos, cuando la lesión de los mismos haya sido originada por el acto, disposición o simple vía de hecho de los poderes públicos frente al que se formula el recurso (art. 41.2 y 3 de la LOTC). Más aún, según constante y reiterada doctrina de este Tribunal, la lesión constitucional frente a la que puede pedirse amparo constitucional ha de ser efectiva y cierta, es decir, concreta y no meramente eventual, por más que probable. Por ello es menester demostrar que al acto (u omisión) impugnado —precisamente a éste y no a otros— son imputables las lesiones de los derechos fundamentales contra las que se reacciona en esta vía, pues en caso contrario el recurso de amparo está abocado al fracaso, incluso si dicho acto u omisión puede parecer que contrasta con los valores y principios constitucionales que se encarnan, entre otras cosas, en la garantía efectiva de los derechos fundamentales. No quiere decirse con ello que esta garantía no implique —como los recurrentes acertadamente sostienen— deberes positivos por parte del Estado y de otros poderes públicos. En numerosas ocasiones este Tribunal ha mantenido esta misma posición. Pero el problema que ahora se plantea no es otro que el de la imputabilidad a un determinado acto u omisión de lesiones efectivas y concretas de algún derecho fundamental. Que estas lesiones existan y que se produzcan con alguna frecuencia o incluso cotidianamente no basta para

que este Tribunal pueda estimar la pretensión de amparo, si no se demuestra al tiempo, de manera singularizada y no abstracta, que ha habido una relación causal entre tales lesiones y una actitud general de inactividad por parte de los poderes públicos o de alguno de ellos. En todo caso, los efectos lesivos de una semejante actitud pasiva siempre podrían hacerse valer, a través de los medios que el ordenamiento arbitra, con ocasión de cada infracción concreta y efectiva de los derechos fundamentales tutelables judicialmente y en el amparo constitucional.»

Se cierra esta argumentación señalando que, además, la imputación de la inactividad al Gobierno era dudosa, pues la dotación de medios a la Administración de Justicia no es exclusiva responsabilidad del Gobierno: «éste se halla vinculado por las limitaciones presupuestarias del gasto público, que corresponde fijar a las Cortes Generales».

Así, pues, la inactividad de los poderes públicos para dotar de contenido a derechos reconocidos sólo dará lugar a una reacción judicial si se produce una lesión concreta, singularizada, lo que se traducirá seguramente en responsabilidad de la Administración por dicha lesión individual. Pero no parece existir mecanismo para exigir los deberes positivos del Estado e imponer así, de modo genérico, esta dotación de medios que exige la Constitución. Claro que antes debe resolverse el otro problema apuntado: qué es lo que realmente exige la Constitución, cuál es el contenido del derecho a la tutela judicial en su vertiente organizativa o cuál es el derecho a la protección de la salud.

II. Estas consideraciones y la larga cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional tratan de destacar el indudable interés que tiene para el lector español la lectura de la monografía del profesor Carlo BOTTARI, de

la Universidad de Bolonia, autor de otros importantes trabajos en materia de derecho sanitario.

El libro del profesor BOTTARI se articula en dos partes claramente diferenciadas. En la primera se plantea el tema general del derecho a la salud (art. 32 de la Constitución italiana), y en la segunda se sistematizan una serie, importante ya cuantitativa y cualitativamente, de pronunciamientos de la Corte Constitucional italiana. Obviamente, el estudio parte de un dato significativo: la aprobación, el 23 de diciembre de 1978, de la ley del Sistema Sanitario Nacional.

III. En la primera parte el autor delimita con precisión el derecho reconocido en la Constitución. Se trata del derecho a la *protección* de la salud, y por tanto del derecho a una acción pública dirigida a este fin. El artículo 32 adquiere la naturaleza de norma preceptiva, norma que crea un verdadero derecho subjetivo pero con un doble valor. Por un lado, se traduce en un derecho primario y absoluto a no ser perjudicado en la salud y, por otro, como derecho social, estamos ante un derecho a la protección sanitaria en el marco de la organización establecida por el legislador, teniendo en cuenta además que el legislador deberá contemplar otros valores constitucionales. Desde esta perspectiva, la tutela judicial es mediata, es decir, accionable en tanto la legislación estatal reconozca el derecho.

Sin duda, esta última perspectiva es la que ofrece mayor interés, dando lugar a breves pero valiosas reflexiones sobre los problemas de control de la omisión del legislador o del Gobierno (la cita de la Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional enlaza directamente con lo que apunta BOTTARI en su libro), así como sobre la necesidad de replantearse el contenido de las Sentencias del Tribunal Constitucional.

Concluye esta primera parte con la exposición de problemas de distribución competencial entre el Estado y

las Regiones, lo que obliga a volver de nuevo sobre el contenido de lo definido en preceptos constitucionales, ahora no desde la perspectiva del derecho, sino del reparto de competencias. Aparece así, como materia competencial, la «asistencia sanitaria y hospitalaria» (art. 117 C. italiana), materia que debe interpretarse en función de lo dispuesto en el artículo 32 de la misma Constitución (como hace la ley del Servicio Sanitario Nacional). En definitiva, el autor nos expone cómo la Corte Constitucional y el legislador han llegado a concluir que en esta materia la posición del ciudadano y su derecho a la protección de la salud es el elemento central, articulándose el reparto de competencias de modo tal que se cree un sistema integrado que sea eficaz para dar cobertura al derecho reconocido en la Constitución.

IV. La segunda parte del libro es una sugestiva sistematización de la doctrina de la Corte Constitucional surgida en conflictos en los que se ha planteado el alcance del derecho a la salud.

Así, en un primer apartado se comentan las Sentencias en las que el derecho a la salud se ha puesto en conexión con el principio de igualdad, lo que ha dado lugar a importantes pronunciamientos. Alguno de ellos ha incidido en la distribución competencial interna, lo que nos suscita el juego que en nuestro sistema puede tener el artículo 149.1.1. El Tribunal italiano ha reconocido, por ejemplo, que el principio de igualdad impone la centralidad en la determinación del gasto en materia sanitaria y en la instrumentación de medidas para cubrir desigualdades financieras territoriales. Otros pronunciamientos han determinado el alcance del derecho, pues en virtud del principio de igualdad se ha debido determinar si hay derecho o no a recibir prestaciones en centros privados o en el exterior. Pero, como destaca BOTTARI, la misma Corte ha debido matizar sus posiciones, y en atención al carácter incontrolable del gasto

público en este sector, ha establecido que el derecho a la asistencia sanitaria se condiciona en todo caso por lo dispuesto en cuanto a tiempo, modos e instrumentos de actuación, por el legislador estatal.

Un segundo apartado se dedica al importante tema de la relación entre Programación Sanitaria (eje central de la reforma de 1978) y contención del gasto público. El libro que comentamos nos demuestra la prevalencia real de las exigencias económicas sobre los dictados legislativos de una Planificación Sanitaria que diera coherencia al nuevo sistema sanitario. La Ley Presupuestaria impone su mandato en perjuicio del Plan Sanitario y en perjuicio también de los entes regionales que debían hacer valer su presencia en la elaboración de dicho Plan.

Ante esta situación la Corte Constitucional acude a la teoría de la «gradualidad». El derecho a la salud debe equilibrarse con la defensa de otros derechos, y en el juego del reparto presupuestario deberá examinarse si el reparto es «gradual», es decir, acorde con las respectivas necesidades de modo proporcional y razonable con las exigencias de cada momento. Como dice R. BIN (citado en pág. 72), «la gradualità rappresenta per i diritti di prestazione il corrispettivo del bilanciamento per i diritti di libertà: la differenza è segnata principalmente dalla rilevanza, nei primi, del potere temporale, ossia del carattere di processo che è implicito nel concetto stesso di attuazione di un diritto di prestazione. Per i diritti di libertà, il punto di equilibrio raggiunto nel bilanciamento degli interessi può mutare sole in conseguenza di avvenimenti, per così dire, esterni al mondo delle norme, come l'evoluzione intervenuta del campo delle tecnologie o delle conoscenze tecnico-scientifiche o dei mutamenti della coscienza sociale».

Relacionado con el problema del gasto y su control, en un tercer bloque se analiza la interpretación extensiva que se ha dado en este sector material a los poderes estatales

de «indirizzo e coordinamento». Esta función estatal ha reducido el papel de la Región y ha sustituido al instrumento previsto con este mismo fin en la ley de 1978: el Plan.

Por último, la Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre temas organizativos y, en concreto, sobre la relación público-privada en la gestión del servicio sanitario. ¿Impone la Constitución una forma organizativa concreta? La Corte Constitucional ha terminado por identificar la existencia de un «sistema integrado», de modo que la estructura sanitaria privada, concertada o no, forma parte del Servicio Sanitario Nacional. Ya no es cuestión de pronunciarse sobre si estamos ante un servicio público clásico, o un servicio público objetivo. En todo caso, las normas públicas crean un único Servicio al servicio del derecho reconocido en la Constitución. El legislador público crea una red articulada de Servicios sanitarios en todo el país, y es desde esta perspectiva que público y privado se integran. Pero desde ahí no se desprende que la financiación del sector privado corresponda también al presupuesto público.

V. En resumen, pues, el libro de BOTTARI constituye un espléndido estímulo para retomar, a partir del derecho comparado, la necesaria reflexión interna sobre el alcance de lo dispuesto en el artículo 43 de nuestra Constitución. La jurisprudencia constitucional italiana y la mejor doctrina de aquel país son, de nuevo, objeto de necesaria atención para afrontar en nuestro terreno tres preguntas esenciales: cuál es el contenido del derecho a la protección de la salud, cómo incide este derecho en las fórmulas organizativas y en el reparto competencial interno, y qué medios de reacción tienen los ciudadanos ante la inactividad de los poderes públicos.

Joaquín TORNOS MAS

DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José: *El derecho de huelga de los funcionarios públicos*, Universidad de Alicante-Editorial Cívitas, Madrid, 1990, 229 págs.

El derecho de huelga de los funcionarios ha sido uno de los que ha hecho correr, en los últimos años, más ríos de tinta a estudiosos de la Función Pública y del Derecho Administrativo. Varias causas han contribuido a ello: la regulación constitucional no lo suficientemente explícita y clara, los vacíos y lagunas de la legislación ordinaria, la creciente mentalización funcionarial hacia la conquista de los derechos sindicales, son algunos de los motivos determinantes de la atención prestada a este derecho bajo el punto de vista tanto doctrinal como práctico.

El autor, profesor de Derecho Administrativo, aborda el estudio de este nuevo derecho entre nosotros, como dice MARTÍN MATEO en el prólogo, con una metodología «exclusivamente jurídica» en virtud de la cual DÍEZ SÁNCHEZ examina «todas las nociones afectadas, señalando las características ordinamentales del derecho de huelga con vistas a la identificación del «sistema jurídico implantado entre nosotros, con sus posibilidades y limitaciones».

A nadie se le oculta la trascendencia del tema, en una sociedad como la española, que durante mucho tiempo ha negado a los servidores públicos el derecho a la huelga; y que, en virtud de los desajustes sociales, económicos y políticos que caracterizan a la España de hoy, ha visto cómo un derecho, largo tiempo desconocido e inaplicado, se utiliza entre nosotros con una profusión que, a veces, desconcierta a los ciudadanos. La huelga, en manos de los funcionarios y empleados públicos, es un arma importante; y, por lo mismo, se hace preciso apelar a ella con sentido de responsabilidad para no lesionar los intereses, derechos y expectativas de los administrados más allá de lo necesario para obtener las reivindicaciones esgrimidas por quienes deciden ir a la huelga.

El autor, en la introducción, sitúa el alcance de su trabajo, partiendo de la idea de que el derecho de huelga, como decíamos más arriba, se encuentra entre nosotros deficiente e insuficientemente regulado en lo que a los funcionarios se refiere. «En este punto, en efecto —escribe—, resulta difícil encontrar otro derecho tan complejamente previsto a nivel constitucional.» A lo que hay que añadir, de una parte, «la ausencia de un pronunciamiento esclarecedor al respecto del Tribunal Constitucional» y, de otra, «la falta absoluta de las disposiciones reguladoras de su ejercicio en relación a los funcionarios».

La introducción del derecho de huelga en el marco jurídico-legal de la Función Pública ha supuesto el que hoy se cuestione la tesis tradicional de la relación estatutaria de los funcionarios. Estamos, en palabras del autor, ante un «sustancial vuelco» de esta problemática que ha hecho que, de la clásica relación estatutaria entre el Estado y sus agentes, estemos pasando a un nuevo modelo de relaciones estatutarias en las que decae la vertiente unilateral y autoritaria y predomina el sentido contractualista y bilateral. Nos encontramos, pues, ante un horizonte nuevo en el que los funcionarios, aproximándose al régimen de los trabajadores privados, disponen de derechos nuevos para ellos como son el de huelga, el de sindicación y el de negociación colectiva.

Las causas de este cambio radical en la Función Pública son tan diversas como complejas. Díez SÁNCHEZ las resume acertadamente con estas palabras que vale la pena transcribir en su integridad, porque reflejan las mudanzas experimentadas en el campo público de nuestro país. «El masivo incremento de funcionarios, el cambio de la procedencia o del estrato social de éstos, la incorporación al empleo público de personas anteriormente vinculadas a la empresa privada» son, a su juicio, las causas históricas y/o sociológicas del fenómeno. Junto a ellas hemos de colocar las sociales, entre las que destacan «la

pérdida o el deterioro del *ethos* funcional, o el debilitamiento de los "cuerpos"; las económicas, entre las que sobresalen «el progresivo deterioro de las retribuciones, o la constante pérdida del poder adquisitivo»; las políticas, como es, entre otras, el hecho de que, en España, hayamos vivido una «larga etapa de ausencia de libertades»; y, finalmente, las jurídicas, entre las que merecen resaltarse «la coexistencia en la misma Administración de regímenes diferentes, administrativos y laborales —ocupando en ocasiones puestos de la misma entidad— y, en su momento, las reivindicaciones de los llamados interinos». Todo un cúmulo de factores, circunstancias y datos que han provocado lo que se ha venido en denominar la «laboralización de la Función Pública» que, en años pasados, alcanzó una intensificación progresiva y descontrolada que exigió la intervención del propio Tribunal Constitucional en su sentencia de 11 de junio de 1987 con el fin de frenar y encauzar un proceso que amenazaba con subvertir los cimientos últimos de nuestra Administración y nuestra Función Pública.

En los sucesivos capítulos el autor estudia los diferentes aspectos del derecho de huelga en el sector público. En primer término, se enfrenta con el concepto mismo de huelga en la doctrina y en el texto constitucional, para a continuación referirlo directamente a los funcionarios públicos. Puesto que la Constitución, en su artículo 28.2, dice que «se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses», la palabra «trabajadores» ha servido de aliciente incitador para que los autores se dediquen a defender interpretaciones muy diversas según sus respectivos puntos de vista, en orden a decidir si, en dicha palabra, deben o no incluirse los funcionarios públicos. Y, junto a este tema controvertido de la titularidad del derecho de huelga, hay que examinar el no menos trascendente del contenido esencial del mismo con sus particularidades y singularidades

en el sector público desde el momento mismo en que se enfrentan los funcionarios no con empresarios privados sino con la Administración, encarnación visible y real del poder político y social.

Avanzando en la exposición, el libro entra en el estudio de la regulación del derecho de huelga para poner de manifiesto «la ausencia de disposiciones legales reguladoras del ejercicio del derecho de huelga en el ámbito de la Función Pública». Según el autor, las posiciones al respecto se concretan en tres: primera, los funcionarios no pueden ejercer el derecho de huelga al carecer de cobertura normativa su regulación; segunda, puede defenderse una aplicación analógica del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo, previsto para su aplicación en el mundo laboral; y tercera, esta norma acabada de citar puede ser utilizada como un marco de directriz o referencia. Hasta tanto no vea la luz una norma con rango de ley orgánica que regule la materia, no queda más alternativa que atenerse al Real Decreto-Ley citado «adaptado a las salvedades de la Función pública» por la vía de la analogía o como una directriz a tener en cuenta.

En un trabajo de esta naturaleza, no podía quedar al margen la aproximación crítica y valorativa al límite constitucional del derecho de huelga que es «el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad». Dado que la Constitución remite a una futura ley que habrá de regular las garantías que aseguren dicho mantenimiento, nos movemos una vez más en el terreno de la incertidumbre legal, lo que ha ocasionado una rica problemática acerca de los «servicios esenciales» en su relación directa con la Administración y sus agentes o servidores. Problemática que se despliega en aspectos variados como son la definición o acotamiento de los «servicios esenciales», la naturaleza de los mismos, la noción de «servicios mínimos» y la potestad gubernativa para establecer las medidas necesarias que aseguren el fun-

cionamiento de los servicios públicos o de especial necesidad o de necesaria actuación en la vida ciudadana.

La huelga, una vez declarada y puesta en acción, origina unas consecuencias que, en el ámbito laboral, están bastante definidas mientras que, en el ámbito público, no se presentan tan claras ni tan precisas. DÍEZ SÁNCHEZ dice que, en este último ámbito, la huelga da lugar a dos tipos de consecuencias: suspende la relación estatutaria y, además, sirve de base para la deducción de los haberes por los días no trabajados. Ninguna de estas dos consecuencias aparece pacífica; al contrario, «han suscitado una intensa polémica en la doctrina científica en relación a su posible aplicación analógica a los funcionarios, provocando de paso soluciones jurisprudenciales contradictorias, hasta tanto el tema ha sido zanjado por el TC en primer término y por disposición legal expresa posteriormente (al menos, en cuanto se refiere al segundo de los efectos mencionados)». En cuanto al primer punto, la suspensión, ¿legalmente está admitida en nuestro Derecho funcional?; ¿la ampara la Disposición Adicional Decimosegunda de la Ley de Medidas? Y sobre el segundo punto, tras largas discusiones doctrinales y una jurisprudencia tan abundante como contradictoria, el Tribunal Supremo acabó reconociendo la ilegalidad de las retenciones de haberes a los funcionarios en huelga; y, posteriormente, la Ley de Medidas en la Disposición Adicional Decimosegunda ha venido a «prestar a la Administración Pública» la necesaria «cobertura legal» para deducir de las retribuciones de los funcionarios las cantidades correspondientes por su tiempo de permanencia en huelga.

Conexionado con el tema anterior, está el de la posible responsabilidad disciplinaria y penal de los funcionarios que inciten o participen en una huelga. En cuanto a la primera responsabilidad, es obvio que ejercitar este derecho «no puede dar lugar a sanción alguna, salvo que el funcionario incurra en alguna de las faltas

disciplinarias que prevé la legislación en vigor», dado que las deducciones de haberes no pueden tener carácter disciplinario. Y en cuanto a la otra responsabilidad, hay que tener en cuenta el contenido del artículo 222.1 del Código Penal, interpretado en los términos en los que lo ha hecho el Tribunal Constitucional.

Dado que el derecho de huelga, estudiado en el libro que se comenta, se relaciona con la Función Pública, no podía faltar un capítulo dedicado a los colectivos que, dada la naturaleza de sus funciones en el marco global del Estado, tienen recortado o suprimido este derecho. Entre ellos, figuran los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, las Fuerzas Armadas, y los miembros de la Judicatura y los Fiscales, cuya regulación, además de la contenida en la Ley Fundamental, aparece tanto en la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 2 de agosto de 1985, como en la normativa específica de cada uno de ellos.

Los dos capítulos finales inciden sobre el Derecho Comparado con referencia a los países que admiten la huelga en la Función Pública (caso de Francia e Italia) o la rechazan (caso de Alemania, Bélgica, Suiza o Estados Unidos); y sobre la huelga en la enseñanza, en cuanto que estamos ante un servicio público que ofrece unas matizaciones y unas modalidades que lo diferencian de otros servicios en lo que al derecho de huelga por los enseñantes se refiere.

El libro finaliza con un epílogo que agrupa algunas «reflexiones en torno al derecho de huelga en la función pública». El autor, después de manifestar que «el actual marco jurídico en el que se desarrolla esta huelga dista de resultar satisfactorio», sostiene frente a quienes defienden la no necesidad, o la no conveniencia de una ley de huelga en el sector público, que es preciso contar con un texto legal actualizado y que plasme las peculiaridades de la Función Pública. «Con ello —añade— se superaría la inseguridad jurídica actual cuyo mantenimiento no es jurídicamente

defendible, como no ha sido convincente que por esa causa durante varios años los funcionarios hayan gozado del «privilegio» —sin asimilación para los trabajadores— de percibir íntegramente sus retribuciones durante el período de huelga, al margen de la duración de ésta.» Se impone, por tanto, el elaborar una ley orgánica en la que se recojan todos los aspectos principales de la huelga, con especial incidencia en la fijación de los llamados «servicios esenciales» y de los «servicios mínimos» para el debido mantenimiento de éstos; y aprovechando todo el caudal de experiencias de estos últimos años para enriquecer dicha ley, haciéndola acorde con las circunstancias políticas y sociales de nuestro país.

Vicente M.^a GONZÁLEZ-HABA

EDLEY, Christopher (jr.): *Administrative Law (Rethinking Judicial Control of Bureaucracy)*, Yale University Press, 1990, 290 págs.

He aquí un libro que, a más de intrínsecamente importante, es sorprendente e inesperado. Encontrarse, en los tiempos que corren, con una obra en la que el autor proclame su fe en la Administración pública, su convicción de que el intervencionismo del Estado en la sociedad es no sólo imprescindible e inevitable, sino aconsejable, y que exprese su juicio favorable a la empresa pública, es por sí solo algo anómalo. Que esa obra proceda de los Estados Unidos y que su autor, además, sea vocacional y profesionalmente un abogado en ejercicio, raya lo increíble. De lo poco que sobre su autor se aprende en el libro es que formó parte del grupo de asesores del candidato a la presidencia Dukakis. Aunque no de forma concluyente, ello sugiere la posibilidad de incluirle entre esa *sinistra giuridica americana* a la que dedicaba un reciente número monográfico la

revista «Democrazia e Diritto»; ciertamente no cuesta descubrir afinidades entre algunas afirmaciones de esta obra y lo que dice, en ese mismo número, Roberto Mangabeira UNGER al estudiar *La disintegrazione della rule of law nella società postliberale* (1).

No es lo menos sorprendente —y sí, desde luego, lo que hace de este libro una obra de absoluta vigencia y actualidad también entre nosotros— el punto de arranque que toma el autor para justificar su trabajo. Este punto de arranque no es otro que la crítica, cada vez más consolidada, de que el impacto del *rule of law* sobre la actividad administrativa —ese famoso sometimiento de los órganos administrativos a los tribunales ordinarios aplicando la ley común, que proclamaba DICEY— se limita «a sustituir *la discutible discrecionalidad de la administración por la discutible discrecionalidad del juez*» (las itálicas son del autor: pág. 7). Esto —algo que suena harto familiar en nuestros oídos— no es satisfactorio y a explicar cómo no lo es (la realidad del Derecho administrativo americano y su control judicial) y *por qué* no lo es (la metafísica conceptual que conduce a ese resultado), dedica el autor la primera parte de su obra. La segunda es un meritorio esfuerzo por poner remedio a algo que evidentemente no funciona, ese control judicial imperfecto, sustituyendo entre otras cosas el fin de la justicia administrativa tradicional, el control restrictivo de la libertad de los órganos de la Administración, por algo que garantice positivamente que el actuar administrativo alcance su fin real que no es otro que el buen gobierno (*sound governance*). El juez administrativo no tendría ya como móvil básico «controlar» a la Administración, sino evitar que «el sector público presente unas *performances* innecesariamente deficientes». Esto supone, como reconoce el propio autor, un nuevo dere-

cho administrativo. Ciertamente, no será fácil alcanzar ese «buen gobierno» que ahora no se logra a través del sistema tradicional legislativo-ejecutivo-judicial; pero un nuevo derecho administrativo con unos tribunales redefinidos en su función podrían actuar complementariamente en ese sentido.

No es azar el que hayan aparecido los tres poderes básicos de MONTESQUIEU porque esta teoría, tantas veces declarada fallcida, sigue estando en la base de los conceptos y de la práctica de la decisión administrativa y de su control judicial. No está muerta la división de poderes, pero hay que defenestrarla definitivamente si queremos que las cosas funcionen. De hecho, está tan viva que toda decisión administrativa la lleva dentro como una célula lleva sus genes propios. El autor hace un extenso, jugoso y original análisis de lo que llama la «tricotomía» que tiene su origen en esa división de poderes y que, lamentablemente, no podemos reproducir aquí, pero que es una espléndida descripción de cómo funcionan en realidad los mecanismos públicos —no de cómo nos gustaría que funcionasen, que es de lo que suelen hablar nuestros autores—. Así, el legislativo tiene como método básico de su actuación la «conformidad a los fines políticos»: ello es obvio puesto que encarna la voluntad popular, y de ahí sus virtudes —democracia, responsabilidad, participación, sensibilidad social— y sus defectos: subjetividad, falta de rigor científico, tiranía de la mayoría. El ejecutivo tiene como método ideal la perfección técnica de sus decisiones; de ahí sus virtudes —objetividad, eficacia, racionalidad, verificabilidad— y sus vicios: impersonalidad, alienización, tecnicismo, automatismo. El judicial, por último, funciona en base a las reglas del derecho y la equidad; por eso es coherente con la norma, neutral, motivado, guardador del *rule of law* y del precedente; pero también es formalista, conservador, políticamente aséptico, esotérico y arcano. Estos tres mundos funcionando a la vez en un mismo terreno

(1) «Democrazia e Diritto», núm. 5-6/1990: *Critical legal studies: la sinistra giuridica americana*. El artículo de UNGER en págs. 19 y ss.

no pueden dar una resultante operativa ni siquiera mínimamente satisfactoria. Quien aplique este esquema a la realidad española actual se verá sabiamente aleccionado tanto por lo bien que la describe como por lo bien que la explica; y no sólo en el plano de las instituciones superiores, sino en el de la casuística diaria de las decisiones judiciales. Parece ser que no es sólo en España donde ocurren cosas como las que describe el profesor SCHWARTZ y cita EDLEY: «Los jueces suelen repetir que ellos no pueden sustituir el juicio discrecional de la Administración por el suyo propio y que únicamente rectifican el primero en casos de abuso manifiesto... pero cuando un abogado logra convencer a un tribunal de que a su cliente le han tratado indebidamente, obtendrá la revocación de la decisión administrativa aun si ésta ha sido teóricamente correcta» (págs. 52-53). Tampoco en los Estados Unidos se han aclarado respecto del acto político: las dudas y temores que asaltan a los jueces de este país a la hora de valorar las decisiones «técnicas» o los «motivos políticos» de un acto no sólo no tienen respuesta: lo malo es que tienen varias y todas insatisfactorias. Pero algún juez famoso, como el *justice* BEHNQUIST, se permite decir cosas como que «los cambios producidos en la Administración y que tienen su origen en los votos emitidos por el pueblo son una razón absolutamente justificada para que un órgano de la Administración varíe sus criterios anteriores en la aplicación de sus programas y de sus propias normas». De esta manera, el NLRB (National Labour Regulations Board) rectificó en la época de Reagan (obvio es decir que *sin* alteración de las leyes y reglamentos) nada menos que 31 precedentes en la administración de servicios y beneficios sociales específicos.

Resulta tentador seguir exponiendo con detalle todo el proceso discursivo de esta obra, pero una reseña tiene sus límites y lo mejor que se puede hacer es recomendar la lectura sosegada del libro con una mente

bien abierta a la realidad, esa realidad tan sorprendente y en cierto modo reconfortantemente análoga en Estados Unidos y entre nosotros. Todos los problemas de nuestro Derecho administrativo —por ejemplo, la existencia de esferas de actuación exentas, por norma o por práctica judicial, de control de los Tribunales— desfilan por sus páginas. Se podrá estar o no de acuerdo con el autor, pero no se puede ignorar que el planteamiento dramático de su obra, la necesidad de un *rethinking Administrative law* como titula la segunda parte de la misma, está vigente con la misma o mayor intensidad en nuestro país. ¡Si solamente algunos de los que dogmatizan desde lo alto de su pedestal leyesen con humildad el capítulo titulado «Fracasados remedios a la inutilidad del Derecho administrativo!» (2).

Retengamos, no obstante, algunas de las lecciones más sobresalientes de este libro. La primera, evidentemente, que el esquema tradicional «Derecho administrativo=control judicial» ha hecho crisis *también* en el *Rule of law*, *también* en los Estados Unidos. La segunda, que si el fin de la actividad administrativa es el interés general, la *sound governánce*, la supervisión de esa actividad por los jueces tiene que coadyuvar a ese fin y no ser un sistema permanente de restricciones y trabas. La tercera, que es precisa la involucración de todos —políticos, administradores y jueces— en un proyecto común, para salvar ese *impasse* que el autor denomina «la ambivalencia ineficaz de la doctrina jurídica legal respecto de lo político» o, si se prefiere, para contestar a la pregunta: «¿hasta qué punto la actividad administrativa viene determinada por preferencias políticas y qué consecuencias tiene ello para la revisión judicial?». También hay que ahorrarle al juez ese suplicio de interpretar los conceptos jurídicos indeterminados, que algunos quisie-

(2) «Unsuccessful remedies for the Futility of Administrative Law», cap. 5, págs. 133-168.

sen presentar como una fuente de control y que hoy se ha demostrado que son, por el contrario, una fuente de discreción administrativa, discrecionalidad cuyo incremento incesante en Estados Unidos (como aquí) va de la mano precisamente de aquéllos: ¿qué es —y por qué tiene que ser el juez quien lo diga—, se pregunta EDLEY, un lugar de trabajo «razonablemente seguro», una actividad «suficientemente lucrativa», una licencia «conforme con la necesidad y conveniencia del interés público», una norma de desarrollo «necesaria» o «apropiada» de una ley?

Una última consideración parece oportuna. Este libro no es la obra de un doctrinario ni de un teórico. Su autor es, ya lo dijimos, un abogado en ejercicio que —*rara avis*— cree en la Administración y, más aún, en el conjunto de los poderes públicos sirviendo al buen gobierno de un país. Su conocimiento del ordenamiento jurídico viene así doblado de un extraordinario acopio jurisprudencial: prácticamente no hay un aserto que no tenga su base en alguna decisión judicial; y ello, a su vez, nos permite a los extraños asomarnos a un proceso de creación y elaboración jurídica verdaderamente impresionante. Ciertamente, si el Derecho administrativo norteamericano ha fracasado en su versión tradicional, no habrá sido por impericia o desidia de los jueces —ni de la legislación: la Ley de Procedimiento Administrativo de 1947, que aparece en múltiples ocasiones como es lógico a lo largo de la obra, es una espléndida ley sobre la que la jurisprudencia ha elaborado una matizadísima y muchas veces sutil doctrina de la más alta calidad—. No sólo ni siquiera principalmente el Tribunal Supremo, sino todos los Altos Tribunales de los Estados y muy especialmente, como es lógico, la *Court of Appeals* del Distrito de Columbia, de la que se traen a colación decisiones de impecable técnica jurídica y de extraordinario rigor conceptual. Si a pesar de todo ello el sistema ha fracasado, hay que achacarlo al propio

sistema y no a los protagonistas. El autor, al final del libro y al hilo de sus propuestas de futuro, dedica unas páginas al *Conseil d'Etat* y no oculta su simpatía por alguna de sus características —su inserción en el poder ejecutivo sin mengua de su independencia; la procedencia de sus miembros—; no parece que le hayan llegado aún los sonos del estrepitoso derrumbamiento de la venerable institución (tal vez por haberse apartado excesivamente de sus orígenes, por querer ser demasiado un juez tradicional); en todo caso, era otro sistema que, a partir de una secular tradición jurídica y con las aportaciones de los mejores cerebros dedicados al derecho, se ha venido también abajo. ¿Dudará alguien de la necesidad de ese *rethinking* del Derecho administrativo de uno y otro lado del Atlántico? ¿Adoptaremos nosotros una vez más la postura, tan lamentablemente nuestra, del defendella y no enmendalla, del numantinismo y la ceguera crónica ante todo lo que nos obligue a replantearnos nuestras más viejas y queridas, pero también más falsas y perjudiciales convicciones?

Manuel PÉREZ OLEA

GARCÍA LÓPEZ, Rafael: *Responsabilidad por daño moral. Doctrina y jurisprudencia*, Bosch Editor, Barcelona, 1991, 370 págs.

1. El libro del profesor GARCÍA LÓPEZ que encabeza estas líneas es no sólo la publicación más reciente sobre la responsabilidad civil por daño moral sino, hasta ahora, la más completa, constituyendo un indudable acierto de la casa editorial el hecho de su publicación.

Desgraciadamente, la existencia de supuestos en que existen bienes e intereses jurídicos no patrimoniales dignos de protección jurídica, constituía uno de los terrenos menos cultivados entre nosotros, al menos desde

el punto de vista de la actuación del principio y del mecanismo del resarcimiento; de ahí que este libro haya de ser considerado como obra de obligada consulta.

Dada la imperiosa necesidad de estudios profundos sobre las nuevas figuras que se van plasmando, este rasgo habrá de corresponderse con el libro que ahora se comenta. En efecto, como dice el propio GARCÍA LÓPEZ, es evidente la necesidad de construir jurídicamente la figura denominada daño moral: «si bien es verdad que el daño no patrimonial ha estado presente en todo momento, no cabe duda de que es en los tiempos presentes cuando se han desarrollado en exceso las ocasiones que dan lugar a su aparición» (página 20).

¡Lástima grande, sin embargo, el hecho de que este volumen no haya sido publicado con anterioridad! El *lapsus* de tiempo transcurrido entre el año 1980, cuando tiene lugar el acto de defensa de la tesis doctoral que constituye la base esencial del libro, y el momento presente, significa un enorme tiempo perdido y, en ese sentido, un amplio esfuerzo del autor malgastado. Es de agradecer a este respecto, la animosa actitud del profesor GARCÍA LÓPEZ en el sentido de ponerlo al día, teniendo buen cuidado de utilizar las nuevas aportaciones doctrinales y jurisprudenciales sobre la cuestión; estos esfuerzos del autor, insuficientes sin ninguna duda, han de servir de aliciente a otros para desarrollar y profundizar los temas que se tratan.

2. Se inicia el libro con un completo estudio de los precedentes históricos y legales de la normativa vigente en el Código Civil sobre responsabilidad civil extracontractual.

Este estudio se hace necesario, a juicio del autor, para demostrar que cuando se redactó el artículo 1902 del Código Civil vigente («el que por acción u omisión cause daño a otro interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado»), no se pensaba solamente

en el daño puramente patrimonial, y el genérico término «daño», aglutina los daños patrimoniales y los no patrimoniales. En su opinión, si bien «es obvio que no existía una doctrina general sobre el daño moral, ya que es fruto del desarrollo del pensamiento jurídico del presente siglo, ello no ha de conducirnos a establecer la errónea conclusión de que se desconociera o se ignorase hasta entonces la existencia de daños no patrimoniales y que no se proveyera su correspondiente reparación pecuniaria» (pág. 47).

En efecto, ya en el Derecho privado romano se conceden indemnizaciones en supuestos que rebasan los estrechos márgenes de un planteamiento estrictamente patrimonialista: el término *inuria* comprende el delito de lesiones inferidas a la integridad personal, tanto física como moral, de las personas libres.

Más tarde, la legislación alfonsina de Las Partidas, enormemente casuística en materia de indemnización de los daños ocasionados a bienes o intereses que trascienden del campo estrictamente patrimonial, ya en su propia definición sobre el daño comprende tanto el patrimonial como el no patrimonial: «empeoramiento o menoscabo, o destruyimiento que ome *rescibe en sí mesmo*, o en sus cosas por culpa de otro».

Finalmente, el Proyecto de Código Civil de García Goyena de 1851, a través de los artículos reguladores de la responsabilidad civil extracontractual, así como de los comentarios que sobre los mismos hiciera su autor, viene a avalar aquellas tesis según las cuales el genérico término «daño» aglutina los daños patrimoniales y los daños no patrimoniales.

Si esto es así, la conclusión es clara para nuestro autor: existe ya una base legal para el ulterior desarrollo de una doctrina general sobre el daño moral.

3. Se prosigue a continuación sistematizando en minucioso análisis (págs. 51 a 80) las concepciones doctrinales que sobre el daño moral se

har, ido presentando a lo largo del tiempo.

La detallada serie de divisiones y subdivisiones que se trazan sobre las distintas concepciones doctrinales y las críticas a que han sido sometidas, denotan un trabajo concienzudo y detenido del autor por exponernos las más modernas doctrinas españolas y extranjeras, de indudable utilidad y meritorio esfuerzo, pero que rebasa con amplitud el estrecho marco de esta recensión.

A partir de estos antecedentes doctrinales, el profesor GARCÍA LÓPEZ define el daño moral como «el resultado perjudicial que tiene por objeto la lesión o menoscabo de alguno de los bienes o derechos correspondientes al ámbito estrictamente personal de la esfera jurídica del sujeto de derecho, que se resarcen por vía satisfactoria bajo el criterio equitativo del juez» (pág. 80).

Al mismo tiempo, nos presenta una selección de sentencias del Tribunal Supremo —caso algo antiguas— en un intento por ofrecernos paralelamente la concepción jurisprudencial sobre el daño moral. La realidad de un Tribunal Supremo que se limita prácticamente en todos los supuestos a pronunciarse sobre el presunto daño moral afectante al caso concreto, da lugar a que únicamente pueda enunciar los dos criterios que en su opinión dominan la configuración conceptual del daño moral por parte de la jurisprudencia:

a) Los bienes jurídicos cuya lesión conforma el objeto o contenido de los daños morales se caracterizan prioritariamente por la nota de la extrapatrimonialidad, siendo aquellos que se circunscriben al área ajena al conjunto de valores estrictamente económicos que se denomina patrimonio.

b) La jurisprudencia, sin embargo, no hace coincidir totalmente el objeto del daño moral con el ámbito extrapatrimonial, pues lo reduce al identificarlo con la esfera integrada por los bienes o derechos de la personalidad» (pág. 97).

4. Para concluir la primera parte del libro, se realizan algunas acertadas observaciones sobre la resarcibilidad del daño moral; a juicio del autor, ésta presenta caracteres peculiares derivados de la diversa naturaleza de los bienes que han de entrar en relación: el dinero y los bienes jurídicos carentes de valor económico.

Tradicionalmente, el término «resarcimiento» se ha venido identificando con la reparación del daño por medio de la atribución de una suma pecuniaria que representa el equivalente del valor del bien dañado cuando éste no puede reintegrarse por sí mismo. Acorde con esta idea, se negaba que el resarcimiento del daño moral pudiera llevarse a cabo: el resarcimiento presupone necesariamente la relación de equivalencia entre el valor del bien dañado y la suma de dinero, equivalencia que no se da en los supuestos de daño moral, por la imposibilidad de exacta valoración de éste.

Más modernamente, superando la exclusiva función de equivalencia económica asignada a la indemnización pecuniaria de los daños, en la práctica jurídica, tanto legislativa como jurisprudencial, comienza a admitirse la condena pecuniaria a favor del damnificado moral; para ello se acude al resarcimiento en su función satisfactoria o compensatoria: la que permite a la víctima obtener aquellas satisfacciones de índole moral que puedan compensarla del daño moral padecido.

El profesor GARCÍA LÓPEZ utiliza en apoyo de esta interpretación un interesante y clarividente ejemplo: «el vacío provocado en el patrimonio moral de los padres por la muerte ilícita de su hijo no puede ser colmado con nada, pero nadie discutirá ni pondrá en duda que podrá incorporarse a tal patrimonio un bien moral inferior, como es la realización de un ideal hasta entonces inejecutable o malogrado —piénsese, por ejemplo, en el deseo de que otros hijos estudien una carrera universitaria o que se lleve a cabo cualquier otra legítima aspiración—» (pág. 127).

5. Una vez expuestos los rasgos esenciales que es preciso conocer para una mejor comprensión de la materia objeto de estudio, pasa a ocuparse a continuación, en la segunda parte del libro, de la naturaleza del derecho a la indemnización por daños morales.

Un estudio de la naturaleza de este derecho se hace imprescindible, a su juicio, ante la falta de acuerdo de las distintas concepciones doctrinales: por un lado, se encuentra aquella que, estableciendo *a priori* la naturaleza personal de este derecho, le atribuye consecuencias jurídicas acordes con la misma: intransmisibilidad *inter vivos* y *mortis causa*, y exclusión del derecho a la indemnización de los daños morales del campo de la actividad de los acreedores; y, por otro lado, aquella otra que ha contemplado la naturaleza patrimonial del objeto de este derecho indemnizatorio, haciendo derivar las consecuencias jurídicas inherentes a su carácter patrimonial: transmisibilidad *inter vivos* y transmisibilidad *mortis causa*.

6. Comienza haciéndose eco de la incontestable realidad jurídica de que el patrimonio, tal y como está concebido jurídicamente, se compone de bienes, derechos o relaciones jurídicas de valor económico o pecuniario; de ahí que se haya sostenido que todos aquellos bienes y derechos que carecen de un valor económico no se encuentran comprendidos en el círculo patrimonial.

Ahora bien, destaca en este punto cómo una cosa es la naturaleza del bien jurídico lesionado y otra muy distinta la naturaleza del bien o derecho en que se traduce la responsabilidad. Como subraya cuidadosamente, «la lesión de un derecho extrapatrimonial hace nacer un derecho de contenido patrimonial, y no es necesario para que surja este derecho a la indemnización por daños que los bienes lesionados se localicen en el patrimonio del afectado; al estar encuadrados los bienes de la personalidad dentro de la esfera jurídica

del sujeto de derecho y al permanecer bajo la influencia protectora del Derecho privado, la responsabilidad civil desencadena sus efectos jurídicos ante su lesión, y el patrimonio se presenta como instrumento de aquella responsabilidad, haciendo frente con su cobertura a la lesión de los bienes» (pág. 164).

El patrimonio juega entonces un mero papel receptivo, mediador e instrumental. En efecto, «si bien el derecho a la indemnización de los daños morales ingresa en el patrimonio por ser de naturaleza pecuniaria o económica, el eventual beneficio no recae directamente sobre el patrimonio, sino sobre su titular, es decir, sobre bienes intrínsecos de su persona respecto de los cuales los terceros, al permanecer en una esfera totalmente distinta a aquella con la que podían mantener una atingencia (esfera patrimonial), aparecerán como extraños» (pág. 166).

Si el destinatario del derecho a la indemnización de los daños morales es la persona y no el patrimonio, se entenderá que para nuestro autor el derecho a la indemnización por daños morales pueda ser calificado como un derecho eminentemente personal: la persona se convierte en el único juzgador sobre la oportunidad o no del ejercicio del correspondiente derecho indemnizatorio, y se niega la posibilidad de que el acreedor pueda subrogarse en lugar del deudor en el ejercicio de este tipo de acciones resarcitorias.

7. Prosigue a continuación para completar su estudio sobre la naturaleza del derecho a indemnización por daños morales, con la controvertida cuestión de la transmisibilidad *inter vivos* y *mortis causa* de este derecho.

Por lo que se refiere a la primera, critica aquellas concepciones doctrinales que declaran intransmisible este derecho por entender que la naturaleza no patrimonial del bien lesionado del que trae su causa, impide que pueda ser ejercitado por otra persona que no sea el damnificado; siendo partidario de considerar

a este derecho como derecho transmisible intervivos: «la transmisión comporta una posible manifestación de la voluntad de la víctima en orden a la transformación líquida del derecho indemnizatorio» (pág. 200).

Más interés tiene el estudio que realiza de la segunda; el profesor GARCÍA LÓPEZ distingue con acierto la transmisión hereditaria de los daños morales con exclusión de los que tienen lugar por la muerte, de la transmisión hereditaria de los daños morales producidos exclusivamente por ésta.

Entre los primeros, a su vez, la problemática que se plantea es diferente según que la víctima haya intentado la acción antes de su muerte o bien ésta se haya producido sin haber llegado aquélla a ejercitar la acción.

Si la víctima inició las acciones oportunas dirigidas a la satisfacción del daño y, con posterioridad, se produjo su muerte, la función satisfactoria del derecho a la indemnización proporciona, en opinión del autor, el fundamento necesario para la transmisibilidad de la acción ya intentada por el *de cuius* a favor de sus herederos: «el ejercicio de la acción por el perjudicado significaría una externa declaración de voluntad de que la satisfacción se lleve a efecto, que hace que ésta sea transmisible al heredero, que continúa haciéndola valer y se beneficia de ella» (pág. 203).

Distinto es el supuesto en que se produce la muerte de la víctima sin haber llegado a ejercitar su derecho. Frente a aquellas posturas doctrinales contrarias a la transmisibilidad hereditaria, el autor se pronuncia rotundamente a favor de la transmisibilidad hereditaria: «al encontrarse incorporado el derecho a la indemnización por daños morales en virtud del carácter de su contenido dentro de la esfera de los derechos patrimoniales, el mismo sigue los principios generales que rigen para esta clase de derechos —transmisibilidad, a falta de excepción expresa hecha por la ley—, desligándose de la naturaleza propia y distinta de aquel del que trae su causa» (pág. 207).

Diferente es el problema de la transmisibilidad hereditaria del derecho a la indemnización del daño moral que se deriva exclusivamente de la muerte.

En este caso, como sostiene el profesor GARCÍA LÓPEZ, el daño moral de afección de aquellas personas que tienen con el difunto lazos o vínculos familiares o de amistad, aunque conexo, se independiza del daño moral del cual deriva: la muerte del que ha sido objeto de la acción lesiva.

Esta postura del autor es fiel reflejo del esfuerzo doctrinal llevado a cabo para salvar la contradicción resultante entre el hecho de que la muerte ocasione la extinción de la capacidad para adquirir nuevos derechos y el nacimiento de un derecho que tiene precisamente por causa necesaria la muerte.

El estudio de la jurisprudencia realizado por el autor, revela cómo la Sala Primera del Tribunal Supremo, acorde con esta idea, ha sostenido que la transmisibilidad hereditaria no puede operarse en base a la imposibilidad jurídica de que quien ya no ostenta personalidad jurídica pueda incorporar en su patrimonio derecho alguno y, por ende, transmitirlo a sus herederos, testamentarios o legales. Los destinatarios inmediatos y directos de la indemnización son los perjudicados, ligados a la víctima por vínculos próximos de familiar afecto o vínculos de fuerte y estrecha amistad o cariño.

De esta manera, ya no se puede hablar de transmisibilidad de derecho alguno por el daño moral sufrido por la víctima de un suceso mortal, sino de una atribución directa al perjudicado.

8. Antes de concluir su estudio, analiza el profesor GARCÍA LÓPEZ aquellos supuestos en que el daño moral se proyecta más allá del ocasionado a la víctima directa, repercutiendo en la esfera de otros sujetos vinculados a ella por lazos o vínculos afectivos: daño moral indirecto.

Comienza distinguiendo entre aquellos supuestos de daño moral in-

directo que derivan de las lesiones producidas a la integridad física de una persona, y aquellos otros en que el daño moral indirecto proviene de la muerte de la víctima.

En el primer caso, frente a aquel sector doctrinal que considera que si la víctima vive sólo ella ostenta legitimación para reclamar el menoscabo moral sufrido, considera que de lo dispuesto por distintas normas de nuestro ordenamiento jurídico se deduce precisamente lo contrario.

En efecto, el artículo 104 del Código Penal, al establecer que «la indemnización de perjuicios materiales y morales comprenderá no sólo los que se hubieren causado al agraviado, sino también los que se hubieren irrogado, por razón del delito, a su familia o a un tercero», recoge precisamente a su juicio el caso de que la víctima sobreviva al acto ilícito, pues sólo con relación a una persona viva puede hablarse de indemnizar sus daños; «de forma que la indemnización de los daños morales de la familia o de un tercero coexiste —o al menos puede hacerlo— con la debida al perjudicado directo» (pág. 248).

En el segundo caso, corresponde al demandante establecer la existencia de su daño, y a los jueces y tribunales frenar los peligros de abuso en la presentación de demandas injustificadas por falta de la necesaria certeza del perjuicio.

A priori, no parece existir a su juicio ningún límite para que, sobre la base de relaciones interpersonales, se impida tener acceso a la titularidad resarcitoria.

Las referencias a la familia y al tercero que se constatan en el artículo 104 del Código Penal son de por sí lo suficientemente amplias como para permitir englobar a:

a) Todas aquellas personas que no siendo familiares de la víctima se hallan vinculados de tal manera a ésta que padecen con su muerte.

b) Todas aquellas personas que siendo parientes de la víctima, por el sentimiento afectivo lesionado, padecen con su muerte.

10. Completando su estudio, finaliza el autor el libro refiriéndose al daño moral en la responsabilidad contractual: interesa conocer, a juicio del profesor GARCÍA LÓPEZ, si el derecho a la indemnización de los daños morales puede tener su procedencia u origen en el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de obligaciones contractuales.

Examina primeramente aquellas doctrinas que consideran que el daño derivado del incumplimiento es siempre patrimonial, y la obligación de resarcir, que sustituye a la obligación incumplida, no puede referirse más que a daños de esa misma entidad para, superándolas, darnos a conocer la existencia de una moderna tendencia doctrinal y de una reciente jurisprudencia favorables a la admisión del llamado daño moral contractual como daño jurídicamente resarcible.

El argumento base lo centra en la ausencia de una razón objetiva y válida que excluya la toma en consideración del daño moral procedente de la infracción de una obligación contractual, una vez que se ha admitido, por un lado, la existencia de intereses morales o expatrimoniales ligados a las relaciones contractuales y, por otro, la susceptibilidad de su indemnización en el campo extracontractual.

A estos efectos, distingue dos tipos de situaciones diversas:

a) El daño moral producido por el incumplimiento de obligaciones contractuales no patrimoniales.

b) El daño moral derivado del incumplimiento de obligaciones contractuales de carácter patrimonial.

Respecto del primero, rechaza aquellas tesis que erigen la patrimonialidad en requisito del objeto de la prestación, para sostener que, traspasada la frontera del incumplimiento, «el problema no se encuentra en el contenido de la prestación, sino en el de la resarcibilidad del interés no patrimonial dañado por la conducta del deudor» (pág. 292). Y la configu-

ración del daño moral como daño jurídicamente resarcible es, no se olvide, aceptada por la casi totalidad de la doctrina y de la jurisprudencia, tanto española como extranjera.

Respecto del segundo, sostiene que hoy en día, salvada la dificultad de la equivalencia económica de su indemnización, y siendo el daño moral un daño jurídicamente resarcible, la expresión daños y perjuicios contenida en el artículo 1101 del Código Civil debe comprender el daño moral y el daño patrimonial: «no existe razón alguna para efectuar una discriminación dentro de los daños resarcibles, ya que atentaría contra el propio espíritu que late en la responsabilidad civil, a saber: reparar todos los daños injustamente causados por la conducta dolosa o culposa del deudor» (pág. 304).

No deja el autor de hacerse eco de una jurisprudencia que, tras un largo período de tiempo en que sólo tomaba en consideración la realidad del daño moral extracontractual, ha comenzado a asumir la realidad del daño moral también en sede contractual.

11. Para terminar no queda más que reconocer la oportunidad objetiva de la publicación de esta obra; por las enseñanzas que ofrece, constituye sin ninguna duda una obra de consulta obligada para quien intente profundizar el tema.

José Ignacio RICO GÓMEZ

GONZÁLEZ-HABA, Vicente M.º: *Administración y Sociedad (Reflexiones críticas)*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 1989, 98 págs.

I. No está demasiado extendido en el panorama administrativo español, al contrario de lo que parece

ocurrir en algunas otras ramas del Derecho, y de lo que acontece en otros países de nuestra área cultural, la publicación por parte de los estudiosos del Derecho Administrativo en publicaciones no especializadas (periódicos, revistas semanales, revistas profesionales, etc.) de pequeños comentarios y reflexiones bajo la forma de artículos de fondo o de opinión, sobre cuestiones candentes que, por su actualidad, interesan por igual tanto a los que hemos tomado a las Administraciones públicas, y a su Derecho, como objeto de estudio, cuanto a los distintos colectivos ciudadanos, y a la sociedad en general. Se trata de un «género» que, desgraciadamente —si exceptuamos algunas señeras excepciones—, cuenta con pocos cultivadores en nuestro país, país en el que los especialistas rara vez sienten la necesidad de intentar influir sobre la opinión pública en general, expresando su autorizada opinión, e informándola de paso sobre el estado puntual en el que se encuentran los aspectos concretos de nuestras Administraciones públicas. Mientras esta situación se mantiene, se ofrece una imagen de alejamiento y de aparente falta de preocupación que concuerda bastante poco con la realidad que es posible encontrar en las revistas especializadas, en las que son numerosos los artículos publicados que demuestran la falsedad de aquella impresión, aunque resulte justo reconocer que a estos artículos suele quedar ajeno el ciudadano medio, que sólo en contadas ocasiones puede encontrar, y contrastar con otras, fuera de ese ámbito la opinión autorizada.

Los motivos de esta situación son profundos y variados, y aunque no son del caso exponerlos aquí, no está de más enumerarlos: falta de prestigio del «género» entre los estudiosos, temor a tomar partido de los mismos, escaso papel que el tema estrictamente administrativo ocupa en periódicos y revistas, falta de un tratamiento específico en los mismos al particular mundo administrativo, dificultad de los propios especialistas

para acceder a información de primera mano sobre estas cuestiones, consideración de que se trata de un «trabajo» que corresponde únicamente a los periodistas y profesionales de la información (periodismo administrativo), etc.

La obra objeto de recensión se encuadra dentro del contexto que hemos intentado describir, y en ella un buen conocedor de los temas administrativos nos ofrece una visión sobre aspectos puntuales de la vida pública administrativa, elaborada a lo largo de los últimos veinte años.

II. Se reúnen en este pequeño libro una selección de artículos periodísticos sobre temas administrativos extraídos de las numerosas colaboraciones que el autor ha ido realizando a lo largo de su carrera administrativa en publicaciones no especializadas. Estamos, por tanto, ante una obra que afronta el día a día de la Administración Pública desde un plano que, aunque no es el de un tratamiento profundo que muchos de los problemas abordados necesitaría, tiene la indiscutible ventaja de captar con viveza, agilidad y sentido de la oportunidad dicha problemática, desde la reflexión que la misma plantea cuando es percibida por el propio autor en el momento temporal en que tiene lugar. Es, por consiguiente, desde este plano de inmediatez —como nos pide GONZÁLEZ-HABA en las páginas de presentación— desde donde debe de ser valorado el contenido de su libro.

El hilo conductor de la treintena de «impresiones» que componen la obra sería el que hace referencia a la estructura y funcionamiento del aparato administrativo en su conjunto, quedando estructuradas las mismas en cinco apartados. En el primero de ellos, referente a aspectos generales de nuestra Administración Pública (y que el autor titula expresivamente «Vieja y Nueva Administración»), se lleva a cabo un repaso de algunas constantes de la misma, como son su debilidad —que el autor achaca a una serie de concausas, como la falta de

un control social, la ausencia de cauces participativos auténticos y la falta de transparencia en la que se desenvuelve la toma de decisiones administrativas—, su mal funcionamiento y distanciamiento respecto del ciudadano —que, a pesar de algunos esfuerzos aislados, continúa siendo la pauta habitual, habiéndose avanzado muy poco en este terreno en los últimos años—, su pérdida de legitimación cuando no se adecúa a las cambiantes coordenadas políticas, sociales y económicas —algo que sólo puede superarse a partir del diálogo, comunicación y participación, y no de la dominación o prepotencia—, y la falta de calidad general de los servicios que presta —para los que el autor postula una campaña similar a la seguida en Francia, que coloque a los administrados en la posición de clientes de los servicios públicos, esto es, en el centro de las preocupaciones de los mismos sobre la base del «ideal» de los cinco ceros (cero papel, cero defecto, cero atasco, cero retraso, cero incompreensión)—.

En el segundo se aborda un tema que se ha convertido con el paso del tiempo en una cuestión casi «recurrente» y que, cuando creemos que ha sido ya olvidado, vuelve a resurgir cargado de nuevos significados; no es otro que el de la reforma administrativa, reforma que ha sido entendida, a veces interesadamente, como un mero incremento de la politización del aparato administrativo sin más, o como la puesta en marcha de una serie de retoques parciales del mismo que, desde luego, no responden a lo que verdaderamente pretende expresarse cuando se emplea este término con propiedad. Se analiza aquí lo que deben ser los presupuestos político-jurídicos, financieros y burocráticos para llevar a buen término la indicada reforma en el nuevo contexto constitucional en un proceso que el autor no duda en calificar de «largo, complejo y difícil», sobre todo teniendo en cuenta la falta de tradición en nuestro país de políticas administrativas rigurosas y de voluntad política para acometer este

tipo de actuaciones de forma continuada.

En tercer lugar se tratan algunas cuestiones referentes a la Administración local, comenzando por la preocupante lentitud que caracteriza a sus intervenciones, algo que resulta paradójico en un período histórico en el que el valor «tiempo» aparece como la mercancía más preciada, lo que exigiría de suyo una reforma en profundidad de sus estructuras para hacerla más dinámica y participativa, lo que llevaría a la constitución de un poder municipal fuerte e independiente frente a las intromisiones centralizadoras innecesarias. También se realizan aquí una serie de interesantes consideraciones sobre el entonces todavía proyecto de LABAL, cuyo éxito el autor hace depender del hecho de conseguir, dentro del Estado autonómico, un adecuado equilibrio dinámico entre los diferentes entes territoriales, Estado, Comunidad Autónoma, Provincia y Municipio, a los que podrían añadirse otros como las Comarcas y las Áreas Metropolitanas. Este apartado se cierra con un comentario sobre la importante STC 32/85, de 6 de marzo, sobre el derecho de las minorías políticas a participar proporcionalmente en la constitución y composición de las comisiones informativas municipales.

En el cuarto apartado se recogen una serie de artículos sobre la posición en que se hallan los ciudadanos cuando entran en contacto en calidad de interesados con nuestras AA.PP. Entre otros, desfilan por estas páginas temas tales como los de los ritualismos que todavía afloran en las instancias y escritos dirigidos a sus órganos, el carácter mayestático con el que las mismas se relacionan con los administrados, la «violencia» institucional de la que hacen gala, las colas como fenómeno administrativo absolutamente innecesario en una Administración moderna, o la separación y distanciamiento con el que actúa el aparato administrativo, circunstancias todas ellas que aunque típicas cuando aparecen referidas a

una Administración tan «distante» como la española, aparecen condicionadas en buena medida, más por el factor humano que por la propia inadecuación del aparato administrativo.

Por último se abordan una serie de cuestiones variadas, entre las cuales cabe destacar algunas como la pervivencia en la actualidad de la recomendación como fenómeno administrativo, el papel de los partidos políticos en relación con la Administración pública, o la desburocratización como objetivo político de primer orden.

III. Estamos, por consiguiente, ante una obra que si bien puede considerarse como «menor», no por ello su utilidad y valía debe de ser menos destacada. En nuestra opinión el libro recensionado cumple con creces el objetivo de ofrecer una imagen bastante aproximada de nuestra realidad administrativa cotidiana, siendo un instrumento apropiado para percibir el estado de la misma en el momento actual, como un aprovechable complemento de la que podemos encontrar, desde otros presupuestos, en las revistas especializadas. Por si ello fuera poco se utiliza, además, una vía de expresión que debería de prodigarse aún más en nuestro panorama administrativo, en el que sin duda serían bien recibidas otras selecciones de artículos periodísticos de autores que, como los profesores NIETO, L. MARTÍN-RETORTILLO, GARRIDO FALLA o GARCÍA DE ENTERRÍA, por citar sólo algunos de los administrativistas que han utilizado este particular «género» con gran maestría, permitiría al lector interesado encontrar una visión «diferente» de la realidad administrativa que resulta enriquecedora y, por descontado, de gran utilidad en el momento presente tanto para el estudioso como para el ciudadano medio.

Luis Miguel ARROYO YANES

HESSE, Albrecht: *Rundfunkrecht*, Ed. Franz Vahlen, Munich, 1990, 266 páginas.

Desde hace años, la doctrina alemana viene ocupándose detenidamente del fenómeno de la radiotelevisión. Ello ha dado como fruto una proliferación de monografías y de trabajos científicos, que tienen continua entrada en las revistas de Derecho público, algunas de las cuales están incluso especializadas en este campo. La obra de Albrecht Hesse hace además su aparición en un momento en que el panorama se ha visto especialmente agitado. Los vientos de cambio que soplan en toda Europa para la radiotelevisión han llegado también a Alemania. La ordenación jurídica de la materia ha dado un vuelco con la irrupción de agentes privados y la consiguiente instauración de un modelo dual de radiotelevisión (*das duale Rundfunksystem*).

El primero de los seis capítulos de que consta el libro se dedica a la historia de la radiotelevisión en Alemania. El valor de esta exposición no es, como en un principio pudiera pensarse, meramente informativo. Muchas de las peculiaridades de la radiotelevisión en Alemania se explican como afirmación o como reacción —piénsese en la experiencia del Tercer Reich— a su devenir histórico, por lo que sin esta perspectiva el modelo en algunos puntos no resultaría inteligible. La exposición se hace más detenida al destacar la evolución reciente de la radiotelevisión —en la que tanta importancia han tenido los pronunciamientos del Tribunal Constitucional—, así como los hitos que ha marcado la introducción de la televisión privada.

Acabada la exposición histórica, se aborda de inmediato la regulación constitucional de la radiotelevisión. La primera cuestión que salta sobre el papel es la distribución territorial de competencias, caracterizada por una profunda descentralización, que deja en manos de los *Länder* la práctica totalidad de la competencia en materia de radiotelevisión. Esta solu-

ción, que huye de la historia, tiene la ventaja de contribuir a la división territorial del poder. Sin embargo, la falta de una mínima armonización a que da lugar es contraria a las exigencias del medio. Por razones técnicas y económicas las emisiones —especialmente las de televisión— tratan de alcanzar una dimensión federal, que se ve dificultada por la compartimentación territorial del poder en la materia. Así las cosas, la cooperación y el comportamiento leal de los Estados resultan en este modelo exigencias ineludibles.

En el plano constitucional se encuentra también el reconocimiento de la libertad de radiotelevisión (art. 5.1.2 LF). Es ésta una libertad que tiene una clara vertiente individual —es cauce de las libertades de expresión y, sobre todo, de información y, con ello, contribuye al libre desarrollo de la personalidad—, pero también una muy marcada vertiente colectiva, directamente conectada con las exigencias del Estado democrático: la radiotelevisión no solamente es un medio de comunicación, sino también un factor de formación de la opinión pública.

La libertad de radiotelevisión tiene un significado fundamentalmente defensivo. Se trata de preservar el ejercicio de la actividad de cualquier injerencia de los Poderes públicos. Y ello desde la recopilación de la información hasta la difusión de las noticias y opiniones, pasando por la libre elección, configuración y contenido de los programas. Esto no quiere decir, sin embargo, que la libertad de radiotelevisión no esté sometida a límites (art. 5.2 LF) o que la intervención del Poder público esté totalmente excluida. El Tribunal Constitucional ha subrayado la responsabilidad del legislador de cara a la ordenación del sistema de radiotelevisión. La dimensión no estrictamente individual de esta libertad obliga al Poder público a intervenir (*personaler Bezug der Grundrechte*) precisamente para garantizar que el ejercicio de esta actividad no va a poner en cuestión las libertades de ella dependien-

tes. Ahora bien, solamente en esta medida se justifica la intervención del legislador.

Analizados los presupuestos constitucionales, el capítulo tercero se ocupa extensamente de la radiotelevisión pública, de cuyo régimen jurídico vale la pena destacar tres aspectos. En primer lugar, el papel que le corresponde en un sistema dual de radiotelevisión. En este punto, el Tribunal Constitucional ha encomendado la prestación del servicio básico de radiotelevisión (*Grundversorgung*) fundamentalmente a la radiotelevisión pública, en tanto que la privada tendría más bien una función complementaria.

En segundo lugar, el sistema jurídico alemán pone el acento en las cuestiones organizativas como medio para garantizar la libertad de radiotelevisión. De esta forma, la radiotelevisión pública se organiza en cada uno de los *Länder* en un ente de Derecho público. A la cabeza de éste se encuentra un órgano unipersonal (*Intendant*), que tiene atribuidas funciones representativas y de dirección del ente, incluida la responsabilidad de la programación. El *Intendant* es elegido por el Consejo de Radiotelevisión (*Rundfunkrat*), órgano que vela por los intereses generales, tratando de asegurar el pluralismo en el medio. Sus miembros, que tienen un *status* personal independiente, no sujeto a órdenes ni instrucciones, son directamente designados —sin mediación estatal alguna— por los grupos sociales, políticos, económicos, religiosos y deportivos relevantes. El *Rundfunkrat* elige a su vez a un Consejo de Administración (*Verwaltungsrat*), cuya función es el asesoramiento y control de la gestión del *Intendant* en los aspectos técnicos y económicos.

En tercer lugar, una cuestión de la mayor trascendencia es la financiación. La radiotelevisión pública se alimenta de una doble fuente de ingresos: la publicidad comercial, que cubre entre el 20 y el 40 por 100 de sus necesidades presupuestarias, y la tasa de radiotelevisión (*Rundfunk-*

gebühr), verdadera pieza angular del sistema. A esta tasa están sujetos todos los poseedores de un aparato receptor de radio o de televisión. Un ingreso de naturaleza pública como éste se entiende que es garantía tanto de la libertad de televisión —al permitir a los entes públicos una autonomía financiera que les hace independientes del Estado—, como del pluralismo —al liberarles de la necesidad de alcanzar en todo momento las mayores cotas de audiencia posibles—. En último término, la tasa permite a la radiotelevisión pública cumplir con sus responsabilidades en relación con la *Grundversorgung*. Resultan, sin embargo, muy discutidas la instancia y el procedimiento para su fijación.

Entre 1980-1989 todos los *Länder* han aprobado leyes que dan entrada a la radiotelevisión privada en su territorio (*Landesmediengesetzen*). Esta pluralidad de disposiciones comporta un alto grado de diversidad normativa, lo que venía a dificultar la difusión de la programación a nivel federal. La necesaria coordinación —subrayada por el Tribunal Constitucional— se consiguió a finales de 1987 en virtud del acuerdo suscrito por todos los *Länder* para la reordenación del sistema de radiotelevisión, que completa el cuadro normativo vigente en la materia.

Dejando al margen la situación especial de Baviera y de Renania del Norte-Westfalia, el ejercicio de la actividad de radiotelevisión está condicionado a la obtención de una previa autorización administrativa, a la que las normas califican de manera no muy precisa como permiso, licencia o concesión. Esta es otorgada en cada uno de los *Länder* por un ente público independiente (*Landesmedienanstalt*), solamente sometido a un limitado control estatal de legalidad. Aunque no todas las leyes lo definen con claridad, la doctrina se inclina a pensar que —presupuestas posibilidades técnicas y satisfechas las condiciones exigidas— existe un derecho del particular a la obtención de la licencia. Con ello se limitan además

las posibilidades de modalización y condicionamiento de la autorización, que en todo caso es temporal, oscilando su duración entre dos y diez años. El control de la actividad de los entes privados es también encomendado a los *Landesmedienanstalten*.

En relación con el pluralismo, el Tribunal Constitucional en una conocida sentencia liberó a la radiotelevisión privada de las severas exigencias a las que se somete la radiotelevisión pública, pero afirmó la necesidad de que los entes privados alcanzaran un estándar mínimo, al que se puede llegar a través de dos modelos distintos. Así, algunos *Länder* han optado por el pluralismo externo, que resulta de la concurrencia de distintas programaciones, cada una según su propia tendencia y, subsidiariamente, en caso de que la oferta no sea suficiente, por el pluralismo interno. Este último es en cambio el modelo elegido en Bremen, Hamburgo, Renania del Norte-Westfalia y Schleswig-Holstein.

Estudiado el sistema dual de radiotelevisión en sus dos vertientes, pública y privada, el capítulo quinto analiza la posición jurídica en que se encuentran las personas y grupos implicados en dicha actividad. Por lo que se refiere a los ciudadanos, el ordenamiento jurídico les garantiza el libre acceso a las fuentes de información existentes, así como una eficaz protección en lo referente al ámbito de la personalidad, pero no les reconoce derecho subjetivo alguno que les permita influir o controlar la programación. Tampoco los grupos sociales tienen en principio un derecho subjetivo a ser representados en los órganos de los entes de radiotelevisión, ya que es al legislador a quien incumbe garantizar el pluralismo, para lo que cuenta con un margen de discrecionalidad a la hora de decidir los grupos sociales que van a ser representados en dichos órganos. Así las cosas, la posición más sólida quizá sea la de los entes de radiotelevisión —no las personas que trabajan o colaboran con ellos—, los cuales pueden directamente apelar al artículo 5.1.2 LF frente a cualquier injerencia perturbadora.

El último capítulo del libro se ocupa de la problemática que suscita la radiotelevisión en el marco europeo. En nuestros días las posibilidades técnicas de transmisión permiten que las emisiones superen las fronteras estatales. Se hace, pues, necesario adoptar soluciones a nivel internacional. En el ámbito europeo en alguna medida éstas discurren ya a través de la Unión Europea de Radiodifusión, del Consejo de Europa y, sobre todo, de la Comunicad Europea, a la que por su importancia se dedica en el libro una especial atención. Compartiendo una postura ampliamente extendida en la literatura alemana, HESSE reacciona críticamente frente a la intervención de la Comunidad, que en su opinión contempla la televisión exclusivamente desde un punto de vista económico, olvidando sus vertientes cultural y política. A la Comunidad Europea sólo puede corresponder —dice HESSE— una competencia marginal para la regulación de algunos aspectos económicos de la radiotelevisión, pero no su régimen jurídico de fondo, que debe seguir siendo responsabilidad de los Estados. En suma, se destaca la necesidad de alcanzar una verdadera constitución europea en el ámbito de la comunicación, que debería apuntar no tanto a la armonización de los sistemas de radiotelevisión nacionales, cuanto a una unificación de mínimos que permitiera asegurar la función política, cultural y económica que tiene que cumplir la radiotelevisión en un mundo crecientemente internacionalizado.

En resumen, en este contexto de tradición y cambio la obra de Albrecht HESSE —al margen de las posibles discrepancias que pueda suscitar, que son consustanciales al proceso científico— por su brevedad, exhaustividad y rigor resulta recomendable para quien quiera acercarse —más allá de las elementales exposiciones que ofrecen los manuales de parte especial— al Derecho de la radiotelevisión en Alemania.

José Carlos LAGUNA DE PAZ

JAQUENOD, Silvia: *El Derecho Ambiental y sus principios rectores*, Monografías de la Dirección General del Medio Ambiente, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1989, 319 págs.

¿Una obra más sobre el Derecho Ambiental? Tantos son los textos que se editan sobre la materia que cualquier lector se hace la anterior pregunta, aunque en este caso su formulación, al menos por los propósitos que en su prólogo se formulan, su formulación, repetimos, no es del todo correcta. Veremos por qué. En primer lugar vaya nuestra crítica por la misma edición oficial a que su publicación responde, por la apropiación indebida que de su autoría, en la carátula al menos, se hace de la obra, cayéndose en el obvio error de resaltar su órgano editorial sobre la real propiedad intelectual a quien corresponde. Por otra parte (1), si lo anterior es grave, más grave son algunas afirmaciones que en su citado prólogo se hacen sobre el carácter obsoleto de alguno de los manuales más al uso en nuestro actual panorama (calificativo que se lanza sobre la obra de MARTÍN MATEO sobre el mismo título de la obra).

¿A qué obedece este alarde editorial, injustificado a todas luces, a que la obra responde? Cuando todo el mundo sabe la negligencia de las autoridades administrativas españolas sobre la legislación ambiental existente, como sobre la que procede de las Comunidades Europeas, intentar cubrir todo un amplio panorama de críticas con el patronazgo de obras como ésta, no deja de ser un eco más

(1) La dependencia editorial acaso impuso estos trastoques para justificar la misma edición; conocida es la resistencia que los órganos oficiales de publicaciones ofrecen a cualquier autoría ajena a sus talleres (véase el frecuente caso del «BOE», que normalmente recurre a las páginas interiores para insertar notas de autoría, en caracteres tan insignificantes que pasan a ser casi anónimas; una más de las servidumbres por las que deben pasar los sufridos autores).

de esa tradicional política de «prestigio» superficial y de oropel a que tan acostumbradas dichas autoridades, mucho más preocupadas de la conservación y defensa a ultranza de sus propias competencias que de la garantía, tan demandada, de todos esos múltiples campos en que se diversifica la materia jurídico-ambiental. Sabemos mejor que nadie, porque un día tuvimos un compromiso con determinado organismo editorial, las excusas y dilaciones a que en él nos vimos sometidos, por una razón tan lamentable que por tratarse como se trataba de una compilación legislativa en la materia, no iba a ser patrocinada por el Ministerio que hoy respalda la que recensionamos. No es de extrañar, por esto, que mal se puede lograr la coordinación de los varios órganos administrativos competenciales en la materia que nos ocupa, cuando ni siquiera, en algo tan *light* como es la programación de un texto recopilatorio de disposiciones medioambientales, tan escasa acogida mereció en su momento por un centro burocrático que como el Ministerio cuyas siglas tutelan el presente trabajo y que se arroga, con perseverancia digna de mejor causa, toda la temática medioambiental (2).

(2) Naturalmente que la obra terminó por publicarse, bajo el título *Legislación ambiental*, editada por el BOE, dentro de su colección de «compilaciones» legislativas, texto que por primera vez, que sepamos, recoge como una parte más de nuestro ordenamiento interno en la materia, aquel que está representado por las Directivas y reglamentos en la materia de las Comunidades. El Ministerio de Obras Públicas no ha publicado un texto igual desde hace bastantes años, en que lo hizo bajo una forma monumental y enciclopédica que buscaba recoger toda la ordenación jurídica por sectores y en todos los campos, algo también que nosotros habíamos llevado a cabo, con efectos meramente internos, cuando colaborábamos en las tareas planificadoras de desarrollo en la primera mitad de la década de los setenta.

En este caso, el juicio global se impone desde el principio, atendiendo entre otras llamadas, a su misma titulación, que parece responder a una concepción filosófica más que jurídica, del tema objeto de tratamiento, aunque esto pueda parecer paradójico por su misma enunciación jurídica, lo que hace que la obra más parezca, por su tratamiento, una petición de principio que, *obiter dicta*, una exposición meramente jurídica. Y al situarse en este terreno, más filosófico y de principios que de contenidos y propuestas concretas, todo lo que en ella se incluye queda abocado a la discusión total, en su mismo terreno.

Nos imaginamos que la autora, de la que se cita un anterior Premio de Investigación, ha tenido con esta obra su camino de Damasco, en el sentido de verse «aturdida» como lo fue San Pablo, por la fuerza y el impacto del tema ambiental que la ha llevado a todo ese cúmulo de reflexiones como de búsqueda que la obra contiene y porta. Pero tras su lectura, y aun reconociendo los extraordinarios méritos que pueden concurrir en tan reñida empresa, que probablemente sólo su juventud ha permitido que culmine con relativo éxito, como habitual estudioso de la misma temática, con muchos años sobre nuestras espaldas, cuando como tantos otros analistas y juristas españoles, se sintió atraído por la que en su momento fue una de las cumbres de la temática ambientalista, como fue la famosa Conferencia de Estocolmo de 1973 (3), no puede por menos que sopesar a manera de balance el verdadero significado que tiene en nuestro pasado y en nuestro presente bibliográfico del Derecho

(3) En su momento, llegamos a publicar tanto la traducción de las conclusiones de la citada Conferencia, como ligeros comentarios a ellas, dentro de las páginas de la REVISTA que sigue hoy cobijándonos. Aquella Conferencia actuó como un imán para mucho estudioso español, y sobre ella, proliferaron los estudios y los trabajos de investigación.

Ambiental, la entrada en el mercado de la controversia y de la crítica, una obra como la presente.

La originalidad, como la misma autora confiesa a través de uno de los apartados de su obra, que recoge testimonios sobre la antigüedad de una de sus manifestaciones ordenancistas, poco puede existir dentro de un campo sobre el que tanto han incidido actuaciones legislativas de todo tipo, desde hace tiempo, como el mismo pensamiento teórico, que ajeno o relacionado con tales actuaciones, y dentro o al margen del mundo del Derecho, se ha venido produciendo desde hace algún tiempo. Recordaba yo al enfrascarme en su lectura, cómo un conocido filósofo de la dialéctica francés, Roger GARAUDY, al analizar el pensamiento crítico de Ernst FISCHER, cita a MARX como autor que se fija en lo que llamó «la humanización de la naturaleza» que práctica y filosóficamente viene a ser una de las causas, como también uno de los efectos, de lo que venimos llamando «Derecho ambiental», pero con una sistemática propia más de las ciencias positivas comptianas, tan típicas del siglo XIX, que de la simple vaguedad de las también llamadas ciencias morales (atendiendo a la clasificación que con todo rigor habría de formular el genial RICKERT, en una obra que las contraponía en su mismo encabezamiento) (4).

Precedida de numerosas citas y testimonios, la autora tanto en el campo definitorio de la pieza elegida como centro de su investigación, como en el examen de sus principios rectores recurre a un método comparativo como enumerativo, que nos habla de sus abundantes lecturas y de su generosa predisposición para atender a los más variados llamamientos que al Derecho Ambiental se hacen, desde las perspectivas más dispares, economicistas, éticas, propiamente jurídicas, sociológicas, etc., que si bien nos dibujan con prontitud la amplitud del

(4) *Ernst Fischer y «el hombre sin atributos»*, Prefacio de Roger GARAUDY, Editorial Ayuso, Madrid, 1970.

cuadro que se nos ofrece, conlleva el riesgo que la obra no supera, respecto a su armonización interna y principalmente unilateral, desde el ángulo jurídico, que es aquel que en principio y por diversos signos, podría considerarse primacial, lo que no se confirma. Aunque por varios juicios, principalmente del prologuista, se resalta la pluridisciplinariedad con que está siendo estudiada toda la temática medioambiental, lo cierto es, como es lógico, que esa pluralidad de saberes no concurre en la misma obra, y sí en cambio en otras que tienen su camino por separado. De ahí que ese recorrido al que ya nos hemos referido que por diferentes definiciones se hace, como se hace también de los varios enfoques susceptibles con que hipotética y realmente puede ser focalizado, sirva tanto para deslumbrarnos como para suministrarlos ciertas dosis de ambivalencia como de ambigüedad, que poco ayudan a la unidad conceptual, al menos, en uno de tales enfoques y perspectivas.

Un acercamiento a la descada unidad se postula desde el mismo prisma terminológico en que la autora se mueve, como es el de acudir con preferencia, revelada en el propio título, a la denominación de Derecho Ambiental que entendemos producida más por influencias ajenas que por el consenso último a que ha podido llegar en su discurso reflexivo y epistemológico, incorporándose de este modo (5) a la larga serie de autores españoles defensores de la sim-

(5) Como en tantos otros campos, las pretendidas innovaciones quedan reducidas a la hora de encontrar aquellos términos que recojan con la precisión anhelada y a que toda ciencia, incluso la jurídica, debe responder, lo que se acentúa cuando esa precisión terminológica tiene límites tan claros como estrechos, como es el caso de nuestra ciencia jurídica. Personalmente creemos que no ha llegado el momento de la elección definitiva y decisiva pues la vetustez del término «Derecho ambiental» es lo suficientemente reciente como para no contar todavía con los certificados de «calidad» suficientes.

plificación *versus* la complejidad que tendrían otras que aunque previsiblemente conceptuosas, superficialmente ofrecen menos concordancias.

Fuentes del Derecho Ambiental

La misma morosidad empleada en el plano definitorio como si el eclecticismo típico de la autora, que parece buscar la agregación de los distintos elementos utilizados en otras muy variadas fórmulas, reconociese en todos ellos la adecuada validez para su previa selección, contribuye al pormenorizado repaso que se hace de las distintas manifestaciones que de este Derecho Ambiental se hace en Tratados Internacionales, leyes nacionales y, por supuesto, en el ordenamiento jurídico español. Entre los primeros destaca el análisis del orden comunitario (6), como entre los segundos, hay un detallado inventario de las más dispersas leyes nacionales de cualesquiera de los países que cuentan con una referencia al mismo, ya en una ley o disposición especial, ya con carácter más general, tratándose pues de una versión del Derecho Comparado que a muchos les ayudará como factor de meditación en orden a la eficacia de una rama jurídica que con tanta fuerza se exterioriza sobre los más variados y distantes territorios.

Sobre el Derecho español —del que se adelanta una interesante retrospectiva histórica— llega a la conclusión «... que, para la Constitución española, el ambiente es el conjunto de recursos naturales utilizables por el hombre y que su protección y restauración tiene sentido en función de la calidad de vida de las personas, y secundariamente, como

(6) El análisis de la legislación comunitaria medioambiental constituye el contenido de un trabajo, pendiente de ser publicado, en estos momentos, en esta REVISTA, que termina por pedir más intervención comunitaria y menos contemporización con las distintas legislaciones nacionales, mediante un mayor número de reglamentos y directivas.

actividad en sí misma justificada. Esta defensa y restauración del ambiente pueden, además, considerarse como un derecho y deber de todos y de cada uno de los ciudadanos que han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos».

Tan amplio inventario de «fuentes» se acompaña de otro, no menor, de órganos competenciales así como de una pormenorizada revisión de cada una de las ramas jurídicas y los particulares enfoques que de aquéllas se deducen y contienen, que van desde un Derecho constitucional ambiental hasta un Derecho laboral ambiental, pasando por un Derecho Administrativo ambiental (*sic*), que en este lugar, nada dice —ni nos dice— sobre su choque conceptual, aunque sólo sea por la cuestión nominal que presente ante la denominación titular, tratándose, como se trata, *hic et nunc*, de una simple rama jurídica más (reconociendo de pasada que «el Derecho Administrativo es, quizá, la rama jurídica que mayor impacto ha recibido de la problemática ambiental...»). Termina esta parte con un examen de las «medidas preventivas y represivas», que incluyen tanto los planes de acción comunitarios hasta los supuestos de responsabilidad por daños y perjuicios.

Los principios rectores del Derecho Ambiental

Tras una enumeración de los caracteres de este nuevo Derecho (dimensiones espaciales indeterminadas, prevencionista, fuerte sustrato técnico, interés colectivo preeminente, sistémico, intermultidisciplinar), enfoca los referidos principios como son los de: realidad (la eficacia del Derecho Ambiental queda condicionada a la realización de un minucioso análisis de la realidad ambiental), solidaridad («información, vecindad, cooperación internacional, igualdad, patrimonio universal»), regulación jurídica integral (prevención, represión, defensa, conservación, mejora-

miento, restauración, detallada descripción de un principio que no es más que una indicación sobre el doble carácter, la ambigüedad o las dos caras que tiene y debe tener cualquier medida jurídica). Otros principios son los de responsabilidades compartidas, de conjunción de aspectos colectivos e individuales, el de introducción de la variable ambiental en la toma de decisiones, el de nivel de acción más adecuado al espacio a proteger, el de tratamiento de las causas y los síntomas y el de transpersonalización de las normas jurídicas.

Más allá de tales principios y de la propia confianza en la eficacia transformadora y renovadora del Derecho, como ya señalábamos, la autora defiende subyacentemente una determinada filosofía que diríamos, respalde ontológica y metafísicamente todo ese conjunto de actuaciones en que se multiplica el Derecho Ambiental y las restantes ramas del ordenamiento jurídico, filosofía estructurada sobre una especie de nueva alianza con la naturaleza, a modo de un gran pacto que nos una con nuestro entorno y sirva para transmitirnos la necesaria confianza para responder a todos los retos que urgentemente se nos van planteando. Una requisitoria humanista, tanto como jurídica, con la que la autora que ha ido anexionando a cada uno de los capítulos de su investigación doctoral —como es la última *ratio* del trabajo publicado— la bibliografía manejada parece buscar un mayor ámbito que el puramente restringido que le ofrece la estricta formulación jurídica.

De todo el texto escrito, se colige una enorme vocación que intenta satisfacerse con las técnicas jurídicas conocidas y con aquellas que por obedecer a una rama tan joven como es la del Derecho Ambiental todavía carecen de oportuno contraste que únicamente el tiempo podrá convalidar. En pocas obras, como la presente, se aprecia la estrechez de la metodología científica correspondiente a una rama especializada del Derecho y la demanda que implícitamente se

hace de recurso a cualesquiera otras que puedan ofrecernos colaboración y resultados. Múltiples sugerencias pueden extraerse de un texto redactado con fuerte impulso, a manera de un programa general que nos suministra el andamiaje sólido de la infraestructura necesaria para cualquier reflexión posterior. Trabajo matriz del que seguramente se extraerán numerosos frutos. Así lo esperamos.

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA

LAGUNA DE PAZ, José Carlos: *Las Empresas públicas de promoción económica regional. La empresa como instrumento de gestión de ayudas*, Prólogo de J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ, Ed. Montecorvo, Madrid, 1991.

Aborda el profesor LAGUNA en esta publicación dos capítulos clásicos del Derecho Administrativo Económico: la empresa pública y la actividad de dispensación de ayudas (en el marco regional). Han sido varios los fines que han pretendido satisfacerse a través de la empresa pública. Un ejemplo más son las Empresas Públicas de Promoción Económica Regional (EPPER; el autor prefiere esta denominación a las de SODI o Entidades Financieras de Desarrollo Regional), a las que se encomienda el desarrollo regional mediante la dispensación de ayudas. La caracterización como auténticas ayudas parece desprenderse de sus fines, criterios de actividad, resultados y dependencia. Ahora bien, ¿es la empresa pública la forma jurídica adecuada para el desarrollo de la actividad de dispensación de ayudas? El autor nos avanza sus reflexiones en la Introducción: «La empresa pública —lo mismo para un roto que para un descosido—...».

La utilización de la técnica de la empresa pública implica la aplicación, en más o en menos, de un régi-

men jurídico-privado, y como el propio autor indica: «Cuando se aplica el Derecho privado a la intervención pública, los problemas no tardan en aparecer. La mayor agilidad, la libertad de movimientos y flexibilidad de gestión que de esta forma consigue la actuación administrativa es a costa de sustituir la aplicación del Derecho público —con lo que ello conlleva de pérdida de las garantías que la legalidad administrativa reconoce tanto en favor del administrado como del interés general— por el Derecho privado —en el que impera el principio de autonomía de la voluntad—. Esto se hace particularmente delicado cuando se proyecta sobre actividades materialmente administrativas, como es el caso de la dispensación de ayudas.»

Como podrá adivinarse, se desarrolla una confrontación del Derecho público y del privado, reclamando distinto protagonismo para uno y otro. Y es que, se parte de una necesaria clarificación del papel que debe jugar el Derecho privado en una actividad materialmente administrativa: la dispensación de ayudas para la promoción del hecho regional, a lo que agrega un dato más relevante aún: ¿cómo cohonestar el hecho de ser el Derecho privado un conjunto de pautas que circulan bajo la vía de la autonomía de la voluntad, de la libre disposición de las partes actuantes, del libre hacer lícito en el mercado, con la dispensación de ayudas? En ésta, el sello de lo público, las limitaciones que necesariamente impone la promoción sólo de aquello que sea eficaz para el desarrollo regional no puede abandonarse, sin más, al dominio de la imaginación, al ámbito de la autonomía de la voluntad.

No puede discutirse que la Administración pueda y deba, por razones de agilidad y eficacia, acudir a los instrumentos del Derecho privado. Ahora bien, como demanda LAGUNA DE PAZ, la remisión no debe ser indiscriminada, hay que predeterminar en qué casos, bajo qué condiciones y, principalmente, cómo garantizar que

los derechos fundamentales (muy en especial el de igualdad) no van a sufrir merma.

El núcleo del problema es si la Administración es libre a la hora de elegir las formas jurídicas de su actuación, al fin y al cabo, a la hora de optar por su régimen propio y específico o por el disfraz de las formas jurídico-privadas (*freiheit der formenwahl*). Cuando las consecuencias de una u otra elección generan una disminución de las garantías de los particulares, parece razonable pensar que tal margen de maniobra debe estar regulado. Abandonar el campo del Derecho público y someterse a las reglas del Derecho privado tiene unas consecuencias irreversibles para el particular.

Obvio es decirlo que tales amenazas a los derechos de los particulares sólo tienen virtualidad si, como dice el autor, nuestro ordenamiento jurídico opera con un concepto jurídico-formal de Administración Pública, sin que ello implique preterir el papel fundante que cabe atribuir a la concepción jurídico-material.

La amenaza que preocupa a LAGUNA DE PAZ volatilizaría si la actuación jurídico-privada de la Administración fuese susceptible de respetar los derechos fundamentales con el mismo vigor que el desenvolvimiento por los cauces del ordenamiento jurídico-público. Para el doctor LAGUNA tanto las peculiaridades del Derecho público alemán como su sensibilidad en el campo de la protección de los derechos fundamentales, requieren su recorrido, en aras a buscar y quizá encontrar soluciones a esta aparente aporía: necesario, en algunos casos, valimiento del régimen jurídico-privado y disminución del «patrimonio jurídico» de los particulares.

Tanto MALLMAN como ZEIDLER han sostenido la extensión de las vinculaciones propias del régimen jurídico-público a la actuación con base en el Derecho privado de los Poderes públicos, doctrinas ambas que no arraigaron. Tampoco la doctrina del *Verwaltungsprivatrecht* le parece al autor la adecuada, enlazando con las

cada vez más numerosas críticas recibidas a este peculiar régimen jurídico. Ni la doctrina del *Zweistufenlehre* es aplicable, a pesar de tener su centro de actuación dentro del campo de la actividad del fomento; ni la *Drittwirkung*, ya que como comenta: «... en el mejor de los casos es ésta una doctrina a construir; actualmente plagada de indefiniciones e inseguridades, que, además, no se ha afirmado ni en la literatura, ni en la jurisprudencia constitucional alemana».

A la vista de la insuficiencia de estas y otras alternativas, que obviamente por la brevedad que necesariamente impone este tipo de ministerio, el autor considera que el ordenamiento jurídico se asienta sobre un criterio jurídico-formal. Siendo así, la solución por la que se aboga es la contención de la actividad jurídico-privada de la Administración (EHLERS). «Lo primero para ello es poner en cuestión la libertad de elección de la Administración entre las formas públicas y privadas... no se puede reconocer a la Administración la facultad de prescindir a voluntad del régimen jurídico que ha sido específicamente creado para ella...» Así las cosas, todo pasa por un esfuerzo cartesiano de clarificación, de racionalización de los supuestos en que la Administración puede acudir al Derecho privado.

¿Qué criterio ordenador puede utilizarse para determinar cuándo la Administración Pública está habilitada para servirse de la empresa pública mercantil? El criterio determinante tiene que ser el mercado. Este sirve de pauta orientadora para decidir acerca de las formas y el régimen jurídico. Hay así, desde esta perspectiva, dos tipos de actividades: de mercado y fuera de él. En las primeras la Administración pública puede intervenir recurriendo a las fórmulas mercantiles. En las otras se requiere un Poder público.

Esto no excluye, que si el pretendido *iter* lógico entre naturaleza de la actividad, forma y régimen jurídico es inviable, esto es: si se considera

que es conveniente, por razones de flexibilidad y agilidad, la forma mercantil, haya que indagar por mecanismos que aseguran el interés general y los derechos de los particulares. Estos mecanismos son, en esencia, como se indica los siguientes: A) Elaboración de un Estatuto jurídico de las ayudas públicas, sobre una constatación de principios, tanto jurídico-materiales como formales. Los primeros: subsidiariedad, igualdad, proporcionalidad y eficacia. Los segundos: legalidad, reserva legal y sometimiento a control. El autor acomete su desarrollo, arribando afirmaciones poco fundamentadas. Así, en relación con la idea extendida de que la aplicación del principio de igualdad no debe exigirse con pleno rigor en la actividad de dispensación de ayudas, afirma: «No podemos estar de acuerdo con esta posición. Desde un punto de vista valorativo, no hay ninguna razón que permita entender que el principio de igualdad no deba valer aquí de la misma forma que respecto de la actividad administrativa constrictiva... Por otro lado, no debe tampoco alimentarse la impresión de que la dispensación de ayudas entraña una intervención que afecta menos a los derechos y libertades de los ciudadanos, menos constrictiva, que la intervención de policía.» Los artículos 81 y 82 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, introducidos en virtud de la Ley 31/1990, no son sino el primer paso a esa búsqueda que tiene ya allanada el autor. B) Un segundo mecanismo podría ser la inclusión en los Estatutos de las EPPER de modulaciones que amparen a los particulares. Si a ello añadimos una deseable creación mediante ley, en relación a las sociedades mercantiles (reclamada por algún sector de la literatura y realidad en alguna Comunidad Autónoma) el control sobre futuras actuaciones ganaría en contenido. Y C) Creación de mecanismos que permitieran una acción de responsabilidad contra el propietario de las acciones.

Es digno de mencionarse el espe-

cial papel que se asigna al Derecho Comunitario en este trabajo. Hoy es ya imprescindible la imbricación de este ordenamiento en la mayoría de los epígrafes del Derecho administrativo.

En suma, como creo puede deducirse de estas líneas, el trabajo del profesor LAGUNA es una excelente invitación a la reflexión y búsqueda de alternativas a la entrada del Derecho privado en la actividad de dispensación de ayudas.

J. A. GARCÍA DE COCA

PARADA VÁZQUEZ, Ramón: *Derecho Administrativo: I. Parte General*, 3.^a edición; *II. Organización y empleo público*, 5.^a ed.; *III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S. A., Madrid, 1991 (tomo I, 716 págs.; tomo II, 513 págs., y III, 527 págs., en cuarto mayor).

Las bases históricas sobre las que se ha construido el Derecho Administrativo hace doscientos años, todavía presentes en nuestro cotidiano quehacer, han cambiado en la actualidad de forma radical. El Derecho Administrativo heredado, exige una reconversión en profundidad, éste es el reto con el que se enfrentan los administrativistas de hoy, superada la fase, desde el evento constitucional español de 1978, de urgencia y adaptación al nuevo orden jurídico establecido.

La enseñanza del Derecho Administrativo que tiene una tradición multiseccular en España, ya en el siglo XVII, pues no en vano don Gaspar de XEIJAS Y VASCONCELOS escribe en 1645: «Troveos de la paciencia cristiana, y reglas que deven observar los ministros supremos en las Audiencias.» Esta obra supone un inicio, para nosotros, de la enseñanza sobre la Administración. Si bien es verdad que hasta los orígenes del constitu-

cionalismo en España, no hay una preocupación sistemática y formalizada, por facilitar enseñanzas y estudios especializados sobre la materia administrativa.

Los estudios universitarios de principios del siglo XIX en relación con la Jurisprudencia, no incluían aspectos específicos relativos a la Administración, sólo tangencialmente se examinaban ciertos rastos burocráticos. El Plan de Estudios Universitarios de 14 de octubre de 1824, reglamentado por varias disposiciones (29-X-1836, 6-IX-1838 y 1-X-1842) entendía a la manera de la época los estudios de Jurisprudencia por grados; bachiller (4 años), licenciado (4 años) y doctor (2 años), pero no incluía estudios sobre la Administración o el Derecho Administrativo. Es ORTIZ DE ZÚÑIGA quien al publicar en 1843, lo que se ha denominado la primera obra sistemática en España sobre el Derecho Administrativo, quien alude a los mismos. El autor y precursor anuncia un cambio reciente y es que se incluía este Derecho como disciplina, que debería cursarse en el tercer año del Bachillerato en Jurisprudencia y el estudio de las Leyes Administrativas, en el tercer curso de la Licenciatura.

Corresponde a nuestro país la gloria y anticipación, efímera por demás, de crear una Escuela tendente a la formación de funcionarios, privilegio fugaz donde POSADA HERRERA dicta sus magistrales Lecciones de Administración, que se publican en el período de 1843-45, plazo de vida de esta institución docente de funcionarios.

La historia moderna no va a ser descrita por conocida, en ella se nos ofrecen experiencias que no van a ser mencionadas, pero sirven para enjuiciar, en su dimensión justa, la aportación ahora recensionada.

En primer lugar el autor, con evidente intención huye de denominaciones al uso, unas enfáticas (Tratado, Curso, Instituciones) otras menos pretenciosas (Manuales, Lecciones, Elementos, Lecturas, Cuestiones, Breviarios, Resúmenes, Estu-

dios, etc.) y titular su obra sin más epíteto que el de la materia que va a tratar: Derecho Administrativo, lo cual nos reconforma, pues habituados a logotipos más o menos sugerentes, no hay en este caso posibilidad alguna de confusión. Un profesional del Derecho, con una larga trayectoria como catedrático de la materia, en la actualidad en la UNED, abogado en ejercicio durante años, con experiencia en la Administración Civil (Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado) y Militar (jurídico de la Defensa), nos refleja por biografía, las características del responsable de esta aportación doctrinal.

Se deduce, con un ligero margen de error, que este Derecho Administrativo es el fruto de años de dedicación a un peculiar modo de enseñar: la distancia. Supone un intento por su parte de aproximar una materia intrincada, compleja, en ocasiones críptica, a unos alumnos peculiares y no tradicionales como los que asisten a clases, comparten o discuten con la presencia física del profesor, con técnicas docentes más o menos actualizadas, frente a una nueva concepción, donde se ha de hacer asequible la palabra a través de la escritura.

Este esfuerzo e intención creo se ha conseguido pues los tres tomos se entienden, pudiéndose discutir, cuando no disentir, en cuestión de matices, división por volúmenes, inclusión y exclusión temática, en definitiva lo anecdótico y no lo esencial.

Otra novedad de la obra es que no necesita de introducción, preámbulo, *introito*, excursu o discurso alguno para su inteligencia, ahí está y la única justificación, por demás conmovedora para mí, es la cariñosa carta que dirige con sus 3 tomos, a sus posibles críticos, donde les dice al final: «Mucho te agradeceré disculpes las insuficiencias, omisiones y errores... y más aún te agradeceré me las hagas saber.» Este ejercicio de humildad, poco frecuente, muestra palmariamente el talante de Ramón PARADA,

en justa correspondencia se hace este comentario.

La estructura de la obra comentada es la siguiente:

Tomo I. Parte General. Dividido en 6 Títulos, que a su vez se subdividen en Capítulos, comprende los siguientes epígrafes de Teoría General del Derecho, atinentes al Administrativo.

- Título I: Concepto y fuentes del Derecho Administrativo.
- Título II: Los actos y el procedimiento administrativo.
- Título III: Los contratos administrativos.
- Título IV: Las formas de la actividad administrativa.
- Título V: La garantía patrimonial del administrado.
- Título VI: El sistema organizador del Derecho Administrativo.

En esta nueva versión, la tercera edición, se ha reelaborado el último capítulo (cap. XIX), «La jurisdicción contencioso-administrativa», en relación con las dos anteriores, sobre todo con las aportaciones doctrinales últimas, respecto a las medidas cautelares (págs. 676 y ss.), donde se recogen y siguen posturas de la más actual tendencia, al respecto (GARCÍA DE ENTERRÍA y C. CHINCHILLA), al presentarse la tutela cautelar en un estado de profunda crisis, desde una perspectiva procesal se afecta al derecho material y la utilidad de los procesos, produciéndose en frase del autor una «estafa procesal». También se recoge una jurisprudencia progresiva del Tribunal Supremo y Constitucional, sobre la materia.

En este mismo Tomo I en el capítulo XII del Título IV: «Las formas de la actividad administrativa», al estudiarse la actividad administrativa de fomento (págs. 396 y ss.), se recoge e introduce la reciente regulación de las «ayudas públicas», según el art. 16 de la Ley 31/1990 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, que modifica el art. 81 de la Ley General Presupuestaria en lo referente a Ayudas y Sub-

venciones Públicas, estableciéndose sus modalidades.

En cuanto a la estructura de este Tomo, que es la misma de los dos siguientes, cada capítulo epigrafiado en su Título correspondiente tiene un sumario inicial, una escogida bibliografía relativa al tema y un desarrollo de cuestiones numeradas. En general sistema muy didáctico, distinguiéndose el discurso del autor y sus opiniones por el tipo de letra, en caracteres más pequeños los párrafos que son incidentales, en ocasiones de menor trascendencia, de apoyo legal, doctrinal, jurisprudencial, etc. Esta «letra pequeña» detenidamente escogida por PARADA, resulta de gran interés, por su actualidad, se recogen Sentencias, artículos de Revista, opiniones doctrinales tanto nacionales como extranjeras, disposiciones, dictámenes del Consejo de Estado español y francés, prácticamente hasta 1991, como también por lo atractivo del sistema, utilizando hábilmente los antiguos «cíceros» de imprenta y a veces haciendo gala en el propio texto de resaltes con negrita o bastardilla, que hacen de su lectura de por sí difícil, una agradable hojeada, en el sentido liberal de la palabra, al hojear las páginas.

Los efectos pedagógicos conseguidos deben ser óptimos, pues el estudiante en una ligera lectura seguro no repara en los párrafos de letra menor, pero recurre a ellos para una mayor inteligencia y justificación, aclaración o ampliación de su caso.

Tal vez se pudiera mejorar el texto en general, si se dispusiera de un glosario de términos y siglas utilizados, de un manual del lenguaje básico, pues debemos reconocer que el lenguaje administrativo es complejo, oscuro, ocasionalmente críptico para los no iniciados y la jerga se convierte en habla usual para unos pocos, inasequible y poco democrática, para incluso profesionales no especializados en la materia.

Tomo II. Organización y empleo público. Dividido en 4 Títulos, a su vez subdivididos en capítulos, tiene

los siguientes epígrafes, dedicados a la organización y función administrativa.

- Título I: Introducción.
- Título II: La Administración Territorial.
- Título IV: El empleo público (*sic*).

Se observa la falta de un Título, el III, que estructuralmente debería corresponder a los capítulos VII a IX, pero que tanto en el Texto como en el Índice final, no figuran.

Respecto a anteriores ediciones se ha revisado el capítulo de la Administración Institucional y Corporativa. Se incluye ahora una reciente e importante jurisprudencia constitucional y se abordan temas, hoy en todos los medios de comunicación social, en relación con la colegiación obligatoria en Colegios Profesionales.

En cuanto a un tema puntual, el relativo a las Cámaras Oficiales, en especial las agrarias sobre la obligatoriedad relativa de adscripción (pág. 270). Se afirma además, se ha producido la disolución y confiscación de bienes en relación con las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, proceso iniciado en la Ley de Presupuestos para 1989 y culminado por Ley 4/1990 de 29 de junio (disp. final 10.^a), de Presupuestos para 1990 (pág. 270, epígrafe 6, último párrafo).

Reelabora, según declaración del propio autor, por segunda vez el capítulo referente a la Administración Institucional (capítulo VIII) y aprovecha la ocasión para no dejar pasar el momento, sin comentar el hecho de que el Ministerio de Economía y Hacienda (le llama paradigma departamental y corazón del Estado —pág. 210—, creemos que con razón) se haya «travestido» en un ente institucional con la etiqueta norteamericana de Agencia Estatal de Administración Tributaria, con el fin de contratar sin trabas y poder manejar discrecionalmente al personal a su servicio. Tema especialmente sensible, a partir del art. 103 de la Ley

31/1990 de 27 de diciembre, que a su vez es modificado por la Ley 18/1991 de 6 de junio, que regula el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (disposiciones transitorias 17.^a y 23.^a), texto recientemente corregido (ver corrección de erratas de la Ley 18/1991 del «BOE» de 2 de octubre de 1991 n.º marginal 242.38). Como es natural estas últimas variaciones, no recogidas en el texto, por su reciente publicación hubiesen sido anotadas y sugeridas por PARADA, pues tienen sobrados motivos para su reflexión y crítica.

Especialmente de relieve son las líneas dedicadas, en el capítulo comentado sobre la Administración Institucional, a la evolución y problemática general (págs. 206 y ss.) y en especial el apartado B) La aplicación del Derecho Privado y el sentido de la huida del Derecho Administrativo (págs. 210 y ss.), cuya lectura ya muestra para nosotros un interés especial que culmina en el apartado 6 de este mentado capítulo VIII, cuyo título es: 6. Los Entes Públicos Atípicos o Apátridas (págs. 231 y ss.).

Tomo III. Bienes Públicos: Derecho Urbanístico. Dividido en Títulos, a su vez subdivididos en capítulos (XV), además de un apéndice facsímil del «BOE» con la Ley 8/1990 de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Los epígrafes de los Títulos son:

- Título I: Los bienes de la Administración: Régimen básico y dominio público.
- Título II: Los bienes públicos en particular.
- Título III: Urbanismo.

En esta cuarta edición, producida sólo meses después de la tercera hay algunas novedades, como la incorporación del Texto Legal modificado de la Ley del Suelo, que ya se había reseñado en la anterior edición, pero que ahora se ofrece en texto completo.

También se observa el cuidado con que han sido corregidas las erratas producidas, tal vez por la precipita-

ción en la publicación de un nuevo texto, dadas las innovaciones existentes.

Pero sobre todo es en el capítulo V (el demanio marítimo) (págs. 156 y ss.) y en el capítulo VIII (el patrimonio cultural) (págs. 156 y ss.), donde se han introducido mayor número de modificaciones en relación con las tres anteriores ediciones. Esto es consecuencia de una reciente jurisprudencia constitucional, por Sentencias del Tribunal Constitucional de 31 de enero y 4 de julio de 1991.

En breve, precipitada y superficial nota, sobre el Derecho Administrativo de Ramón PARADA ha sido intención manifiesta hacer reparar al lector, estudioso o estudiante, sobre una aportación singular en este área de conocimientos tan huérfana, paradójicamente con la proliferación de textos, de colaboraciones como la presentada, novedosa, actualizada, sugerente y en definitiva digna de encomio.

Carlos CARRASCO CANALS

Rapport annuel du Médiateur de la République, Direction des Journaux Officiels, París, 1990, 300 páginas.

Las recientes actuaciones en nuestro país del *Defensor del Pueblo* (1),

(1) Desde su nombramiento como Defensor del Pueblo, su actual titular el profesor GIL ROBLES ha venido ocupando un papel activo en la escena pública española que contribuye tanto a la difusión necesaria de las actividades de su Oficina, como del relevante papel que está llamada a tener en el desarrollo de las garantías de derechos y servicios previstos en nuestra Constitución. La última, sólo en el plano cronológico, pues esperamos que se sucedan más, es la entrada de su gestión en los cuarteles, mediante la asunción por su despacho de toda esa parcela que prácticamente había estado excluida de su inspección; recientes acontecimientos, some-

la publicación comercial de alguno de sus trabajos (2) y la presentación de su informe anual correspondiente al ejercicio pasado de 1989 —período al que también se refiere el informe que vamos a comentar—, han sido motivos suficientes para que al hilo de este paralelismo, por otra parte, lógico y natural en instituciones consustancialmente idénticas, nos esforzáramos en dar cuenta al lector español de las iniciativas y resultados conseguidos por la de un país que como Francia tanto nos ha servido durante tanto tiempo de obligada referencia mejorativa (3).

Podría haber otro motivo, del inconsciente, que nos empujara a lo que estamos haciendo, radicado en la influencia que esta oficina francesa del Mediador de la República tuvo en su momento en la creación y diseño de nuestra actual Defensa del Pueblo, continuando de esta manera algo que viene siendo una característica de todo nuestro régimen administrativo ya desde la época postrevolucionaria y que continúa con los mismos bríos en los tiempos presentes, como diría-

tidos a su vez a enjuiciamiento procesal, que se han ido sucediendo con reiterada y machacona persistencia, plantearon con urgencia la oportuna intervención de la Defensa del Pueblo, con lo que la institución de la «defensa del soldado» que con carácter no oficial en el último año había aparecido, tendrá una consagración de todo punto conveniente, confiando en que la presencia del Defensor del Pueblo permita erradicar algunos comportamientos vejatorios que vienen teniendo lugar en sitios sujetos a la jurisdicción militar.

(2) Nos referimos, claro está, al tan divulgado sobre las residencias de la tercera edad: *Informes, estudios, documentos. Residencias públicas y privadas de la tercera edad*, Madrid, 1990, 266 págs.

(3) Aun con la democracia, seguimos «copiando» de manera descarada de lo que se hace en el vecino país, y parece deducirse, que ante cualquier iniciativa que vemos en los medios de comunicación social, de carácter legal o similar, detrás habrá un ligero, por no decir fuerte, influjo de otra análoga francesa. Será debido al constante *charme* que todo lo francés tiene por estas tierras.

mos con algo del sarcasmo sartriano. Aparte del carácter meticuloso, cartesiano y racionalista que tiene todo lo francés, y con particular énfasis, el funcionamiento de sus instituciones políticas, dentro de los parámetros de las previsiones más elementales (a *grosso modo*, habría que añadir en la convergencial y oportunitísima coyuntura que parece guiar a nuestros dos países que comunica la sensación más viva que nunca de que los Pirineos han desaparecido para siempre aunque podría subrayar otros aspectos de dependencia que si se conocieran no serían del agrado de muchos de nuestros compatriotas, como nos lo han venido a demostrar hechos tan palpables como son los de la coincidencia de toda la temática en España del tráfico de influencias, de una ley en el vecino país que precisamente quiere poner colofón al debatido tema de la corrupción en la vida política, mediante una práctica amnistía y como también es el caso que nos ocupa que hacen coincidir casi por días los informes anuales de las instituciones que nos ocupan).

Por último, aunque no el menos importante, motivo de nuestro particular comentario es el resaltar la oportunidad temporal que deba tener la publicación de informes como el que nos sirve de causa de reflexión, puesto que la eficacia de instituciones como la Defensa del Pueblo —que aquí utilizamos como es obvio como rúbrica genérica que engloba a todo lo que hasta hace poco aparecía recogido con expresión tan ajena como era la de *Ombudsman*— no sólo debe demostrarse hacia fuera —mediante la realización de las adecuadas inspecciones *in situ* o gestiones diarias burocráticas—, sino «interna», con la reducción cuanto más mejor entre el cierre de sus ejercicios anuales y la publicación del preceptivo informe público —porque debe ir dirigido a todos, aunque tenga unos destinatarios preferenciales como son el Parlamento y el Gobierno—, lo que es común tanto en Francia como en nuestro país. Es de admirar la precisión francesa en el

cumplimiento que sus órganos institucionales tienen de sus deberes y funciones, por cuanto en fecha tan temprana como fue la de 10 de abril del corriente, Paul LEGATTE, el actual titular «*Mediador de la República*» (4), elevó al Presidente de la República y al Parlamento su informe sobre el ejercicio político de 1989, lo que a su vez fue convenientemente divulgado por la misma oficina de prensa de la Presidencia de la República y difundidísimo equipo de medios perfectamente estructurados que tiene la vecina República en sus más altas instancias políticas (5).

Algo resalta del presente informe

(4) El examen de trabajos como el que analizamos, contribuye a revisar nuestro cuadro referencial sobre instituciones similares y sobre ellas mismas, y al ver de nuevo esta denominación que podía ser muy bien castiza nuestra «*Mediador de la República*», corresponda, por paradoja histórica, a un país que aun latino, no deja de moverse generalmente por pautas más vanguardistas que sin embargo, como aquí se nos demuestra, se atiene más a la realidad y al papel de la función que a cualquier otro influjo foráneo, para la calificación, como vemos, de sus instituciones más representativas. Lección que debemos aprender, o al menos, no olvidar, cuando intentemos hacer lo mismo. Al buen entendedor, sobran palabras.

(5) Francia es uno de los países que tiene mejor organizados sus servicios de difusión e información en todas sus legaciones diplomáticas, con una puntualidad y detalle que es de agradecer por todos cuantos conozcan sus servicios (tan deficiente como todo el mundo, en las de nuestro país en donde toda una responsable del correo diplomático desconocía recientemente lo que era una «separata»). Las «*Letres de Matignon*» y otros medios han servido para dar cuenta del informe que comentamos. No es de extrañar esa sutil influencia francesa que se presenta, como conocemos, en los países más lejanos (sería muy interesante que las autoridades de Exteriores de nuestro país, se fijasen un poco más en el funcionamiento de los consulados y embajadas francesas, para meter algo más de «movida» en unos centros que funcionan bajo mínimos burocráticos, salvo excepciones).

como es su enorme incidencia «popular», lo que se revela en el elevado número de casos que al final son tratados por la Oficina (lo que constituye un rasgo común también con la de nuestro país) que en Francia fueron próximos a los veinte mil supuestos. ¿A qué responde tan elevado número de quejas? Una pregunta que cualquiera podría responder en base a la complejidad de un mundo que como el burocrático entra en contacto con el ciudadano en muchas vertientes de su diaria vida urbana (creemos que aun no existiendo datos para la estratificación, es de los núcleos urbanos de donde proceden la gran parte de ese elevado número de protestas y quejas contra una actuación administrativa que en la mayoría de los casos se muestra insuficiente, por no decir, inexistente).

Alguien podría afirmar que el aumento constante que se aprecia en el citado número de escritos o quejas elevados a la Oficina del Mediador de la República —lo que *ceteris paribus* puede predicarse de las demás instituciones similares nacionales, y entre ellas, a nuestra oficina del Defensor del Pueblo— cabe atribuirlo a una creciente concienciación ciudadana como a un mayor papel de la Oficina dentro del pueblo gobernado, pero aun habiendo algo de verdad en semejante valoración —y ya sabemos que las medias verdades a nada conducen—, la mayor verdad, por seguir la lógica de este discurso, radica, nos tememos, en Francia como en los restantes países con órganos análogos, en la cada vez mayor complejidad de la organización administrativa, sobre lo que cualquier ciudadano elevaría en principio su protesta —aunque después no la formalice— (6),

(6) El que esto escribe, con alguna experiencia administrativa, pudo con horror comprobar cómo ante una problemática social determinada, relacionada con la tercera edad, existe tal proliferación de órganos competentes, que consultada, con algunos de ellos, prácticamente se producía el traspaso de la pelota, como

que vuelven pálidas las observaciones que más o menos pesimistas y a veces caricaturescas, se han ido lanzando sobre la misma (recientes estudios como los que concluyeron en la formulación de leyes sobre el comportamiento administrativo, hoy tan famosas, como las de PETER o de HALL, reafirman tan sombrío panorama); muchas veces me he preguntado qué es lo que escribiría hoy día KAFKA si renaciase de sus cenizas, él que fue tan correcto y puntilloso empleado que sin embargo se sintió enajenado por aquellos trámites que parecían inacabables y tan sufrientes para el que los padecía.

Haciendo crédito a su propia denominación, el Mediador de la República ha intervenido en cerca de doce mil de ese total de «casos» para conseguir alguna alteración de los correspondientes actos administrativos, lo que ha representado un ligero

se dice, en cada uno de ellos respecto a los demás, viendo, al final, que lo que había es la mayor de las inseguridades, que para mayor desfachatez, así se reconoce por alguno de tales órganos, y ningún remedio a la vista. O sea, se han multiplicado «los despachos» sobre esa cuestión, y nada se ha resuelto. Los «administradores» debían tener conciencia de las inmensas trabas que en muchas cuestiones de la vida diaria, asolan al ciudadano común, que se ve totalmente indefenso ante sus quejas; qué pena que en nuestro país se haya decidido a realizar un estudio serio sobre el funcionamiento de nuestra Administración, respecto de la que las quejas que puedan plantearse ante el Defensor del Pueblo no dejan de ser una mera anécdota, al igual que en Francia, en donde no obstante, no se han producido variaciones en la función pública tan tormentosas como las aquí ocurridas, siempre tan dados a la improvisación y al «me parece», cicho esto incluso por los más altos responsables del Gobierno, ¿recuerda alguien en lo que ha parado la tan cacareada reforma de la función pública? Pocos quieren darse cuenta que el país se sigue gobernando con las mismas leyes del régimen anterior; y así siguen tan vivas las leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la no menos siniestra de Procedimiento Administrativo.

incremento en relación al ejercicio de 1988, teniendo en cuenta que desde el mismo año de informe, justamente, por la ley de 13 de enero de ese año (1989) el Estado francés pone con gratuidad los servicios de su Oficina en ayuda de todos los ciudadanos que lo soliciten para impugnar una decisión administrativa, a manera de asesor, sin las connotaciones que este término puede tener aquí, pero sí con la función real de ayudar a los que lo pidan (lo que por estos lares se intentó llevar en su día por unas rumbosas Oficinas de Información al administrado que aunque continúan con más pena que gloria no tuvieron ninguna trascendencia ni por supuesto repercusión en el público).

En el reparto de las quejas es donde puede surgir la mayor variación comparativa entre los países con parecidas instituciones y por lo que nos toca, mientras que en Francia, de acuerdo con el *Rapport* que examinamos, son las cuestiones sociales y las fiscales, las de mayor relevancia y peso en el porcentaje total (casi la mitad del total, 30 y 20 por 100 respectivamente), en nuestro país, tan peregrino en todas las cosas serias, se encaminan más a los temas relacionados con la Administración de Justicia y servicios sanitarios —en general, de la salud—, lo que en definitiva, nos están indicando en dónde residen las mayores carencias en los servicios sociales y en las prestaciones administrativas (y no se crea que la justicia en el vecino país sea más rápida que la que por aquí se conoce y sufre pues cualquiera ha podido comprobar en determinados juicios como los existentes sobre miembros de bandas armadas y de los que se ocupan los medios de comunicación social los meses transcurren sin que los tribunales ni siquiera decidan sobre el *status* legal de los encausados, sobre los que se van acumulando demandas de extradición o de cualquier otro tipo, sin que se adopten medidas) (7). Es de resaltar el

fuerte «interesamiento» que la población francesa demuestra en los temas fiscales, lo que explica el gran número de páginas que los grandes rotativos franceses dedican a cualquier reforma fiscal y a las intervenciones parlamentarias en torno al presupuesto y a las medidas fiscales en él incluidas, cuyo déficit es tan notable entre nosotros donde al parecer siempre interesa más en la posible acción delictiva de este o aquel otro personaje político que en la correcta información al ciudadano de sus «obligaciones» y «derechos» frente al Fisco (no es de extrañar, por esto, que frente a lo que cualquier lógica pudiera garantizarnos, aquí sean los Fiscales, miembros de la carrera judicial, los que pidan mayor aplicación del «delito fiscal», ellos que por definición y estatutos, están llamados a la defensa de los intereses públicos en equilibrio con los de los administrados, sin que apenas exis-

de la Justicia parece que van siendo tan universales que no producen ningún sonrojo a nivel nacional; basta con aludir a Italia para que cualquiera se dé cuenta que España no constituye caso singular alguno, pero la novedad actual está en que países que como Estados Unidos —no Gran Bretaña, por supuesto— habían gozado de gran predicamento en este terreno, van entrando también en el campo de las demoras y de la superpoblación carcelaria, hasta el punto de que uno de los argumentos manejados por algún Juez del Tribunal Supremo haya sido, para apoyar la pena de muerte, en el elevado número de casos, que les obligan a reducir las causas de apelación, para así aumentar el número de decisiones y por esto, de «casos resueltos», argumentación de tintes macabros que quiere explicar hasta dónde pueden llegar los medios expeditivos de una realidad cada día más sobrecargada —sobre todo en un medio judicial como el de aquel país en donde reina el imperio de las evidencias, por encima y más allá de cualquier clase de presunciones—. Lo que pasa es que en estos otros países parece que cuando se anuncian mejoras, son tales, lo que por esta casa no ocurre, con tantas reformas como se han ido sucediendo en los últimos años.

(7) Los retrasos en la administración

tan asociaciones que defiendan a éstos, en terreno tan resbaladizo y polivalente en el campo de la interpretación como es el fiscal).

Con menor fuerza que en España, el informe nota la «desconcentración» y «descentralización» creciente de las funciones e intervenciones del Mediador, mediante un reforzamiento y mayor reconocimiento de la intervención de sus delegados, lo que por aquí también sería de recibo —aun existiendo instituciones similares a la Defensa del Pueblo a nivel autonómico—.

Con estas nuevas actuaciones se va buscando algo que parece consustancial con la misma institución: la mayor cercanía y proximidad al ciudadano, ya que en cuanto de mayor grado concurren ambas circunstancias, más cerca tendrá la Administración las inquietudes de la población administrada y mayor será la información que ésta a su vez tenga de las actuaciones de aquélla y de sus posibles derechos y posibilidades (en nuestro país se está buscando esto con tal interés, más por la vía de singulares instituciones que por la oficial, que rara es la institución social o económica de algún peso en la vida nacional que carezca de su correspondiente «defensor» que en unos casos, lo será de los accionistas de un Banco, y en otros, de los usuarios potenciales de algún servicio).

Muchas de las quejas que a lo largo del año han ido siendo examinadas por el Mediador de la República no parecerían irreales de no verlas recogidas, tan paradójico y extraño es en sus efectos el mundo de la Administración Pública y que cualquiera puede llegar a conocer, dentro o fuera de ella, con tal de que ponga alguna audiencia sobre el particular (a cualquier funcionario se le plantearán situaciones que en base a un estricto y a veces exigido legalismo no pueden tener salida más que en el silencio o en el aplazamiento indefinido aunque también es cierto que los mismos parámetros pueden conducir a la propia Administración Pública, a iguales finales, que tantas ocasiones

se cobijan en notificaciones fallidas y en la rebeldía de los administrados, que se resisten a su sumisión a aquélla, mediante actos tan elementales como puedan ser los cambios domiciliarios aunque esta Administración procure resguardarse ante tales eventualidades, con remedios tan fáciles para ella, de declarar responsables a varios sujetos, lo que significará que siempre, al final, habrá alguien que pague...). No sólo es en Francia donde pueden ocurrir casos tan kafkianos como el del joven fallecido en un sábado como resultado de un accidente automovilístico que sin embargo es declarado de ingreso a filas —en el Ejército— cuatro meses después de producido aquél, casos, insistimos, de los cuales podríamos formar una larga lista y que demandan, con mayor urgencia si cabe, una puesta al día de manera permanente de todos los servicios administrativos y de todo el personal al servicio de la Administración Pública (8).

(8) Somos de los que entendemos que la organización administrativa es un mecanismo en el que todas las piezas son igualmente imprescindibles, en contra de lo que pudiera parecer ante la vista de su estructura jerárquica. Creemos que el más modesto del personal de la jerarquía condiciona, aunque no lo quiera o lo crea, el funcionamiento operativo de aquélla; el mínimo retraso que se produzca en el traslado de un documento, retrasará la misma marcha del procedimiento en que va incluido. Con frecuencia se olvida que un expediente administrativo no está constituido sólo por la «resolución», con ser importante, sino que lo está por todos los demás actos, aun siendo aparentemente tan sencillos, como las notificaciones. Sería interesante saber las estadísticas sobre los expedientes frustrados por deficiencias en las notificaciones; muchos de los responsables de nuestra Administración se asustarían. La Administración es un complejo mecanismo que necesita estar perfectamente engrasado en todas y cada una de sus piezas (la imagen chaplinesca de *Tiempos modernos* es demasiado ilustrativa para dejarla de lado: en una larga cadena de operarios, basta que uno de ellos, repítase, uno, para que todo el trabajo de los demás devenga inútil). En la

Uno de los efectos más inmediatos de todo este maremágnum de quejas y protestas que pasan por las oficinas del Mediador —como del Defensor— son las propuestas reformistas que de ellas arrancan para conseguir la mejora de los servicios públicos, aunque la misma reiteración de las quejas revelan en el fracaso de las mismas, pero, sin embargo, ahí quedan, a través de una labor que, en ocasiones, se reduce a proporcionar información a los parlamentarios sobre las carencias de servicios y prestaciones (9). El *Rapport* nos habla de cerca de cuarenta de estas propuestas que si bien en número no revelan ser demasiadas, sí lo son atendiendo a su simple planteamiento, pues con esta labor es cierto que se legitima mejor que con ninguna de sus otras tareas, pues exterioriza una labor de práctica colaboración con aquellos otros poderes políticos que como el Parlamento y el Gobierno son los primeros llamados a introducir las (la verdad es que su misma proximidad al ciudadano, permite a

vida real, la compartimentación administrativa hace olvidar tan elemental imagen y tan necesario sentimiento de unidad. Las consecuencias, muchas, quedan recogidas en los millares de quejas que perturban la quietud de los despachos del Defensor del Pueblo, como lo hacen con el «Mediador de la República», de lo que es un buen testimonio este informe que comentamos.

(9) Resulta evidente que sólo intervenciones como las del Defensor del Pueblo pueden impulsar a las instituciones públicas a adoptar medidas de compromiso: un ejemplo, todo el mundo sabía en España que apenas había intervención pública en el campo de residencias de la tercera edad; el que lo haya recogido el Defensor del Pueblo ha contribuido a su mayor repercusión pública y social y su «denuncia» ya es en sí misma, un verdadero alabonazo contra una inercia burocrática que aparece totalmente injustificada ante el creciente envejecimiento de la población. Sólo los ciegos y los fanáticos de intervencionismos falsos, continuarán reconociendo al papel del Estado que en este, como en tantos otros campos, no hace más que seguir, y mal, a la iniciativa privada.

los servicios de Mediación o de Defensa del Pueblo, a ser eso: buenos mediadores entre las demandas sociales o colectivas y su reconocimiento por los poderes públicos). Que los servicios competentes no adopten después las medidas reformistas propuestas, no disminuye el valor de estas últimas que en todo caso, ahí quedarán para su análisis y reconsideración (en el informe se alude como propuestas adoptadas, las concernientes a la «personalización» de los *dossiers*, que permita hacer saber quién es el último y decisivo responsable en su tramitación).

Cerramos este pequeño comentario con algo destacado: lanzada Europa a su unidad y reunificación, y abocados los franceses, como los restantes ciudadanos del continente, a su condición de «europeos» se plantea con relativa urgencia la «posición» del ciudadano todavía «nacional» —léase francés, español, italiano...— ante esas otras ya macrocefálicas instituciones europeas con las que crecientemente se aumentarán sus contactos y que están originando las mismas inquietudes que las que hemos leído a «nivel administrativo nacional». Habrá alguno de sus efectos que pueden corregirse al seguir moviéndose en el «ámbito nacional» —en cuyo caso, el Mediador francés o cualquiera de sus homónimos, podrá hacer lo que juzgue conveniente—, pero otros, cada año, mayores, tendrán que ser revisados por una autoridad comunitaria, y es en este ámbito donde existe el mayor vacío, que lógicamente, nos remite a la futura creación de un «Mediador» europeo (a ello alude el informe, indirectamente).

Con esto, terminamos este análisis que busca, sobre todo, mediante la síntesis temporal, llamar la atención para todos los interesados en institución tan destinada a altos vuelos, esperamos, como es la de Mediación o Defensa del Pueblo, que prácticamente, se mueven en todos los países de nuestro entorno con similares limitaciones.

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA

RODRÍGUEZ OLIVER, J. María: *Resúmenes de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Ed. ICAI, Madrid, 1991, 276 págs.

Cuando me encontraba ultimando la redacción de esta recensión, me llega la triste noticia del fallecimiento de José María RODRÍGUEZ OLIVER. Si la muerte de un entrañable amigo y compañero supone siempre un duro golpe, en este caso es más duro aún si cabe, pues los que hemos convivido con él en los últimos tiempos hemos podido constatar su exultante optimismo en situaciones verdaderamente difíciles. No puede por menos que causar perplejidad la entereza con la que hizo frente a su enfermedad durante casi dos años, incorporándose en cuanto gozaba del más mínimo aliento, a las tareas del Consejo de Estado, institución a la que demostró un especial cariño y en la que ha dejado una huella indudable.

Podría hacer mención a sus múltiples cualidades personales y profesionales de todos conocidas. Sin embargo, creo que el mejor homenaje que puede hacerse en estos difíciles momentos es dar noticia de la segunda edición de su libro *Resúmenes de Derecho Administrativo*, de muy reciente aparición, y del que, por desgracia, no ha tenido prácticamente tiempo de disfrutar.

Nos encontramos ante una obra de gran interés didáctico, como el propio autor recuerda en su introducción.

Resalta en este sentido RODRÍGUEZ OLIVER que se trata de una versión escrita de los esquemas de las explicaciones de clase, sirviendo fundamentalmente de guía para seguir el desarrollo del curso. Y, en efecto, la lectura del libro denota desde su inicio la finalidad esencialmente didáctica perseguida por su autor, que alcanza con indudable brillantez.

Aun cuando el propio autor califica de modesto el objetivo de su obra, cabría concluir que ofrecer en un solo volumen la mayor parte de la denominada parte general del Derecho Administrativo, no es empresa

fácil, especialmente si se evita caer —como es el caso— en el vicio de convertir el libro en una estéril repetición (más o menos adornada) de preceptos legales. No coincido, por tanto, con que la redacción de un libro esencialmente didáctico —si tal objetivo se persigue con seriedad— constituya un propósito modesto.

El libro de RODRÍGUEZ OLIVER se caracteriza por su originalidad expositiva, que introduce al lector en el mundo del Derecho Administrativo a través de la utilización de un sistema fundamentalmente esquemático, que no abandona en momento alguno a lo largo del libro. Pero tal exposición esquemática de la disciplina no impide, sino todo lo contrario, el tratamiento sólido de las instituciones, permitiéndose el autor, a pesar de la extensión limitada de la obra, dar una breve, pero clarificadora, reseña histórica en la mayoría de sus «temas», es decir, de cada materia tratada. Ello permite al lector, especialmente al alumno de la disciplina, comprender adecuadamente cada institución, forjando esa base o sedimento tan importante como imprescindible para la adecuada comprensión de la disciplina, lo que le permitirá ahondar posteriormente en aquellas materias que estime más conveniente o interesante.

No obstante, aunque el alumno sea el destinatario directo de la obra (como expresamente ha pretendido el autor), ésta tiene sin embargo una indudable utilidad para los estudiosos de la disciplina, y también para los que se dedican al ejercicio de la profesión.

La solidez del libro lo demuestra el hecho de que, a pesar de tratarse de unos «resúmenes», ello no impide la exposición, aun somera, de aspectos conocidamente polémicos o discutibles del Derecho Administrativo. Así, cabe destacar, a título de ejemplo, la referencia que hace a las reservas de revocación, sostiene la existencia de una acción de nulidad derivada del artículo 109 de la LPA, admite la revisión de oficio a través del artículo 110.2 de la LPA en caso de infraccio-

nes de reglamentos cuando se trate de materias no reservadas a la Ley, sostiene que el silencio administrativo negativo es un verdadero acto administrativo. En fin, expone (y critica) la demostrada desconfianza del legislador, que recientemente se observa con mayor intensidad, hacia la contratación administrativa, resaltando la compleja tipología de los entes públicos. En efecto, me permitiría decir que es evidente la indudable confusión que existe en la maraña de entes públicos existentes, de distinta naturaleza jurídica y sometidos a regímenes diversos. Es verdaderamente difícil en ocasiones alcanzar a comprender la naturaleza jurídica de determinadas personas jurídicas, y más aún pretender hacérselo comprender a los alumnos, pues éstos no asimilan fácilmente —lo que es perfectamente comprensible— que un organismo autónomo sea un ente institucional (una fundación pública), que a veces se denomina sociedad estatal a efectos presupuestarios, que sus actividades quedan sometidas en ocasiones al derecho privado, aunque en algunos aspectos se someten al derecho público; ¿caso puede complicarse más el esquema?

La obra de RODRÍGUEZ OLIVER, en definitiva, conjuga su objetivo de pretender ser unos «resúmenes», con el rigor conceptual que caracterizaba a su autor, y con el tratamiento de las instituciones y el planteamiento de cuestiones profundas y de especial actualidad.

En conclusión, bienvenida sea esta segunda edición del libro de José María, quien ha dejado entre los que nos honró con su amistad una huella imborrable.

E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA

SANTAOLALLA, Fernando: *Derecho parlamentario español*, 2.^a ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

1. Dos son las vías fundamentales a través de las cuales progresan las

disciplinas jurídicas y, en particular, las jóvenes como el Derecho Parlamentario. De una parte, las monografías sectoriales, en las que se analizan detalladamente instituciones determinadas, con examen casuístico de la práctica producida en torno a ellas y consideración tendencialmente exhaustiva del Derecho histórico y comparado y de las aportaciones doctrinales previas. Y de otra parte, las exposiciones generales del conjunto de la disciplina, cuya existencia misma es, a la vez, consecuencia y síntoma de la madurez de ésta, las cuales no se limitan a la descripción del *statu quo* en cada una de las cuestiones —lo que ya de por sí les dota de gran utilidad práctica—, sino que, por el simple hecho de su plasmación en una obra llamada a constituirse en punto general de referencia, sedimentan y fijan prácticas, criterios e interpretaciones, al tiempo que proveen una visión global de las cuestiones que pone de relieve las relaciones existentes entre ellas y favorece la inducción de nuevos principios y categorías, convirtiéndose así en punto de partida de nuevos avances sectoriales.

Pues bien, la primera de las vías mencionadas ha sido recorrida en los últimos años con extraordinaria frecuencia y notable acierto por los cultivadores españoles del Derecho Parlamentario —comprendido el propio SANTAOLALLA—, hasta el extremo de que puede afirmarse que ésta es una de las ramas del Derecho Público que se halla experimentando una más rápida progresión. Por el contrario, la presente obra, cuya segunda edición es objeto de la recensión, sigue constituyendo, ocho años después de la aparición de la primera, el único estudio general y sistemático del Derecho Parlamentario español. Forzoso es, pues, reconocer que, con independencia de sus numerosos aciertos, y dejando sentado en todo caso que el libro satisface holgadamente los fines propios de este tipo de obras, a los que se aludió con anterioridad, su mérito principal está constituido por su existencia misma.

La imaginación y el empuje creador con los que Fernando SANTAOLALLA afrontó, en el ámbito jurídico-parlamentario, ese horror frente al vacío que, sin duda, debe de sentir todo jurista cuando se propone elaborar un estudio global acerca de un sector de la realidad social todavía virgen de tratamiento científico-jurídico general, acrecientan su valor y se hacen más plausibles cuando se considera que, casi una década después del esfuerzo inicial, ningún otro autor ha encarado con éxito la labor y, por el contrario, es el propio SANTAOLALLA quien da a la luz pública una segunda edición de su libro, en la que, perseverando en el espíritu originario, se recogen los desarrollos jurisprudenciales y doctrinales posteriores y se matizan algunos extremos, todo ello en los términos expuestos en la correspondiente «Nota» (páginas 15-16).

2. Diversos aspectos generales de la obra merecen ser destacados.

a) Ante todo, ha de ponerse de relieve la notable amplitud de las fuentes empleadas, que comprenden desde la más reciente jurisprudencia constitucional hasta los grandes autores clásicos del Derecho Parlamentario, pasando por la doctrina extranjera más próxima y significativa y prácticamente toda la española. En particular, destacan a este respecto las constantes referencias a los criterios seguidos en la práctica aplicativa de la normas escritas (por ejemplo, en lo concerniente a las fechas de comienzo y terminación de los períodos de sesiones —pág. 101—; a las retribuciones de Diputados y Senadores —pág. 133—; al tiempo hábil para la constitución de los Grupos Parlamentarios en el Congreso —pág. 144—; a la forma de cómputo del quórum en las sesiones parlamentarias —pág. 221—; a la posibilidad de que las Ponencias propongan modificaciones en artículos no enmendados —pág. 273—, etc.). En efecto, el conocimiento del Derecho realmente vivido es particularmente

necesario en los sectores del ordenamiento que, como el parlamentario, se caracterizan por su gran dinamismo y por la constante invocación que sus sujetos hacen del precedente, razón por la que la integración de la práctica en el marco de los planteamientos teóricos realizada por esta obra —escrita, ha de recordarse, por un Letrado de las Cortes Generales— resulta especialmente acreedora a una valoración favorable. Existen, es cierto, determinados desarrollos prácticos de trascendencia a los que se omite toda referencia: por ejemplo, la rica problemática suscitada —y los criterios decantados al respecto— en relación con las comparecencias en Comisión de representantes de las fuerzas económicas y sociales o de autoridades públicas no integradas en el Ejecutivo, como el Fiscal General del Estado o el Presidente del Consejo General del Poder Judicial; o la doctrina establecida por la Mesa del Congreso acerca de la interpretación de los supuestos en los que es necesaria la autorización parlamentaria con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de un Tratado, o en relación con la calificación de las Leyes como orgánicas u ordinarias; o la mutación experimentada por el procedimiento de lectura única, en el que la práctica permite la presentación de enmiendas, con la consiguiente posibilidad de mejora del texto correspondiente sin menoscabo de la rapidez de su tramitación, etc. El silencio respecto de estos extremos no resulta, evidentemente, imputable al autor de la obra. Pero quizá sí debería constituir motivo de reflexión acerca de la conveniencia de impulsar, sin perjuicio del cumplimiento, en su caso, del deber estatutario de guardar riguroso sigilo de los asuntos concretos de que se conozca por razón del cargo, la difusión de los criterios generales y reiterados que se hayan ido asentando en la práctica parlamentaria, de los cuales, por lo demás, reflejan, en muchas ocasiones, notables esfuerzos de

imaginación jurídica para cohesitar el respeto a los principios institucionales con la satisfacción de las exigencias de la dinámica política.

b) La presente obra es, por otra parte, como anticipa su denominación misma, un estudio de Derecho Parlamentario español. Sin embargo, su autor no se limita a la exposición y el análisis de los correspondientes preceptos, sino que con frecuencia éstos se ven precedidos de útiles introducciones de carácter general en las que los aspectos básicos relativos al concepto, la significación política, la historia y el Derecho Comparado son objeto de indicaciones someras pero sumamente esclarecedoras. Así, destacan las exposiciones relativas al bicameralismo (págs. 59-61), a los períodos de sesiones (págs. 99-100), a la Presidencia de las Cámaras (págs. 161-162), a las Comisiones (págs. 174-176), al calendario de trabajos y el orden del día (págs. 205-207) y a las Comisiones de Investigación (págs. 415-417). De otra parte, ha de tenerse en cuenta que, como consecuencia del rol central que las Cortes Generales asumen en el proceso de adopción de las decisiones políticas básicas, la presente obra aborda en realidad, desde el prisma de aquéllas, gran parte de los temas capitales del Derecho Constitucional, excepción hecha de las cuestiones internas relativas a los restantes órganos constitucionales y del régimen de los derechos fundamentales y las libertades públicas. En suma, el objeto de la obra es más amplio de lo que una consideración estricta de su título conduciría a pensar, y quizá la única sugerencia que cabría formular a este respecto es la posibilidad de incorporar en sucesivas ediciones referencias sistemáticas a los ordenamientos parlamentarios autonómicos, que por lo demás no se apartan en exceso del modelo estatal.

c) En fin, no puede dejar de subrayarse que la obra no se limita a la aséptica exposición de las normas integrantes del ordenamiento parlamentario, sino que en muchas oca-

siones a ésta se añade la expresión del juicio personal que aquéllas merecen al autor, formulado en términos breves, claros y contundentes. Así, el parecer crítico de SANTAOLALLA se proyecta sobre previsiones constitucionales (por ejemplo, la posibilidad de disolución del Senado por el Presidente del Gobierno —págs. 108-109— o el mantenimiento de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria —págs. 122-123—), sobre disposiciones del Reglamento del Congreso (así, la prohibición, contenida en su artículo 23.2, de que formen Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hubieran enfrentado ante el electorado —pág. 143—, o la admisión de representantes de los medios de comunicación en las sesiones de las Comisiones —páginas 184-185— y, por el contrario, la atribución de carácter secreto a las de las Comisiones de Investigación —pág. 422—, o la exigencia, contenida en el artículo 133.3, de que se compensen dentro de la misma sección los aumentos de crédito que se propongan mediante las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado —págs. 282-283—), sobre preceptos del Reglamento del Senado (por ejemplo, la atribución al Gobierno por su artículo 127 de la facultad de retirar un Proyecto de Ley ya aprobado por el Congreso durante la tramitación en la Cámara Alta —pág. 307—), sobre previsiones de las Leyes de desarrollo constitucional (así, la restrictiva regulación de la iniciativa popular establecida por la Ley Orgánica 3/1984 —pág. 266—), o sobre fallos del Tribunal Constitucional (por ejemplo, la Sentencia 90/1985, que posibilita el control por el intérprete supremo de la Constitución de la decisión parlamentaria acerca del levantamiento de la inmunidad —página 130—). En suma, y a través de sus juicios de valor, formulados en términos siempre razonables, aunque dotados de fuerza de convicción no siempre idéntica, la obra estimula

a un debate que ha de ser sumamente enriquecedor de cara a las futuras previsibles reformas de nuestro ordenamiento parlamentario.

3. Numerosos son los extremos concretos de la obra que parecen particularmente merecedores de una valoración favorable. Entre otros muchos pueden destacarse los siguientes: la exclusión del ámbito del Derecho Parlamentario de las cuestiones de carácter materialmente administrativo relativas a las organizaciones burocráticas que sirven a las Cámaras (pág. 30); el examen de los supuestos en los que las Resoluciones de las Presidencias de las Cámaras son revisables por el Tribunal Constitucional (pág. 50); la defensa de la interpretación de la expresión «sesiones extraordinarias», contenida en el artículo 73.2 de la Constitución, como equivalente a «períodos extraordinarios de sesiones» (pág. 102); la posibilidad, sumamente sugerente, de entender derogada por el artículo 71.2 de la Constitución la referencia al «sobreseimiento libre» contenida en el artículo 7 de la Ley de 9 de febrero de 1912, sobre competencia para conocer de las causas contra Senadores y Diputados (pág. 131); el examen de la naturaleza de los plazos previstos para la intervención del Senado en el procedimiento legislativo, cuyo transcurso no tiene eficacia preclusiva de ésta, pero permite considerar definitivamente aprobada la Ley en los términos acordados por el Congreso (páginas 302-303); la tesis, fecunda en consecuencias jurídico-políticas, según la cual el Congreso asume el programa político expuesto por el candidato a la Presidencia del Gobierno en el supuesto de que acuerde su investidura (pág. 342); la defensa del carácter política y jurídicamente vinculante del referéndum previsto por el artículo 92 de la Constitución, en consonancia con el carácter democrático del Estado en el que España se constituye (página 366); la incompatibilidad con el artículo 79.2 de la Constitución de la

exigencia, establecida por el Estatuto de la Radio y la Televisión, de mayoría cualificada para la elección por las Cámaras de los Consejeros del Ente Público RTVE (pág. 393); el examen de la naturaleza jurídica de las preguntas, interpelaciones e investigaciones parlamentarias (págs. 397-399); y la defensa de la posibilidad de que una Comisión parlamentaria de Investigación examine asuntos respecto de los que se hallen en curso actuaciones judiciales (págs. 424-425).

4. No faltan, por otra parte, algunos extremos en los que la obra quizá se haga acreedora a algún reproche.

a) Así ocurre, en primer lugar, con la estructura en la que se articula el libro, que, dividido en tres partes (cuyas rúbricas respectivas son «Concepto y fuentes», «Organización de las Cortes Generales» y «Funciones y procedimientos»), posiblemente sacrifica en ocasiones el rigor en aras de la simplicidad: así, parece más que discutible la ubicación dentro de la Parte relativa a la organización de lo concerniente a la composición y elección de las Cámaras, el proceso de vida de éstas, el estatuto de los parlamentarios y el funcionamiento general de las Cámaras (capítulos III a V y VIII). En este punto quizá resultaría más razonable o bien seguir, con las correcciones que sean pertinentes, la propia sistemática de los Reglamentos de las Cámaras, o bien, si se prefiere una estructura de corte analítico, configurar una de nueva planta, que podría ser, por ejemplo, la siguiente: concepto y fuentes; elemento subjetivo (con distinción de lo relativo a las Cámaras —prerrogativas y estructura orgánica—, los parlamentarios —elección y estatuto— y los Grupos Parlamentarios); elemento temporal (proceso de vida de las Cámaras); elemento funcional (funcionamiento general de las Cámaras); y elemento competencial (que se correspondería con la Parte tercera de la obra, relativa a funciones y procedimientos).

b) Existen, en segundo lugar, determinadas cuestiones de trascendencia que quizá no reciben en la obra la atención que merecen —lo que, por lo demás, resulta inevitable en cualquier estudio de carácter general cuyo volumen quiera mantenerse dentro de límites razonables—. Entre otras pueden mencionarse las siguientes: las relaciones, sumamente problemáticas desde el punto de vista jurídico, entre las Cámaras y ciertos órganos o entidades públicas como el Ministerio Fiscal, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Seguridad Nuclear; las comparecencias ante las Comisiones de representantes de fuerzas económicas o sociales que no ostentan la condición de autoridades o funcionarios, cuya procedencia ha generado un amplio debate acerca de la significación de la democracia representativa, y cuyo desarrollo podría entrañar la implantación de un sistema de *hearings* que probablemente permitiría ampliar el margen de autonomía de decisión de los miembros de las Cámaras en relación con el Ejecutivo; la tramitación parlamentaria de la Cuenta General del Estado (que sólo es objeto de una breve referencia en la pág. 385); y la rica problemática suscitada en torno a los órganos conjuntos o mixtos de ambas Cámaras, cuyo tratamiento en la obra (págs. 155 y ss.) quizá no refleja suficientemente aquélla, y a la que, por otra parte, sólo se podrá hacer frente con rigor cuando se dicte al cada vez más necesario Reglamento de las Cortes Generales.

c) En fin, resultan discutibles las posiciones asumidas por SANTAOLALLA en relación con determinadas cuestiones concretas. Así, el concepto de control expuesto por el autor parece excesivamente amplio, siendo, en particular, difícilmente sostenible que puedan reputarse comprendidas en tal moción actuaciones de las Cámaras como las relativas al nombramiento de Regente o a la autorización para la convocatoria de un referéndum (véanse las

págs. 242 y ss.). Por otra parte, no parece justificada la exigencia, defendida por el autor, de que revistan forma de Ley los actos de las Cámaras por los que se convalida o deroga un Real Decreto-Ley (págs. 360-362), se autoriza la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de un Tratado (págs. 287-288) o se autoriza la conclusión de convenios interautonómicos (págs. 292-293): en estos supuestos, la intervención parlamentaria carece, de por sí, en principio, de sustancia normativa y tiene simplemente eficacia bien confirmatoria o enervante de actos anteriores, bien habilitante de actos posteriores, siendo éstos y aquéllos los dotados de eficacia general *ad extra*. En fin, parecen excesivas las críticas del autor al intervencionismo del Tribunal Constitucional en la vida interna de las Cámaras (véanse, fundamentalmente, las págs. 32 y 73 a 76): la insuficiencia de los controles políticos e internos hace imprescindible la atribución a una instancia externa e independiente de la competencia para defender eficazmente a las minorías frente a las actuaciones antijurídicas y con trascendencia constitucional en que pudiera incurrir la mayoría; por ello, la extensión al ámbito intraparlamentario de la eficacia del artículo 23.2 de la Constitución parece sumamente acertada.

5. Escribía SANTAOLALLA en la «Nota preliminar a la primera edición» lo siguiente: «Nuestros cuerpos legisladores están todavía en sus primeras fases de crecimiento, tanteando y probando procedimientos, con ensayos que muchas veces demuestran limitaciones y llaman a la crítica. Semejante estado de cosas —obvio es decirlo— impide que los estudios e investigaciones lleguen a conclusiones más o menos firmes. Ello sólo se podrá abordar cuando hayan transcurrido más legislaturas y las disposiciones reglamentarias hayan cobrado un sentido preciso y conocido» (pág. 18 de esta segunda edición). Parece obvio que la situación descrita en 1983 se ha superado

BIBLIOGRAFIA

, en consecuencia, esta segunda edición no aparece afectada ya por la nota de provisionalidad que, según el propio autor, caracterizaba a la primera. Existe, como refleja la obra, un *corpus* de doctrina, de jurisprudencia y de prácticas aplicativas de las normas parlamentarias lo suficientemente amplio como para que la polémica acerca de la posibilidad de una ciencia jurídico-parlamentaria haya de reputarse superada y, por el con-

trario, la tarea sea hoy la de progresar en el desarrollo de ésta. Las dos ediciones del *Derecho parlamentario español* de Fernando SANTAOLALLA constituyen hitos capitales en tal proceso y deberían servir de estímulo para continuarlo a quienes de una u otra forma nos hallamos interesados en las cuestiones jurídico-parlamentarias.

Juan José LAVILLA RUBIRA

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Sumario del núm. 10 (septiembre-diciembre 1991)

I. SEMINARIOS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Montserrat BARAS: *Las élites políticas.*

Ricardo CARACCILO: *Derecho y decisiones colectivas.*

Pablo Eugenio NAVARRO y José Juan MORESO MATEOS: *Eficacia y Constitución.*

Manuel PÉREZ LEDESMA: *«Ricos y pobres; pueblo y oligarquía; explotadores y explotados.» Las imágenes dicotómicas en el siglo XIX español.*

José A. PORTERO MOLINA: *Sobre la representación política.*

Joaquín VARELA SUANZES: *La monarquía en el pensamiento de Benjamin Constant (Inglaterra como modelo).*

J. VILAS NOGUEIRA: *Las metáforas espaciales en el análisis de los sistemas de partidos.*

II. SEMINARIOS SOBRE LA TERCERA GENERACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Francisco LÓPEZ MENUDO: *El derecho al medio ambiente.*

Antonio Enrique PÉREZ LUÑO: *Las generaciones de derechos fundamentales.*

Antonio PORRAS NADALES: *Derechos e intereses. Problemas de tercera generación.*

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 74 (octubre-diciembre 1991)

NUMERO MONOGRAFICO SOBRE POLITICA EN AMERICA LATINA

I. ASPECTOS GENERALES

Artículos de: MANSILLA, NOHLEN, RIAL, CAVAROZZI, ALCÁNTARA, PARAMIO y TORRE.

II. PROBLEMAS REGIONALES Y NACIONALES

1. *Cono Sur y Brasil.*

Artículos de: AGULLA, DEL CAMPO, PALERMO, IANNI, D'ALVA GIL KINZO, ARY DILLON SOARES y D'ARAÚJO, CRESPO, MIERES y PÉREZ, y MAIRA.

2. *México, América Central y el Caribe.*

Artículos de: MEYER, LOAEZA, MARTÍNEZ y MERINO, TORRES-RIVAS, GONZÁLEZ, SAGÜES y MESA LAGO.

3. *Países Andinos.*

Artículos de: REY, LAZARTE y GARCÍA BELAÜNDE.

III. RECENSIONES BIBLIOGRAFICAS TEMATICAS

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. 33 (septiembre-diciembre 1991)

IN MEMORIAM: Manuel García Pelayo.

ESTUDIOS

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias.*

Joaquín TORNOS MÁS: *Ley de Bases y Legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la Ley de Bases. La cláusula de Prevalencia.*

Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: *Exposiciones de motivos de las leyes: Motivos para su eliminación.*

César AGUADO RENEDO: *Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas. Unas consideraciones críticas.*

Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: *La reserva constitucional de Ley en materia penal (Ley, reserva de ley y legalidad penal, desde la perspectiva del constitucionalista español).*

Klaus TIEDEMANN: *Constitución y Derecho Penal.*

JURISPRUDENCIA

Estudios y Comentarios

Angel SÁNCHEZ LEGIDO: *Las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho interno en la Jurisprudencia del 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

Secretaría de Redacción: Mercedes CABRERA, FRANCISCO COMÍN COMÍN,

Sebastián COLL MARTÍN, Pablo MARTÍN ACEÑA, JOSÉ MORILLA CRITZ

y Clara EUGENIA NÚÑEZ

Sumario del año IX, núm. 3 (Otoño 1991)

NOTA NECROLOGICA

Jordi PALAFOX: *En memoria de Román Perpiñá Grau.*

PANORAMAS DE HISTORIA ECONOMICA

Sebastián COLL MARTÍN: *Empresas versus mercados. Un boceto para una historia de la empresa (2.ª parte).*

ARTICULOS

Ignacio CARRIÓN ARREGUI: *Los precios del hierro en Guipúzcoa en los siglos XVII y XVIII: Un indicador de la coyuntura del sector siderúrgico.*

Angela ATIENZA LÓPEZ: *Crédito y crisis de las economías monásticas de Aragón.*

Jesús GIRÁLDEZ RIVERO: *La producción pesquera en España (1880-1936): Una primera aproximación.*

Paz BENTO DEL POZO: *El primer fracaso del INI en Asturias: SIASA (1942-1971).*

Antonio ESPASA TERRADES: *Perspectiva histórica de los modelos Arima y su utilidad en el análisis económico.*

NOTAS

Antonio SANTOVEÑA SETIÉN y Miguel Angel GUTIÉRREZ BRINGAS: *Los cuadernos de la riqueza (1817-1820): Una fuente para el estudio de la historia rural española.*

Gregorio NÚÑEZ ROMERO-BALMAS: *Fuentes belgas sobre la electrificación de los tranvías españoles. El Recueil Financier de Bruselas.*

Vicente PINILLA: *II Encuentro sobre didáctica de la historia económica.*

Carlos NEWLAND: *Las consecuencias económicas de la independencia iberoamericana.*

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. 3 (septiembre-diciembre 1991)

ESTUDIOS

José JUSTE RUIZ: *El contencioso pesquero hispano-británico ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.*

Blanca VILA COSTA: *Régimen jurídico de las sanciones por infracción a las normas comunitarias.*

Lucía MILLÁN MORO: *La eficacia directa de las directivas: evolución reciente.*

NOTAS

Francisco GRANELL: *El acceso de Haití y República Dominicana a las ayudas del Convenio de Lomé.*

Isabel GARCÍA RODRÍGUEZ: *La aplicación de las normas materiales imperativas sobre concurrencia de prestaciones de la Seguridad Social en el Derecho Internacional y en el Derecho Comunitario.*

Juan Pablo LANDA ZAPTRAIN: *La ejecución del nuevo programa de acción social de la CEE.*

Marta MORALES ISASI e Ignacio SÁENZ-CORTABARRIA FERNÁNDEZ: *Las licencias obligatorias y el abuso de posición dominante.*

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.^a 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. 22 (primer cuatrimestre de 1991)

ESTUDIOS

Joan MARCET I MORERA: *La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno.*

Antonio ROVIRA VIÑAS: *Hermenéutica y Constitución.*

María Anunciación TOMÁS FONT DE MORA: *Las Cortes Revisoras de 1844/1845. Su fisonomía.*

Xavier GIL PUJOL: *Las Cortes de Aragón en la Edad Moderna. Comparación y reevaluación.*

NOTAS Y DICTAMENES

Rafael MARTÍNEZ: *Sobre algunas peculiaridades del status jurídico del parlamentario francés: Delegación del voto y sustitución parlamentaria.*

Lourdes LÓPEZ NIETO y Gabriel COLOME: *Las élites parlamentarias en las Comunidades Autónomas.*

CRONICA PARLAMENTARIA

Lucila GÓMEZ BAEZA TINTURE: *Una experiencia innovadora en el marco de la formación permanente.*

Julio BUSQUETS BRAGULAT: *La legislación militar en la transición española.*

José Antonio SARMIENTO MÉNDEZ: *Primer año de actividad de la tercera legislatura del Parlamento 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»

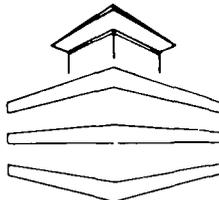
(2.200 ptas.)

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 MARTÍNEZ BARGUESO: *La modernización del lenguaje administrativo.*

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

Alicia CAMACHO GARCÍA: *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

AUTONOMIES

Revista Catalana de Derecho Público

Generalitat de Catalunya

Escola de Administració Pública

Institut d'Estudis Autonòmics

Director: Joaquín TORNOS MAS

Sumario del núm. 13 (1991)

ESTUDIOS

Pablo PÉREZ TREMP: *Comunidades Autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*

Joaquim TORNOS I MAS: *Algunos problemas competenciales en la ejecución interna de directivas comunitarias.*

Alegría BORRÁS: *España como miembro de la Comunidad Europea y sus efectos sobre las Comunidades Autónomas.*

COMENTARIOS Y NOTAS

Ramón RIU I FORTUNY: *La omisión de las transferencias de funciones y servicios en las sentencias del Tribunal Constitucional 155, 178, 179, 193, 201 y 209/1990.*

Francisc GULLÉN I LASIERRA: *La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo y las competencias en materia de enseñanza.*

Antoni ROIG I BATALLA: *Análisis competencial de la Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.*

Andrés E. NAVARRO MUNUERA: *Notas sobre la ley italiana n.º 86/1989, de 9 de marzo, de normas generales sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario y sobre los procedimientos de ejecución de las obligaciones comunitarias.*

Ignacio GRANADO HUELMO: *La nueva Ley del deporte desde la perspectiva autonómica.*

ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

CRONICA

NOTICIA DE LIBROS Y REVISTAS

Suscripción:

AUTONOMIES
Escola d'Administració Pública de Catalunya

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

REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

Revue d'Administration publique comparée

Sommaire du vol. LVII, N.° 2, 1991

Sandford F. BORINS: *L'encouragement et l'étude de la gestion publique améliorée: le prix de gestion innovatrice de l'Institut d'Administration publique du Canada.*

Sabino CASSESE: *Le centre et la périphérie en Italie: les principaux moments décisifs de leur histoire.*

Rosamund M. THOMAS: *Le procureur général pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord: son rôle dans les procédures civiles et criminelles.*

Toshiyuki MASUJIMA: *Les systèmes d'informations administratives dans le gouvernement japonais: réflexions sur quelques points et solutions.*

Pedro DE MIGUEL GARCÍA: *Le régime disciplinaire dans la fonction publique communautaire.*

Mukul SANWAL: *Une stratégie de mise en circulation des micro-ordinateurs dans les pays en développement.*

COMPTE RENDUS DE LIVRES

Morton TENZER: *Le soutien fédéral à la formation universitaire.*

Francis BLANCHARD: *L'administration internationale.*

SELECTION BIBLIOGRAPHIQUE

CHRONIQUE DE L'INSTITUT

Jeanne PENAUD: *L'association nationale des fonctionnaires internationaux.*

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

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

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

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

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.
- PALOMA BIGLINO CAMPOS: *Los vicios en el procedimiento legislativo.* 1.400 ptas.
- C. McILWAIN: *Constitucionalismo antiguo y moderno.* Traducción de Juan J. Solozábal. 2.200 ptas.
- JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS: *Jurisdicción e independencia judicial.* 1.700 ptas.
- MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA: *El Consejo General del Poder Judicial.* 1.200 ptas.
- FRANCISCO JAVIER EZQUIAGA GANUZAS: *El voto particular.* 1.200 ptas.
- JOSÉ M.^a MORALES ARROYO: *Los Grupos Parlamentarios.* 2.300 ptas.
- ANTONIO FANLO LORAS: *Fundamentos constitucionales de la Autonomía Local.* 3.700 ptas.
- 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 Echavartía. 900 ptas.
- RAMÓN COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar.* 1.800 ptas.
- JUAN J. LINZ, JOSÉ R. MONTEIRO 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 RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos.* 1.600 ptas.
- MANUEL RAMÍREZ: *Sistema de partidos políticos en España (1931-1990).* 1.700 ptas.
- JAVIER CORCUERA ATIENZA: *Política y Derecho. La construcción de la Autonomía vasca.* 2.300 ptas.
- JOSÉ MARÍA PORTILLO VALDÉS: *Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las provincias vascas (1760-1808).* 3.600 ptas.
- BARTOLOMÉ CLAVERO SALVADOR: *Razón de Estado, razón de individuo, razón de historia.* 1.800 ptas.
- CARMEN MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO: *Bayona en Andalucía: El estado bonapartista en la prefectura de Xerez.* 2.800 ptas.
- EMILIO LLEDO: *El silencio de la escritura.* 800 ptas.
- AULIS AARNIO: *Lo racional como razonable.* 2.200 ptas.
- RAFAEL DE ASÍS ROIG: *Deberes y obligaciones en la Constitución.* 2.800 ptas.
- M.^a TERESA RODRÍGUEZ DE LECEA: *Antropología y filosofía de la historia en Julián Sanz del Río.* 1.700 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.* 2.600 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.
- FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA: *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del gobierno.* Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 800 ptas.

- JAIME BALMES: *Política y Constitución*. Selección de textos y estudio preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. 1.400 ptas.
- AGUSTÍN DE ARGÜELLES: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. 500 ptas.
- FRANCISCO MURILLO FERROL: *Saavedra Fajardo y la política del Barroco*. 2.ª edición. 1.800 ptas.
- JUAN ROMERO ALPUENTE: *Historia de la revolución española y otros escritos*. Edición preparada e introducida por Alberto Gil Novales. Dos volúmenes. 5.000 ptas.
- JOSÉ MARCHENA: *Obra española en prosa*. 1.700 ptas.
- JUAN MALDONADO: *El levantamiento de España*. Edición bilingüe. Traducción e introducción de M.ª Angeles Durán. 3.600 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 Atenenses*. 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. SIEYÈS: *Escritos y discursos de la revolución*. 2.200 ptas.
- G. JELLINEK: *Reformas y mutación de la Constitución*. 1.800 ptas.
- CONDORCET, CASTILLÓN y BECKER: *¿Es conveniente engañar al pueblo?* Traducción e introducción de Javier de Lucas. 2.300 ptas.
- PLUTARCO: *Consejos políticos*. Edición bilingüe. 2.000 ptas.
- GONZALO MENÉNDEZ PIDAL: *La España del siglo XIX vista por sus contemporáneos*. Dos volúmenes. 6.000 ptas. cada uno.
- MARIO G. LOSANO, ANTONIO E. PÉREZ LUÑO y MARÍA 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. 1.700 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.
- VICENTE ESCUIN PALOP: *Régimen jurídico de la entrada y permanencia de extranjeros en España*. 950 ptas.
- MANUEL C. PALOMEQUE: *Los derechos laborales en la Constitución española*. 1.000 ptas.
- CENTRO DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES DE BUENOS AIRES: *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*. 1.500 ptas.
- LUCIANO PAREJO ALFONSO: *Crisis y renovación en el derecho público*. 1.100 ptas.
- MANUEL ATIENZA: *Las razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. 1.400 ptas.
- Las reformas político-jurídicas en la URSS*. Traducción e introducción de Manuel García Álvarez. 2.500 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)