

## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BAÑO LEÓN, José María: *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Ed. Civitas-Universidad Complutense, Madrid, 1991, 237 págs.

1. Pocos temas encierran tanta trascendencia como el de la potestad reglamentaria, sus límites y su alcance. Las diferentes posiciones doctrinales al respecto no son simples planteamientos teóricos de escasa relevancia práctica; por el contrario, reflejan las posibilidades de la Administración para incidir en la esfera de los derechos y libertades de los ciudadanos. Por ello, una obra como la recensionada que toma en cuenta las decisiones, no siempre coincidentes, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, se revela de todo punto pertinente. El Profesor BAÑO LEÓN sistematiza su estudio en cuatro grandes bloques estrechamente relacionados. El primero analiza los presupuestos históricos de la reserva de ley y las remisiones al reglamento, con especial atención a la teoría clásica alemana y la tradición republicana francesa. Los dos siguientes se centran esencialmente en la reserva constitucional de ley en España, su fundamento y los límites que impone a las posibles remisiones al reglamento. El cuarto y último está dedicado a lo que se ha dado en llamar la potestad reglamentaria independiente, es decir, la actuación del reglamento sin autorización previa en una Ley.

2. Parte el autor de la construcción de Otto MAYER que, influido por el

principio de división de poderes, concreta la reserva de ley en la cláusula general de intervención en la propiedad y la libertad de los particulares. De esta forma, la reserva de ley suplía en cierta medida la ausencia de una declaración de derechos semejante a la de la Constitución francesa de 1789 al garantizar un pronunciamiento previo de la Ley para intervenir en la vida o en la hacienda de los ciudadanos. Sin embargo, pone de relieve BAÑO que esta reserva no suponía una restricción o prohibición a las remisiones reglamentarias, consecuencia lógica del carácter de la Ley como norma suprema que no está limitada para delegar su poder. Esta construcción de la reserva de ley debe comprenderse desde el concepto material de ley ya que es la Ley la única norma originaria con fuerza de obligar, de afectar a las situaciones de los ciudadanos. Las restantes normas o reciben su fuerza de obligar de la ley o sólo afectan al ámbito interno del Estado, es decir, a la organización y a las relaciones especiales de sujeción.

Reaccionando frente a la inexistencia de límites a las posibles delegaciones de la ley al reglamento, que tantos abusos había generado, el artículo 80.1 de la Ley Fundamental de Bonn no sólo consagra claramente la necesidad de autorizaciones legislativas para dictar reglamentos jurídicos, sino que exige que la Ley determine el contenido, finalidad y extensión de la norma reglamentaria. Se prohíben, por tanto, las autorizaciones genéricas; la ley debe fijar el fin y la medida en que debe ejercerse el poder reglamentario, pero no prejuzga qué aspectos de una mate-

ria deben ser regulados por el legislador. Señala BAÑO las nuevas perspectivas que introduce el Tribunal Constitucional alemán en los años setenta, exigiendo no sólo una autorización sino que el Parlamento determine lo esencial de la materia, cumpla materialmente sus funciones. En este contexto enjuicia el autor la doctrina de la esencialidad de la regulación de la materia por la Ley, cuestionándose su rigor jurídico pues relativiza la reserva de ley ante la imposibilidad de determinar rigidamente qué es lo esencial y, por tanto, aquello sobre lo que debe pronunciarse necesariamente el legislador.

3. La exposición de los planteamientos históricos y dogmáticos prosigue con la tradición republicana francesa que reconoce el poder reglamentario para la ejecución y aplicación de las leyes, si bien las relaciones entre ley y reglamento dependían del concepto de ley que se defiende como refleja la polémica entre CARRÉ DE MALBERG y DUGUIT. Señala el autor que la incorporación en la Constitución de 1958 de un control preventivo de las leyes y la determinación de unas materias reservadas al reglamento altera parcialmente la capacidad ilimitada del legislador para remitir regulaciones al reglamento. De una parte, el reconocimiento de un poder reglamentario autónomo no supone la inconstitucionalidad de la ley que incluya disposiciones de naturaleza reglamentaria ni la inexistencia de controles en los reglamentos. De otra, el Consejo Constitucional francés ha señalado inconvenientes a las leyes que apoderaban en exceso a la Administración para dictar reglamentos, imponiendo un límite al legislador, una prohibición de que en las materias que son propias de la ley pueda intervenir el reglamento sin que previamente el legislador haya fijado las reglas o principios básicos.

Este análisis de la reserva de ley y del poder reglamentario en Francia y en Alemania permite a BAÑO concluir que en ambos casos el problema es en esencia semejante: determinar qué aspectos de las materias reservadas pue-

den ser remitidos al Reglamento por la Ley.

4. Hasta la Constitución española de 1978 no existe en nuestro país una construcción expresa de la reserva de ley, aunque como sostiene el autor puede afirmarse que la garantía penal, la patrimonial y la de las libertades se articulan en torno a la necesidad de una ley previa. La interpretación doctrinal de la reserva constitucional de ley en España supone la necesidad de que exista una ley que autorice al Reglamento, fijando y determinando respecto a la materia acotada por la Ley el marco en el que el reglamento puede desenvolverse. Sin embargo, nada impide que la ley pueda regular cualquier materia, rechazándose claramente la existencia de unas materias reglamentarias a semejanza de la Constitución francesa. Frente a esta posición que puede considerarse mayoritaria, se analizan otras interpretaciones que fundamentalmente toman como punto de partida el carácter originario de la potestad reglamentaria del Gobierno conforme al artículo 97 de la Constitución de modo que, una vez que el legislador se ha pronunciado sobre la materia reservada, el reglamento podría intervenir sin necesidad de autorizaciones expresas en la ley. La principal objeción a estas posturas se centra en la no necesaria equivalencia entre la afirmación del carácter originario de la potestad reglamentaria del Gobierno y la exclusión de la autorización previa para que el reglamento pueda intervenir en las materias reservadas a la Ley. El referido artículo 97 determina que el Gobierno ejerce la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes pero, como señala BAÑO, del Texto Fundamental derivan distintas exigencias según se trate de materias reservadas o de materias susceptibles de regulación independiente.

Rechazadas también las posiciones doctrinales que defienden una reserva material absoluta y admitida la necesidad de autorización previa para que el Reglamento pueda entrar, se estudian distintos criterios que permitirían de-

terminar cuál es el alcance de la reserva y de las posibles remisiones al reglamento. Destaca BAÑO LEÓN que son dos las posibilidades de las autorizaciones reglamentarias según el legislador sea libre al remitir al reglamento o, por el contrario, deba establecer un contenido mínimo y esencial de la materia objeto de reserva. Es esta última la solución que se ha generalizado tanto en la doctrina como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha declarado claramente que en la reserva material de ley no caben remisiones en blanco que deslegalizan la materia.

5. La reserva constitucional de ley supone, por tanto, un límite a la ley, atribuye una competencia al legislador que no puede remitir al reglamento libremente sino estableciendo la regulación de la materia objeto de la reserva de modo que el reglamento la complete o desarrolle. Para explicar este límite a la ley, la obra realiza un análisis crítico de las distintas teorías que podrían explicar la reserva parlamentaria y las prohibiciones al reglamento. Se rechaza que pueda justificarse tal reserva en la preeminencia del Parlamento en virtud del principio democrático porque difícilmente puede sostenerse que en aras de la primacía de las Cámaras se limite su poder. Igual crítica merecen los planteamientos que justifican las reservas en la previsibilidad y solemnidad de la ley, pues los reglamentos gozan de idénticas condiciones de publicación de forma que el ciudadano no diferencia fácilmente entre ley y reglamento; además, es más fácil impugnar reglamentos que leyes; el ciudadano está parcialmente indefenso cuando las leyes incorporan medidas propias del acto administrativo; la tipicidad garantiza que el juez o la Administración no apliquen derecho sin que se haya fijado previamente pero no prejuzga que lo sea por ley o por reglamento. El equilibrio de poderes que puede existir en las Cámaras parlamentarias tampoco justifica la reserva ya que la existencia de mayorías absolutas del partido en el Gobierno puede provocar que sea la

decisión del propio Gobierno la que se plasme en la Ley. Para BAÑO LEÓN, la justificación de las reservas constitucionales de ley radica en el procedimiento de elaboración de la ley que si presenta diferencias con el de elaboración de las disposiciones de carácter general, haciendo parcialmente válido el equilibrio de poderes.

6. En las materias reservadas a la Ley lo relevante es que el legislador se pronuncie sobre los aspectos esenciales de la materia, que no quede abierto incondicionalmente el campo del reglamento salvo cuando exista una explicación suficiente. La definición del modo en que el reglamento completa la ley no es ni puede ser nunca exclusivamente teórica sino política, cuyo acierto debe analizarse según la justificación de los aspectos remitidos o la existencia de valores constitucionales que podrían ponerse sin riesgo en manos de la Administración. La remisión debe, por tanto, ser idónea, tener una causa objetiva que la acredite. Para enjuiciar la idoneidad de la remisión al reglamento en las materias reservadas, considera el autor distintos criterios positivos y negativos que determinan la intensidad de la regulación de la Ley así como el margen para la actuación del reglamento. El primer criterio positivo que, además, permite construir los restantes es el grado de afectación a los derechos fundamentales, pues no será idéntico el ámbito de lo reservado a la ley cuando se desarrolla directamente un derecho fundamental que cuando se trata de normas que afectan al principio general de libertad. El grado de afectación de los derechos fundamentales y lo reservado a la Ley se analiza expresamente, no sin dificultades, en el marco de la reserva de ley penal y sancionadora, de las llamadas relaciones especiales de sujeción y de la materia tributaria. Por otro lado, los criterios negativos determinan campos susceptibles de amplias remisiones normativas como son la potestad de organización, las técnicas planificadoras y las remisiones a ordenanzas municipales.

7. Estudiado el alcance de las remisiones normativas en las materias reservadas a la Ley, la obra se centra en el ámbito del reglamento independiente, esto es, el reglamento que dicta la Administración sin que lo autorice una Ley, noción que excluye los reglamentos en los que existe esa autorización aunque la Ley no imponga límites sustantivos al contenido de la norma reglamentaria. A estos efectos analiza BAÑO LEÓN la influencia que en la construcción del poder reglamentario en España ha tenido la admisión en Francia de un poder reglamentario al margen de la Ley para la organización de los servicios públicos y como manifestación del poder de policía general, de una parte, y, de otra, la clásica distinción alemana de reglamentos jurídicos y organizativos.

Para admitir el reglamento independiente en nuestra Constitución, se plantea BAÑO su compatibilidad con el principio de legalidad. En el reglamento independiente, por definición, la Administración puede hacer todo lo que no esté prohibido, argumento que ha justificado la incompatibilidad de tal figura con el principio de legalidad entendido como vinculación positiva a la Ley. Para al autor, el principio de legalidad no es contradictorio con el reglamento independiente porque no exige necesariamente que toda la actuación de la Administración se base en una Ley formal, sino en la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico como especifica el artículo 9.2 de la Constitución. Para sustentar esta afirmación se estudian distintas construcciones que tienen en común negar la existencia del poder reglamentario independiente como el principio de división de poderes, el principio democrático, el Estado social o la posición institucional del juez y la protección jurisdiccional de los derechos, desestimándose los distintos argumentos que abogan por la inconstitucionalidad del poder reglamentario independiente. Según BAÑO, determinada la extensión o el ámbito de la reserva de ley sería admisible el reglamento independiente de forma que no es una cuestión previa sino derivada de la reserva

constitucional de ley. Al efecto, se tiene en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo que no ha dudado en admitir la existencia de reglamentos independientes, aunque no siempre comparta el autor la interpretación jurisprudencial, especialmente cuando se refieren a disposiciones de carácter general sin habilitación que afectan a materias reservadas a la Ley.

8. El límite, por tanto, al reglamento independiente está en la reserva material de ley, siendo ésta la que lo excluye. Pero la reserva constitucional de ley incluye toda regulación ablatória de las situaciones jurídicas de los particulares. Es el principio general que impone que cualquier limitación a la libertad del ciudadano se realice por una ley y nunca por un reglamento que carezca de cobertura legal. Para BAÑO el ámbito del reglamento independiente vendría limitado no sólo por las materias expresamente reservadas a la Ley en la Constitución, sino también por esa reserva genérica a la ley de cualquier limitación o restricción a los derechos y libertades de los ciudadanos en las que sólo podría entrar el reglamento previa habilitación.

Desde esta perspectiva se examinan los distintos ámbitos tradicionales del reglamento independiente fundamentalmente para comprobar cómo, en ocasiones, es excluido en función del principio de reservar a la ley cualquier limitación de los derechos y libertades de los ciudadanos: ámbito doméstico de la Administración (organización y relaciones especiales de sujeción), reglamentaciones técnicas, ejecución del ordenamiento jurídico comunitario, subvenciones...

9. Es precisamente el principio que reserva a la Ley cualquier materia que incida negativamente en la esfera de libertad de los ciudadanos y, por tanto, la imposibilidad de admitir reglamentos independientes el principal punto de discrepancia entre la obra recensionada y el estudio recientemente publicado por REBOLLO PUIG en el número 125 de esta REVISTA, *Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a*

la potestad reglamentaria del Gobierno. REBOLLO PUIG recupera la distinción entre principio de legalidad y principio de juridicidad que, básicamente, implica un diferente planteamiento de la potestad reglamentaria en aquellas materias que no están expresamente reservadas a la Ley en la Constitución. Para REBOLLO, la Ley debe establecer las limitaciones o restricciones a la genérica libertad de los ciudadanos pero no por ser materia reservada a la ley, sino por exigencias del principio de legalidad entendido como la vinculación positiva de la Administración a la Ley. La Ley debe ser la norma que imponga las restricciones o límites a la genérica libertad de los ciudadanos, habilitando así a la Administración, pero esta habilitación no es necesariamente normativa. Tendrá que serlo si se afecta a una materia constitucionalmente reservada a la Ley pero no si no es reconducible a estas reservas. Las diferentes consecuencias de los planteamientos de BAÑO LEÓN y REBOLLO PUIG son evidentes, aunque naturalmente aquí únicamente podemos intentar reflejarlas muy esquemáticamente. Centrándonos ahora no en las expresas reservas constitucionales, sino en cualquier aspecto que incida negativamente sobre los particulares, BAÑO LEÓN concluiría que la Ley no sólo tendría que establecer la limitación sino también autorizar al reglamento que de lo contrario estaría vedado. Por el contrario, para REBOLLO PUIG, determinada la restricción, limitación o deber en la Ley, la Administración podría dictar los reglamentos necesarios para su efectivo cumplimiento.

10. La obra recensionada aborda los distintos problemas que el reglamento como norma subordinada a la Ley presenta, sus límites cuando se trata de desarrollar o completar las leyes en materias reservadas a la Ley y su alcance cuando no existe tal reserva, bien por no existir preceptos constitucionales que la consagran, bien por no afectar a la genérica libertad de los ciudadanos. En definitiva, nos encontramos con una monografía de manejo imprescindible en cualquier estudio de la po-

testad reglamentaria y de las posibilidades que la Administración tiene para incidir en la esfera jurídica de los particulares.

Eloísa CARBONELL PORRAS  
Facultad de Derecho  
Universidad Complutense

BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis: *El régimen jurídico de la acción social pública*, Prólogo de Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1992, 398 págs.

La atención que el Derecho público ha prestado a la problemática de la acción social de los entes públicos ha sido muy reducida, lo que ha implicado segregar de la reflexión doctrinal uno de los componentes más característicos del Estado social y, como efecto inducido, desconectar el Derecho público de los problemas organizativos que ha producido en sus instituciones y categorías conceptuales. En este sentido, se manifiestan las consecuencias en la desconsideración de los factores de la segmentación de la condición de ciudadano o administrado producida por el reconocimiento de situaciones jurídicas diferenciadas para los distintos colectivos sociales; la complejidad de las fórmulas organizativas y de gestión, arbitradas con una libertad de diseño que relativiza los principios básicos de la organización y del procedimiento administrativo; el progresivo incremento de las partidas de gasto público como consecuencia de la generalización de las fórmulas de apoyo y asistencia a esta línea de actividad pública; la indefinición competencial de este área de actividad, que provoca la anárquica confluencia de Administraciones en la prestación de servicios, sin poder olvidar la conexión con la crisis de un modelo organizativo de la sociedad y del Estado tradicionalmente articulado desde la relación con el trabajo productivo y remunerado.

La monografía *El régimen jurídico de la acción social pública* contribuye a satisfacer una significativa ausencia de atención doctrinal. El detenido estudio de los antecedentes históricos precede al análisis de la normativa vigente, caracterizada por la atribución constitucional de la competencia a las Comunidades Autónomas y por el importante desarrollo en este ámbito de la legislación regional.

El análisis del fundamento de la acción social —decantado en contraste con las alternativas conceptuales de asistencia social, servicios sociales y bienestar social— conecta, en clave institucional, con la caracterización del Estado social y con la materialización de los enunciados de los principios rectores de la política social y los derechos sociales. La sistematización de los principios informadores de la acción social, da entrada al específico estudio de la relación jurídico-administrativa de acción social, realizado desde el desglose de los sujetos prestadores por las distintas Administraciones públicas y de los sujetos destinatarios, punto que da lugar a la consideración particularizada de los distintos colectivos y sectores de actuación y a la valoración de las técnicas de acción social. La relación entre Administración actuante y sujetos destinatarios se recupera desde el objeto de la relación jurídico-administrativa de acción social y su extinción, con el seguimiento de las técnicas de acción administrativa, sistematizadas en torno a la acción de planificación, limitadoras, sancionadoras y de fomento; la consideración de las formas de gestión y la problemática de la financiación de programas, servicios y prestaciones.

El derecho a las prestaciones en materia de acción social y de los deberes derivados de la relación jurídico-administrativa de acción social articulan el estudio analítico, complementado con la consideración de la tutela judicial y la colaboración del Defensor del Pueblo en la tutela de los derechos a las prestaciones sociales.

La monografía supera el ámbito objetivo del estudio que ella misma pre-

tende delimitar, y el afortunado tratamiento del régimen jurídico de la acción pública tiene en el estudio, complementario, de la iniciativa privada de interés social, el *addenda*, de singular interés, en particular, cuando los límites de los ámbitos público y privado se difuminan y cuando las técnicas de gestión públicas, cada vez más propensas a los morfismos jurídico-privados, han tenido en el ámbito de la acción social un previo y generoso ámbito de desarrollo. El punto unitivo de la iniciativa privada de interés social en la acción social pública, tiene anclaje en la propuesta que cierra los epígrafes de la monografía: la necesidad de un marco jurídico-administrativo que institucionalice las relaciones de las Administraciones públicas con la iniciativa privada, carencia que muestra los déficits institucionales y estructurales de nuestro ordenamiento en este ámbito, trascendente en sus implicaciones económicas y en sus efectos sociales.

Angel SÁNCHEZ BLANCO

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

Juan José DÍEZ SÁNCHEZ ha lanzado al mundo editorial un libro donde trata con rigor jurídico, pero también con amenidad, un tema de gran interés teórico y práctico, y de mucha actualidad, como es el de la huelga de los funcionarios públicos.

A mi juicio, la principal virtud del libro es su riqueza de análisis y de propuestas, y el hecho de que unos y otras se enmarquen en una línea de pensamiento moderada, puesto que, aunque el autor es partidario sin reservas del derecho de huelga en la Administración pública, demuestra su sensibilidad hacia los abusos a que últimamente nos tienen acostumbrados

algunos de los colectivos titulares de este derecho, en perjuicio del ciudadano. Esta sensibilidad se agudiza en el divertido prólogo que firma nuestro común maestro Ramón MARTÍN MATEO, que comienza con la sorpresiva frase siguiente: «En la Administración española hay una institución que me parece funciona con aceptables niveles de eficacia, me refiero a la Guardia Civil...» El lector puede comprender por dónde van los tiros.

Juan José Díez denuncia, ante todo, la falta de una regulación legal del ejercicio del derecho de huelga por parte de los funcionarios públicos, que obliga a aplicar por analogía o como marco de referencia la ya de por sí precaria e insuficiente normativa aplicable a la huelga de los trabajadores, contenida en el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. A pesar de ello, el autor no elude ninguna de las cuestiones importantes que pueden plantearse, y les da cumplida respuesta, basándose en sus propios análisis y en la jurisprudencia, cuando la hay. Esto hace que la obra sea de gran utilidad práctica. Es más, en el último capítulo, insiste en esa línea de buscar soluciones concretas, y aplica los análisis generales a su caso específico, del que es buen conocedor y amante: el caso de la enseñanza.

Como decíamos, el libro desgrana, paso a paso, todos los problemas interesantes y está lleno de reflexiones atinadas. El primero de estos problemas es, sin duda, el del propio reconocimiento constitucional del derecho de huelga para los funcionarios públicos, harto conflictivo, puesto que la Constitución, en el artículo 28.2, habla tan sólo de «trabajadores», lo que se presta a discusiones sin fin. «En este punto —dice el autor, con toda razón, en la pág. 24—, resulta difícil encontrar otro derecho tan complejamente previsto a nivel constitucional.» Una prueba de ello es que el propio Tribunal Constitucional ha omitido hasta ahora un pronunciamiento claro al respecto, «a pesar de haber dispuesto de diversas resoluciones apropiadas para ello», como nos dice con cierto tono de crítica. Tras analizar detenidamente todas las opi-

niones vertidas en la doctrina, del más variado signo, el autor se suma a la tesis que ve consagrado en la Constitución el derecho de huelga para los funcionarios públicos, fundamentalmente por su conexión con el derecho de sindicación, del que sí son claramente titulares, según el número primero del mismo artículo. A esta interpretación constitucional subyace, sin duda, un juicio de valor, que el autor no oculta: «... objetivamente, no hay argumentos convincentes para despojar (a los funcionarios) de ciertos derechos fundamentales atribuidos tradicionalmente sin discusión a otros trabajadores por cuenta ajena» (pág. 27).

En sucesivos capítulos se analizan las condiciones para el ejercicio del derecho de huelga, el límite constitucional del mantenimiento de los servicios esenciales, las consecuencias jurídicas de la huelga, las eventuales responsabilidades disciplinarias y penales y los colectivos de funcionarios excluidos de su disfrute, haciendo siempre una labor creativa, dada la precariedad de la legislación aplicable, y con una utilización exhaustiva de la jurisprudencia existente.

Especialmente interesantes son sus reflexiones acerca de la exigencia constitucional de que se garantice en todo caso «el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad». En la polémica en torno a qué servicios deben ser catalogados como esenciales se muestra partidario de la noción amplia sustentada por el Tribunal Constitucional (Sentencia 26/1981, de 17 de julio), que no atiende a la esencialidad en sí del servicio para la vida colectiva, sino a la esencialidad de los bienes e intereses satisfechos, lo cual implica que son servicios esenciales los que permiten el ejercicio de derechos fundamentales, libertades públicas y otros bienes constitucionalmente protegidos. Desde esta perspectiva, la noción de servicio esencial se extiende, por ejemplo, a la enseñanza, a pesar de que su paralización no colapsaría la vida en común, a diferencia, por ejemplo, de los transportes. No obstante, por razones de seguridad jurídica, es partidario de que en una futura Ley sobre el

derecho de huelga se detallan por el sistema de lista los servicios que deben ser considerados como esenciales (pág. 209).

Para garantizar «el mantenimiento de los servicios esenciales», la autoridad gubernativa no puede ir más allá del establecimiento de unos «servicios mínimos», porque de lo contrario se negaría el propio derecho a la huelga, según ha confirmado el propio Tribunal Constitucional (Sentencia 53/1986, de 5 de mayo). En este punto, el autor nos ilustra de lo enormemente conflictivas que vienen siendo las decisiones gubernativas al respecto, que ocasionan sistemáticos recursos ante los Tribunales. Para reducir esta conflictividad, aboga porque la futura Ley imponga la negociación previa con los representantes del personal y, en caso de que ésta fracase, el arbitraje obligatorio (pág. 210).

Hay una idea que el autor destaca especialmente, y es que no cabe identificar sin más servicios públicos con servicios esenciales y que, por lo tanto, no toda huelga en un servicio público exige el establecimiento de unos servicios mínimos, puesto que la esencialidad del servicio depende, según se ha visto, de la naturaleza de los bienes o intereses que con él se satisfacen, con independencia de su gestión pública o privada. A partir de estas premisas, llega a una conclusión importante (pág. 111): la quiebra que el reconocimiento del derecho de huelga en las Administraciones públicas supone en la concepción clásica de los servicios públicos, caracterizados tradicionalmente por la continuidad y regularidad en su prestación. Esta quiebra se produce, primero, porque, aun en el caso de servicios esenciales, el establecimiento de unos servicios mínimos no equivale a una prestación regular y, segundo, porque, en el caso de servicios públicos no esenciales, el ejercicio del derecho de huelga acaba con el dogma de la continuidad.

Decíamos al principio, y con ello vamos acabando, que, ante todo, el autor es partidario de la aprobación de una Ley sobre la huelga: bien una Ley específica para la huelga en las Adminis-

traciones públicas, o bien, incluso, una Ley general, dadas las deficiencias del actual Real Decreto-Ley sobre relaciones de trabajo. Con esta postura se enfrenta a los partidarios de la autodisciplina sindical en este campo, temerosos de una Ley restrictiva. Sin duda, el autor considera preferible una mala Ley (que, además, no tiene por qué ser mala) a la ausencia de toda regulación en una materia tan sensible y conflictiva como es el derecho de huelga en las Administraciones públicas. Para el caso de que se opte por una Ley específica, el autor hace una propuesta que compartimos por completo, y es que esa Ley regule unitariamente el derecho de huelga para todo el personal al servicio de la Administración pública (pág. 208), con independencia de su condición de funcionario o de personal laboral, porque, efectivamente, en relación con el derecho de huelga no importa tanto la naturaleza de la relación del empleado con la Administración como la del propio servicio que presta.

El libro contiene otras muchas cosas, en las que no nos detenemos, como, por ejemplo, una referencia al derecho de huelga de los funcionarios en otros países.

Cuando leo un libro, cada vez doy más importancia al fondo que a la forma. Ya dije al principio que el libro de Juan José DIEZ está escrito con gran rigor, pero lo que más me gusta de él es que defiende posiciones sensatas y realistas, y, por eso, compartibles.

Germán VALENCIA MARTÍN

DOMPER FERRANDO, Javier: *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Prólogo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, Monografías Cívitas, Madrid, 1992, 2 vols., 355 y 533 págs.

## I

La importancia que el medio ambiente ha adquirido en las últimas décadas

es indudable. Su degradación y la cada vez más sentida necesidad de su protección han dado lugar a la reacción de los legisladores tanto nacionales como internacionales. El medio ambiente se ha convertido así en un tema preocupante que merece cada vez más nuestra atención. Por decirlo en palabras de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, verdadero manifiesto ecologista internacional:

«2. La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.

3. El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que le rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio. A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja.»

La defensa del medio ambiente comenzó así en el ámbito del Derecho internacional, que pronto se ocupó en dictar numerosas normas cuyo objetivo principal ha sido combatir la contaminación en todas sus formas. Y este

protagonismo del Derecho internacional en este terreno se debe, como ha señalado J. ROCA JUAN, a que «el fenómeno de la defensa del ambiente, desde el punto de vista del interés general, no es sólo un problema de interés público nacional, sino que los problemas suelen ser los mismos en todas las naciones, y en la mayor parte de los casos "la contaminación no reconoce fronteras" (...) siendo forzosa una reacción conjunta» (J. ROCA JUAN, «Sobre el deber general de respeto a la persona (Derecho Civil y Medio Ambiente)», en *Anuario de Derecho Civil*, 1986, pág. 772).

Pero, pese a esto, no se ha de creer que sólo desde el Derecho internacional se ha tratado de poner coto a las prácticas que menoscaban el medio. La difícil situación que éste vive ha motivado que también los derechos internos hayan aportado su granito de arena a esta importante labor que es la de conseguir un ambiente digno para toda la humanidad. Y de ahí la proliferación ya desde hace algunos años de preceptos constitucionales que afirman el derecho de todos a gozar de un medio ambiente saludable. Entre éstos cabe citar numerosos ejemplos: los artículos 74 y 75 de la Ley Fundamental de Bonn, el artículo 24 de la Constitución griega de 1975 o el artículo 1.20 de la holandesa de 1982 (citados, entre otros, por F. LÓPEZ MENUÑO en *El Derecho a la protección del medio ambiente*, en «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», núm. 10, 1991, pág. 166, nota 8). Pero, a lo que aquí interesa, el prototipo en que se apoyó nuestra Constitución —señala Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO en el Prólogo a la obra que comento (pág. 39)— fue, a mediados de los setenta, la Constitución portuguesa de 1976, cuyo artículo 66 comienza señalando que «todos tienen derecho a un ambiente de vida humano y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo». Notoria es la fidelidad a este precepto del artículo 45 de nuestra Norma Fundamental cuando proclama el derecho de todos a «disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo».

Este interés por el medio que ya aparece en nuestra Constitución se ha visto considerablemente acrecentado tras el ingreso de España en las Comunidades Europeas. Y es que desde 1972 se ha incorporado a la acción de la CEE una verdadera política comunitaria medioambiental. Esta no aparece entre las actividades de la Comunidad descritas en el artículo 3 del Tratado de Roma, pero la importancia que para la Comunidad despertaba la protección del medio ambiente (debida también a que «la contaminación no reconoce fronteras») motivó, en un primer momento, que se adoptaran una serie de medidas en esta materia en base al artículo 235 del Tratado, que señala, recordémoslo:

«Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.»

Más adelante, al elaborar el Acta Única Europea, se vio que con esto no era suficiente para solventar un tema tan preocupante como el de la degradación del medio, y por ello se ha incluido en la tercera parte del Tratado CEE un Título VII relativo a «Medio Ambiente», que viene a constitucionalizar la anterior política ambiental de la Comunidad, y por ende, contiene importantes prescripciones en cuanto a los futuros pasos de ésta.

Y sin embargo, pese a la gran relevancia que hoy en día ha adquirido la defensa y salvaguardia del medio ambiente, en España, hasta hace bien poco (cuando parece por fin haberse cobrado conciencia de la relevancia de esta materia), se le había prestado poca atención por la doctrina. O al menos no toda la que merece. Por eso no dudo en destacar la extraordinaria importancia de un libro como este de J. DOMPER FERRANDO, cuyo título, *El*

*medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, es de por sí lo suficientemente expresivo sobre su contenido.

El libro de DOMPER FERRANDO viene presentado en dos volúmenes distintos. El primero de éstos, *Planteamientos Constitucionales*, se ocupa básicamente de hacer un estudio exhaustivo sobre el medio ambiente en la Constitución de 1978, estudio importantísimo, por las razones más arriba apuntadas. El segundo volumen, *La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*, por su parte, se centra en las intervenciones administrativas en las que llama DOMPER «actividades clasificadas» (las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas), que se encuadran según este autor dentro del contenido del medio ambiente. Se pasa así de lo general, de la protección del entorno, a lo concreto, a una parte de éste, las actividades clasificadas. El medio ambiente sirve así para encuadrar estas últimas, de forma que estamos no sólo ante un tratado detallado y exhaustivo sobre actividades clasificadas, sino que también nos encontramos con un estudio realmente importante sobre medio ambiente y Constitución.

La obra de DOMPER es el resultado de muchos duros años de investigación, tras los cuales fue presentada como memoria de tesis doctoral, dirigida por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, defendida por su autor en Zaragoza el 30 de enero de 1991 y aprobada con la máxima calificación, «apto *cum laude* por unanimidad». Ha recibido, además, el Premio Extraordinario de Doctorado de la Universidad de Zaragoza. Y no cabe duda alguna de que se trata de un trabajo serio y de extraordinaria importancia.

## II

El primer volumen de la obra de Javier DOMPER, *Planteamientos Constitucionales*, se divide en dos títulos: el primero de ellos se dedica al estudio de «El concepto medio ambiente en la doctrina y en el artículo 45 de la Cons-

titución Española» (págs. 52 a 132). Y el segundo se ocupa de «La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente. Delimitación material del concepto "medio ambiente": estudio de la jurisprudencia constitucional» (págs. 133 a 288).

1. Comenzaré por el primero de estos dos títulos, dedicado, lo acabo de señalar, a estudiar la extensión que se otorga al medio ambiente en la doctrina y en el Título I de nuestra Constitución.

a) Se inicia este análisis con una aproximación al concepto doctrinal de medio ambiente (págs. 57 a 82). Mas no es el del medio ambiente un concepto unitario, sino por el contrario resulta el medio «ser un bien indefinido, complejo e integrado de muchísimos factores (...) que exigen muy dispares formas de protección jurídica» (J. ROCA JUAN, *op. cit.*, págs. 764 y 765). Así que tratándose de un bien compuesto, parece tarea inútil tratar de dar una definición unitaria del ambiente: esto, además, suele tener como resultado una noción tan amplia e inconcreta que hace del concepto de medio ambiente una nebulosa que resulta, a la postre, inoperante. Pues como ya hace años denunció GARRIDO FALLA, cuando glosaba el concepto de servicio público, a fuerza de ampliar los conceptos pierden éstos su originario valor jurídico (en *Sobre el Derecho Administrativo y sus ideas cardinales*, en el núm. 7 de esta REVISTA, 1952, página 39).

Es pues, por el contrario, de más utilidad que intentar formular una definición acabada del medio, limitarse a enumerar los elementos que éste comprende, como ha hecho la mayoría de la doctrina. DOMPER parte también de esta segunda perspectiva y trata de definir el medio ambiente a partir de los aspectos integrantes de éste. Pero no se queda ahí, sino que da un paso más adelante y sistematiza estos elementos ambientales, siguiendo la línea comprendida por M. S. GIANNINI.

Este, en su imprescindible *Ambiente. Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici* (en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 1, 1973, págs. 15 a 53), al advertir que el de medio ambiente es un concepto polivalente, había distinguido dentro de éste varias categorías de elementos y, en concreto, había diferenciado entre los aspectos del medio ambiente relativos al paisaje (bienes culturales); a la defensa del suelo, del aire y del agua (bienes ambientales); y al urbanismo.

DOMPER, en esa misma línea, va a referirse a cuatro grupos de elementos ambientales (cercaos a los referenciados en su día por GIANNINI, pero, claro está, no plenamente coincidentes con éstos): los recursos ambientales o bienes protegibles, como el aire o el agua; las técnicas de protección y mejora del medio, entre las que cabe incluir el urbanismo y la ordenación del territorio (de «instrumento primario» del medio ambiente han calificado a éstas ORTEGA, PAREJO y JIMÉNEZ-BLANCO, en *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1990, págs. 527 y ss.); los agentes contaminantes, como el ruido, los gases o los olores; y los focos productores de esos agentes contaminantes, entre los que se incluyen las actividades clasificadas.

Este sistema seguido por DOMPER para aproximarse a una noción de medio ambiente me parece novedoso. Hasta ahora los autores que no intentaban dar una definición cerrada del medio, se limitaban a enumerar los elementos integrantes de éste. Pero esta enumeración muchas veces no conseguía aclarar las cosas, al aparecer estos elementos enunciados sin orden ni concierto, en un *totum revolutum*, por emplear la expresión del propio DOMPER (pág. 65). Por ello, con este esfuerzo sistematizador se ha avanzado y clarificado mucho. Y no creo arriesgado aventurar que en el futuro la clasificación de los aspectos ambientales de DOMPER será probablemente la que se imponga sobre la doctrina.

b) A continuación, tras esta toma de postura sobre en qué consiste el medio ambiente, se inicia el análisis

del artículo 45 de la CE. Esta investigación comienza con el estudio del *iter* parlamentario del precepto analizado (págs. 83 a 97). Pero lo más interesante son, creo, las 34 páginas (de la 98 a la 132) que, acto seguido, se dedican a desmenuzar el 45 CE, que bueno será recordar aquí:

«1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.»

Imposible sería repetir aquí cuanto se escribe acerca de este fundamental precepto. La síntesis sería necesariamente empobrecedora. Me voy a ocupar, pues, tan sólo de dos de los temas que estudia DOMPER en esta parte de la obra: la cuestión medio ambiente *versus* desarrollo económico, en primer lugar; y en segundo lugar, la eficacia del artículo 45 CE en cuanto principio rector de la política social y económica.

En cuanto al primero de los aspectos anunciados, la opción constitucional entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico, tan sólo quería señalar que el Tribunal Constitucional (TC) ha optado por una fórmula de síntesis, por «un desarrollo económico equilibrado que integre la protección del medio ambiente como factor favorecedor de una mejor calidad de vida» (pág. 99). De esta fórmula de armonización es principal exponente la Sentencia 64/82, de 4 de noviembre (cit. por DOMPER, págs. 100 y ss.), de la que merece la pena transcribir algunos párrafos:

«El artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la "utilización racional" de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida.»

Idea en la que se vuelve a insistir más adelante, al señalar que:

«La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales [arts. 45, 129.1 y 130.1] lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico.»

De forma que, como ya había señalado en 1980 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «el texto constitucional no renuncia, pues, al crecimiento y al desarrollo, pero quiere cerrar el camino a un tipo de desarrollo —el que padecemos en la época de los sesenta— que todo lo subordina al crecimiento puro y simple de las grandes magnitudes económicas» (*Derecho, Medio ambiente y desarrollo*, en «REDA», núm. 24, cit. por F. LÓPEZ MENUDO en *El derecho a la protección...*, cit., págs. 184 y 185).

Y una vez apuntado esto, paso ya al análisis del valor del artículo 45 de la Constitución, punto que considero de extraordinaria importancia. Este artículo se incluye entre los principios rectores de la política social y económica, con lo que su valor queda relegado, según el artículo 53.3, a informar «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», sin que puedan ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria más que «de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Esto ha motivado que algunos consideren que estos principios tienen un mero valor programático, mientras que otros les atribuyen pleno valor constitucional, aunque en todo caso haciéndose notar que no nos encontramos en ningún caso ante derechos subjetivos. A esta última solución se adscribe DOMPER, cuando señala que «no se reconoce a los particulares hasta la concreción legislativa, derechos subjetivos para una defensa general del medio ambiente. A lo más podrían alegarse intereses legítimos» (pág. 105).

Sin embargo, esta afirmación no es totalmente pacífica. Siguiendo en este punto a LÓPEZ MENUDO (*op. cit.*, págs. 171 a 183), cabe recordar que aunque la inmensa mayoría de los principios rectores del Capítulo III están redactados de forma que sugieren la idea de «programa a realizar» (los poderes públicos «aseguran...», «velarán...», «mantendrán...», etc.), en tres de ellos (el *derecho* a la salud del art. 43, el *derecho* al medio ambiente del art. 45, y el *derecho* a una vivienda digna y adecuada del art. 47), parece configurarse, desde el punto de vista de su dicción literal, un auténtico derecho subjetivo. De forma que cabe plantearse «si la Constitución permite entender que lo proclamado en el artículo 53.3 para el Capítulo III en abstracto es "sin perjuicio" de los supuestos especiales [los tres referenciados] que puedan encontrarse dentro de dicho Capítulo» (LÓPEZ MENUDO, *op. cit.*, pág. 176). Sin embargo, sigue diciendo LÓPEZ MENUDO, esta postura ha sido rechazada por el TC, que ha hecho prevalecer el artículo 53.3 sobre la factura literaria de estos artículos.

Pese a ello, recientemente, DELGADO PIQUERAS ha mantenido que en el artículo 45 se consagra un auténtico derecho subjetivo al medio ambiente, tesis de pronta aparición en la «Revista de Estudios de Derecho Constitucional», y que promete ser de gran interés.

En todo caso, se comparta o no la idea de que el artículo 45 de la Constitución consagra un verdadero derecho subjetivo al medio ambiente, no cabe desconocer el valor de éste como prin-

cipio rector ni pensar que entramos en el campo de los «píos y buenos deseos», como sostiene Javier GÁLVEZ (en *Comentarios a la Constitución*, dirigida por F. GARRIDO FALLA, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 580 y 590, cit. por LÓPEZ MENUDO, *op. cit.*, pág. 178). Pues el artículo 45 de la CE, por un lado, reconoce intereses legítimos, lo que es de clara relevancia en el análisis de la legitimación, sobre todo si se tiene en cuenta —como es de rigor— el artículo 24 de la CE, que circunscribe la tutela por los Tribunales no sólo a derechos, sino también a intereses legítimos. Y, por otro lado, la mejor doctrina ha señalado que los principios rectores son algo más que meras normas programáticas y deberán ser tenidos en cuenta por Jueces y Tribunales a la hora de aplicar el derecho, como se desprende del mismo 53.3 CE. De forma que incluso podrá el Tribunal Constitucional apoyarse en estos principios para declarar inconstitucional una Ley (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 5.<sup>a</sup> ed., 1987, págs. 110 y ss.).

Y es que no se puede olvidar el pleno valor jurídico de la Constitución. No se puede olvidar que «no existen en la Constitución declaraciones (sean inoportunas u oportunas, felices o desafortunadas, precisas o indeterminadas) a las que no haya que dar valor normativo», decían GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (*op. cit.*, pág. 112), después de hacerse eco de las oportunas palabras del Tribunal Supremo norteamericano en el caso *Trop versus Duller*: «Las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo: ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del gobierno de nuestra nación.»

2. El segundo título del primer volumen consiste en una exhaustiva investigación sobre la distribución de competencias en materia medioambiental. Este análisis resulta de una importancia práctica excepcional, debido a la gran dificultad de delimitación de la materia medio ambiente, dados sus innumerables puntos de co-

nexión. La materia medio ambiente, efectivamente, ha de deslindarse, no sólo de los recursos naturales que forman parte de éste, como el agua, los montes o las minas, sino también de otras materias conexas, que entroncan y afectan al medio ambiente como sanidad, ecología, urbanismo y ordenación del territorio, etc.

La primera cuestión a tratar aquí es la de la delimitación del alcance del título competencial «medio ambiente» en el artículo 149.1.23 CE (págs. 135 a 186). Este atribuye al Estado «la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Pero se plantea el problema de qué contenido otorga al medio ambiente este artículo.

La doctrina venía defendiendo hasta ahora que el concepto de medio ambiente del artículo 149.1.23 CE no es un concepto omnicompreensivo de todas las submaterias relacionadas con el mismo, sino que por el contrario es un concepto residual que se aplica solamente a falta de otro título competencial más específico, que alcanza tan sólo los aspectos no relacionados en otro título (vid. por todos MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en materia de medio ambiente*, «Documentación Administrativa», núm. 190, 1981, págs. 351 a 382).

Sin embargo, DOMPER plantea la insuficiencia de esta tesis, ya que aceptarla supone vaciar de contenido al medio ambiente, supone no incluir dentro de éste los recursos naturales, pues la mayoría de éstos se dedica en el Bloque de la Constitucionalidad un título competencial específico. Pero tampoco cabe articular el medio ambiente como un supraconcepto omnicompreensivo que atraiga la competencia sobre todos los recursos naturales, ya que tampoco se puede desconocer el contenido específico del título competencial de cada uno de ellos. Para solventar tal dificultad, DOMPER, huyendo de soluciones simplistas, señala que

en cada uno de los elementos del ambiente hay una serie de aspectos ambientales y otra serie de aspectos conexos con autonomía. En estos últimos será de aplicación el título competencial específico del recurso de que se trate. Pero sobre los primeros, «sobre aquellos aspectos de estos elementos que incidan en el medio ambiente, las potestades de las distintas entidades vendrán condicionadas por la distribución de potestades sobre el medio ambiente» (págs. 168 y 169). Así, por ejemplo, el canon de vertidos de la Ley de Aguas es uno de los aspectos ambientales del recurso natural «agua» y por ello la competencia para su regulación no está afectada por el título competencial de este recurso (art. 149.1.22), sino por el título competencial «medio ambiente» (art. 149.1.23).

La construcción de DOMPER creo que es importante y acertada. Importante en cuanto que resuelve un tema que, como se ha señalado, aún presentaba ciertos resquicios en su construcción doctrinal. Y acertada en cuanto que encaja a la perfección en la arquitectura del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

Este título segundo de que me ocupo toca muchos más temas, en los que no puedo entrar con el detalle con que sería de desear. En todo caso, apuntar que realiza también DOMPER un estudio acerca de los criterios para la delimitación material del medio ambiente de sus submaterias y materias conexas (págs. 187 a 221). A continuación (págs. 222 a 252) se trata de la distribución de las potestades en materia medioambiental entre el Estado y las Comunidades Autónomas; y, por último (págs. 253 a 288), se analizan las competencias de los Entes Locales en esta misma materia.

### III

El segundo volumen de la obra de DOMPER FERRANDO, *La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*

mas, se divide, como el primero, en dos títulos. Uno referente a «las actividades clasificadas en la normativa sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y su situación a la luz de la Constitución Española de 1978» (págs. 54 a 278) y otro segundo que lleva por encabezamiento «las actividades clasificadas en las Comunidades Autónomas (estudio evolutivo de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre medio ambiente y actividades clasificadas)» (págs. 279 a 456). Termina este segundo volumen con unas «conclusiones generales» (págs. 457 a 465) en que se recopilan todas las tesis que se han ido recogiendo a lo largo de los dos volúmenes del trabajo.

Si ya se había hecho notar el interés del primer volumen en cuanto que sirve para encuadrar el contenido del segundo, injusto sería no recalcar ahora que este último es el núcleo central en torno al que gira la tesis y que justifica toda ésta.

1. Y si el segundo volumen es el núcleo de la tesis, la almendra de éste es su primer título en que se estudia la normativa estatal en materia de actividades clasificadas. Es ésta, creo, la parte más interesante —y la más extensa— de la obra de DOMPER.

a) Comienza este primer título con un estudio introductorio (págs. 54 a 87) en que se tratan los antecedentes del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 30 de noviembre de 1961 (que en adelante denominaremos, con DOMPER, Reglamento de Actividades Clasificadas —RAC—). Y, lo que es más importante, se justifica el empleo del término *clasificadas* para denominar estas actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Señala el autor que este término es más correcto desde el punto de vista técnico y es, por ende, más ajustado a nuestra tradición. Injusto sería no recordar la gran raigambre de que goza el término *clasificación* tanto en nuestro Derecho histórico —recuérdese el Reglamento de establecimientos *clasificados* (incómodos,

insalubres y peligrosos) de 17 de noviembre de 1925—; como en el Derecho francés, tan influyente en esta materia en el español, en que es habitual la referencia a *les installations classées*; como en la propia doctrina española: autores de la talla de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ o MARTÍN MATEO han utilizado esta misma denominación.

b) Continúa la obra de DOMPER con un muy interesante análisis (para mí, lo mejor de la obra) sobre el RAC y sus normas complementarias (págs. 88 a 130). Se estudia aquí en concreto la virtual ilegalidad del RAC en cuanto que entra dentro de la categoría de los Reglamentos independientes o *praeter legem*; es una norma reglamentaria que, como dice DOMPER, siguiendo a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «no parece ser consciente de su origen» (pág. 91), no invoca norma alguna de rango legal habilitante. Y no sólo eso, sino que, al igual que la IRAC (la Instrucción para la aplicación del RAC aprobada por Orden de 15 de marzo de 1963) y que el Decreto 3494/1964, que modifica determinados artículos del RAC, se permite introducir ciertas prescripciones contrarias a las establecidas en normas de rango superior como la Ley del Suelo o la Ley de Régimen Local.

Y es cierto que la figura de los Reglamentos *praeter legem* es discutida: condenada por unos, como GARCÍA DE ENTERRÍA, que la admiten tan sólo en el ámbito de los llamados Reglamentos de organización (*Curso...*, cit., págs. 224 y ss.), aunque aceptada por otros, como I. DE OTTO (*Derecho Constitucional: Sistema de fuentes*, Madrid, 1988, págs. 214 y ss.). Pero lo que en ningún caso es admisible son los Reglamentos *contra legem*, como el que aquí nos ocupa. No se trata solamente de que el RAC no haya sido habilitado por una Ley. Lo más grave, lo que pone en tela de juicio su legalidad, es que además de eso trata de modificar por su cuenta normas de rango superior al suyo.

Contra el RAC y, más adelante, contra la IRAC se interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos

por el Ayuntamiento de Madrid, pero el primero fue desestimado por el Tribunal Supremo por extemporáneo (STS de 12 de noviembre de 1963) y el segundo fue también desestimado en su mayor parte en la STS de 16 de octubre de 1964, Sentencia de razonamientos inaceptables, criticada entonces y hoy por la doctrina.

No obstante, se ha de poner de relieve que la desestimación de estos recursos no ha podido sanar la nulidad radical de estas normas. Esto no sólo lo indica DOMPER; ya antes había subrayado GARCÍA DE ENTERRÍA que los Reglamentos ilegales no pueden ser convalidados por el mero transcurso del tiempo, argumentando que «si se diese eficacia a un Reglamento que está en contradicción con una Ley ello supondría negar esa misma eficacia a una Ley en pleno vigor, concretamente a la Ley infringida por dicho Reglamento» (en este caso, la Ley de Régimen Local y la Ley del Suelo). Este último autor también sostiene —aunque esto es discutido— que, aun desestimado o no interpuesto el recurso directo del artículo 39.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJ), por vía del recurso indirecto previsto en el artículo 39.2 LJ «es posible también llegar a obtener la anulación general del Reglamento ilegal» (*Curso...*, cit., págs. 235 y ss.). De admitirse esta tesis aún sería posible que un Tribunal llegara a declarar la nulidad de algunos de los preceptos del RAC, los contrarios a normas de rango superior. Pero aun cuando esto no sea aceptado, al menos el 39.2 LJ permite la anulación de los actos de aplicación del RAC. Y, en cualquier caso, el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ordena a Jueces y Tribunales no aplicar «los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa».

c) Continúa el autor analizando las distintas clases de intervención en las actividades clasificadas prescritas en el RAC (págs. 131 a 187). Se pone de relieve aquí el ataque frontal que éste (junto con la IRAC) ha propinado a la

autonomía local, al articular una serie de intervenciones de órganos extraños a los locales (fundamentalmente, el Gobernador Civil y las ya sustituidas por órganos autonómicos Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos —CPST—). Estas intervenciones que degradan la autonomía local y en muchos casos son contrarias a las prescripciones de la Ley de Régimen Local, y por tanto ilegales, inciden en ámbitos como el procedimiento de concesión de licencias, la potestad de vigilancia y sancionadora del alcalde, la resolución de recursos, etc.

El problema no se plantea *strictu sensu* por la articulación de una serie de intervenciones de organismos ajenos a la Administración municipal. Estas intervenciones extrañas sí podrían ser admitidas en determinados casos (así, con funciones de mero asesoramiento). Pero en el RAC van más allá de esto y en algunas ocasiones las CPST o el Gobernador Civil llegan a asumir en la práctica como propias competencias que según normas de rango legal son de carácter municipal. Así que una vez más se ha de hacer hincapié en que la ilegalidad del RAC proviene básicamente de su condición de Reglamento *contra legem*.

La Exposición de Motivos del RAC pretende justificar lo injustificable en atención a la necesidad de una «actuación tuitiva y coordinadora» del Estado. Pero este argumento, si bien podría permitir una cierta intervención estatal, no puede ser fundamento de golpes tales a la autonomía local como (señalo tan sólo a título de ejemplo, pues los atentados a la autonomía local son numerosos) la conversión de la concesión de licencia, competencia «típica insoslayable municipal», según la STS de 7 de febrero de 1970, en competencia —y son palabras de DOMPER— «concurrente, compartida y condicionada» (pág. 137) con la CPST.

d) Por último, tras el examen de la incidencia de la normativa sectorial (de la Ley de Aguas, de Costas, de Desechos y Residuos Sólidos Urbanos, de Protección del Espacio Atmosférico, etc.) en las actividades clasificadas

(págs. 187 a 250), se analizan las actividades clasificadas a la luz de la Constitución española de 1978 (págs. 251 a 278).

Aquí se recogen las conclusiones que ya se habían ido atisbando a lo largo de las páginas anteriores. Y se hace hincapié en que las actividades clasificadas, en cuanto submateria, se encuentran «a caballo» entre el medio ambiente y la sanidad, aunque tienden a integrarse en este primero. Y aboga DOMPER por la existencia de una «previsión constitucional, expresa o implícita, de una reserva de Ley formal en relación a la regulación de los aspectos sancionatorio, penal o administrativo, o procesal» en materia de medio ambiente, «así como de las intervenciones que pudieran afectar sustancialmente a la libertad, igualdad o la propiedad de los administrados» (pág. 268). Por lo que parece necesario que la regulación sobre actividades clasificadas se contenga en una norma con rango de ley, quedando proscrito el Reglamento independiente en esta materia, dice DOMPER con palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA (pág. 268).

A la vista de esto y de la degradación del principio de autonomía local en el RAC, también proscrita tras la promulgación de nuestra Norma Fundamental, concluye DOMPER sentenciando que hay que declarar la inconstitucionalidad de buena parte de la regulación del RAC. Y aunque en todo caso muchos de sus preceptos, como ya se ha visto, se han de considerar tácitamente derogados por la propia Constitución u otras leyes, no estaría de más que esta norma fuera prontamente derogada y sustituida por otra con rango normativo suficiente y más ajustada a la constitucionalidad actual, en opinión de DOMPER.

2. En el segundo título de este segundo volumen, Javier DOMPER recoge la normativa de cada una de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente y actividades clasificadas, ya que «no podíamos detenernos sólo en el estudio de la normativa del Estado. El Estado de las Autonomías, confirmado con la aprobación de la

Constitución y los Estatutos de Autonomía, exigía penetrar en el desarrollo que del ejercicio de las competencias sobre las actividades clasificadas asumidas por cada Comunidad se había llevado a cabo», señala el propio autor. La labor, sigue diciendo éste, ha sido ardua y de gran dificultad. Aunque no cabe duda de que el esfuerzo invertido ha merecido la pena, ya que su fruto es un estudio actualizado a 31 de diciembre de 1991 de la regulación autonómica en esta materia (pág. 52, vol. I).

Sin embargo, no me voy a detener en este punto, ya que resultaría agotador y poco apropiado analizar aquí la normativa de cada una de las Comunidades. Resaltaré tan sólo una vez más la utilidad de este estudio para el interesado en la consulta de la normativa autonómica en materia de actividades clasificadas.

3. Finaliza la obra de DOMPER con unas «conclusiones generales» (págs. 457 a 465), que consisten en la recopilación de las grandes ideas que se habían ido vislumbrando a lo largo de todo el trabajo, y que han sido aquí en su mayor parte al menos apuntadas. El objetivo de estas conclusiones, que llegan a veinticuatro, es, según el propio autor, la «futura regulación de las actividades hasta ahora llamadas molestas, insalubres, nocivas y peligrosas» (pág. 457).

Poco puedo añadir ya sobre la opinión que me merece el trabajo de DOMPER FERRANDO, pues hasta ahora he venido repetidamente haciendo constar la consistencia de sus conclusiones, la seriedad de sus planteamientos y la relevancia del tema tratado.

Terminaré por ello tan sólo resaltando, con palabras de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (en el Prólogo, pág. 48), cómo gracias a obras como ésta «los grandes valores constitucionales no serán así piezas solemnes pero inalcanzables, sino que pueden encajar en fórmulas jurídicas que les hagan operativos».

Ana CRESPO HERNÁNDEZ

FANLO LORAS, A.: *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales*, Universidad de Zaragoza, Civitas, Madrid, 1992, 161 págs.

El mismo título del libro pocas dudas ofrece a quien tenga curiosidad por conocer su contenido, título que, por otra parte, responde perfectamente al estado de la cuestión, pues no es otra cosa que un enriquecedor debate lo que se viene produciendo desde hace ya algunos años sobre un conjunto de figuras que, sin prejuzgar su naturaleza, podemos denominar asociativas; en las que convergen prejuicios dogmáticos e intereses políticos y económicos.

El documentado estudio que nos ofrece el Profesor FANLO pone de manifiesto que no parece cercano el día en que podamos considerar cerrado el debate, circunstancia que es ajena a las múltiples aportaciones doctrinales que hasta el momento se pueden contabilizar, y que en parte se explica en la proliferación de entes corporativos durante el pasado régimen, creados precisamente para su instrumentación política. Pero sin esas connotaciones negativas que tiene la afirmación anterior, lo cierto es que las llamadas Corporaciones de Derecho Público tienen vocación de situarse en el filo de la navaja, pues si el creciente grado de imbricación entre lo público y lo privado es una tendencia de nuestros días, como advierte PAREJO ALFONSO en su *Crisis y renovación del Derecho Público*, lo cierto es que esa doble faceta constituye la esencia misma de este tipo de entes corporativos, y de ahí surgen no sólo los problemas de ubicación dogmática, la tan traída y llevada naturaleza jurídica de estos entes, sino el doble papel que cumplen, como servidores de unos intereses profesionales o económicos y como responsables de la gestión de funciones públicas.

Esa *veste* administrativa de las Corporaciones de Derecho Público tiene importantes consecuencias, unas positivas, sin duda las consideradas por el Constituyente para constitucionalizar las más importantes (colegios y otras organizaciones profesionales), y como

muestra lo que llama FANLO «funcionalidad y versatilidad de las técnicas de organización corporativa como cauce de participación social en el ejercicio de funciones o intereses públicos»; pero otras negativas, al menos potencialmente, pues el manto público que cubre sus actuaciones puede propender a una abusiva tutela de intereses particulares en detrimento de la función institucional que como entes administrativos tienen encomendada, por no aludir a una corporativización de la sociedad propiciada por los propios poderes públicos, bien es cierto que conjurada por la bien argumentada defensa que viene realizando el Tribunal Constitucional de los derechos de asociación y de sindicación, comparables en todo caso con la obligatoria pertenencia a los entes corporativos.

La situación actual de la llamada Administración corporativa o conjunto de Corporaciones de Derecho Público debe responder a la búsqueda de unos perfiles que la hagan adecuada al cumplimiento de funciones públicas; éstas y no otra cosa puede ser su justificación institucional, es decir, ser, con los matices que se quieran derivados del sustrato asociativo, auténticas Administraciones Públicas; si así no se consideran habría que tomarlas como manifestaciones de los constitucionales derechos de asociación o sindicación, por lo que ya no serían corporaciones ni tampoco podrían actuar en el ejercicio de potestades administrativas, o, al menos, ejercer aquéllas con esa vocación inconfundiblemente pública. En este marco las opciones legislativas deben ser variadas en función de la mayor o menor aptitud de la corporación para erigirse en instrumento al servicio de los intereses colectivos, y en este marco no precisa ser encarecida la oportunidad del libro de FANLO LORAS, en cuanto se sitúa en el medio del debate, analizando la doctrina del Tribunal Constitucional y proponiendo soluciones ponderadas, que pasan por establecer una rigurosa relación entre la existencia de los colegios profesionales y la presencia de verdaderos intereses públicos en el ejercicio de ciertas profesiones y, por otra

parte, por la recuperación de la confianza en los cauces participativos en la gestión de asuntos públicos que deben representar las cámaras.

Tomás QUINTANA LÓPEZ  
Universidad de León

FRANCH I SAGUER, Marta: *Intervención administrativa sobre bancos y cajas de ahorro*. Prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Ed. Cívitas, 1992.

La intervención administrativa sobre las entidades financieras es actualmente de una gran trascendencia, pues no afecta únicamente a éstas, sino al funcionamiento del conjunto del sistema económico. Así lo pone de manifiesto el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en el Prólogo de este libro indicando que «lo que en España llamamos “disciplina bancaria” y en otros países “prudential control”, “supervision of banking business”, “controle prudentiel”, es, pues, una exigencia básica de funcionamiento del sistema económico entero. Es, por tanto, al margen de las tendencias concretas de política económica que en cada caso y en cada coyuntura (económica o política) puedan sustentar los Gobiernos, un elemento básico para la construcción del marco legal necesario para el funcionamiento general del mercado».

Por ello un estudio profundo, detallado y exhaustivo de esta intervención administrativa, como el contenido en el libro de la profesora Marta FRANCH, es fundamental para una mejor comprensión del complejo entramado legal que rodea a nuestro marco económico.

Es más, en momentos de cambio, provocados especialmente, primero, por la integración de España en la Comunidad Europea (cuyos efectos son estudiados en el Capítulo Sexto del libro) y, posteriormente, por la propia evolución de ésta hacia un específico sistema bancario europeo, el conocimiento de los elementos que compo-

nen el régimen jurídico de la intervención administrativa en este sector en España resulta imprescindible.

Esta intervención de la Administración pública es una de las facetas del derecho público económico. Es procedente, por tanto, iniciar su estudio a partir del análisis del significado actual del derecho público económico como se efectúa en el libro que recensiamos. Así, en su Capítulo Primero se nos introduce en el sector del derecho en el que nos moveremos en las posteriores explicaciones, detallando las pautas generales, históricas y actuales, a las que responde.

Las características del derecho público económico que la autora señala de forma genérica en su introducción encuentran, lógicamente, plena correspondencia luego en la exposición de la intervención administrativa sobre la banca y las cajas de ahorro. Estas características generales, que debemos ver cómo se manifiestan en este concreto sector, son la organización de la Administración económica, que sufre importantes modificaciones; los instrumentos normativos empleados, con especial preponderancia del reglamento; y su dinamismo.

Empecemos por los instrumentos normativos. Un primer dato que refleja la lectura del Capítulo Segundo, bajo el título evolución histórica de bancos y cajas de ahorro, es la dispersidad normativa en la intervención administrativa sobre éstos. La regulación de este fundamental sector de la economía se halla dispersada en distintos cuerpos legales y reglamentarios, que se suceden en el tiempo y que provocan incluso dudas acerca de su derogación por la entrada en vigor de nuevas normas. Advirtamos, como muestra de ello, que después de la crisis bancaria de 1977, dejando aparte las numerosas normas reglamentarias y las legales y reglamentarias adoptadas por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias (tema que se estudia en el Capítulo Primero), el Estado ha adoptado diversas normas con rango de ley, como son la Ley 40/1979, sobre régimen de control de cambios; la Ley 30/1980, sobre órganos rectores

del Banco de España; la Ley 23/1985, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de intermediarios financieros; la Ley 31/1985, sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro; el Decreto Legislativo 1298/1986, por el que se adoptan las normas sobre establecimientos de crédito del ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea, y la Ley 26/1988, sobre disciplina e intervención de entidades de crédito. A estas normas legales deben sumarse las anteriores, legales y reglamentarias, a la crisis bancaria que persisten en nuestro ordenamiento íntegra o parcialmente. Estamos, por tanto, ante un sector regulado de forma dispersa y poco unitaria.

Un segundo dato relativo a los instrumentos normativos es que este sector se ha caracterizado tradicionalmente por una cierta deslegalización. Como se indica, «el estudio de la evolución histórica de la normativa bancaria muestra el alto grado de deslegalización al que está sometido el sector», aunque «cabe destacar el esfuerzo realizado por nuestro legislador a partir de la Constitución de 1978, intentando configurar la disciplina bancaria por medio de normas de rango legal» (pág. 415). La justificación del amplio poder normativo de la administración se podría encontrar en su capacidad técnica y en la dinamicidad de la economía.

Ello enlaza con el tercer dato fundamental de los instrumentos normativos, cual es la capacidad normativa del Banco de España. Sobre este importante tema, en el que han centrado su atención los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA, Tomás Ramón FERNÁNDEZ y PARADA VÁZQUEZ, la autora, después de un estudio de las distintas posiciones contradictorias sostenidas, concluye considerando que es preciso referirse a las circulares del Banco de España como verdaderos reglamentos que emanan de un organismo autónomo, cuya finalidad es concretar técnica y jurídicamente las líneas de la política económica marcada por el Gobierno.

En la organización administrativa de la intervención sobre bancos y cajas de ahorro es innegable que concurre la característica del derecho público eco-

nómico que supone la modificación de la estructura administrativa tradicional (al estudio de la estructura orgánica de la administración bancaria se dirige el Capítulo Tercero). La nota propia de la organización administrativa en este sector es la atribución al Banco de España de importantes facultades y poderes.

Pero lo más significativo de la organización administrativa, en la que el Banco de España ocupa un lugar central, es que éste, como se afirma en el artículo 1 de la Ley 30/1980, «actuará con autonomía respecto a la Administración del Estado, dentro de los límites establecidos en la Ley». Entonces, como dice la profesora MARTA FRANCH, el Banco «tiene unos fines propios y diferentes a los objetivos económicos marcados por el Gobierno. El Banco de España es el defensor de la moneda frente al poder político y, en consecuencia, se le encomiendan todas las funciones técnicas necesarias para alcanzar estos objetivos» (pág. 167). La nota de la autonomía la encontramos también en el *Bundesbank* alemán, en la Banca Nacional Suiza y en la Banca Central Italiana, que son objeto de estudio.

Sin embargo, si difiere el sistema español de éstos en lo que respecta al nombramiento de los órganos de gobierno del Banco, que se reserva en España en su práctica totalidad al Gobierno, y que recaerá en personas de capacidad profesional y técnica.

De las funciones del Banco de España, nos interesa destacar que ejecuta la política monetaria indicada por el Gobierno y que es órgano que disciplina y supervisa el sistema financiero. La reunión de ambas funciones en un único órgano como el caso español se da también en el Reino Unido y en la Banca de Italia, mientras que en otros países como Alemania, Suiza y Francia se separan y se atribuyen las funciones de supervisión a órganos especializados.

Es preciso reflexionar sobre la atribución de importantes poderes y funciones a órganos que actúan con autonomía del poder ejecutivo, y que se ha reproducido en distintos sectores de

nuestro ordenamiento, como es el caso del Consejo de Seguridad Nuclear, el Tribunal de Defensa de la Competencia o la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Fenómeno que encontramos también en países europeos occidentales y que tiene su origen en el sistema norteamericano de agencias administrativas independientes, incorporado posteriormente al sistema alemán. La traslación a nuestro país de este modelo organizativo ha sido, a nuestro entender, parcial y errónea. Entendemos que se ha adoptado un modelo en el que la decisión corresponde a técnicos en razón de sus especiales conocimientos. Un modelo basado en la confianza de que los expertos adoptarán las soluciones correctas. Podríamos incluso pensar en ciertas semejanzas con el modelo burocrático weberiano, en el que el burócrata especialista adopta las decisiones en beneficio del interés general. No se ha incorporado todo el conjunto de elementos propios de las agencias administrativas americanas, aunque ciertamente no existe el único modelo, que vienen a justificar la atribución a estos órganos de independencia o autonomía en su actuación.

La tercera característica del derecho público económico es su dinamicidad, que indudablemente se manifiesta en el sector bancario. Es imprescindible la constante adecuación del sector a las circunstancias de cada momento, que le exigirá la adopción de unas u otras medidas, generalmente de modo inmediato.

El ejemplo quizá más claro de esta necesaria y constante adecuación a las cambiantes circunstancias pueden ser los coeficientes legales obligatorios, que constituyen uno de los instrumentos de intervención administrativa sobre bancos y cajas de ahorro que se analizan en el Capítulo Quinto. Los coeficientes legales obligatorios, que actualmente son tres, coeficiente legal de caja, de inversión obligatoria y de recursos propios, cumplen las funciones de garantía de solvencia de las entidades financieras y actúan como instrumentos de política económica, ejerciendo así la potestad de dirección económi-

ca. Por ejemplo, con el coeficiente legal de caja se puede controlar la liquidez de la economía, o con el de inversión obligatoria se pretende una financiación privilegiada a ciertos sectores. Es innegable que estos coeficientes legales obligatorios, al ser instrumentos de dirección económica, precisan de una adaptación constante a la situación económica de cada momento y a la voluntad decisoria de la estrategia económica.

Las tres características apuntadas del derecho público económico están, por tanto, presentes en la acción administrativa en el sector bancario.

Es preciso ahora advertir que ésta tiene dos facetas: la primera es la relativa a la intervención en la creación de bancos y cajas de ahorro (Capítulo Cuarto), y la segunda a los distintos mecanismos de intervención administrativa sobre los bancos o cajas ya creados, como son el control de la expansión geográfica, la normativa de fusiones, los coeficientes legales obligatorios, la supervisión, las medidas en caso de crisis de las entidades financieras y la publicidad (Capítulo Quinto).

La creación de una entidad financiera precisa la autorización de la Administración. No obstante, es importante tener en cuenta, como hace la profesora Marta FRANCH, que la autorización en este caso no es solamente instrumento de la actividad de control, sino también de la actividad de dirección. Esta autorización no puede equipararse a la tradicional actividad autorizatoria de la Administración, que suponía la remoción de límites para el ejercicio de un derecho subjetivo preexistente. La autorización supone la constitución de la entidad financiera y su inserción en un ordenamiento sectorial propio en el que la Administración ejercerá la dirección, a través de distintos instrumentos. Por ello, entendemos que aun en el caso que la Administración no goce de discrecionalidad para autorizar la creación de un banco, persiste la noción de que se introduce a la entidad en un sector en el que aquélla ostentará fundamentales potestades de dirección.

Esta quiebra de la noción clásica de

autorización se produce en otros ámbitos del derecho público económico. En este sentido, podemos advertir, por ejemplo, que en la Ley de defensa de la competencia se efectúa una atribución en favor del Tribunal de Defensa de la Competencia para autorizar determinadas conductas si se estiman concurrentes especiales circunstancias. Esta autorización, en la que el Tribunal podrá incorporar modificaciones, condiciones u obligaciones a los afectados, será por un período de tiempo determinado, pudiendo ser revocada o renovada. En este caso, entendemos, existe también en la autorización la manifestación de una actividad de dirección de la Administración pública, que en aplicación de la ley va conformando o modelando las conductas empresariales en el mercado de acuerdo con su criterio.

Del procedimiento de autorización para la creación de bancos y cajas de ahorro cabe destacar que no estamos, en opinión de la profesora MARTA FRANCH, ante una decisión discrecional, pese a que ésta dependa, además de determinados requisitos reglados, de los intereses de la economía nacional y de la evolución de la actividad desarrollada por el conjunto del sistema bancario, oficial o privado. Dice la autora que «si el Ministerio otorga una autorización es porque está conforme con el interés de la economía y con el momento en que se encuentra el sistema bancario. Por tanto, la resolución de la Administración es siempre única, de acuerdo con los intereses económicos y financieros del momento en que se solicita» (pág. 232). Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia de 22 de marzo de 1988, ha considerado que la autorización para la creación de una entidad financiera sí tiene carácter discrecional. Esta discusión, como indica la misma autora, queda superada por la Directiva 77/80/CEE, que prohíbe se utilice como criterio decisorio para la creación de una entidad financiera el de la necesidad de la economía de mercado. En la adhesión de España a la Comunidad se estableció un período de siete años en el que puede subsistir esa condi-

ción, que está condenada, pues, a desaparecer.

Este proceso de, hasta cierto punto, liberalización, se produce también en otros aspectos de la intervención administrativa. Así, por ejemplo, la expansión geográfica de las entidades financieras no queda sometida a ninguna condición a partir del Real Decreto de 1 de agosto de 1985.

En general, sin embargo, la intervención de la Administración sobre bancos y cajas es objeto de una intensa regulación. En especial, ello se denota en la supervisión que, como dice la Exposición de Motivos de la Ley 26/1988, es «en general mucho más intenso que el que soporta la mayoría de los restantes sectores económicos». La potestad sancionadora es inherente a esta capacidad de supervisión para ser aplicada cuando se produce el incumplimiento de la normativa por parte de la entidad financiera. Aquella ley ha venido a solucionar algunos problemas constitucionales, en tanto que anteriormente surgían dudas acerca de la constitucionalidad de las medidas sancionadoras no amparadas en mandato legal.

Del procedimiento sancionador cabe destacar la atribución al Banco de España de potestad para la imposición de sanciones, además de al Ministerio de Economía y Hacienda y al Consejo de Ministros. Es más, respecto a las Cajas de Ahorro, deberá tenerse en cuenta que también las Comunidades Autónomas ostentarán determinadas competencias sancionadoras.

Por otro lado, nos parece interesante advertir que junto a las sanciones que pueden ser impuestas, a consecuencia de la comisión de las infracciones que se regulan, la ley establece importantes medidas administrativas que aparecen como un «castigo» complementario. Estas medidas pueden, incluso, ser más gravosas que las propias sanciones pues pueden implicar la pérdida de la capacidad de expansión, la imposición de un interés penalizador, la exclusión del Fondo de Garantía de Depósitos, la compensación de los depósitos transitorios y la inser-

ción en las memorias bancarias del incumplimiento de las advertencias formales a las entidades. La justificación de estas medidas en la inclusión de la entidad bancaria en un ordenamiento sectorial, en el que la Administración ejercita una importante actividad de control y de dirección, no implica que no sean, a nuestro entender, cuestionables. Otro tanto ocurre al advertir que con la apertura de un expediente sancionador el Banco de España dicta la intervención de la entidad financiera y la sustitución de sus órganos administrativos y de dirección bancaria y nombra a uno o varios administradores provisionales que asumen las atribuciones de aquéllos.

Resulta sorprendente que en un sector, como decíamos, fuertemente regulado persistan áreas en las que existe un vacío importante o significativo. Este es el caso de la inspección, que es lógicamente pieza esencial para el correcto funcionamiento de todo el conjunto del sistema de intervención administrativa de las entidades financieras. Como dice la profesora Marta FRANCH, «el procedimiento de inspección no está regulado de forma concreta en ninguna norma jurídica» (pág. 319), sin que a nuestro entender resulten aplicables los artículos 133 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues son reguladores del procedimiento sancionador. La inspección es previa al expediente sancionador y de su resultado depende la incoación o no de éste. Resulta, por tanto, cuanto menos sorprendente que la inspección administrativa en este sector, cuya importancia es fundamental, no haya sido objeto de regulación precisa.

En derecho público económico, en especial, es preciso, además de reflexionar sobre las concretas medidas de control y de intervención administrativa que en cada caso encontramos, intentar tener presente en todo momento la justificación general de la regulación adoptada. Únicamente desde esta justificación podrán entenderse las medidas concretas o bien discutirse si éstas distorsionan los objetivos que, en general, persigue el ordenamiento.

Pues bien, el conjunto de medidas de control y de intervención administrativa sobre bancos y cajas de ahorro de nuestro ordenamiento responde a una doble preocupación que se señala en distintas ocasiones por la profesora Marta FRANCH. Por un lado, como advierte también el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, la ordenación jurídica de esta intervención encuentra su motivación en que la política monetaria, que implica esta acción administrativa, es instrumento principal de la política económica. En este sentido, a través de mecanismos de intervención, en especial de los coeficientes legales obligatorios, la Administración dirige la política monetaria del país. Por otro lado, la intervención viene justificada a su vez para «el aseguramiento de la confianza general en el funcionamiento del sistema financiero», como dice el mismo profesor en el Prólogo, pues «una grieta en la confianza del público en la estabilidad sustancial de la moneda o, lo que viene a resultar perfectamente equiparable, en el funcionamiento regular del sistema financiero puede, así, arrastrar a la ruina, a la ruina total, simplemente, a una economía». Estas motivaciones hacen en cierto modo necesaria una *publicatio* del sector, como indica la profesora Marta FRANCH, que justificaría la adopción de las distintas medidas de control y de intervención para su pleno aseguramiento.

Estamos, en definitiva, ante un exhaustivo estudio de un sector fundamental del derecho público económico, que se efectúa con profundo conocimiento de la regulación y doctrina española y que aporta de forma continua comparaciones con el sistema bancario de países de nuestro entorno, lo que enriquece enormemente la exposición e introduce al lector en un campo de conocimiento en el que tiene mayores parámetros para valorar la experiencia española en la intervención administrativa en bancos y cajas de ahorro.

El libro de la profesora Marta FRANCH, en un momento como el actual en que la Comunidad Europea parece evolucionar hacia un sistema bancario integrativo, se convierte con ma-

por significación en un instrumento imprescindible, pues el conocimiento profundo de cuál ha sido y es la experiencia española en esta materia y los primeros efectos que la adhesión a la Comunidad ha provocado es necesario para atender, comprender y valorar aquella evolución.

Noviembre 1992.

Lluís CASES PALLARÉS  
Prof. Asoc. Derecho Administrativo  
Univ. Autónoma de Barcelona

DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo: *El servicio público del gas*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1992.

El gas es, junto con la electricidad, uno de los productos energéticos que todavía se encuentran regulados con gran intensidad por el Estado (1). Así, la Ley 49/1984, de 26 de diciembre, ha declarado como servicio público de titularidad estatal la explotación unificada del sistema eléctrico nacional (2); en tanto la Ley 10/1987, de 15 de junio, ha configurado como servicio público

de titularidad estatal la totalidad del ciclo gasístico (3) (salvo la relacionada con la producción, transporte y suministro de los gases licuados del petróleo, esto es, butano y propano), por lo que las empresas privadas necesitan la obtención de una previa concesión administrativa para poder realizar esta actividad en cualquiera de sus fases (4).

A tratar este tema de gran relevancia socioeconómica se ha dedicado el libro que se reseña, en el que se estudia el nuevo régimen jurídico del gas tras la *publicatio* operada por la Ley del gas de 1987, realizándose una descripción certera y precisa de las principales cuestiones de interés en la evolución, organización y funcionamiento concreto del sector gasístico (5). Es por ello que la lectura de esta monografía resulta conveniente para el mejor conocimiento de la problemática concreta de régimen jurídico de esta actividad, dado que se analizan con rigor todos los aspectos del mismo. Además, nos encontramos con un libro que proporciona abundante documentación y bibliografía —la extranjera principalmente anglosajona—, tanto jurídica como económica, que demuestra que se trata de un trabajo meticulosamente elaborado (6).

(1) Por contra, el sector petrolífero se encuentra en la actualidad en un proceso de adaptación al Derecho comunitario, consistente en la liberalización del mismo, como consecuencia de nuestra incorporación a la Comunidad Económica Europea.

(2) Dicha declaración afecta exclusivamente a la fase de transporte en alta tensión, como ha señalado MARTÍN MATEO, *Derecho Público de la Economía*, Ed. Ceura, Madrid, 1985, págs. 148-149. Por contra, J. SALAS y ARIÑO ORTIZ mantienen que dicha declaración de servicio público ha afectado a la totalidad del ciclo eléctrico. Respectivamente, «Energía», en *Derecho Administrativo Económico II* (Dir. S. MARTÍN-RETORTILLO), Ed. La Ley, Madrid, 1991, pág. 896; y «Servicio público y libertad de empresa. La delegación del Gobierno en el sistema eléctrico», en *Libro Homenaje a Villar Palasí*, Cívitas, Madrid, 1988, págs. 76 y ss.

(3) Al respecto puede consultarse a T. R. FERNÁNDEZ, «Evolución y problemas actuales del servicio público del gas», en *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, Cívitas, Madrid, 1988, págs. 1495-1509.

(4) Ver J. SALAS, *Régimen jurídico de las concesiones del servicio de suministro de gas por canalización*, «REDA», núm. 65, 1990, págs. 17-45.

(5) Sobre el régimen jurídico anterior a la Ley de 1987 puede consultarse el libro de FERNÁNDEZ GARCÍA, *Definición de servicio público: su aplicación al problema del suministro de gas*, Aranzadi, Pamplona, 1984.

(6) La estructura del libro es la siguiente: Prólogo, de ARIÑO ORTIZ; I. Historia del servicio público de suministro de gas; II. Organización del sector; III. Ciclo del gas; IV. Gestión concesional del servicio; V. Tarifas; VI. Responsabilidad; VII. El contrato de suministro; VIII. El mercado único europeo del gas natural.

Con todo, a mi juicio, la parte más interesante y novedosa del libro es la que el autor dedica al Mercado único del gas europeo, y en la que se destaca cómo la Comunidad Económica Europea, concienciada de la necesidad de abrir la competencia en el mercado energético —del que el gas es una parte representativa—, ha decidido proceder a una implantación de competencia en estos mercados, tradicionalmente cerrados por su consideración de monopolio natural. Para la liberalización de estas actividades la Comunidad ha sugerido un sistema de fases: en primer lugar se aplicaría el derecho de tránsito a través de las grandes redes de canalización de alta presión (7), en segundo lugar se establecería un sistema de *common carrier* o transporte común, para finalmente establecer un sistema de libre competencia (8).

De todo ello, lo más relevante es la viabilidad o no de la implantación de un sistema de *common carrier*, a través del cual se pretende una apertura de mercados monopolísticos, de tal manera que una negativa a la cesión del uso a los competidores de las instalaciones o medios físicos de acceso a un mercado por el que ostenta en el mismo una situación monopolística, de derecho o de hecho, pueda ser calificada como atentatoria a las normas comunitarias sobre competencia (9).

(7) En la actualidad esta fase se ha cumplido con la aprobación de la Directiva del Consejo 91/296/CEE, de 31 de mayo, relativa al tránsito de gas natural a través de las grandes redes; y de la Directiva del Consejo 90/337/CEE, sobre transparencia de precios.

(8) Como señala C. S. MANIATOPOULOS, la consecución de un mercado interior energético aportará importantes beneficios, por cuanto al no existir barreras al comercio la competencia será mayor, lo que deberá repercutir en una mejor distribución de los recursos energéticos y en un abaratamiento de los precios. *L'énergie dans le marché intérieur européenne*, «Energie en Europe», núm. 12, 1989, pág. 9.

(9) En este sentido, G. PIREDDU piensa que el principio de *common carrier*, por suponer la implantación del libre acceso, es uno de los principales cauces para

Por ello, como bien señala el autor, el *common carrier* se concibe tanto como una medida integradora que ha de servir para permitir un funcionamiento más libre y competitivo de los agentes de mercado, así como para potenciar el flujo intracomunitario de energía (10).

En un sistema articulado sobre este principio, una empresa titular de un monopolio de derecho o de hecho que afecte a sistemas de distribución energética, no podrá oponerse a ceder el uso de sus instalaciones, mediante la satisfacción de una tarifa proporcionada y razonable, a empresas competidoras, por cuanto tal actitud supondría un abuso de posición dominante en los términos previstos en el artículo 86 del Tratado CEE (11).

No obstante, la aplicación de este principio en el sector gasístico —al igual que en el eléctrico— plantea una serie de dificultades ya destacadas por la Comisión (12); principalmente la existencia de monopolios legales en todos los países comunitarios, lo que

superar las situaciones de monopolio en la distribución. *La questione del «libero accesso» ai metanodotti e del «common carrier» in Europa: panacea o dannosa complicazione*, «Economie delle fonti di energia», núms. 37-38, pág. 99.

(10) El interés de la aplicación de este principio es, como ha señalado P. MAILLET, un interés doble: por un lado, permitir una cierta concurrencia a nivel de la distribución (óptica del mercado interior); por otro, mejorar la posibilidad de abastecimiento en todo el territorio de la Comunidad (óptica de la seguridad). *A la recherche de l'introuvable politique énergétique européenne*, «Revue du Marché Commun», núm. 321, 1988, pág. 516.

(11) Al respecto ver, con carácter general, A. BERCOVITZ, «Normas sobre la competencia del Tratado de la CEE», en el *Tratado de Derecho Comunitario*, vol. II, Civitas, Madrid, 1986, págs. 410-432.

(12) Sobre los principales obstáculos para la consecución de un mercado interior energético puede consultarse INSUNZA VALLEJO, *El mercado interior de la energía. Obstáculos para su implantación*, «Boletín Estudios Económicos», núm. 137, 1989, págs. 214-215.

obligará, desde una perspectiva comunitaria, a la reconsideración sobre la conveniencia de los mismos. Por otro lado, se piensa que la implantación de tal principio puede afectar a la seguridad y calidad del servicio que garantizan hasta ahora las empresas distribuidoras monopolísticas (13).

De lo descrito, resulta evidente que la idea del *common carrier* plantea problemas complejos por cuanto sus efectos, en principio, son difíciles de medir, si bien, a mi juicio, sí que existen soluciones a dichos problemas. Por ello, los planteamientos referentes a la no viabilidad del principio de *common carrier* resultan demasiado radicales, ya que no acaba de vislumbrarse qué tipo de concurrencia puede existir en un sistema interconectado —como lo es el actual, no se olvide— en el que subsisten monopolios en la distribución de la energía gasística y eléctrica, con la consiguiente exclusión del mercado de posibles competidores. Evidentemente, una mayor interconexión internacional y un mayor grado de cooperación es ciertamente deseable e incidirá en la consecución del mercado interior energético. Pero para alcanzar éste no basta sólo con la interconexión y la cooperación; es necesario garantizar jurídicamente el libre tránsito de la electricidad a través de las redes de alta tensión mediante un sistema de *common carrier*, porque sólo así puede existir libertad de circulación y, por tanto, auténtica competencia.

No es menos cierto que existen obstáculos en torno a tal medida, pero estos son superables si hay voluntad política en este sentido y si se está realmente dispuesto a caminar hacia esa unidad comunitaria sin fronteras de ningún tipo, ya que la renuncia a dicho principio resulta contradictoria con la defensa de un mercado único. Y la consecución del mismo pasa, por lo que respecta al sector gasístico y

(13) Por todos puede verse F. REVIGLIO, *La posizione dell'ENI in tema de «common carrier» del gas naturale*, «Economie delle fonti di energia», núms. 37-38, 1989, págs. 96 y ss.

eléctrico, por la implantación del principio *common carrier*. Además, los posibles obstáculos parecen efectivamente superables, tal y como lo demuestra el hecho de que la experiencia en otros países que han aplicado este principio comience a ofrecer resultados positivos (14). De esta manera puede afirmarse que sin acceso de terceros a las redes, las reglas del Tratado sobre libre movimiento de mercancías y competencia pueden verse parcialmente incumplidas, constituyendo el *common carrier* la clave de la liberalización del mercado energético (15).

Por ello, a mi entender, coincidiendo con DEL GUAYO CASTIELLA, la aplicación del principio *common carrier* en el sector gasístico (al igual que sucede en el sector eléctrico), insistimos, es el único y principal instrumento para lograr la plena satisfacción del objetivo buscado: el mercado interior energético. Sólo así se garantiza una auténtica libertad de competencia por cuanto las empresas distribuidoras y los grandes consumidores industriales podrán acceder libremente a distintas fuentes de producción y elegir la que más les convenga. Y ello no perjudica al sistema ya que este principio es sólo aplicable a los excesos de capacidad de las redes, siendo remunerado el propietario de ésta por la cesión de su uso a terceros.

Zaragoza, septiembre de 1992.

José María GIMENO FELIÚ

(14) En este sentido, M. KLIMAN, referido a la experiencia canadiense en el sector del gas, ha señalado cómo los obstáculos más difíciles han sido resueltos en dicho país por su puesta en marcha, habiendo sido superados de forma satisfactoria. *Le transport du gaz naturel au Canada: le principe du «common carrier» à l'oeuvre*, «Economie delle fonti di energia», núms. 37-38, 1989, págs. 124 y ss.

(15) Ver S. PADGETT, *The Single European Energy Market: the politics of realization*, «Journal of Common Market Studies», marzo de 1992, págs. 58-59.

MARTÍN MATEO, Ramón: *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I (mayo de 1991, 501 págs.) y vol. II (julio de 1992, 772 págs.), Ed. Trivium, Madrid.

En la larga y constante dedicación del Profesor MARTÍN MATEO al Derecho Ambiental brillan con luz propia dos de sus libros: *Derecho Ambiental* (1977, 766 págs.) y este *Tratado de Derecho Ambiental*. Aquél supuso la primera gran recopilación integradora de los componentes de una rama jurídica que nació en España. Este constituye una sólida base en la que apoyar el rápido crecimiento de esta especialidad. Respetando la estructura básica del primero, el segundo absorbe casi todos sus materiales que, en lo no vigente, quedan como útiles antecedentes históricos, y recoge, por supuesto, los grandes cambios producidos en nuestro Derecho durante los catorce años que los separan: la Constitución de 1978, el Estado de las autonomías, la incorporación de España a la CEE..., y su correspondiente reflejo en el Derecho Ambiental: delito ecológico, reparto de competencias, evaluación del impacto ambiental... Por ello se pasa de XII a XXVI capítulos y se divide el libro en dos volúmenes (el primero dedicado a la Parte General y el segundo a la Especial).

Como característica común y destacada de ambos aparece el estudio de temas ambientales no estrictamente jurídicos, normalmente científicos, técnicos, sociales, políticos y económicos, que suelen aparecer como introducción o primera parte de cada capítulo o bloque de capítulos. En este sentido, el Profesor MARTÍN MATEO señala en el Prólogo que «el Derecho no es ni un saber abstracto ni una técnica cerrada al servicio de su propio progreso. Parte de la realidad social, íntimamente vinculada en nuestro caso con los fenómenos naturales, que se intenta mejorar y ordenar positivamente. De aquí que sea imprescindible el conocimiento de los mecanismos en los que van a incidir las leyes para entender y valorar, en términos de eficacia, su contenido. Hay, pues, un previo ejercicio de

pedagogía extrajurídica que se intenta en la obra» (pág. 2).

Ya en la Introducción ofrece una visión sociológica de la profunda preocupación por el medio en nuestros días, analizando sus causas, sus exorbitancias y la adopción por vía política de una serie de reformas legislativas. Además enfatiza, tras recordar la teoría del Ordenamiento jurídico de Santi ROMANO, que la función del Derecho Ambiental no se limita a la de ser un simple apéndice de las políticas ambientales, «sino que constituye el instrumento privilegiado para toda política en favor del medio» (pág. 21).

El capítulo I contiene un amplio examen de los fundamentos históricos de la actual percepción ecológica. Tras dar sendas definiciones de Ecología (del griego *oikos*, medio o ambiente) y de ecosistema, expone los principales hitos del camino recorrido por los movimientos ecologistas desde sus orígenes, en las ideas románticas del siglo XIX, hasta nuestros días. A continuación nos presenta críticamente la postura de las ideologías convencionales (liberalismo y socialismo, con sus diferentes modelos) sobre el ambiente, resaltando la aparente ironía de que sean los países socialistas (con la excepción matizada de China) los que peor situación presentan. Concluye el capítulo con una esperanzadora visión de una ética ecológica emergente, sobre la cual se podrá recomponer el actual orden planetario, más allá de la convergencia negativa de las ideologías.

En el segundo capítulo, «Elementos del Derecho Ambiental», el Profesor MARTÍN MATEO proporciona una amplia visión general de este Derecho. Comienza esbozando las principales aportaciones legislativas y doctrinales en los países que se han ocupado del problema ambiental, facilitándonos una utilísima bibliografía básica del Derecho Ambiental comparado y español. Pero lo que más destaca es su concepto de ambiente como objeto del Derecho, pues, en contra de la mayoría de la doctrina (como él mismo reconoce), y en aras de una mayor operatividad, defiende un concepto estricto

y físico de ambiente, reduciéndolo a dos elementos naturales: el agua y el aire. Después enumera los caracteres del Derecho Ambiental moderno, que legitiman su consideración como sector ordinamental sustantivo: el *sustratum* ecológico, la espacialidad singular, el énfasis preventivo, el componente técnico-reglado, la vocación redistributiva y la primacía de los intereses colectivos. Analiza posteriormente los conceptos de ambiente y calidad de vida en la Constitución española, destacando que es la única que recoge el término calidad de vida, tanto en su Preámbulo como en su articulado. Tras ello, pasa revista a los variados instrumentos públicos de protección ambiental, destacando como extremos opuestos del abanico de posibilidades a la coacción y el convenio, y clasificando el conjunto de medidas en los siguientes grupos: preventivas, represivas, disuasorias, compensatorias, estimuladoras e instrumentos económicos. Por último, tras mencionar dos técnicas complementarias (información y educación), realiza un breve análisis de los últimos métodos de gestión privada del ambiente.

En el tercer capítulo se estudian las más importantes ramas jurídicas que integran el ordenamiento ambiental, a excepción del Derecho Administrativo, que es la parte sustancial de dicho ordenamiento, y por ello se estudia en el resto de los capítulos (1). Así, en el examen del Derecho Constitucional, afirma la intrínseca asimetría entre Derecho ambiental y Derecho subjetivo, niega que el derecho al ambiente pueda considerarse como fundamental (al menos en nuestro Derecho) y comenta el artículo 45 de nuestra Norma Magna. Por último, tras mencionar

brevemente a la cada día más influyente participación ciudadana (cuyo catalizador es el movimiento ecologista), aborda el Profesor MARTÍN MATEO las técnicas e instituciones que aportan el Derecho Civil (en especial la vecindad y la responsabilidad), el Procesal, el Internacional, el Penal (muy criticado en sus insuficiencias) y el Fiscal.

En el capítulo IV el autor se ocupa de la especialmente compleja Organización administrativa ambiental. Ya desde el inicio advierte del difícil tratamiento del tema, ya que «la disciplina ambiental tiene carácter globalizante, transectorial y vocación integradora, de acuerdo con las características de los sistemas a tutelar, lo que no guarda relación con los criterios tradicionales de distribución de competencias» (pág. 244). Por ello se esfuerza en describir claramente los diferentes modelos seguidos en el Derecho Comparado, enumera las principales organizaciones internacionales (PNUMA, FAO, UICN...) y expone detalladamente la estructura de las Administraciones Central, Autonómica y Local españolas con competencias en la materia. Una breve referencia a los insuficientes medios materiales y personales de estas Administraciones completa el capítulo.

En el V desarrolla otra medida administrativa: la ordenación del territorio, que en opinión del Profesor MARTÍN MATEO «constituye una imprescindible técnica para el control ambiental, pero supone sólo un aspecto parcial del problema, por lo que no conviene desorbitar su manejo» (págs. 279 y 280). Se explica así el papel de la planificación urbanística en la gestión ambiental, dedicando un apartado especial al sistema español, en el que se aclaran las relaciones entre el Reglamento de Actividades y los distintos planes.

La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), técnica emblemática de este Derecho, es ampliamente analizada en el capítulo VI. Su nacimiento en los Estados Unidos de América en 1969, determina tanto su concepto como sus caracteres: énfasis preventivo, ponderación de los resultados, integración de los saberes de varias disciplinas,

(1) El predominio del Derecho Administrativo en el Derecho Ambiental ha sido reconocido también por el Tribunal Supremo. Así, en su sentencia de 3 de diciembre de 1987 afirma que «la legislación del medio ambiente y sus efectos es de inspiración esencialmente administrativa, correspondiendo a las Administraciones estatal, autonómica y local su organización y regulación».

participación ciudadana y contexto de Derecho Público, si bien algunos países como España han modulado esta configuración. Por ello, el Profesor MARTÍN MATEO, tras describir las EIA de los principales países de nuestro entorno, prestando especial atención a las múltiples fases de su procedimiento, analiza rigurosa y críticamente el modelo español, tanto a nivel estatal como autonómico.

Encabezado por la clásica rúbrica de «Policía industrial», el capítulo VII contiene un amplio estudio de las también conocidas como Actividades Clasificadas; es decir, las molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (2). El autor relata su nacimiento en Francia, la evolución en el Derecho español y su situación actual, regidas por el Decreto de 1961, cuya distribución de competencias original se ha visto profundamente alterada con la aparición de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento de la Autonomía Local. Completa su exposición analizando el régimen de licencias y recordando que el Reglamento de 1961 es un claro precedente del actual sistema de EIA, y que en algunos casos pueden solaparse.

El penúltimo capítulo de este volumen es una clara muestra del enfoque multidisciplinar de la obra, pues trata el espinoso tema de las relaciones entre desarrollo económico y Ecología. Niega que sean incompatibles entre sí y, más aún, propugna la necesidad de un desarrollo sostenible —quizá a través del ecodesarrollo o el desarrollo alternativo, en palabras del Profesor JIMÉNEZ HERRERO, a quien cita (3)—. Apunta también las esperanzadoras, aunque insuficientes, técnicas de autorregulación que ya han puesto en marcha las propias empresas, y termina

(2) Excelentemente analizadas por Javier DOMPER FERRANDO en su reciente libro *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Monografías Cívitas, Madrid, 1992.

(3) Este autor ha tratado magníficamente esas relaciones en su obra *Medio ambiente y desarrollo alternativo. Gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable*, IEPALA, Madrid, 1989 (2.ª ed., 1992).

describiendo el amplio abanico de apoyos públicos a las empresas que asumen los postulados ambientales: premios, subvenciones, distinciones, incentivos fiscales y el cada vez más en auge etiquetado ecológico.

Cierra este volumen el capítulo IX, dedicado a uno de los principales bloques de nuestro Derecho Ambiental: el Derecho Comunitario. El Profesor MARTÍN MATEO realiza un completo estudio cronológico que arranca con la explicable ausencia de menciones ambientales en los Tratados originarios y concluye con la adición al Tratado CEE de los artículos 130 R, 130 S y 130 T por medio del Acta Unica (4), lo que supone la constitucionalización del ambiente en este Ordenamiento. Pese al aparente éxito, el autor advierte sobre las múltiples dificultades que quedan por vencer, destacando la paralización de la Agencia Europea del Medio Ambiente. También en el contencioso ambiental aparecen diversos problemas, señaladamente el de la ejecución de las sentencias del TJCE. Además, tras exponer los principales apoyos económicos que concede la Comunidad, el autor sintetiza la normativa sectorial comunitaria, cuya glosa reserva para el volumen siguiente. Y finaliza el capítulo con el estudio de las adaptaciones realizadas en el Ordenamiento español tras la incorporación de nuestro país a la CEE, analizando las dificultades superadas y enumerando las principales novedades legislativas adoptadas en materia ambiental.

El volumen II desarrolla la Parte Especial del Derecho Ambiental, y se puede estructurar en siete bloques, dedicados a las aguas, la atmósfera, el suelo, los residuos, el ruido, la prevención de riesgos y la energía nuclear. Debe destacarse que, de los diecisiete capítulos del volumen, seis estudian el agua y cuatro la atmósfera, coherentemente con la extensión del concepto jurídico de ambiente defendido por el autor.

El primer bloque está dedicado a las aguas y ocupa los capítulos X a XV y

(4) Estos artículos reciben una más amplia y rigurosa redacción en el Tratado de Unión Europea firmado en Maastricht.

un tercio del total de las páginas del volumen.

El capítulo X se titula «Contaminación de las aguas continentales» y es una de las mejores muestras del enfoque pluridisciplinar que inspira toda la obra, pues aborda aspectos culturales, estadísticos, científicos, administrativos y económicos del principal problema del líquido elemento en nuestros días. Comienza evocando brevemente su importancia en todas las culturas a lo largo de la Historia y demuestra, con informes y cifras, la limitación de los recursos aprovechables por el hombre y su desigual distribución geográfica. Tras ello da una visión general de la polución de las aguas, estudiando su concepto, agentes y factores determinantes. Y prosigue analizando las modalidades de intervención pública en la materia, los criterios de control, las modernas estrategias de lucha contra la contaminación y las posibles reacciones jurídicas de los afectados por ella, para terminar exponiendo los diferentes sistemas de financiación de los costos del uso y depuración de las aguas.

La administración de los recursos hídricos es el tema abordado en el siguiente capítulo, que contiene el examen de los sistemas de organización adoptados en diferentes países, condicionados por su geografía física y por su estructura política territorial. Además, menciona brevemente las formas de participación de los usuarios en la gestión del agua, analiza las distintas técnicas de provisión de estos servicios por el sector privado (cuya creciente implantación necesita una reflexión profunda, a juicio del autor) y alude, finalmente, a los diversos sistemas empleados para la conservación cuantitativa y cualitativa de este recurso.

El saneamiento merece un capítulo propio, el XII, que el Profesor MARTÍN MATEO divide en dos apartados. En el primero, de carácter técnico-científico, conceptúa esta actividad como la retirada de la carga contaminante contenida en un efluente líquido y describe minuciosamente los sistemas utilizados en el tratamiento y el alcantari-

llado, terminando con una estadística de los equipamientos disponibles a escala mundial y en España. En el segundo, de carácter jurídico, presenta las competencias municipales en la materia, impuestas por la legislación vigente en la práctica totalidad de los países, incluido el nuestro, y por la Directiva 91/271 de la CEE, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, de la que realiza un profundo y crítico análisis. Añade un detenido estudio del régimen económico del saneamiento, basado en el canon de vertido, cuya gestión por entes estatales, autonómicos y locales produce disfunciones acerba e irónicamente puestas de relieve, y termina exponiendo las reformas necesarias para solucionar estos problemas.

Tras los tres capítulos anteriores referidos a cuestiones comunes a todas las aguas continentales, el Profesor MARTÍN MATEO divide éstas en aguas superficiales, subterráneas y zonas húmedas, para abordar mejor sus concretos problemas jurídicos. Las primeras son objeto de estudio en el capítulo XIII, que el autor inicia con unas atinadas reflexiones sobre la función del Derecho Ambiental en la tutela de la calidad de las aguas. A continuación analiza pormenorizadamente todos los ordenamientos que confluyen para conseguir esa tutela. El internacional queda reducido a algunos acuerdos bilaterales o multilaterales de escasa eficacia práctica. El Derecho Comunitario, apoyado por los cuatro Programas de Acción sobre el ambiente, ha hecho especial hincapié en la regulación de los vertidos de sustancias peligrosas, clasificadas en dos listas (negra y gris), pero también en los vertidos no intrínsecamente tóxicos (v. gr., detergentes), acentuando su protección en las aguas de consumo humano, de baño y piscícolas, y ha utilizado predominantemente las Directivas para permitir a los Estados unos mayores márgenes de actuación. Con especial detenimiento se estudia el Derecho español, basado en la Ley de Aguas de 1985, que ha asimilado la normativa comunitaria. Su distribución de competencias ha sido perfilada por la STC 227/1988, desta-

cando a nivel estatal la recientemente creada Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente y, a nivel autonómico, la posible equiparación de competencias entre todas las Comunidades según el Pacto Autonómico firmado en febrero de 1992. La ordenación de vertidos es análoga a la de la CEE, pues gira en torno a la figura de la autorización, con un sistema de doble lista, unos vertidos no sometidos a autorización y las mismas aguas especialmente protegidas. Con un amplio estudio de la responsabilidad civil, penal y administrativa —art. 98 de la Ley de Aguas— y del régimen sancionador, se cierra el capítulo.

A las otras dos partes, aguas subterráneas y zonas húmedas, les dedica el Profesor MARTÍN MATEO el capítulo XIV. Una sorprendente estadística de la importancia de las primeras, reforzada con argumentos científicos (5), hace que el autor exija una mayor protección y que destaque la imprescindible intervención pública para corregir los dos principales problemas que afectan a estas aguas: los vertidos y la sobreexplotación. Por último, tras analizar minuciosamente el entramado de competencias administrativas en la materia (que recomienda simplificar con una unificación de poderes), reseña la incipiente jurisprudencia sobre la compensación de daños, basada en el principio contaminador-pagador. En cuanto a las zonas húmedas, el autor ofrece algunas precisiones conceptuales y terminológicas antes de enumerar las diversas leyes que las han definido y que culminan en las actuales Leyes de Aguas y de Costas. Después celebra la sustitución de los planteamientos erradicadores por los conservadores y estudia detenidamente el ordenamiento internacional, cuyos comienzos obedecieron al deseo de pro-

(5) Algunos científicos afirman que el 77 por 100 de las aguas no marinas están contenidas en los casquetes polares y los glaciares, el 22 por 100 serían aguas subterráneas y el resto se repartiría entre ríos, lagos y atmósfera. Así, SPIEDEL, *Perspectives on water uses and abuses*, Oxford University Press, Nueva York, 1988.

teger a las aves migratorias. Y termina el capítulo con una amplia exposición de la normativa española, que presenta abundantes similitudes con las de las aguas superficiales y subterráneas; pero con especialidades en los ordenamientos confluentes y en la incidencia tanto de la planificación territorial como de la legislación sobre espacios naturales.

El último capítulo dedicado a las aguas estudia las de los mares y océanos. Comienza clasificando los principales agentes contaminantes y examinando los Convenios internacionales suscritos por España y convertidos en legislación nacional. Tras ello alude brevemente a la prevención de la contaminación en el Mar Mediterráneo y expone con amplitud la normativa europea en la materia, que se sustenta sobre un sistema equiparable al de las aguas continentales (6). Termina con un amplio estudio de la normativa española, que se ajusta a las disposiciones internacionales, aunque presenta algunas complicaciones derivadas de las competencias autonómicas y del deslinde entre la Ley de Costas de 1988 (norma básica en estos temas) y la de Aguas de 1985.

El primer capítulo del bloque dedicado a la atmósfera lleva por título «contaminación atmosférica» y presenta una estructura paralela a la del primer capítulo del bloque de las aguas. El Rector de la Universidad de Alicante lo inicia con una breve descripción de sus características naturales y de sus relaciones con la civilización humana, puntualizando al respecto que «la contaminación atmosférica en el sentido que aquí nos preocupa es consecuencia de la acción del hombre, y más concretamente de su esfuerzo productivo, organizado, pero mal encauzado, en el seno de la civilización industrial» (pág. 249). Tablas con las cifras de contaminación en algunos episodios históricos y actuales, así como

(6) Sobre la normativa europea debe tenerse en cuenta el riguroso estudio de VALERIO, *La legislación europea del medio ambiente. Su aplicación en España*, COLEX, Madrid, 1991.

una esperanzadora alusión a la capacidad de reacción del sistema global, dan paso a un documentado estudio de los agentes contaminantes, que incluye el análisis del proceso emisión-inmisión y una serie de dispositivos correctores. Termina el capítulo con una panorámica de las distintas vertientes (meteorológica, sanitaria, económica...) que presenta este problema.

Ya con un enfoque jurídico, el capítulo XVII nos ofrece un análisis de las medidas administrativas para el control de la contaminación atmosférica. Con curiosos precedentes en el siglo IX, nuestro Derecho siempre se ha ocupado, con creciente rigor, de este problema, hasta culminar con la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 1972 que, pese a su gran calidad técnica, se ha visto reformada por la incidencia de la normativa comunitaria y por el esquema de distribución territorial de poderes introducidos por la Constitución de 1978. Precisamente esta distribución de competencias es ampliamente estudiada, tanto en el Derecho comparado como en el nacional. También encontramos un apartado predominantemente técnico dedicado a los niveles de inmisión, a los sistemas (redes) de información sobre la misma y a las consecuencias jurídicas de las calificaciones que reciben los lugares contaminados: zonas de atmósfera contaminada, zonas en situación de emergencia y áreas sensibles (consecuencias que pueden llegar al castigo por delito ecológico, como sucedió en la STS de 19-XI-1990). La última sección trata el novedoso y preocupante problema de la contaminación del ambiente interior de los edificios, tanto en fábricas como en todos los que utilizan aire acondicionado o determinados aislantes, y entre los que llegan a incluirse las viviendas, afectadas, entre otros problemas, por el del cancerígeno gas radón.

Si en el capítulo XVII se estudiaban las técnicas de control de las inmisiones, en el XVIII se abordan las complementarias; es decir, las de control de las emisiones. En un primer apartado, el autor examina detenidamente los niveles admitidos de emi-

sión en varios sectores: industrias en general, actividades específicas (como las grandes instalaciones de combustión), vehículos de motor y hogares. En el segundo describe las intervenciones sobre los procesos de producción, las cuales «tratan de evitar la contaminación desde sus orígenes, controlando el que los medios técnicos empleados incorporen tecnología adecuada que evite indeseadas emisiones» (pág. 363). Entre esas intervenciones destacan las autorizaciones para industrias de nueva instalación y la homologación de prototipos de vehículos destinados a su producción en serie. A continuación analiza la normativa que regula el control de los componentes de los combustibles (donde aparece la polémica gasolina sin plomo y su complemento, el catalizador). El último apartado se dedica a otras acciones económicas que pueden adoptar las autoridades, que incluye estímulos positivos, pero también negativos, así como al resarcimiento de los daños ocasionados por la contaminación atmosférica por la vía jurisdiccional, tanto civil como contencioso-administrativa.

El último capítulo de este bloque trata uno de los temas de mayor importancia para todos los actuales habitantes del planeta: la contaminación transnacional. En una primera sección, el Profesor MARTÍN MATEO enumera tanto los caracteres del problema (universalidad, interrelación y gravedad) como las principales reacciones científicas y jurídicas suscitadas a nivel internacional. En la segunda explica el deterioro de la capa de ozono y las medidas previstas para detenerlo, eliminando progresivamente los clorofluorocarbonos (CFC) que lo producen. En la tercera se estudia el efecto invernadero, con la misma sencillez repleta de rigor científico que preside todo el libro. La trayectoria del clima en la Tierra ha sufrido alteraciones naturales a lo largo de la Historia; pero las que sufre hoy en día «son sumamente importantes, han sido motivadas por causas antrópicas y sólo por aquí (intervención humana) vendrá el remedio» (pág. 408). Las consecuencias de un cambio climá-

tico son discutidas por los científicos, aunque parece haber acuerdo en sus efectos sobre los comportamientos humanos productivos y sobre el aumento (mayor o menor) del nivel de las aguas oceánicas. El autor expone una larga serie de medidas correctoras adoptables, pese a las dificultades técnicas y sociales que suscitan. Y acaba lamentando la insuficiencia de la reacción jurídica frente a estos problemas, aunque apunta unos esperanzadores atisbos de concienciación internacional. El último fenómeno analizado es la lluvia ácida, conocido desde 1872. Una amplia descripción de las reacciones químicas que lo producen y de las zonas más afectadas precede a la enumeración de las intervenciones correctoras a nivel mundial y de la CEE. Para cerrar el capítulo, el Profesor MARTÍN MATEO apela, como ya hiciera al inicio del libro, a una redistribución mundial de los beneficios y costes sociales de la energía como única solución éticamente admisible al problema de la contaminación atmosférica.

El suelo es el tercer elemento natural que estudia el autor, pese a no incluirlo en su concepto jurídico de ambiente. Un solo capítulo, el XX, aglutina el enfoque científico, jurídico y problemático-singular que merecían capítulos separados en las aguas y la atmósfera. El primer enfoque citado contiene unas precisiones conceptuales, una descripción de los antecedentes y de la situación actual de las alteraciones de la litosfera y un análisis de las funciones del suelo en el sistema ambiental, destacando las desempeñadas en la dinámica de la contaminación. El segundo enfoque revisa las técnicas jurídicas que confluyen en la protección del suelo: las limitaciones al estatuto de la propiedad, la ordenación del territorio y la disciplina ambiental. En esta última, el autor afirma que «la promulgación de una ley global sobre el suelo resultaría inviable e incluso perjudicial (...) lo cual no debe impedir la adopción de las necesarias medidas de coordinación» (pág. 478). El último enfoque comienza examinando el problema de la erosión, deteniéndose en las actuaciones públicas genera-

les emprendidas en la CEE y en España, y en algunas actuaciones concretas, como las llevadas a cabo para la protección de las áreas mediterráneas, de las zonas de agricultura de montaña y en la lucha contra los incendios. Analiza después los graves efectos de los productos químicos empleados en las prácticas agrícolas y concluye revisando los perjuicios que la industria y la minería suponen para el suelo (7).

El bloque dedicado a los residuos consta de dos capítulos: el XXI, Residuos Sólidos Urbanos, y el XXII, residuos especiales. El primero comienza con una visión general de los residuos sólidos urbanos en el mundo, que incluye su definición y caracterización, estadísticas de su producción en diferentes países y las soluciones dadas a su vertiginoso aumento a nivel internacional y en algunos Estados europeos. A continuación describe las grandes líneas maestras de las políticas públicas que inciden sobre estos residuos, deteniéndose en el régimen jurídico de su gestión. Y termina analizando la normativa española en la materia, en la que destaca la distribución de competencias, el concepto legal de residuo sólido urbano, las fases de la gestión —en especial, su aprovechamiento—, la financiación y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre este problema.

El segundo se inicia con unas advertencias sobre las denominaciones, los conceptos y las características de los residuos especiales a nivel mundial. Tras ello se estudian los sistemas normativos utilizados para el control y la eliminación de dichos residuos en el ámbito internacional, en la CEE y en España. Por último, menciona el Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos y sus dificultades de aplicación.

El ruido, la contaminación sonora,

(7) Estos problemas revisten tal gravedad en España que el autor afirma: «las Naciones Unidas han reiterado en varias ocasiones el riesgo de desertificación en España, que ocupa el primer lugar europeo en esta escala. Podemos afirmar que éste es, en estos momentos, el problema ambiental número uno de nuestro país» (pág. 462).

ha sido objeto de preocupación ya desde la antigüedad por sus indudables efectos negativos; si bien, como matiza el Profesor MARTÍN MATEO: «a diferencia de otras contaminaciones, el ruido alcanza esencialmente sólo al hombre y, en general, no deteriora de forma constante su entorno» (pág. 602, capítulo XXIII). Varias definiciones de este fenómeno, la determinación de sus niveles, sus agentes, la incidencia en España y los efectos sobre el hombre y la economía, preceden a un estudio de los dispositivos jurídicos hasta ahora ensayados para la protección contra el mismo. Y concluye destacando la necesidad de la intervención administrativa en todas las fases de la perturbación acústica para defender el derecho público al silencio, con apoyo en títulos de legitimación que sustituyan al ya superado del orden público, como podrían ser la protección del medio ambiente, de la calidad de vida, de la salud o, como ha expuesto brillantemente el Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, de la intimidad personal (8).

El capítulo XXIV, dedicado a la prevención de riesgos ambientales, ofrece el estudio pormenorizado de las medidas legales que afectan, tanto en la CEE como en España, a las sustancias químicas ambientalmente peligrosas, a la prevención de las catástrofes naturales (regulada en nuestro país por la Ley 2/1985, sobre Protección Civil) y a los accidentes mayores en procesos industriales singulares (cuya normativa nacional se basa en los Reales Decretos 886/1988, de 15 de julio, y 952/1990, de 29 de junio).

El último bloque de la obra es el referido a la energía nuclear y la radiactividad. El Profesor MARTÍN MATEO lo divide en dos capítulos: el XXV, «Las radiaciones ionizantes», y el XXVI, «Derecho nuclear y de la radiac-

(8) El Profesor MARTÍN-RETORTILLO se ha ocupado magistralmente de este problema en diversas ocasiones. Resultan muy de destacar sus artículos *La defensa contra el ruido ante el Tribunal Constitucional y El ruido en la reciente jurisprudencia*, aparecidos en los números 115 y 125, respectivamente, de esta REVISTA.

tividad». En el primero realiza un estudio pluridisciplinar de las citadas radiaciones, refiriéndose, con su habitual claridad y rigor, a los aspectos científicos, económicos, técnicos, sociales, sanitarios, sociológicos y políticos de las mismas.

En el segundo, ya plenamente jurídico, se abordan los problemas de Organización administrativa, tanto en varios países como a nivel internacional (donde destaca el EURATOM), además de en España, donde el órgano rector es el Consejo de Seguridad Nuclear, creado por la Ley 15/1980, de 22 de abril. También se analizan las formas de control en todas las fases del problema: se inician con la prevención radioecológica, continúan en la más polémica —la instalación de las centrales nucleares—, pasan por la supervisión del funcionamiento y por los planes de emergencia y llegan a la vigilancia de los residuos. Termina el capítulo, tras aludir a los umbrales admisibles de radiactividad y a otras medidas de control (inspecciones, sanciones y responsabilidades), proclamando a la fusión nuclear como única alternativa energética válida a medio plazo.

Como colofón a la obra, el Profesor MARTÍN MATEO, que ha asistido, como miembro de la Delegación oficial española, a la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro entre los días 3 y 14 de junio de 1992, nos expone un balance global de esta Cumbre, cuyos resultados califica de limitados pero prometedores (9). Plantea también las dificultades que los Tratados y Programas firmados habrán de superar para lograr su plena eficacia jurídica y práctica, y concluye reproduciendo la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, a su juicio, el logro más positivo de la Conferencia.

La valoración global del libro del

(9) Se confirman así las sospechas del autor, expuestas inmediatamente antes de la Conferencia en su artículo *Ante la Cumbre de Río de Janeiro*, publicado en «El País» el 2 de junio de 1992.

Profesor MARTÍN MATEO debe ser altamente positiva. Ha de reconocerse y alabarse el ingente esfuerzo recopilador, sistematizador y de síntesis que ha permitido al autor manejar un amplísimo acervo de fuentes, de las que se da generosa cuenta en las abundantísimas notas a pie de página (de donde se puede extraer una utilísima y exhaustiva bibliografía). Debe destacarse también la enorme capacidad intelectual demostrada al manejar con soltura tantos conocimientos multidisciplinarios y exponerlos de modo tan preciso y accesible para juristas y no juristas. Ha de tenerse en cuenta, además, su rigurosa actualización —puesta de relieve no sólo en esa acertada «guinda» que es el epílogo referido a la Cumbre de Río (junio de 1992), sino también a lo largo del texto y de las notas— y la acertada presentación en dos volúmenes, muy manejables, sólidamente encuadrados y con caracteres de cómoda lectura. Por todo ello, esta obra del Rector de la Universidad de Alicante constituye un sólido cimiento en el edificio del Derecho ambiental español y es de obligada lectura para todos aquellos juristas y no juristas que deseen iniciarse o profundizar en el conocimiento de este cada día más inminente Derecho.

Sebastián Félix UTRERA CARO

NIETO GARCÍA, Alejandro: *Bienes Comunes de los Montes de Toledo*, Monografías Cívitas, Madrid, 1991, 383 págs.

### I

«El objeto de este libro es clarificar la situación jurídica de unos montes de gran extensión situados en el término municipal de Los Yébenes (Toledo), que fueron un tiempo objeto de aprovechamiento comunal del vecindario y que ahora se explotan individualmente por quienes afirman ser sus propietarios o, más exactamente todavía: su

utilización es muy confusa, puesto que los vecinos siguen realizando en ellos actos de ocupación y disfrute, como tradicionalmente venían haciéndolo, aunque en ocasiones tropiezan con la oposición de los guardas y empleados de empresas anónimas que allí han instalado cotos de caza y recreo.»

Así comienza Alejandro NIETO su libro sobre los Montes de Toledo. Señalando el objeto de éste, la clarificación de la situación jurídica de estos montes. A modo de resumen, adelantaremos que el problema se plantea porque una serie de particulares pretenden ser los propietarios de ellos. Sin embargo, según la tesis del autor, esto no es posible, ya que nos encontramos ante un supuesto de bienes comunales, por naturaleza inalienables, lo que ilegítima y choca con las pretensiones de apropiación actuales por estos particulares que tratan de sustraer el aprovechamiento de estos montes a quienes legalmente corresponde: el común de los vecinos de un pueblecito llamado Los Yébenes.

Al objeto de demostrar la tesis básica de que los Montes de Toledo pertenecen al común de los vecinos de Los Yébenes sirve toda la estructura del libro, perfectamente sistematizado en *tres partes*. La primera de éstas analiza la historia jurídica de los Montes de Los Yébenes (hasta la pág. 91). Historia que es de singular relevancia para la determinación, en una segunda parte, de la calificación jurídica de éstos (hasta la pág. 154). Como ya se ha adelantado, la conclusión a que llega NIETO es que se trata de bienes típicamente comunales, con lo que son insusceptibles de apropiación por los particulares. Pero el problema se suscita porque, al margen de toda legalidad, los ya citados particulares han accedido al Registro de la Propiedad y han inscrito títulos de propiedad de cuotas de los montes. Por eso, en una tercera parte (hasta la pág. 211), se analiza la eventual subsanación por parte de estos particulares del título originario defectuoso, y en concreto la relevancia de la inscripción de estos títulos en el Registro, y la posibilidad de que los particulares, pese a la invalidez del tí-

tulo originario, hubieran consolidado su propiedad por medio de la usucapión. Ni la usucapión ni el Registro, según la tesis del autor, han permitido que estos montes hayan dejado de pertenecer, como bienes comunales que son, al Ayuntamiento y al común de los vecinos de Los Yébenes.

Y a toda la apasionante historia de los Montes de Los Yébenes y su calificación jurídica se añade un apéndice documental, de indudable interés, en que se recogen los documentos encontrados en el archivo municipal de Los Yébenes y que han servido para reconstruir la historia jurídica de estos montes.

## II

Sin ánimo de entrar en excesivo detalle, vamos a continuación a desarrollar las ideas básicas que se desprenden de la obra de NIETO.

1. La primera parte, ya lo hemos dicho, analiza la historia jurídica de los Montes de Los Yébenes, extraída del archivo del citado municipio.

La historia de los Montes de Toledo es muy similar a la historia de los montes de muchos otros municipios en España. Al amparo de la desamortización ilustrada, y en concreto de una Real Provisión de 1770 y una Real Orden de 1827, se disuelve la Mancomunidad en que antes se integraban los Montes de Toledo y una parte de éstos se atribuye al Ayuntamiento de Los Yébenes, mediante la constitución de un censo enfitéutico, en que el titular del dominio directo será el Ayuntamiento de Toledo.

Más adelante, aprovechando la Ley Madoz de 1855, el común de los vecinos de Los Yébenes redime el censo y pasa a ser titular de los montes.

Interesa destacar que desde la constitución del censo los montes van a ser objeto de aprovechamiento comunal por el vecindario sin que esta circunstancia se viera interrumpida por la reedición del mismo. Lo que va a influir sustancialmente a la hora de determinar la calificación jurídica de los montes, como veremos más adelante. La

situación es, pues, relativamente clara en ese momento, y en concreto hasta 1876: los montes pertenecen al común de los vecinos de Los Yébenes.

Pero en 1876 se procede al repartimiento de los montes entre los vecinos, mediante sorteo notarial. La intención —ilegal, sin embargo— de este repartimiento fue, a todas luces, la de privatizar la propiedad de los montes, esto es, sustraerlos de su tradicional aprovechamiento comunal y transformarlos en terrenos de propiedad privada.

No obstante, se consiguió evitar este indeseable efecto, en cuanto que, solicitada la autorización administrativa para formalizar el reparto de los montes, el Ministerio de Gobernación, mediante una Real Orden de 1882, no aprobó más que el reparto de los aprovechamientos, y no el de la propiedad, de forma que la titularidad de los montes seguirá correspondiendo al común de los vecinos de Los Yébenes. La maniobra de los que promovieron el reparto se vio así frustrada por una afortunada y oportuna intervención administrativa; en palabras de NIETO, «un admirable ejemplo del valor de la tutela administrativa, hoy tan denostada».

Sin embargo, con absoluto desconocimiento de la Real Orden citada, una serie de comuneros adquirió las cuotas del resto, como si se hubiera producido el reparto de la propiedad, y procedió a inscribir sus títulos en el Registro de la Propiedad. Pero lo más grave de todo el asunto es que, con la entrada (ilegal, ya lo hemos visto) de los montes en el tráfico jurídico privado, han tenido lugar una serie de enajenaciones en cadena cuya consecuencia ha sido que ya no se trata de que algunos vecinos estén afirmando su propiedad sobre estos terrenos comunales, sino que los actuales poseedores no tienen ninguna relación con el vecindario, son personas absolutamente extrañas a Los Yébenes. Los montes han acabado, pues, en manos ajenas a los vecinos y absolutamente desconocidas de éstos.

Si una reflexión se puede hacer acerca de la historia jurídica de los Montes de Los Yébenes es que su evolución

pone una vez más de relieve, a nuestro entender, la inmensa frustración que supuso para las clases más necesitadas la desamortización del siglo XIX. Nos encontramos ante un nuevo ejemplo de lo que ha sido denunciado una y otra vez por los estudiosos del tema: la llamada desamortización «liberal» no permitió a la población rural —salvo en muy raras ocasiones— acceder a la propiedad. Esto, repitamos, ha sido puesto de relieve por todos los estudiosos y comentaristas de la desamortización (desde J. COSTA en su día hasta TOMÁS Y VALIENTE en la actualidad). De la misma forma que también ha sido puesto de relieve una y otra vez un fenómeno aún más grave: el inmenso despojo de los bienes comunales que supuso la desamortización.

Es cierto que la Ley de 1.º de mayo de 1855 incluía entre las excepciones a la desamortización «los terrenos que son hoy de aprovechamiento común, previa declaración de serlo hecha por el Gobierno, oyendo al Ayuntamiento y Diputación Provincial respectivos». Pero esta excepción exigía un trámite larguísimo, de forma que fueron muchos los bienes comunales que la legislación desamortizadora arrastró consigo, privando a numerosos municipios rurales de la base y sustento de su agricultura y ganadería. Como ya en su día señaló Cirilo MARTÍN-RETORTILLO (en *Cuestiones jurídico-fiscales sobre los montes de los pueblos*, Barcelona, 1944, pág. 9), refiriéndose a la desamortización forestal, «la aplicación de las Leyes desamortizadoras causó una perturbación extraordinaria y, sobre todo, quebrantos irreparables en la economía municipal con daño inmenso en el vecindario de aquellos pueblos cuyos montes fueron enajenados». No sorprenda, pues, que se haya calificado la operación desamortizadora de «inmensa... liquidación patrimonial sin precedente alguno en la Historia» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, en «Anuario de Derecho Civil», 1976, pág. 290; cit. por BOCANEGRA, *Los Montes Vecinales en mano común, naturaleza y régimen jurídico*, IEAL, Madrid, 1986, pág. 30).

Sin embargo, sería excesivo culpar tan sólo a la desamortización de la situación en que ahora se encuentran los Montes de Los Yébenes. No olvidemos que aquí no se siguió el método de la venta a la hora de desamortizar: los Montes de Los Yébenes no fueron obligatoriamente enajenados a manos extrañas. Aquí se siguió un segundo mecanismo de desamortización: la redención de censos. Este, al estar dirigido específicamente a quienes poseían y labraban la tierra, pudo canalizar mejor los recursos de la población agrícol y permitió en algunas zonas, sobre todo al norte de la Península, que los labradores se convirtiesen en plenos propietarios de unas tierras hasta entonces gravadas con censos. De esta manera, en Los Yébenes los vecinos, a través del mecanismo de la redención, se hacen propietarios de los Montes de Toledo. Esto es, gracias a la legislación desamortizadora acceden en un primer momento a la propiedad de la tierra. Sin embargo, muy pronto, ya en 1876, como se ha referido, surgieron quienes por medio de maniobras como el repartimiento intentaron concentrar la tierra en unas pocas manos y privar así al pueblo de su recién adquirida propiedad. Y no se crea que el fenómeno es exclusivo del caso que analizamos. Las usurpaciones de montes públicos han sido tan frecuentes que han motivado incluso la conocida referencia de la Exposición de Motivos de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 a los «ataques y segregaciones (a la propiedad forestal pública salvada de la desamortización) que realizaron avisados y logrerros, manejándose hábilmente en el entresijo de disposiciones, preceptos y procedimientos».

Lo que viene a significar, en nuestro caso, que ni aun a través del mecanismo de la redención de censos se va a conseguir que las clases más necesitadas accedan a la propiedad. Ni aun cuando la desamortización se dirigía específicamente a los labradores o aquellos que aprovechaban directamente la tierra, ni aun cuando éstos eran los únicos que de acuerdo con la Ley podían adquirir la titularidad de ésta, se ha conseguido evitar su concentra-

ción en manos de las clases más acaudaladas. Bien directamente, por medio de la venta, bien a través de maniobras paralegales, como ha ocurrido en el caso de Los Yébenes, el efecto último de la desamortización ha sido, para los que aprovechaban las tierras, como mucho una inmensa sensación de frustración.

Así, hemos de concluir, una vez más se ha hecho realidad lo que tantas veces se ha repetido: «salvo excepciones rarísimas, los campesinos no propietarios no accedieron a la propiedad de la tierra a través del proceso desamortizador» (TOMÁS Y VALIENTE, *El proceso de desamortización de la tierra en España*, en «Agricultura y Sociedad», núm. 7, 1978, pág. 28).

2. En la segunda parte del libro, una vez analizada la historia de los montes, se determina la naturaleza jurídica de éstos. Se analizan, en concreto, las tres únicas posibilidades existentes: la propiedad privada individual de los montes, la propiedad colectiva del común de los vecinos (montes vecinales en mano común) y bienes comunales.

La primera es rechazada, en cuanto que no fueron los vecinos individualmente considerados los que adquirieron los montes: sólo eran redimibles, según la Ley Madoz, los censos de titularidad colectiva, y precisamente sólo eran redimibles de manos del común y no de los particulares. La titularidad de los Montes corresponde, pues, tras la redención, por imperativo de la Ley de 1.º de mayo de 1855, al pueblo o el común de los vecinos de Los Yébenes. Lo que excluye en principio toda idea de propiedad privada individual tanto divisa como indivisa.

De forma que los Montes de Los Yébenes se han de considerar necesariamente de titularidad colectiva. Y en este punto se plantea NIETO si se trata de montes vecinales en mano común o de bienes comunales.

Para resolver esta cuestión hace previamente un estudio de la figura de los montes vecinales en mano común, ya que no existe —señala NIETO— un cuerpo doctrinal pacífico y conocido sobre

éstos «sin desconocer por ello el valor de las monografías que en los últimos años se han dedicado al tema».

Los montes vecinales en mano común son, nos dice NIETO, creación jurisprudencial; son, como en la misma línea señala BOCANEGRA, «obra de una jurisprudencia civil extraordinariamente sensible a la realidad social del norte y noroeste de España» (*op. cit.*, pág. 36). Efectivamente, los montes vecinales en mano común no fueron expresamente reconocidos por la legislación hasta la Ley de 27 de julio de 1968. Y, sin embargo, antes de esa fecha, ya la jurisprudencia había declarado que «en Galicia, igual que en Asturias, existen montes llamados vecinales que cual su nombre indica pertenecen a todos los vecinos... terrenos de propiedad colectiva... que, sin constituir una comunidad de tipo romano, a través del tiempo y por prescripción, los habitantes de los pueblos, lugares, parroquias hacen suyos en comunidad germánica... y cuya nota más característica es la de la permanencia en la indivisión» (Sentencia de la Audiencia Territorial de La Coruña de 3 de junio de 1963, cit. por NIETO). El motivo de esta sensibilidad judicial a la realidad social de estas regiones es, como explica NIETO, que «la Jurisprudencia se percató a primeros de siglo de que en Galicia (y regiones próximas) existían unos montes que no podían considerarse comunales típicos, dado que no todos los vecinos tenían derecho sobre ellos, sino solamente los de una parroquia determinada», lo que es consecuencia a su vez de la dispersión de la población en Galicia, como explica R. MARTÍN MATEO en su Prólogo a *Los Montes Vecinales...*, de BOCANEGRA (vid. BOCANEGRA, *op. cit.*, pág. 13).

En 1968, los montes vecinales en mano común fueron expresamente acogidos por la legislación. Pero, como relata BOCANEGRA (*op. cit.*, págs. 74 y ss.), la Ley de 27 de julio de 1968 era enormemente ambigua respecto a la titularidad de los montes. Así, aunque señalaba que los montes vecinales en mano común eran de propiedad privada, les imponía tal cantidad de intervenciones administrativas que una par-

te de la doctrina señaló que se trataba de montes públicos por razón de su pertenencia (NIETO, en *Ley de montes vecinales en mano común de 27 de julio de 1968*, núm. 57 de esta REVISTA, pág. 360). Y, por eso, para salir al paso de tales ambigüedades y de los numerosos problemas que éstas plantecaban, la Ley del 68 fue derogada y sustituida por la Ley 55/88, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común, que ya se pronuncia de forma rotunda acerca de la titularidad privada de los montes vecinales. Y deja bien claro también, como ya había puesto de relieve la Jurisprudencia, que la característica más relevante de estos montes es la de basarse en la idea de la comunidad germana o en mano común (*Gemeinschaft zur gesamten Hand* o *Gesamteigentum*).

Una vez analizada la figura de los montes vecinales en mano común, pasa NIETO a demostrar que en el caso de Los Yébenes no concurren las notas características de los montes vecinales, en que precisamente el titular es una agrupación vecinal en su calidad de grupo social y no como entidad administrativa (art. 1 de la Ley de Montes Vecinales en Mano Común). Los montes vecinales son, pues, tras la Ley de Montes Vecinales de 1980, propiedades privadas por definición legal, aunque tengan numerosos rasgos administrativos (son indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables).

Mientras que en el caso de Los Yébenes la titularidad corresponde al «Ayuntamiento y al común de los vecinos», esto es, a una entidad administrativa: el municipio. Con lo que no cabe la clasificación como montes vecinales y sí como bienes comunales típicos. NIETO apoya su tesis con una serie de decisiones jurisprudenciales sobre casos en que el supuesto de hecho era muy semejante al de Los Yébenes y en que el Tribunal Supremo ha declarado la naturaleza comunal del bien (vid. la diferente opinión que merece la misma jurisprudencia a NIETO en la obra que analizamos y a BOCANEGRA, *op. cit.*, págs. 87 y ss.). Sin embargo, apunta NIETO, aun cuando los

Montes de Los Yébenes fuesen calificados como montes vecinales en mano común, eso no tendría ningún tipo de consecuencias para las conclusiones a que aquí se llegará. Y es que, al igual que los bienes comunales, los montes vecinales en mano común, ya lo hemos dicho, son inalienables, indivisibles e imprescriptibles. Lo que ilegítima en todo caso, a lo que aquí nos interesa, los intentos de su apropiación por una serie de particulares.

3. Así, demostrada la naturaleza comunal de los montes, resulta que el título de los poseedores actuales es inválido, como se acaba de apuntar.

Pero en la tercera parte del libro se plantea NIETO si esta invalidez originaria de los títulos ha sido subsanada, bien a través de la inscripción de éstos en el Registro de la Propiedad, bien mediante el transcurso del tiempo.

Al primer punto, la inscripción en el Registro, le dedica NIETO un estudio bastante minucioso y extenso (págs. 161 a 197). Esto se debe, como él mismo señala, «a una razón práctica elemental». Y es que ocurre que la mayor parte de los terrenos de los Montes de Los Yébenes están inscritos a favor de titulares individuales en el Registro de la Propiedad. Lo que dificulta enormemente el problema. Ya que, como se ha venido analizando hasta ahora, «los actuales detentadores de los montes conflictivos tienen muy difícil la prueba del derecho material que les ampara... De aquí que presumiblemente hayan de defender su situación desvinculándose del derecho material para acogerse a la protección formal que les brinda el Registro». Por lo que resulta de gran interés destruir sus posibles alegaciones en este terreno.

Sin embargo, la inscripción en el Registro de estas personas no tiene consecuencias importantes para este caso concreto. Como bien advierte NIETO, aunque la inscripción en el Registro supone que entren en juego una serie de presunciones de extraordinaria importancia (fundamentalmente la presunción de legitimidad y la posesoria), éstas no son sino presunciones.

y como tales pueden ser destruidas en un juicio declarativo ordinario. En ningún caso, como la propia Ley Hipotecaria (en adelante, LH) señala, la inscripción convalidará «los actos y contratos que sean nulos con arreglo a las Leyes» (art. 33). Esto es, los privilegios registrales no son absolutos. Nos encontramos tan sólo ante presunciones *iuris tantum*, lo que significa tanto como que ha de prevalecer la realidad jurídica sobre la registral.

Pero, dejémoslo también apuntado, estas presunciones se convertirían en *iuris et de iure* con la aparición de un tercer adquirente, si se dieran los requisitos del art. 34 LH. Entonces, a diferencia de lo que ocurría en el caso anterior, prevalecería la realidad registral sobre la extrarregistral, y se consagraría una adquisición *a non domino* a favor de ese tercer adquirente. El art. 34 LH consagra, pues, la más fuerte protección registral. Algunos, señalamos a título anecdótico, afirman incluso que la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861, que creó el Registro de la Propiedad tal y como hoy lo conocemos, fue el mecanismo ideado por el legislador para proteger a los compradores de bienes desamortizados, a través de su art. 34 (A. FIESTAS LOZA, «La protección por la Ley de 8 de febrero de 1861, de los compradores de bienes eclesiásticos desamortizados», en *Desamortización y Hacienda Pública*, II, Madrid, 1986, págs. 653 y ss.). Sin embargo, parece claro que los requisitos del artículo 34 LH, como señala NIETO en la obra que comentamos, no alcanzan a los actuales poseedores de los Montes de Los Yébenes, dadas sus vinculaciones familiares y hereditarias.

Eso en primer lugar. Pero es que, además, se ha de recordar que el Ayuntamiento de Los Yébenes también tenía inscrito su derecho en el Registro de las Antiguas Contadurías de Hipotecas, y que, según el artículo 307 del Reglamento Hipotecario de 21 de junio de 1861,

«las inscripciones de los antiguos registros surtirán, en cuanto a los derechos que de ellas constan, to-

dos los efectos de las nuevas inscripciones, aunque carezcan de algunos de los requisitos que exigen los artículos 9 y 13 de la Ley, bajo pena de nulidad, y no se lleguen a trasladar a los nuevos registros».

De esta manera, si la inscripción practicada por el Ayuntamiento en el Registro de las Antiguas Contadurías de Hipotecas surte los mismos efectos que las nuevas inscripciones, se ha producido una doble inmatriculación. Que han conseguido los particulares introducir en el Registro vía artículo 205 LH, medio que ha sido siempre criticado por la doctrina, ya que no sólo propicia la doble inmatriculación, sino que ha llegado a ocasionar, como señala NIETO parafraseando a LACRUZ, «verdaderas estafas». En todo caso, la doble inmatriculación deberá resolverse en favor del Ayuntamiento y no del común de los vecinos de Los Yébenes, ya que su título no sólo es de mejor dominio, sino que además su inscripción ha sido previa a la de los presuntos «usurpadores».

A continuación se estudia si es posible que se haya consolidado el dominio en favor de los particulares por medio de la usucapión. Y a este respecto conviene recordar que los bienes comunales son y han sido siempre imprescriptibles. Este principio de imprescriptibilidad se ha recogido por la legislación española desde el siglo XIII hasta nuestros días (en que el citado principio ha sido constitucionalizado por el art. 132.1 de nuestra Norma Fundamental). Y esto se debe a una razón muy sencilla: los bienes comunales son bienes *extra commercium*, no susceptibles de apropiación y, por tanto, tampoco de posesión (art. 437 del Código Civil).

A pesar de la contundencia de estos argumentos —que serían más que suficientes por sí solos en el caso del llamado demanio «natural», en que no es imaginable la posesión «en concepto de dueño» que el Código Civil exige para la prescripción adquisitiva—, examina NIETO, una por una, exhaustivamente, cada una de las posibilidades de prescripción por parte de los

particulares. Posesión con buena fe y justo título, sin buena fe ni justo título, etc. Incluso se examina el supuesto de la prescripción inmemorial o centenario que revitalizó GARCÍA DE ENTERRÍA en sus conocidos *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Madrid, 1.ª ed., 1955, aunque ésta hoy no es aceptada por la mayoría de la doctrina.

Se hace referencia, a efectos también de usucapión, al artículo 8.5 del antiguo Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, que admitía la desafectación tácita de los bienes comunales, cuando hubieren dejado de utilizarse durante veinticinco años en el sentido de su destino comunal. De forma que, transcurrido ese tiempo, se transformarían en bienes de propios y serían, como tales, susceptibles de ser adquiridos por prescripción. Sin embargo, dice NIETO, el artículo 8.5 del antiguo RBCL era ilegal, por recoger una desafectación tácita que la Ley no permitía. Y es cierto que este artículo 8.5 nunca llegó a ser aplicado por el Tribunal Supremo, pero resulta más convincente la argumentación cautelar que a continuación hace NIETO, demostrando que, aunque se llegase a aplicar el 8.5 RBCL, no se cumplirían los requisitos de tiempo que exige la usucapión.

De tal manera, en ninguno de los casos que se analizan se dan los requisitos temporales ni materiales que el Código Civil exige para la prescripción.

4. Y así concluye el libro de NIETO, con la demostración de la tesis desde el principio afirmada: la naturaleza comunal de los Montes de Los Yébenes y su pertenencia al Ayuntamiento y a los vecinos de dicho municipio. Y, por consiguiente, la ilegalidad de los títulos de los poseedores actuales, ilegalidad que no ha podido ser subsanada por ninguno de los medios que la legislación española ofrece.

### III

Este libro, en suma, viene a añadirse al estudio del mismo autor sobre *Bie-*

*nes comunales*, de 1964, el mejor y más exhaustivo de cuantos se han escrito en España sobre el mismo tema, estudio que va a ser completado y puesto al día por la tesis doctoral defendida en Zaragoza en julio de 1992 por Eloy COLOM PIAZUELO, de la que se espera en breve su publicación.

Y nos recuerda Alejandro NIETO, una vez más, con esta obra, la subsistencia de una categoría de bienes, los comunales, en que, en feliz expresión de la Sentencia de 3 de junio de 1963, de la Audiencia Territorial de La Coruña, «nada es tuyo ni mío, todo es de todos». Bienes comunales que han conseguido no extinguirse, a pesar de todos los intereses económicos en juego, a pesar de los embates de la legislación desamortizadora. Probablemente haya, pues, que dar la razón a Alejandro NIETO, cuando afirma que «la conservación reliquial de los montes comunales es, pues, algo más que un problema jurídico; es una forma de vida que se resiste a dejarse aplastar por una clase que les es incompatible». Y es posible que haya que considerar ya los bienes comunales como reliquias pretéritas, pero como ya señaló Ramón MARTÍN MATEO en su día a propósito de los montes vecinales, «sucede que tanto las momias como las reliquias prehistóricas valen dinero» (en el Prólogo a BOCANEGRA, *op. cit.*, pág. 11). Y, efectivamente, los bienes comunales han sido siempre la garantía de la supervivencia de la población, y han constituido en los municipios rurales «base y sustento de la ganadería y, por ende, de su agricultura» (Cirilo MARTÍN-RETORTILLO, *op. cit.*, pág. 44).

En la actualidad, el caso de Los Yébenes se está ventilando ante los Tribunales (con inexplicable lentitud, por cierto: presentada la demanda en 1989, se ha conseguido dilatar los preliminares del juicio de tal manera que hasta abril de 1992 no ha sido contestada la demanda). Y es cierto que hay poderosos intereses financieros en juego, es cierto que poco tiene que hacer una pequeña corporación municipal frente a las grandes fuerzas económicas del país que representan los actuales poseedores de los montes. Pero no

## BIBLIOGRAFIA

es menos cierto que, en numerosas ocasiones, los Tribunales de Justicia han optado por el mantenimiento de estas formas ancestrales y entrañables de comunidad. Y en el caso de Los Yébenes es de esperar que también sea así.

Ana CRESPO HERNÁNDEZ

PEDRAZ PENALVA, Ernesto: *Constitución, Jurisdicción y Proceso*, Ed. Akal/Iure, Madrid, 1990, 395 págs.

Constitución, jurisdicción y proceso son las categorías aglutinantes que articulan un denso volumen en el que se recopilan y a la vez se autointegran diez estudios desde el hilo de continuidad que les proporciona la preocupación en ellos subyacente sobre esa triple y fundamental conexión conceptual.

El análisis de la jurisdicción en la teoría de la división de poderes precede al estudio sobre la jurisdicción como competencia y la jurisdicción como órgano, seguidos de los estudios sobre el significado y vigencia del jurado, el Poder Judicial en la Ley Orgánica de 1985, publicidad y proceso, la crisis de la justicia, el principio de proporcionalidad y el principio de oportunidad, y el estudio de las relaciones entre policía y justicia.

Cada uno de los estudios opera con la pormenorizada atención al análisis doctrinal desde la historia de las ideas, en una continua búsqueda de los elementos de contradicción o de coherencia con el análisis institucional y el desglose organizativo y operativo de la estructura y de los mecanismos jurisdiccionales, todo ello con una comprometida exposición argumental que opera con la dialéctica de unas notas que buscan la exhaustividad en las referencias.

La ponderación valorativa de las implicaciones multifactoriales del sistema jurisdiccional para la estructura y operatividad del Estado aglutina las distintas perspectivas sectoriales que el libro contiene, y hacen valer la trascendencia de las misiones constitucio-

nales del Poder Judicial como institución clave para la verosímil configuración del Estado Social y Democrático de Derecho.

Angel SÁNCHEZ BLANCO

ROBLES, Gregorio: *Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual*, Ed. Cívitas, Madrid, 1992, 212 págs.

En contraposición al filósofo del derecho Norberto BOBBIO, que afirma que el problema de los derechos humanos no es fundamentarlos sino realizarlos, Gregorio ROBLES, admitiendo que el «problema práctico» de los derechos humanos es realizarlos, dice que no por ello hay que eludir el tema de su fundamentación. Si es general la idea de que los derechos humanos merecen respeto y protección, también son constantes las violaciones a los mismos; por eso, si los teóricos pudieran con sus reflexiones fortalecer el cumplimiento de los derechos humanos, no sólo realizarían la labor científica y filosófica propia de su profesión, sino que también harían un servicio a la sociedad afianzando unas creencias generales y consiguiendo que su materialización sea más fácil: «fundamentar los derechos humanos no es un juego intelectual, sino una necesidad teórica y práctica» (pág. 16).

Este ensayo no sólo trata de los derechos humanos sino también de los deberes del hombre; es una reflexión sobre el arraigo que ambos conceptos han tenido y tienen en la actualidad, intentando explicar a través de la ética, la política, la psicología y la sociología cómo la reivindicación de los derechos ha ido arrinconando la idea de los deberes hasta al punto de conseguir una sociedad en la que el principio de felicidad, egoísta y utilitarista, ha marginado al principio de responsabilidad, solidario y universalista. Una de las tesis de este libro es precisamente recuperar para la ética el lugar que le corresponde en el seno de la sociedad.

ROBLES toma como punto de partida el análisis de la teoría moderna de los derechos humanos y luego analiza la forma en que ha sido asimilada socialmente.

Esta teoría surge dentro de la mentalidad moderna contractualista, en el seno del iusnaturalismo racionalista de corte individualista y utilitarista, y defiende la idea de que existen unos derechos humanos totalmente desconectados de los deberes. Esta concepción se ha ido asimilando lentamente y ha penetrado de tal manera con el paso del tiempo que ha llegado a ser asumida acríticamente, como algo evidente, que no necesita ser demostrado.

Para el autor, la teoría moderna de los derechos humanos surge en el siglo XVII, rompiendo con la mentalidad teocéntrica de la Escolástica, en la que el hombre tenía una serie de deberes para con Dios, en primer lugar, y también para con los demás hombres, y como consecuencia de ello se le reconocían algunos derechos. La mentalidad moderna, por el contrario, es antropocéntrica. La filosofía política individualista estudia al «hombre en abstracto», es decir, desligado del grupo social y que vive en el «estado de naturaleza». Sostiene que el hombre tiene unos derechos originarios, que precisamente porque son originarios no necesitan ser justificados; el derecho natural es la libertad que tiene el individuo para usar su propio poder como le apetezca. La contrapartida de esta situación es que los demás hombres tienen también esos mismos derechos, y por eso surge la discordia y la agresividad, y con ellas la inseguridad. Para solucionar esta «imaginada» situación los hombres realizan un (también imaginado) «contrato social», pacto por el cual renuncian a algunos derechos o, mejor dicho, se comprometen a ciertos deberes a cambio de que se les garanticen los derechos originarios que consideran más importantes. Después del pacto el hombre vivirá en una «sociedad civil».

HOBBS construye una doctrina moral y política donde el egoísmo burgués arranca y se justifica a través de una «razón calculadora». LOCKE defien-

de como categoría antropológica básica la idea del «hombre propietario», y así vemos cómo en su teoría el espíritu burgués se ha hecho más acomodaticio y seguro, buscando las garantías para hacer posible la propiedad.

Este planteamiento es metafísico e irreal, por lo que debe ser superado por un *planteamiento sociológico*. Sabemos que el estado de naturaleza nunca existió, porque el hombre abstracto no existe ni ha podido existir nunca; el hombre nace en un grupo social y necesita de los demás, por muy egoísta que sea tiene que convivir, y esto significa respetar a los demás, tener deberes para con los otros.

Si en el contractualismo se explican los deberes como categorías artificiales, que surgen como resultado de un cálculo, y por lo tanto son convencionales, la sociología en cambio los contempla como el concepto primario de la sociedad, pues la interdependencia social engendra necesariamente deberes recíprocos.

Aunque en general se suele afirmar que el pacto social es una ficción, ROBLES no acepta que pueda ser considerada como rigurosa base del pensamiento científico y filosófico y llega a calificarla de *mentira*. «La ficción no tiene por qué ser real, pero tiene que poder ser correcta o verdadera» (pág. 49). Ni el estado de naturaleza ni el contrato social han existido nunca ni es posible que existan; por eso, la teoría pactista, afirma el autor del libro, es una *mentira*; ahora bien, una *mentira* muy útil, porque le ha servido a la mentalidad moderna para «la desteologización del pensamiento, la ruptura con la historia y la tradición, la absolutización del individuo y de sus derechos, la depreciación de los deberes, la cosificación del individuo y la mercantilización de las relaciones personales y sociales» (pág. 60).

El contractualismo es una teoría metafísica. La mejor forma de desmontarla es a través de la sociología que, como verdadera ciencia, describe hechos reales. No existe el hombre abstracto al que se refiere el estado de naturaleza y luego el hombre social del estado de sociedad civil. El hom-

bre *nace* en el seno de la sociedad, y en ella asimila de forma natural el lenguaje, la cultura, los valores y la forma de entender la realidad. Frente a la ficción contractualista, la antropología y la sociología son las ciencias que proporcionan un conocimiento positivo de la realidad, estudian cómo vive el hombre, cómo satisface sus necesidades, cómo organiza la vida social... y constituyen una base firme y un punto de partida para que tanto la filosofía moral como la filosofía política puedan explicarnos las preguntas a las que la ciencia no puede responder: qué sentido tiene la vida, cuáles deben ser los valores que guíen nuestras vidas, etc.

Las normas sociales son las pautas de comportamiento que regulan la acción social. Su origen está en la repetición de una conducta concreta ante una determinada situación, de tal manera que se cree un hábito y llegue un momento en que ese comportamiento se considere como obligatorio. La norma social «es un hábito dotado de fuerza vinculante u obligatoria» (pág. 64). La idea de repetición permite al hombre prever los comportamientos ajenos a la vez que tener expectativas respecto al futuro, y la fuerza vinculante u obligatoriedad fortalece esa previsión de comportamientos y expectativas. Y es precisamente aquí donde brota el concepto de sanción, porque si ante la infracción del hábito no hay represalia, éste se debilitará; en cambio, cuanto más fuerte sea la reacción del grupo frente al infractor de la pauta, mayor carácter normativo tendrá esa norma social.

La idea de sanción está ineludiblemente conectada al concepto de *deber*, y su grado dependerá de que el deber infringido sea un deber fuerte o un deber débil, es decir, de que el grupo entienda o «sienta» con mayor o menor intensidad el incumplimiento de la norma.

En el marco de la sociología, la medida de la gravedad de la infracción depende de la importancia del *valor* social infringido. Los valores son los elementos justificadores de las normas sociales. Los valores se plasman en las normas sociales, que a su vez expre-

san deberes, y así tenemos que «valores, normas y deberes son el entramado esencial de toda sociedad» (pág. 68).

Junto a estos tres conceptos hay que resaltar otro: el concepto de derecho, pero aquí no en el sentido jurídico sino en el sociológico. Si el concepto de deber surge porque el grupo reacciona ante la infracción de una expectativa moralmente justificada, en ese mismo esquema «se siente con derecho quien es beneficiario de un deber» (pág. 69). Las normas sociales se presentan al individuo como obligatorias a través del sentimiento. Nos sentimos obligados a determinados comportamientos muchas veces por educación, porque asimilamos las creencias de nuestros mayores, pero hay ocasiones en las que la obligatoriedad necesita ser reforzada, ya sea a través de la incentivación, ya a través de la represión. El premio, y sobre todo el castigo, cumplen una función social muy importante.

La psicología estudia cómo la conducta del individuo le provoca sentimientos de seguridad o de culpabilidad. FREUD explica a través del psicoanálisis la tensión entre el «super ego», al que ROBLES adscribe los deberes y obligaciones, frente al «ello», la reivindicación de los derechos o expresión de los sentimientos egoístas en el esquema de ROBLES. En la sociedad occidental, como ya hemos visto, la idea del deber ha cedido frente a la reivindicación egoísta de los derechos, vivimos en una sociedad narcisista y egoísta donde los valores del éxito, del poder y del dinero aplastan el posible desarrollo del sentimiento del deber y nos conducen hacia una situación vacía de ética.

Una sociedad sana ha de saber combinar sabiamente el sentimiento del deber, básico para mantener el orden social, con el sentimiento de los derechos, que permite a los individuos alcanzar una felicidad responsable. Por eso, la conexión entre derechos y deberes ha de ser equilibrada. Una sociedad con un exceso de orden es una sociedad represiva y sus miembros difícilmente son felices, pero una sociedad sin conciencia de los deberes conduce al egoísmo y a la arbitrariedad, y

tampoco en ella es posible alcanzar una cuota aceptable de felicidad.

La sociedad occidental contemporánea está en crisis. Este es un tópico repetido con frecuencia, pero aunque efectivamente existe una crisis de valores (aborto, familia, eutanasia), también es cierto que es la mejor de las sociedades existentes. Las demás quieren parecerse a ella. A la formación de este tópico ha contribuido indudablemente la ideología marxista con su idea de que el modelo de producción capitalista había entrado en crisis y arrastró consigo a la cultura y los valores de occidente.

La expresión «crisis de valores» puede aludir a realidades muy diversas. Gregorio ROBLES se fija en dos de ellas: o bien los valores han entrado en crisis y ya no «sirven» para dar respuestas al hombre ante sus dilemas y sus angustias, o bien somos los hombres quienes hemos perdido la fe y el entusiasmo ante los valores, pero no los hemos sustituido por otros.

Gregorio ROBLES propone que el fundamento de los derechos humanos se aborde desde dos planos epistemológicos diferentes. Por un lado, se refiere al *fundamento absoluto de los derechos humanos*, al que podemos llegar a través de la razón ética, es decir, «dando prioridad a la normativización material de todo conocimiento, de tal forma que esté al servicio del bien ético que, en su versión individualizada, es la virtud» (pág. 102). La razón ética sólo tiene lugar en la esfera estrictamente individual, nos proporciona la base para tomar decisiones personales que, de una u otra forma, están conectadas con valores morales o religiosos. Por otro lado, se refiere al *fundamento relativo de los derechos humanos*, al que llegamos a través de la razón técnica; ésta nos señala el camino a seguir para lograr el fin que nos hemos propuesto, pero nada nos dice de la «calidad» del fin. Si la razón ética buscaba la virtud, la razón técnica busca el saber, porque el conocimiento proporciona poder. La razón técnica no tiene cabida en la esfera interior o individual sino en la esfera social, ya que lo que le importa son las actuaciones

sociales, y las decisiones, en este campo, se toman de acuerdo con los intereses de la política y de la economía.

La crisis de valores de la sociedad actual arranca de la mentalidad egoísta y calculadora de la Edad Moderna, pero se ha visto agravada por la influencia de otras corrientes de pensamiento. Estas corrientes son: el marxismo y el positivismo.

El marxismo quiere destruir la ideología justificadora del dominio de la clase burguesa respecto al proletariado. Para ello acudió al «materialismo dialéctico» como forma de conocimiento objetivo y científico, y cuya función era precisamente destruir esa ideología justificadora denunciando «la realidad de la explotación y fomentando así la lucha de clases, verdadero motor de la historia y del progreso» (pág. 114). Pero ahora, desde nuestra perspectiva, hemos visto cómo el marxismo ha desembocado en lo que de seguro MARX no quiso, en la justificación de la tiranía de la clase política, aglutinada en torno a los partidos comunistas. Esto es un ejemplo de cómo se asimilan las ideas: partiendo de un ejemplo teórico de intencionalidad liberadora, la crítica a la libertad meramente formal se transmuta, por obra de la praxis política real, en el aplastamiento de toda libertad y en la justificación de la tiranía. Las libertades formales son imprescindibles, porque sin ellas no hay pluralismo político ni control parlamentario del poder. No existe la dualidad de Estados burgueses y Estados comunistas, sino la de Estados con libertad (democráticos) y Estados sin libertad (tiránicos), y el siglo XX ha demostrado sobradamente que la tiranía es el mal político.

La otra corriente de pensamiento de la Edad Contemporánea que ha debilitado la potencialidad de la razón ética es el positivismo; si tradicionalmente se consideraba que toda actividad racional era o bien ciencia, o bien ideología, al triunfar el positivismo se descarta el conocimiento sobre lo bueno y sobre lo justo, ya que al ser valores son subjetivos, pertenecen al mundo de lo opinable, pero no al mundo científico o de la descripción objetiva.

Los juicios de valor pueden ser estudiados, considerándolos como «hechos», por algunas ciencias empíricas, como la historia, la psicología y la sociología, pero no se admite el conocimiento de los valores en sí mismos. El positivismo estudia y describe lo que «es», pero nada tiene que decir del «deber ser», porque al no pertenecer al mundo fáctico, no puede ser descrito. «Para el positivismo la teoría de los derechos humanos es una teoría iusnaturalista, tanto por su origen histórico como por su configuración lógica interna» (pág. 123), es ideológica, y por ello la expulsa de toda concepción racional.

En los últimos años ha aparecido en Alemania un movimiento de rebelión contra el positivismo que se denomina *rehabilitación de la filosofía práctica*. ROBLES cree que este movimiento dará buenos frutos, pero éstos serán mucho mejores si en lugar de condenar todo el positivismo salva de él lo que constituye una aportación científica sólida. El conocer un objeto en su integridad exige un estudio desde distintos planos epistemológicos, y la visión del objeto más exacta y completa será aquella que sepa armonizar todos esos planos.

Respecto al tema de los derechos humanos, el positivismo ha aportado dos cosas: 1.º) los ubica en el campo de la ideología, pues son realmente parte de la concepción del mundo y de la vida, y 2.º) no los considera como auténticos derechos en el sentido jurídico, porque son principios morales. Su lugar especulativo está dentro de la filosofía práctica, en concreto dentro de la filosofía moral y de la filosofía política.

Si queremos conectar los derechos humanos con el mundo jurídico, el lugar que les corresponde dentro de la teoría del derecho será en el plano de la decisión jurídica, pues sólo en él se discute sobre fines y valores para llegar a decisiones jurídicas que sean justas (véase G. ROBLES, *Introducción a la Teoría del Derecho*, Madrid, 1988, capítulo 6).

La sociedad actual es subjetivista y plural. Subjetivista porque el hombre «actúa», participa activamente en su

configuración. El hombre tiene conciencia de que es un ser racional, es decir, dotado de inteligencia para entender los problemas y de voluntad para decidir cómo enfocarlos. Quiere organizar su convivencia sin acudir a pautas heterónomas. Por eso el hombre de la Edad Moderna se independizó de la Iglesia. La primera libertad que conquistó fue la libertad de credo y, con ella, la libertad de pensamiento. Estas libertades ideológicas se conectan inmediatamente con las libertades políticas y se materializan en la defensa de los derechos humanos, luchando por unos derechos civiles primero y por unos derechos sociales y económicos después. Cada derecho formalmente establecido indica al hombre el marco de acción que le corresponde y cuyos límites no pueden ser traspasados por el poder político.

Las libertades políticas tienen una doble dimensión: afectan a la vida privada y, por ello, exigen respeto individual; y también afectan a la vida colectiva, ya que permiten al hombre participar en la política.

Hay un proceso de socialización de las libertades en el que se sustituye al individuo por el partido, porque no cabe duda de que «los partidos son los verdaderos sujetos de la actual vida política» (pág. 141). Los partidos son los que llevan a cabo el diálogo político, pero para que éste sea un verdadero diálogo social deben dar cabida a las opiniones de los sindicatos, de los movimientos sociales, de los grupos profesionales, de las confesiones religiosas, etc.

Sin partidos no hay democracia, pero los partidos también deben tener una estructura interna democrática que haga posible el diálogo. Todo diálogo arranca de una concepción diferente de las cosas, es decir, de un pluralismo ideológico. La libertad permite la expresión de las ideas propias y por ello la libertad individual es el punto inicial de todo pluralismo, pero para que éste sea auténtico ha de existir el respeto y la tolerancia hacia los demás.

Bajo la expresión «derechos humanos» se alberga tanto a las libertades

formales como a los derechos económicos y sociales. Gregorio ROBLES diferencia claramente estas dos categorías: las libertades formales exigen una actitud «no intervencionista» del poder, es decir, de respeto al individuo en la esfera de su actuación; en cambio, los llamados «derechos económicos y sociales» esperan y *necesitan* una intervención del Estado que canalice su materialización. Al Estado le es fácil y barato garantizar la libertad de expresión, por ejemplo, pero le resulta complicado y costoso económicamente proporcionar una vivienda digna o un puesto de trabajo a todos los ciudadanos. No existe sólo un pluralismo ideológico que se centre en la esfera individual, sino que existe paralelamente un pluralismo social y económico que exige una intervención del Estado e incluso de la comunidad internacional.

Otra reflexión interesante es la que hace el autor sobre los propios límites del individualismo formalizador, porque precisamente los derechos económicos y sociales van dirigidos a colectivos humanos: los trabajadores, los ancianos, los jóvenes, la protección del medio ambiente, que nos afecta a todos e incluso sobrepasa los límites de las fronteras.

«El pluralismo en sus orígenes exigió la convivencia en el marco de una democracia formal, hoy exige el desarrollo de una democracia material, asentada no sólo en libertades huecas, sino también en criterios de política positiva» (pág. 153), cuyo fundamento está en la solidaridad y la responsabilidad. Pero todo esto partiendo de la idea intangible de que la democracia material no pueda desplazar nunca a la democracia formal, pues bajo ningún concepto puede caerse en la tiranía.

El pluralismo político es hoy día un hecho irreversible, porque ya no es posible una sociedad monolítica, pero también tiene sus límites. Hay que justificar racionalmente aquello que se defiende; es más, toda ideología política ha de someterse a la prueba de la racionalidad a través del *debate* y, mediante él, llegar al *consenso*.

El debate o diálogo político debe parecerse lo más posible a un diálogo perfecto, al diálogo ideal. El diálogo ideal ha de ser racional y sincero, valiente y altruista, etc., pero no cabe duda de que el diálogo ideal es metafísico, no existe en la realidad. En la vida política lo único que se da es el diálogo real, que debe, eso sí, parecerse lo más posible al diálogo ideal.

El problema que se nos plantea es que en el campo político no hay una verdad absoluta. El mismo acontecimiento puede ser valorado de forma «correcta» llegando a conclusiones totalmente diferentes porque hay una serie de elementos históricos y sociales que así lo justifican. Por el contrario, toda persona razonable defenderá unos elementos axiológicos de carácter indiscutible (por ejemplo, no se puede justificar el hambre del tercer mundo o los asesinatos racistas).

En el aspecto material el diálogo ideal tiene que suponer necesariamente un núcleo axiológico irrenunciable: valores tales como el respeto a la vida o la dignidad de la persona no pueden nunca ser puestos en tela de juicio. En el aspecto procedimental, en el diálogo ideal intervendrían todos los hombres. En la medida de lo posible, el diálogo realmente existente debe tender a encarnar los caracteres del diálogo ideal. Pero la realidad impone también sus propias exigencias. Los participantes del diálogo político real en una democracia son los partidos políticos, los sindicatos, los movimientos sociales, los intelectuales... Los medios de comunicación deben participar en el debate, pero desvinculados, en la medida de lo posible, de poderes que los mediaticen. El problema más arduo es el procedimental. El actual concepto procedimentalista de la democracia no contempla un núcleo irrenunciable de valores, sino que legitima la decisión a través del procedimiento. Vemos aquí una vez más lo que constantemente se ha denunciado a lo largo de este libro: el triunfo de la razón técnica sobre la razón ética. Salvar este escollo sólo se puede hacer a través de la recuperación de los verdaderos valores de la democracia liberal: manda el pueblo

(soberanía popular), y lo hace a través de un doble procedimiento: formal (requisitos ineludibles en la democracia) y material (valores intangibles).

Las Constituciones son la plasmación de los valores de una sociedad y la exposición de las reglas de actuación política. Las Constituciones indican la forma de gobierno, los órganos del Estado, las competencias de éstos y las de los ciudadanos. Se puede afirmar que «los derechos fundamentales son las competencias políticas de los ciudadanos» (pág. 178).

El último capítulo del libro se titula «La ética como necesidad». Constituye una reflexión respecto a que ni la ciencia ni la técnica salvarán al hombre y por ello es necesario recuperar los ideales éticos. «Es preciso un nuevo pacto: el pacto que nos impulse a la contemplación de la humanidad como un todo y nos permita salvarnos juntos. No es un pacto a favor del Estado, como los modernos, sino un pacto a favor de la humanidad» (pág. 185). Para ello hay que sustituir el principio del placer por el de la responsabilidad y para ello nada mejor que *conectar los derechos con los deberes*, con la idea de la autorrealización personal.

Virginia MARTÍNEZ BRETONES

SÁNCHEZ BLANCO, Angel: *El sistema económico de la Constitución española (Participación institucional de las Autonomías territoriales y dinámica social en la economía)*, Prólogo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Catedrático de la Universidad Complutense; Ed. Cívitas, en coedición con la Universidad de Málaga, Madrid, 1992, 581 págs.

Las relaciones entre Economía y Derecho tuvieron su momento de conexión armónica en la codificación. En ese momento histórico, la teoría y la práctica del sistema liberal confluyen, sin ofrecer más contradicciones que las producidas por el asentamiento del sis-

tema en un censitarismo que pretendía ignorar a quien, por no ser sujeto de cualificadas relaciones económicas, era desconsiderado en el ámbito jurídico y en el político.

En contraste con la fluida interrelación entre los ámbitos económico y jurídico, las contradicciones del sistema se manifiestan en el ámbito social de los colectivos sociales segregados por los mecanismos censitarios, que hacen valer opciones alternativas desde el ámbito político y sindical que producen la crisis del sistema liberal y su armonía —más formal que sustantiva— entre Economía y Derecho.

Será la fórmula de Estado Social y Democrático de Derecho la que sintetice las respuestas a los desajustes sociales del liberalismo desde la referencia de su inicial tronco jurídico y económico en el que, de modo asistemático, han tratado de acoplarse, con mayor o menor fortuna, las respuestas jurídicas, económicas e institucionales.

El precipitado resultante de esta metodología de la coyuntura carece de las proporciones, de la claridad y de la sistemática que caracteriza a la formulación doctrinal liberal, es un agregado de respuestas que se superponen a las estructuras matrices del sistema liberal en el que han producido mutaciones que hacen del inicial sistema un precedente muy distante en forma y contenidos.

Toda esta problemática incide sobre la Constitución española de 1978, cuyas brillantes aportaciones a la consecuente estructuración del Estado Social y Democrático de Derecho están a la indubitada altura de sus antecedentes constitucionales de 1812 y 1931 y, de modo similar, a ellos proyecta su influencia sobre el Derecho constitucional comparado.

El análisis del complejo panorama de las implicaciones institucionales de la relación entre Economía y Derecho constituye el objeto del libro recensado.

La Constitución española de 1978 es objeto de una pormenorizada atención en la que son minuciosamente analizados los principios rectores de la política social y económica, interconectados

con los derechos y deberes ciudadanos, con la estructura autonómica del Estado y con los preceptos relativos a economía y hacienda.

Dos conclusiones obtiene el autor de este análisis: la sincronía del texto constitucional español con las aportaciones del Acta Unica Europea sintetizadas en el principio de cohesión económica y social y en los instrumentos institucionales y procedimentales de los Fondos estructurales, y la ineludible necesidad de prestar adecuada atención al procedimiento de programación socioeconómica diseñado en el artículo 131 de la Constitución, que determina un riguroso procedimiento de convergencia institucional de las autonomías territoriales y que, en sintonía con las más rigurosas técnicas de participación social en los asuntos públicos, integra en el oportuno trámite procedimental a los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales.

El exhaustivo análisis del primer decenio de la jurisprudencia constitucional en materia socioeconómica es el segundo bloque temático que el libro contiene y que el autor del libro articula en secuencia al análisis de los preceptos constitucionales. Ello le permite apreciar dos significativos aspectos: el desarrollo de la comprometida defensa que el Tribunal Constitucional ha realizado de las competencias de las autonomías territoriales, y el posibilismo con el que ha tenido que operar la jurisprudencia constitucional sin poder extraer todas las consecuencias que sus preceptos permitirían desde el sistema que definen y cuya efectiva operatividad está condicionada a la superación de sucesivos tránsitos institucionales.

El análisis de la legislación central y autonómica en el ámbito socioeconómico son dos sugerentes partes del libro que, como complemento del interés informativo que aporta su tratamiento sistemático, añaden el ser elementos de mutuo contraste desde la perspectiva de la adecuación al sistema constitucional.

El análisis sistemático que la obra realiza de la legislación central permi-

te realizar el seguimiento de la cualificada y trascendente actividad desarrollada por el sector público para lograr el equilibrio de las magnitudes macroeconómicas y, al tiempo, regenerar el tejido económico afectado por la profunda crisis tecnológica, en simultaneidad con la compleja tarea institucional de descentralización del Estado.

La sistematización y valoración de las leyes regionales en materia socioeconómica permite apreciar su importancia como muestra de la efectiva consolidación de las autonomías territoriales y, como significa el autor, valorar la mejor sintonía de las Comunidades Autónomas con el sistema y con los procedimientos constitucionales. La mejor predisposición de las autonomías territoriales está en función de ser las protagonistas y beneficiarias del nuevo esquema institucional de Estado descentralizado y ser pieza determinante para la consecución del objetivo constitucional de conseguir una sociedad democrática avanzada y, en función de la mejor posición institucional de las autonomías territoriales en el nuevo marco constitucional, es explicada la temprana organización por las Comunidades Autónomas de Consejos de Relaciones Laborales, Comités Económicos y Sociales, la precisa concreción de programas socioeconómicos generales y el mantenimiento de acuerdos socioeconómicos con los sindicatos y las organizaciones patronales en contraste con las dificultades que presenta su pervivencia a nivel central.

El autor destaca la incidencia que la integración española en las Comunidades Europeas ha tenido en el distanciamiento de la Administración central de los procedimientos constitucionales previstos para la programación socioeconómica, con relativización cuando no con claro relegamiento de las Comunidades Autónomas, con el efecto de desvirtuar las exigencias inherentes al Estado descentralizado y con la consecuencia de desaprovechar la racionalidad que las Comunidades Autónomas están en condiciones de aportar al procedimiento institucional de programación. Dentro de esta pro-

blemática, es particularmente significativa la neutralización de los Planes Económicos Regionales de las Comunidades Valenciana y de Andalucía, elaborados para el período 1984-1987, y cuya deseable generalización es soslayada mediante la reconducción a los Planes de Desarrollo Regional, orientados por la limitada dinámica de la tramitación de subvenciones en el marco de los Fondos estructurales europeos y disciplinados por el procedimiento establecido por una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1985, configurado como transitorio, en el ámbito de las medidas previas a la integración española en las Comunidades Europeas, y que se ha auto-transformado en disposición básica, con clara desvirtuación de categorías jurídicas y previsiones constitucionales.

En contraste con las disfunciones apreciadas, el respeto que los Tratados Comunitarios muestran para con los muy diferentes sistemas nacionales deja sin justificación el utilizar a las Comunidades Europeas como pretexto que menoscabe los procedimientos constitucionales de decisión en el ámbito socioeconómico, como parte del sistema de gobierno de cada Estado miembro.

La coherencia con las exigencias que impone el Estado territorialmente descentralizado, la madurez que muestran las autonomías territoriales, la necesaria corresponsabilidad social, administrativa y política de las autonomías, que necesitan una precisa determinación de las bases de la política socioeconómica central para poder realizar, con la necesaria coherencia, los desarrollos autonómicos; la necesidad de precisar y ponderar las necesidades y las pretensiones de las autonomías con referencia en las pretensiones que ante las Comunidades Europeas se pretenden hacer valer para precisar las líneas de desarrollo de los Fondos estructurales y su efectiva aplicación en el Estado español y en las Regiones que lo integran, justifican, de modo aislado y en su conjunto, la pretensión que el autor expresa de aplicar el procedimiento de programación socio-

económica que la Constitución prevé, donde el inicial momento descentralizador de las autonomías territoriales reencuentra el necesario, participado y ponderado factor unitario, protagonizado por las propias autonomías, intermediado por el Gobierno central, contrastado por los agentes sindicales y empresariales, y aprobado por las Cortes Generales, en calidad de personificación de la Soberanía y del Principio de Legalidad.

Los datos que el autor aporta para desvirtuar el argumento del carácter no obligatorio de la planificación, y el argumento complementario de que la previsión constitucional sólo considera la programación general y no la sectorial, que se vería libre de condicionamientos procedimentales, tienen como referencia la puntual lectura de los debates parlamentarios de las Cortes constituyentes, las certeras apreciaciones sobre la dificultad de escindir programación sectorial y general y la exégesis sistemática de los preceptos constitucionales que obligan a integrar el carácter anual de los Presupuestos Generales del Estado a la ineludible exigencia de técnica económica de la programación plurianual con la que, de modo difícil de soslayar, tiene que operar el conjunto institucional del Estado.

P. S. GARCÍA

SEVILLA MERINO, I.: *La protección de las libertades públicas contra la vía de hecho administrativa*, Ed. Cívitas, Madrid, 1992.

El presente libro supone un paso más en nuestro Derecho español acerca del estudio de las vías de hecho administrativas, después de que apareciese publicada hace cuatro años la monografía, también en Cívitas, del Profesor LÓPEZ MENUDO, con el título de *La vía de hecho administrativa y justicia civil*.

En conexión con esta obra, el objeto

del libro objeto de esta recensión es, en principio, la vía de hecho en relación con la protección de las libertades públicas; sin embargo, el estudio del autor SEVILLA MERINO representa, más allá, esencialmente, una investigación acerca del concepto de la vía de hecho en los ordenamientos español y francés.

El hecho de la escasa atención dispensada por la doctrina española a las vías de hecho administrativas, lo cual incita al autor a elaborar el presente estudio, creemos no deja de ser un motivo de reflexión acerca de sus causas: a diferencia del Derecho francés, en el español aquella institución no ha logrado arraigar en la práctica jurídica ni tampoco en la doctrina. Por contraposición con aquél, y tal como dejó demostrado LÓPEZ MENUDO, el ámbito de las vías de hecho no se ha extendido más allá de la garantía del derecho de propiedad, estando inédita para el caso de las lesiones jurídicas en las libertades fundamentales; por otra parte, el ámbito de facultades del juez que conoce de estos casos es también menor en nuestro Derecho.

Pero especialmente creo no pueden pasar desapercibidas, tal como, igualmente, afirmó este último profesor, las diferencias entre el sentido de esta institución en el Derecho francés y el español. Por decirlo con sus propias palabras, «la situación que ofrece nuestro Derecho no es equiparable, sin más, a la que ofrece el Derecho francés y viceversa. En éste subsiste aún la separación formal entre los Tribunales de Justicia —encabezados por el Tribunal de Casación— y una Jurisdicción administrativa propia e independiente de las autoridades judiciales, representada por el Consejo de Estado».

Efectivamente, el Derecho español emprendió durante el siglo XIX una vía, diferente a la francesa, por la cual el acento ha estado en la progresiva y completa judicialización de la Jurisdicción administrativa. En Francia, efectivamente, la justificación de que los Tribunales ordinarios tengan que extender su conocimiento a las vías de hecho ha de buscarse en que son éstos

las únicas instancias capaces de otorgar una garantía judicial adecuada. Sin embargo, en nuestro Derecho, la Jurisdicción contencioso-administrativa está definida e integrada, como la ordinaria, en el Poder Judicial. En la actualidad existe un ambiente de reforma del proceso contencioso-administrativo y una apuesta doctrinal por el progreso de esta Jurisdicción y sus garantías jurisdiccionales; dentro de este ambiente de avance de la Jurisdicción contencioso-administrativa debería abordarse o considerarse también el tema de las vías de hecho administrativas, a efectos de lograr una solución procesal satisfactoria. La meta está en *adequar*, a modo de un siguiente eslabón en su evolución, su carácter o definición actual plenamente judicial, con las garantías que se desprenden entonces de este carácter: si tanto la Jurisdicción ordinaria como la contencioso-administrativa son Jurisdicciones encuadradas por igual en el Poder Judicial, no se entiende por qué sólo aquélla y no ésta puede conceder una garantía jurisdiccional, frente a la Administración, adecuada con la necesidad de protección jurídico-subjetiva en los casos de las vías de hecho.

Antes de avanzar en esta cuestión, en relación en concreto con las libertades públicas, esta obra demuestra que la Ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, de 26 de diciembre de 1978, no concede una adecuada garantía jurisdiccional; en el capítulo IV del libro puede verse detalladamente; nos sumamos a esta crítica, la cual supone evidentemente un motivo de reflexión y de búsqueda o corrección de la actual solución procesal. El autor deja pendiente su propia posición, acerca de la solución procesal de las vías de hecho en materia de libertades públicas, hasta la página final de libro y, si no hemos entendido mal, se manifiesta, en primer lugar, por el apoyo de la técnica interdictal como técnica apta para una mejor garantía de las libertades fundamentales, ante las deficiencias de la vía contencioso-administrativa. Por otra parte, por un «régimen eficaz y armónico para la protección de la vía de hecho

administrativa con independencia del derecho que resulte afectado».

En relación con la primera propuesta, si bien al final no se concreta en la afirmación de la vía jurisdiccional civil o contencioso-administrativa, lo cierto es que el planteamiento anterior del autor conduce directamente a la primera alternativa, o al menos es ésta una opción que deja abierta: el basamento de la obra está en el Derecho francés, del cual el autor extrae la conclusión de que la peculiaridad principal de éste ha sido la gradual extensión del régimen civilista, desde la defensa del derecho de propiedad hacia los derechos fundamentales, poniendo en segundo término la posición doctrinal francesa que defiende en cambio profundizar en la Jurisdicción contencioso-administrativa; el libro no sigue, así, la doctrina (de DIEZ-PICAZO Y GULLÓN, LÓPEZ MENUDO) según la cual no existe, en materia de libertades públicas, una garantía interdictal, al ceñirse ésta a la protección de los derechos reales; por otra parte, apunta la posibilidad de que en el caso de la inviolabilidad de domicilio (u otros derechos fundamentales) se acudiera ante la Jurisdicción civil; igualmente, resalta el hecho de la ausencia de un proceso adecuado en vía contencioso-administrativa como punto de partida para buscar otra solución procesal diferente a ésta.

Querríamos advertir del riesgo de avanzar, en materia de defensa de las libertades públicas, por la extensión del régimen civilista, entre nosotros el inadecuado interdicto civil, con el argumento de fondo de que aquél es menos ineficaz que el recurso contencioso-administrativo de la Ley 62/1978.

Al respecto, y en relación también con la segunda proposición del autor, que parece llevar a la afirmación de un régimen unitario para las vías de hecho, consideramos, por contra, que tendría que evitarse todo régimen procesal diferenciado para aquéllas, subsumirse sin más como casos más de invocación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. La peculiaridad de estos asuntos, respecto a los demás

que conoce la Jurisdicción contencioso-administrativa, está en que no se corresponden con el caso normal en que la *necesidad de protección jurídica* del sujeto está en la anulación de una medida administrativa. La necesidad del sujeto está en la prevención o el aseguramiento o la realización cautelar de una determinada acción administrativa.

En este contexto, la deficiente solución procesal de las vías de hecho se resolvería implícitamente mediante la afirmación de un sistema plural de pretensiones procesales administrativas, por el que se logre ajustar la necesidad de protección jurídica administrativa que tiene el sujeto, que sufre una vía de hecho administrativa, con la pretensión administrativa invocable al efecto, adecuación de pura lógica procesal en un sistema de garantías jurisdiccionales; ello principalmente por vía de las pretensiones cautelares, por las cuales se pueda invocar que la Administración realice u omita cautelarmente una determinada actuación, así como mediante las pretensiones de prevención u omisión y de restablecimiento o superación de un determinado estado; tras el *reconocimiento jurisprudencial* de la teoría del *fumus boni iuris* y la defensa doctrinal en nuestro Derecho de nuevas medidas cautelares, diferentes a la suspensión del acto administrativo, por las que por mi parte modestamente me he manifestado en mi trabajo al respecto publicado en la «Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje» de septiembre de 1991, creemos que la vía para la solución procesal de las vías de hecho está esencialmente en confirmar sin más estas medidas cautelares y extender su ámbito de aplicación.

Con ello dejaríamos en desuso el recurso interdictal que, tal como puso de manifiesto LÓPEZ MENUDO, no ha logrado ser un mecanismo idóneo para el resarcimiento de la necesidad de protección jurídica presente en estos casos de las vías de hecho. Pero, principalmente, lograríamos la corrección al fin del sistema de garantías jurisdiccionales contencioso-administrativas, adecuando la naturaleza jurídica de los

asuntos generados en las vías de hecho, de naturaleza evidentemente pública, con la Jurisdicción llamada a conocer de este tipo de asuntos, que no es sino la contencioso-administrativa. Pero es que, además, si mantenemos la solución del interdicto civil y de que sean los Tribunales ordinarios los que garanticen al sujeto frente a la Administración (en las vías de hecho), estamos frenando el proceso evolutivo y la normalización de la Jurisdicción contencioso-administrativa y, por tanto, las facultades para poder otorgar una adecuada protección jurídica frente a la Administración.

En relación con la concepción material de las vías de hecho, los rasgos definitorios de esta institución consistentes en la gravedad de la acción administrativa, al haber ésta actuado sin un título previo de cobertura o sin atenerse a las normas esenciales de procedimiento o competencia, no son sino elementos que lo que ponen de manifiesto es que en estos casos existe *un interés subjetivo de protección jurídica de carácter especial*, respecto a otros casos de invocación normal ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. Efectivamente, el sujeto tiene una necesidad especial de detener o superar una actuación que atenta gravemente en sus derechos, al situarse de la forma más alejada del ordenamiento jurídico. *Para que el sujeto pueda gozar de pretensiones tales como la preventiva o la cautelar de realización de una determinada actuación, pretensiones de naturaleza especial o excepcional respecto a las ordinarias (anulatoria y de suspensión), debe hacer valer efectivamente, como elemento constitutivo de las mismas, un interés especial de protección jurídica, el cual no está sino definido por los propios caracteres materiales que la doctrina destaca acerca de la vía de hecho.* De ahí que, más que hablarse, como se ha hecho tradicionalmente, de teorías de vías de hecho, debería hacerse simplemente de necesidad de protección jurídico-subjetiva especial, que es lo que realmente acontece en estos casos y que es lo que motiva el reconocimiento o afirmación de pretensiones al efecto. Esta consi-

deración así de los casos que se corresponden con las vías de hecho parece más ajustada a la nueva realidad jurídica, al formularse un criterio *desde el punto de vista del ciudadano*, y su necesidad jurídica, en vez de *sobre la perspectiva de la Administración*, como es la dogmática tradicional de las vías de hecho, al estar ésta basada no en la tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos, sino en el criterio de la desnaturalización o grados de ilegalidad de los actos de aquélla. Los que se han considerado tradicionalmente como supuestos separados de vías de hecho no forman en realidad más que los elementos de presencia necesaria para poder invocar y recibir una pretensión especial preventiva o de prevención. De ahí que el acento en la definición singular o autónoma de las vías de hecho, a la que se hace corresponder un régimen procesal al efecto, que realiza este libro, no nos parece la vía adecuada para dar una solución terminante a las vías de hecho españolas, pese a que creemos debe reconocerse la evidente contribución dogmática de este libro a la institución de la vía de hecho.

La afirmación hecha anteriormente, según la cual los casos de las vías de hecho no son sino supuestos que deberían solucionarse mediante la previsión de un sistema adecuado con la necesidad de protección jurídica del sujeto, se corrobora con el mejor conocimiento del sistema procesal contencioso-administrativo alemán.

En este ordenamiento operó históricamente la vía de hecho administrativa; sin embargo, tras la década de los años sesenta, después de una amplia discusión al respecto, fue desechada definitivamente. El medio para ello fue avanzar en el proceso histórico de judicialización de la Jurisdicción contencioso-administrativa (y, consecuentemente, en la cláusula general para todo tipo de *asuntos públicos*), a los efectos de que, una vez definida ésta así, pudiera otorgar una adecuada protección jurídica en asuntos administrativos, que hiciera innecesaria la inadecuada garantía de los Tribunales civiles para asuntos jurídicos genera-

#### BIBLIOGRAFIA

dos en relaciones jurídico-públicas. Cuando se conoce la solución alemana resulta una curiosa, o quizá sorprendente, conclusión, que es la del gran paralelismo entre el caso español y el alemán y las diferencias de ambos con el francés. Baste aquí decir que, en el Derecho alemán, la superación de las vías de hecho tras la Segunda Guerra Mundial se logró mediante la afirmación de pretensiones de contenido similar a las que se están empezando a reconocer en el proceso administrativo español, en relación con las pretensiones cautelares positivas. Es decir, del lado alemán la pretensión preventiva o de omisión (*Unterlassungsanspruch*), la de superación o restablecimiento (*Folgenbeseitigungsanspruch*) y, principalmente, la cautelar —llamada *einstweilige Anordnung* (Orden provisional)—. Como pilares de esta solución está, por una parte, la técnica de la necesidad de protección jurídica (*Rechtsschutzbedürfnis*), por la cual el sistema de pretensiones administrativas ha de lograr ser una vía de resarcimiento procesal de cada una de las distintas necesidades jurídico-público subjetivas, y, por otra parte, en el criterio de que la Jurisdicción contencioso-administrativa es la llamada a conocer de todos los asuntos jurídico-públicos (no constitucionales y no re-

mitidos por Ley a otra Jurisdicción administrativa especial) del que resulta la atribución a aquélla de estos casos que en España se corresponden con las vías de hecho públicas.

Creo que si lo que se busca, acerca de las vías de hecho, es un modelo o una inspiración en el Derecho comparado, que es lo que parece deducirse del tratamiento doctrinal español siempre ligado en esta cuestión al francés, no se entiende bien por qué, máxime sabiendo que en Francia esta teoría de las vías de hecho no funciona todo lo bien que se desea, no se acude a otros modelos de referencia, dentro o fuera de los sistemas jurisdiccionales de raíz francesa, a los efectos de observar un sistema con mejor solución procesal. En relación con este punto concreto, y por hacer una crítica constructiva al respecto, nos parece que, siendo la obra del autor SEVILLA MERINO un estudio de una gran profundidad e indudable mérito acerca del Derecho francés de la vía de hecho, por una parte, supone una reiteración en este modelo que reporta escaso provecho para el español y, por otra parte, no aporta científicamente una novedad principal, al ser aquél ya especialmente conocido por la doctrina española.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ

# REAL ACADEMIA DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA DE MURCIA

## CONVOCATORIA DE PREMIOS

La Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, en sesión ordinaria celebrada el día 14 de febrero de 1992, acordó la convocatoria de los «Premios Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia», que habrá de regirse por las siguientes BASES, aprobadas en sesión celebrada el día 21 de febrero de 1992:

**PRIMERA:** Esta convocatoria comprende DOS premios, que se adjudicarán a los trabajos considerados de mayor mérito, entre los presentados a concurso, que versen sobre los temas jurídicos propuestos y aprobados con los siguientes títulos:

1.º «*SISTEMA JURIDICO PARA LA PROTECCION DE LA CALIDAD DEL AGUA (Derecho español y comunitario)*».

2.º «*EL ABUSO DE LA PERSONIFICACION JURIDICA EN EL DERECHO DE SOCIEDADES*».

**SEGUNDA:** Pueden tomar parte en el concurso, de ámbito nacional, juristas de nacionalidad española, individualmente o formando un equipo, como máximo de tres personas, encabezado por el primero que figure en la solicitud.

**TERCERA:** La dotación de los premios, que son individuales, se ha fijado en *QUINIENTAS MIL PESETAS* para cada uno de los temas premiados.

**CUARTA:** Solamente podrá premiarse un trabajo de cada tema, y si el concurso quedara desierto, total o parcialmente, el importe del premio desierto podría acrecer al de la convocatoria siguiente.

**QUINTA:** Los trabajos serán originales e inéditos, redactados en lengua castellana, y tendrán una extensión mínima de ciento cincuenta folios y máxima de trescientos, mecanografiados a dos espacios y por una sola cara, debiendo aportarse original y dos copias.

**SEXTA:** Los trabajos se enviarán por correo certificado a la Academia convocante (Plaza de Santo Domingo, 10-Entlo., 30008 MURCIA). Serán anónimos y se encabezarán con un lema que se repetirá en la parte exterior de un sobre cerrado que los acompañará, en cuyo interior constará la identidad, domicilio y títulos académicos.

**SEPTIMA:** El plazo de remisión finalizará a las doce de la noche del día 31 de marzo de 1993.

**OCTAVA:** La calificación y adjudicación de los premios se encomienda a un Jurado nombrado por el Pleno del Organismo convocante, que estará presidido por el Excmo. Sr. Presidente de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia o Académico en quien delegue, y que se integrará con los siguientes miembros:

- Tres Académicos de número.
- Dos Catedráticos de Facultad de Derecho, uno de ellos, por lo menos, de la Universidad de Murcia.
- Un Notario con residencia en la Región Autónoma de Murcia.
- El Registrador Mercantil de Murcia.

Actuará como Secretario, con voz y voto, el de la Real Academia. En caso de empate decidirá la votación el voto del Presidente.

**NOVENA:** El Jurado habrá de reunirse antes del día 15 de mayo de 1993 y su decisión se hará pública en periódicos de la localidad y en «El País» y «ABC» de Madrid. El fallo, contra el que no cabrá recurso alguno, se notificará por escrito a quienes resulten premiados.

**DECIMA:** Para valorar los trabajos se tendrá en cuenta el correcto planteamiento y desarrollo del tema, su integridad y originalidad, la sistemática escogida, el manejo de las fuentes, así como las aportaciones históricas y doctrinales.

**UNDECIMA:** Los trabajos premiados quedarán de propiedad de la Academia convocante, que se reserva el derecho de publicarlos en la forma que estime conveniente. Los demás trabajos se devolverán a los autores que lo soliciten dentro del trimestre siguiente a la fecha del fallo del Jurado.

**DUODECIMA:** La entrega de los premios tendrá lugar en un acto público que se celebrará en Murcia en la fecha que oportunamente se anunciará.

**DECIMO-TERCERA:** La participación en el concurso implica la aceptación de todas las bases de la convocatoria.

**NOTA:** Para mayor información pueden dirigirse al expresado domicilio de la Real Academia: Tels. (968) 23 73 50 - 23 73 54; Fax 24 40 01.

Murcia, febrero de 1992

# REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

## Sumario del núm. 13 (septiembre-diciembre 1992)

### I. SEMINARIOS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Javier JIMÉNEZ CAMPO: *Analogía secundum constitutionem.*

Luis MARTÍN REBOLLO: *La administración de garantías: vigencia y limitaciones.*

Lorenzo MEYER: *Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana.*

Leonardo MORLINO: *Consolidación y democracia constitucional.*

Pablo PÉREZ TREMPES: *El concepto de integración supranacional en la Constitución.*

Giacomo SANI: *Comportamientos de masas y modelos de ciudadano.*

Fernando VALLESPÍN: *El pensamiento en la historia: aspectos metodológicos.*

### II. DOCUMENTACION

Carlos FLORES JUBERÍAS: *Las transformaciones de los regímenes políticos de la URSS y la Europa del Este. Una aproximación bibliográfica (parte II).*

*Boletín de Sumarios.*

*Bibliografía.*

*Leyes y disposiciones con fuerza de ley estatales.*

### III. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.500 ptas.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

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 78 (octubre-diciembre 1992)

### ESTUDIOS

Fulco LANCHESTER: *La innovación institucional forzada: el referéndum abrogativo entre el «estímulo» y la «ruptura».*

H. C. F. MANSILLA: *El disciplinamiento social como factor del desarrollo histórico.*

José M. CUENCA TORIBIO y Soledad MIRANDA GARCÍA: *Sociología ministerial de la Restauración (1875-1902).*

Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *Sobre el Estado Autonómico español.*

Josep M. COLOMER y Albert PADRO-SOLANET: *Espacio político-ideológico y temas de campaña.*

Francisco J. LLERA RAMO: *ETA: Ejército secreto y movimiento social.*

### NOTAS

Carmen GONZÁLEZ ENRÍQUEZ: *Las transiciones a la democracia en Europa del Este. Un análisis comparado.*

Edward TARNAWSKI: *Revolucionarios e intérpretes: las revoluciones anticomunistas en la perspectiva comparada.*

Viktoria SEMSEY: *Transición política en Hungría (1989-1990).*

Honorio M. VELASCO: *Identidad cultural y política.*

Ricardo HARO: *Elecciones primarias abiertas (Aportes para una mayor democratización del sistema político).*

Manuel ZAFRA VÍCTOR: *La difícil constitucionalización de los derechos históricos. Los pagarés forales.*

José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ: *La Primera República española: Desunión e inestabilidad políticas en el debate parlamentario.*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

### RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.800 ptas.
Extranjero .....	61 \$
Número suelto: España .....	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	22 \$

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 12, núm. 36 (septiembre-diciembre 1992)

### ESTUDIOS

- Alvaro RODRÍGUEZ BEREJO: *El sistema tributario en la Constitución.*  
Joaquín VARELA SUANZES: *Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la CE.*  
Rafael DE ASÍS ROIG: *Notas sobre poder y ordenamiento.*  
Francisco CAAMAÑO: *Mandato parlamentario y derechos fundamentales.*  
Gerardo RUIZ RICO: *El proyecto de reforma constitucional en Italia: la nueva concepción del bicameralismo y regionalismo.*  
Alejandro SAIZ ARNAIZ: *El referéndum derogatorio en el ordenamiento italiano.*

### NOTA

- Francisco RUBIO LLORENTE: *La Constitución y el Tratado de Maastricht.*

### JURISPRUDENCIA

#### Estudios y Comentarios

- Francisco DELGADO PIQUERAS: *Derecho a la intimidad personal de los famosos.*  
Enrique GARCÍA LLOVET: *Control del acto político y garantía de los derechos fundamentales. STC 45/90.*  
Santiago GONZÁLEZ VARAS: *La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la Sentencia del TC de 9-IV-1992.*  
Alberto SORIA JIMÉNEZ: *La problemática ejecución de las sentencias del TEDH.*

*Crónica*, por el DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID.

### CRONICA PARLAMENTARIA

### CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.500 ptas.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

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. 19, núm. 3 (septiembre-diciembre 1992)

### ESTUDIOS

Diego LIÑÁN NOGUERAS: *La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.*  
María MUÑIZ DE URQUIZA y Alfonso NAJERA IBÁÑEZ: *El diálogo con el Grupo de Río y las nuevas orientaciones en el ámbito de la cooperación PVD-ALA: ¿un nuevo rumbo en las relaciones de la Comunidad con América Latina?*

### NOTAS

Alegría BORRÁS RODRÍGUEZ: *La participación de los nacionales de los Estados miembros en los concursos de profesorado.*

Andreu OLESTI RAYO: *La libre circulación de los agentes de la propiedad inmobiliaria: la interpretación jurisprudencial del acceso y ejercicio de la profesión en España.*

Mar CAMPINS ERITJA: *La realización de la protección medioambiental comunitaria a través del artículo 130 S del TCE modificado por el Tratado de la Unión Europea.*

Miguel GARDENES SANTIAGO: *Las «Comunicaciones interpretativas» de la Comisión: concepto y valor normativo.*

José Javier LASO PÉREZ: *Efectos jurídicos de la decisión de iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 CEE (Comentario a la sentencia del TJCE de 30 de junio de 1992, España c. Comisión, as. C-312/90).*

### JURISPRUDENCIA

*Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*

### BIBLIOGRAFIA

### DOCUMENTACION

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.500 ptas.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

# REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA

Secretario: Pedro FRAILE BALBÍN

## Sumario del año X, núm. 3 (Otoño 1992)

### PANORAMAS DE HISTORIA ECONOMICA

Pablo MARTÍN ACEÑA (Universidad de Alcalá-Fundación Empresa Pública): *Los precios en Europa durante los siglos XVI y XVII: Estudio comparativo.*

### PREMIO RAMON CARANDE 1991

Vicente PINILLA NAVARRO (Universidad de Zaragoza): *La producción agraria en Aragón (1850-1935)*

### ARTICULOS

Antonio Luis LÓPEZ MARTÍNEZ (Universidad de Sevilla): *Los juros de eclesiásticos. Participación de los conventos andaluces en la Deuda Pública Castellana.*

Carlos NEWLAND y M.<sup>a</sup> Jesús SAN SEGUNDO (Universidad Carlos III de Madrid): *Ingresos y capital humano: El caso de Buenos Aires a mediados del siglo XIX.*

M.<sup>a</sup> Teresa POLO SÁNCHEZ (Universidad Complutense): *Los grupos de presión ante las relaciones comerciales hispano-británicas y la prensa inglesa, 1926-1932.*

### NOTAS

Daniel A. TIRADO FABREGAT (Universidad de Valencia): *Modelos de crecimiento económico endógeno e historia económica: ¿Una nueva perspectiva ante el debate protección-librecambio?*

Carlos RODRÍGUEZ BRAUN y Luis Julián ALVAREZ GONZÁLEZ (Universidad Complutense): *Debilidades en la edición de J. Segura de los «Elementos» de Walras.*

### NOTA BIBLIOGRAFICA. RECENSIONES

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Inscripciones y números sueltos:

ALIANZA EDITORIAL

Milán, 38 - 28043 MADRID

Teléf: 300 00 45

# 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.<sup>ª</sup> Rosa Ripollés Serrano, Manuel Gonzalo González y Miguel Martínez Cuadrado.

*Presidentes:* Félix PONS IRAZAZÁBAL y Juan José LABORDA MARTÍN

*Presidente de Honor:* GREGORIO PECES-BARBA MARTÍNEZ

*Director:* IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

*Subdirector:* MANUEL ALBA NAVARRO

## Sumario del núm. 25 (primer cuatrimestre de 1992)

### ESTUDIOS

Antonio EMBID IRUJO: *El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones.*

Francesc PAU VIDAL: *La sumisión a derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias.*

Antonio MORENO GARCÍA: *Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario.*

Alberto PALOMAR OLMEDA: *La configuración constitucional del derecho de acceso a las funciones públicas.*

Salustiano DE DIOS: *El funcionamiento interno de las Cortes de Castilla durante los siglos XVI y XVII. Las Ordenanzas de votar (segunda parte).*

### NOTAS Y DICTAMENES

Juan José LAVILLA RUBIRA: *El estatuto jurídico de los Diputados de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: prerrogativas en el ámbito jurisdiccional.*

*Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre la aplicación de lo dispuesto en el artículo 99 del Reglamento del Congreso de los Diputados por inasistencia reiterada o notoria a las sesiones del Pleno y de las Comisiones.*

### CRONICA PARLAMENTARIA

Salvador MONTEJO VELILLA: *Conferencia de las Comisiones de Presupuestos de los Parlamentos de Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y del Parlamento Europeo.*

### DOCUMENTACION

### LIBROS

### REVISTA DE REVISTAS

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 1990: 2 vols. (5.500 ptas.).

Informe anual 1991: 2 vols. (6.250 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, 1983-1991.

### **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» (agotado).

«Menores» (agotado).

«Situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España» (3.500 ptas.).

### **Recursos ante el Tribunal Constitucional**

Volumen único 1983-1987 (2.600 ptas.).

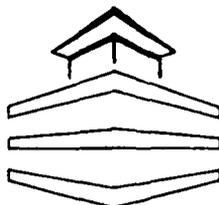
Distribuye:

LA LIBRERÍA DEL BOE

C/. Trafalgar, 29 - 28071 MADRID - Teléf. 538 22 95

DORSA

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



# ANUARIO DE DERECHO CIVIL

## Sumario del tomo XLV, fasc. II (abril-junio 1992)

### ESTUDIOS MONOGRAFICOS

- Luis DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN: *Codificación, descodificación y recodificación.*  
Víctor FAIREN-GUILLÉN: *Algunas notas sobre la protección procesal de la letra de cambio —cambiale— en España.*  
Luis María DIEZ-PICAZO: *Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas).*  
Julio Vicente GAVIDIA SÁNCHEZ: *Sistemas germánicos de cesión de créditos.*  
J. Miguel LOBATO GÓMEZ: *Contribución al estudio de la distinción entre las obligaciones de medios y las obligaciones de resultado.*

### INFORMACION LEGISLATIVA

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

### BIBLIOGRAFIA. Libros. Revistas

### JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	6.400 ptas.
Fascículo suelto .....	2.100 ptas.
Extranjero .....	7.300 ptas.
Fascículo suelto .....	2.400 ptas.
Fascículo monográfico en homenaje a don Federico de Castro (fascículo 4.º, to- mo XXXVI, 1983) .....	3.710 ptas.

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA  
Gran Vía, 76 - Tels. 547 54 22 y 390 20 13  
28013 MADRID

# ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

## Sumario del tomo XLV, fasc. I (enero-abril 1992)

### SECCION DOCTRINAL

Antonio BERISTAIN: *La victimología ante las persecuciones a Ignacio de Loyola y los jesuitas.*

Joan Josep QUERALT: *Código Penal y Ley Orgánica.*

María José MAGALDI: *Algunas cuestiones en torno al delito de realización arbitraria del propio derecho.*

N. CORCOY BIDASOLO: *El quebrantamiento de condena. Una propuesta legislativa: la frustración de la pena.*

Emiliano BORJA JIMÉNEZ: *El principio de inherencia del artículo 59 del Código Penal.*

### CRONICAS EXTRANJERAS

Günther JACOBS: *Sobre el tratamiento de las alteraciones volitivas y cognitivas.*

Winfried HUSSEMER: *Rasgos y crisis del Derecho Penal moderno.*

### SECCION LEGISLATIVA. Disposiciones

### CIRCULARES, CONSULTAS E INSTRUCCIONES DE LA FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

### NOTICIARIO

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	5.000 ptas.
Fascículo suelto .....	1.980 ptas.
Extranjero .....	5.400 ptas.
Fascículo suelto .....	2.400 ptas.

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA  
Gran Vía, 76 - Tels. 547 5422 y 390 20 13  
28013 MADRID

# ANUARIO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL

## Sumario del tomo LV (Madrid, 1991)

### ESTUDIOS

- David TORRES SANZ: *La jurisdicción universitaria vallisoletana en materia criminal (1589-1625). Introducción.*
- Alberto GARCIA ULECIA: *Naturaleza y extranjería en las corredurías de lonja del Antiguo Régimen.*
- Bernardino BRAVO LIRIA: *Judex, minister aequitatis. La integración del derecho antes y después de la codificación.*
- Elena NAHARRO QUIRÓS: *La búsqueda de metales preciosos y la ordenación legal de la minería peninsular en el reinado de Felipe II.*
- André GOURON: *Les consuls de Barcelone en 1130: La plus ancienne organisation municipale a l'ouest des Alpes?*
- Carlos GARRIGA: *Control y disciplina de los oficiales públicos en Castilla: la «visita» del Ordenamiento de Toledo (1480).*

### DOCUMENTOS

- Gonzalo MARTÍNEZ: *Tres lecciones del siglo XI del Estudio General de Palencia.*
- María Paz ALONSO ROMERO: *Theoria y praxis en la enseñanza del Derecho. Tratados y prácticas procesales en la Universidad de Salamanca a mediados del siglo XVI.*

### MISCELANEA

- Miguel Angel PÉREZ DE LA CANAL: *Restablecimiento de la gobernación constitucional del interior del Reino en 1820.*
- Mauro HERNÁNDEZ: *La evolución de un delegado regio: Corregidores de Madrid en los siglos XVII y XVIII.*
- MARTÍN POSTIGO, MARÍA DE LA SOTERRAÑA y DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ, CILIA: *La Sala de Hijosdalgo de la Real Chancillería de Valladolid (Carlos Garriga).*

### HISTORIOGRAFIA

### BIBLIOGRAFIA

#### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	6.420 ptas.
Tomo atrasado .....	6.950 ptas.
Extranjero .....	6.500 ptas.
Tomo atrasado .....	7.100 ptas.

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA  
Gran Vía, 76 - Tels. 547 54 22 y 390 20 13  
28013 MADRID

# ANUARIO DE FILOSOFIA DEL DERECHO

## Sumario del tomo VIII, Nueva época (Madrid, 1991)

- I. ESPAÑA Y AMERICA, AYER Y HOY (1492-1992)  
Antonio Enrique PÉREZ LUÑO: *El reencuentro entre España y América (1492-1992) en clave de Filosofía del Derecho.*  
Jaime BRUFAU PRATS: *La conquista del Nuevo Mundo a la luz de la doctrina de la escuela salmantina sobre la guerra justa.*  
Marcelino RODRÍGUEZ MOLINERO: *La doctrina colonial de Francisco de Vitoria, legado permanente de la Escuela de Salamanca.*  
Antonio OSUNA FERNÁNDEZ-LARGO: *Ética y política en las Leyes de Indias del siglo XVI.*  
Alfredo CRUZ PRADOS: *Para un concepto de «guerra» de una filosofía de «paz». Actualidad del pensamiento de Vitoria.*  
Wolf PAUL: *Los derechos del indio - ayer y hoy.*  
Javier DE LUCAS: *España en el 92: ¿De refugio a fortaleza?*  
Francisco PUY: *América en la conciencia gallega ante el Quinto Centenario.*
- II. ESTUDIOS
1. Análisis del derecho  
Neil MACCORMICK y Zenon BANKOWSKI: *La teoría de los actos de habla y la teoría de los actos jurídicos.*  
Victoria ITURRALDE: *Sobre el silogismo judicial.*  
Carlos ALARCÓN CABRERA: *Sobre el concepto y tipología de las reglas constitutivas.*
2. Pensamiento jurídico  
Salvador RUS RUFINO y María ASUNCIÓN SÁNCHEZ MANZANO: *Comentario al texto «Anónimo sobre la Ley».*  
Mercedes CARRERAS: *La presencia del Derecho en la obra de Vilfredo Pareto.*  
Juan Antonio GARCÍA AMADO: *Nazismo, Derecho y Filosofía del Derecho.*  
Benjamín RIVAYA GARCÍA: *Un orteguiano en la corte de la escolástica: Salvador Lisarrague Novoa.*
3. Derechos humanos  
José GARCÍA ANÓN: *Las teorías de los derechos morales: algunos problemas de concepto.*  
María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ: *«Precursores» en la defensa de los derechos de las mujeres.*
4. Filosofía política  
Rafael HERRANZ CASTILLO: *Notas sobre el concepto de violencia política.*  
Lourdes GORDILLO: *Pragmatismo e ideología política.*  
Francisco CASTILLA URBANO: *Walter Benjamin: una filosofía de la historia entre la política y la religión.*
- III. IN MEMORIAM: FELIPE GONZALEZ VICEN (1908-1991)
- IV. DEBATES
- V. INFORMACIONES
- VI. CRONICA BIBLIOGRAFICA
- VII. CRITICA BIBLIOGRAFICA

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	3.500 ptas.
Tomo atrasado .....	4.200 ptas.
Extranjero .....	3.700 ptas.
Tomo atrasado .....	4.400 ptas.

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Gran Vía, 76 - Tels. 547 54 22 y 390 20 13

28013 MADRID

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

## Sumario del núm. 254 (abril-junio 1992)

### I. SECCION DOCTRINAL

Tomás QUINTANA LÓPEZ: *Las organizaciones supramunicipales en España: las mancomunidades.*

Joaquín FERRET I JACAS: *Las organizaciones supramunicipales en España: las comarcas.*

Antonio JIMÉNEZ BLANCO: *Las organizaciones supramunicipales en España: las áreas metropolitanas.*

Günter PUTTNER: *Las organizaciones supramunicipales en Alemania.*

Pierre SUBRA DE BRIEUSSES: *Las organizaciones supramunicipales en Francia*

### II. SECCION CRONICAS

Luis CALVO SÁNCHEZ: *Seminario sobre organizaciones supramunicipales.* Madrid, Mayo, 1992. Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.

### III. SECCION JURISPRUDENCIA

### IV. SECCION BIBLIOGRAFICA

### V. SECCION REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas • Número suelto: 1.200 pesetas

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

# AUTONOMIES

## Revista Catalana de Derecho Público

Generalitat de Catalunya

Escola de Administració Pública

Institut d'Estudis Autònoms

Director: Joaquín TORNOS MAS

### Sumario del núm. 14 (1992)

#### ESTUDIOS

- Carles PAREJA I LOZANO: *Concurrencia de intereses y competencias urbanísticas.*  
Fernando LÓPEZ RAMÓN: *Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial.*  
Julio ESTEBAN I NOGUERA: *Las técnicas de distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento urbanístico.*

#### COMENTARIOS Y NOTAS

- Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *La competencia en materia educativa de la Comunidad Autónoma de Galicia.*  
Sebastián GRAU AVILA: *Ordenación estatal y planeamiento urbanístico en la zona litoral.*  
César AGUADO RENEDO: *La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de Castilla y León (y II).*  
M. Teresa VADRÍ I FORTUNY: *Situación actual en la gestión de los residuos industriales en Cataluña: la Ley 2/1991, de medidas urgentes. Actividad normativa, jurisprudencial y consultiva.*

#### 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.*

#### COMPTES 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

- MANUEL GARCÍA PELAYO: *Obras completas* (3 tomos). 18.500 ptas.  
*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.
- 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.
- ANDRÉS BETANCOR: *El Acto Ejecutivo*. 2.700 ptas.
- ANGEL GÓMEZ MONTORO: *Conflictos de atribuciones entre órganos del Estado*. 3.000 ptas.
- JESÚS PRIETO DE PEDRO: *Cultura, culturas y Constitución*. 2.700 ptas.
- MANUEL MEDINA GUERRERO: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las CC.AA.* 3.300 ptas.
- KONRAD HESSE: *Estudios de Derecho Constitucional* (2.ª ed.). 1.100 ptas.
- FULVIO ATTINA: *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*. 1.700 ptas.
- CENTRO DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES DE BUENOS AIRES: *El presidencialismo puesto a prueba*. 2.400 ptas.
- ELIE KEDOURIE: *Nacionalismo*. Prólogo de Francisco Murillo Fertol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 900 ptas.
- RAMÓN COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. 1.800 ptas.
- ALFONSO RUIZ MIGUEL: *La justicia de la guerra y de la paz*. 2.000 ptas.
- GREGORIO PECES-BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978*. 2.000 ptas.
- PILAR CHÁVARRI SIDERA: *Las elecciones de diputados a Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*. 2.200 ptas.
- ALF ROSS: *¿Por qué Democracia?* 1.500 ptas.
- ANGEL RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. 1.600 ptas.
- MANUEL RAMÍREZ: *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 GARCÍA MARÍN: *Monarquía católica en Italia*. 2.800 ptas.
- ANTONIO SERRANO GONZÁLEZ: *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodín, Shakespeare, Vives*. 2.500 ptas.
- JESÚS VALLEJO: *De equidad ruda a ley consumada. Concepción de la potestad normativa 1250-1350*. 2.800 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.
- JERÓNIMO BETEGÓN: *La justificación de castigo*. 2.700 ptas.
- JOSÉ MARTÍNEZ DE PISÓN: *Justicia y orden político en Hume*. 2.600 ptas.
- MARTÍN D. FARRELL: *La filosofía del liberalismo*. 2.300 ptas.
- CARLOS THIEBAUT: *Los límites de la Comunidad*. 1.800 ptas.
- EMILIO LLEDÓ: *El silencio de la escritura*. 1.200 ptas.
- AULIS AARNIO: *Lo racional como razonable*. 2.200 ptas.
- RAFAEL DE ASÍS ROIG: *Deberes y obligaciones en la Constitución*. 2.800 ptas.

- M.<sup>a</sup> TERESA RODRÍGUEZ DE LECEA: *Antropología y filosofía de la historia de Julián Sanz del Río*. 1.700 ptas.
- MARINA GASCÓN ABELLÁN: *Obediencia al derecho y objeción de conciencia*. 2.600 ptas.
- JEAN LOUIS DE LOLME: *Constitución de Inglaterra*. 2.500 ptas.
- JOAQUÍN COSTA: *Historia crítica de la Revolución Española*. 2.600 ptas.
- GASPAR DE AÑASTRO ISUNZA: *Los seis libros de la República de Bodino traducidos al francés y católicamente enmendados*. Ed. preparada por José Luis Bermejo. 6.000 ptas.
- FRANCISCO MURILLO FERROL: *Saavedra Fajardo y la política del Barroco*. 2.<sup>a</sup> ed. 1.800 ptas.
- JUAN ROMERO ALPUENTE: *Historia de la revolución española y otros escritos*. Edición preparada e introducida por Alberto Gil Novales (2 vols.). 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.<sup>a</sup> Angeles Durán. 3.600 ptas.
- HOBBS: *Behemoth*. Traducción e introducción de Antonio Hermosa Andújar. 2.500 ptas.
- GUILLERMO OCCAM: *Obra política*. Traducción de Primitivo Mariño. 3.700 ptas.
- ARISTÓTELES: *Política*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.200 ptas.
- ARISTÓTELES: *Retórica*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- SENAC DE MEINHAN y A. BARNAVE: *Dos interpretaciones de la Revolución Francesa*. 1.600 ptas.
- TOMÁS DE CAMPANELLA: *La Monarquía del Mesías y las Monarquías de las Naciones*. 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: *Reforma y mutación de la Constitución*. 1.800 ptas.
- CONDORCET, CASTILÓN 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.
- Constituciones Iberoamericanas*. Edición preparada por Luis López Guerra y Luis Aguiar de Luque. 4.600 ptas.
- Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Edición preparada por Manuel Díez de Velasco y Gil Carlos Rodríguez Iglesias. 4.000 ptas.
- GONZALO MENÉNDEZ PIDAL: *La España del siglo XIX vista por sus contemporáneos* (2 vols.). 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.
- 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.
- VICTORIA CAMPS y SALVADOR GINER: *El interés común*. 800 ptas.
- RICHARD GUNTHER: *Política y cultura en España*. 1.000 ptas.
- JOSÉ MARÍA CONTRERAS MAZARIO: *La enseñanza de la religión en el sistema educativo*. 1.300 ptas.
- CENTRO DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES DE BUENOS AIRES: *La autonomía personal*. 1.400 ptas.
- JOAN SUBIRATS HUMET: *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*. 1.300 ptas.
- DANIEL MENDONÇA: *Introducción al análisis normativo*. 1.100 ptas.
- LUIS PRIETO SANCHIS: *Principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*. 1.300 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 ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

Publicación cuatrimestral

---

**CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

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