

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALONSO GARCÍA, R.: *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho Comunitario*, Fundación Universidad Empresa/Civitas, Madrid, 1997, 114 págs.

I

El principio de responsabilidad interna de los Estados miembros frente a los particulares por los daños y perjuicios derivados de sus infracciones del Derecho Comunitario había sido ya proclamado por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Francovich* (1) en 1991. No obstante, ha sido a lo largo de 1996 cuando el mismo Tribunal ha terminado por elaborar dicho principio, aclarando las categorías y técnicas para su aplicación, a través de una concatenación de sentencias (2) que permiten considerarlo lo suficientemente consolidado como para sumarlo a los principios de primacía, eficacia directa y seguridad jurídica, en su papel de articulación de las relaciones entre el Derecho Comunitario y los Derechos nacionales.

En este contexto, el libro del Profesor ALONSO GARCÍA tiene el mérito no sólo de analizar y comentar de forma yuxtapues-

ta y cronológica cada una de esas sentencias sino, sobre todo, de realizar un esfuerzo de síntesis y sistematización para presentarnos el estado actual de la jurisprudencia «estructurando con pretensión de generalidad el complejo régimen construido sobre la base del caso concreto».

II

El sistema de responsabilidad así configurado se caracteriza por tres notas: su naturaleza pretoriana; su carácter de estándar mínimo; y la uniformización del régimen comunitario de responsabilidad de las Instituciones y de los Estados miembros.

Su naturaleza pretoriana o jurisprudencial, en primer lugar, deriva del silencio de los Tratados, lo que obligó al Tribunal de Justicia —sobre la base de los principios generales del sistema jurídico comunitario y de los sistemas jurídicos de los Estados miembros— a construir este principio de responsabilidad de los Estados miembros sobre la base de la «inherencia» al Ordenamiento jurídico comunitario, y, más concretamente, para asegurar la eficacia plena del Derecho Comunitario y la protección de los derechos que aquél otorga. En efecto, la responsabilidad vendría a ser el corolario de la eficacia directa. Esta no sustituye, pues, a aquélla; o, siendo más precisos desde un punto de vista metodológico, la eficacia directa (tanto en su versión de integración de hecho como en su versión de integración de derecho) no siempre excluye una posibilidad de reequilibrar el contenido patrimonial cuando estemos en presencia de un derecho lesionado que exija, por tan-

(1) *Francovich y Bonifaci*, 19 noviembre 1991 (6, 9/90), *Rec. 1991*, pág. I-5351.

(2) *Brasserie du Pêcheur y Factortame*, 5 marzo 1996 (46, 48/93), *Rec. 1996*, pág. I-1029; *British Telecommunications*, 26 marzo 1996 (392/93), *Rec. 1996*, pág. I-1631; *Lomas*, 23 mayo 1996 (5/94), *Rec. 1996*, pág. I-2553; *Dillenkofer, Erdmann, Schulte, Heuer y Knor*, 8 octubre 1996 (178-179, 188-190/94), *Rec. 1996*, pág. I-4845; *Denkavit, VITIC y Voormeer*, 17 octubre 1996 (283, 291, 292/94), *Rec. 1996*, pág. I-5063.

to, su garantía por medio de un resarcimiento del daño causado, es decir, la entrada en juego del principio de responsabilidad.

En segundo lugar, el carácter de *estándar mínimo* de la construcción comunitaria de responsabilidad de los Estados miembros viene a significar que si el Estado miembro cuenta con un sistema de responsabilidad propio más favorable para los ciudadanos (y, por tanto, más favorable también para la plena eficacia del Ordenamiento comunitario) será el sistema interno nacional de responsabilidad el que se aplique, eso sí, respetando las condiciones mínimas y suficientes de la construcción comunitaria. Es por ello que sea preciso tener en cuenta, necesariamente, los sistemas de responsabilidad nacionales para tener una visión completa de la operatividad del principio comunitario en cada uno de los Ordenamientos nacionales (3).

En tercer lugar, se ha producido una *uniformización* del régimen comunitario de responsabilidad de las Instituciones de los Estados miembros, lo que —según ALONSO GARCÍA— constituye «una muestra de la interacción permanente de ordenamientos en que consiste la integración comunitaria: el sistema de responsabilidad de las Instituciones comunitarias se construye a la luz de los Derechos nacionales, revirtiendo después sobre los Estados miembros al establecer su régimen de responsabilidad por infracción del Derecho Comunitario, cuya evolución, en la que subyacen los Derechos nacionales, revierte de nuevo sobre el régimen de las Instituciones comunitarias, a partir de la premisa de un mismo régimen de responsabilidad ante situaciones similares, con independencia de los actores —Instituciones comunitarias o Estados miembros—» (pág. 15).

III

Las condiciones sustantivas para que la infracción del Derecho Comunitario

(3) Vid., al respecto, G. VANDERSANDEN y M. DONY, *La responsabilité des Etats membres en cas de violation du Droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1997.

genere responsabilidad a cargo de los Estados miembros son tres: que esa infracción se refiera a derechos conferidos y definidos por el Ordenamiento comunitario; que la infracción pueda calificarse como una violación suficientemente caracterizada; y que exista un nexo causal entre la infracción y el perjuicio sufrido por el particular.

A) *Derechos conferidos y definidos por el Derecho Comunitario*, con independencia de su denominación formal: «derecho», «garantía» (*Francovich*) o «prerrogativa» (*British Telecommunications*).

B) La infracción ha de poder ser calificada como *violación suficientemente caracterizada*. Aquí el análisis varía en función de la existencia o inexistencia de margen de apreciación por parte de los Estados miembros:

a) El supuesto de inexistencia de margen de apreciación se da cuando nos encontramos en presencia de obligaciones delimitadas de forma clara, precisa e incondicional (inequívocamente regladas, por tanto), ya se trate de obligaciones de actuar o de abstenerse de hacerlo conforme a cláusulas de *standstill*, ya de obligaciones de obtener un resultado concreto (*Francovich*), y cuyo ejemplo más claro lo constituye la falta de trasposición de directivas o su ejecución incompleta. En este caso, la mera infracción es calificada directamente como violación suficientemente caracterizada (*Lomas, Dilenkoffler*).

La infracción de una obligación de este tipo conlleva, automáticamente, la calificación de dicha infracción como violación suficientemente caracterizada, configurando así un sistema de responsabilidad de corte objetivo. Ahora bien, ALONSO GARCÍA desvela lo reducido de este mecanismo de calificación, por un lado, en la medida en que, al exigir claridad, precisión e incondicionalidad en las obligaciones, el carácter automático y objetivo queda «limitado, prácticamente, a aquellos supuestos en que el alcance de la norma infringida haya sido de antemano perfectamente delimitado por el juez nacional y sobre todo, en cuanto supremo intérprete del orde-

namiento jurídico comunitario, por el Tribunal de Justicia» (pág. 79); y, por otro, porque aun no existiendo margen de apreciación como consecuencia de la claridad, precisión e incondicionalidad de la regla infringida, tal infracción puede no ser suficiente (*Lomas*) para su identificación como una violación suficientemente caracterizada.

b) La existencia del margen de apreciación viene determinada bien por la presencia de elementos discrecionales en la norma comunitaria, bien por tratarse de obligaciones oscuras, imprecisas o condicionadas. En este caso, la calificación de la infracción como violación suficientemente caracterizada puede hacerse por una doble vía: por un lado, procediendo previamente el Tribunal de Justicia (a través de recursos por incumplimiento o de cuestiones prejudiciales) a la delimitación de la discrecionalidad y a la interpretación de las obligaciones oscuras, imprecisas o condicionadas, reduciendo el margen de apreciación de los Estados miembros de manera que la mera infracción pueda volver a ser calificada como violación suficientemente caracterizada; y, por otro lado, examinando la infracción a la luz de unos elementos establecidos por el Tribunal de Justicia.

Estos elementos, enunciados por el Tribunal de Justicia (*Brasserie*) para servir de pauta a los órganos jurisdiccionales nacionales, constituyen un marco de examen cuyos elementos han de ser ponderados de forma diferente, sin que tengan un carácter acumulativo. Estos elementos son:

1. Grado de claridad, precisión e incondicionalidad de la norma vulnerada. Al respecto, se produce paradójicamente una disociación en la apreciación de la «claridad, precisión e incondicionalidad» del precepto infringido según se considere su virtualidad para su eficacia directa o para generar responsabilidad. El problema radica en otorgar a los mismos términos distinto alcance según se utilicen en el contexto del principio de eficacia directa o en el de la responsabilidad. La armonía de ambos principios se solucionaría —para ALONSO GARCÍA—

de la siguiente manera: un precepto debería considerarse directamente eficaz en función de su contenido preciso e incondicional, esto es, en función de la presencia de elementos reglados o discrecionales, pero nunca haciéndolo depender de las dificultades interpretativas que pudieran plantear tales elementos como consecuencia de una más o menos defectuosa redacción del precepto; si el precepto adoleciese, a causa de ello, de claridad, ya se encargará el juez —comunitario o nacional, auxiliado éste, en su caso, por aquél a través de la cuestión prejudicial— de aclararlo, sin que tal necesidad de aclaración destruya su carácter de precepto directamente eficaz si efectivamente preciso e incondicional. Ahora bien, esa oscuridad sí impediría que la infracción pudiera considerarse como una violación suficientemente caracterizada susceptible de generar responsabilidad, salvo que se constatará la intencionalidad de la infracción.

2. Amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o comunitarias.

3. Carácter intencional o voluntario de la infracción cometida o del perjuicio causado. Parece claro que la intencionalidad del incumplimiento bastaría de suyo para calificar la infracción como violación suficientemente caracterizada.

4. Carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho.

5. Finalmente, se considerará la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho Comunitario. Este elemento hace referencia, fundamentalmente, a los posibles pronunciamientos del Consejo y de la Comisión. En primer lugar, la Comisión puede haberse pronunciado —calificando una infracción como violación suficientemente caracterizada— bien en el marco de un proceso por incumplimiento (en cuyo caso, según el autor, habría que «replantearse la absoluta discrecionalidad reconocida a la Comisión en dicho proceso»), bien a través de Comunicaciones interpretativas (integradoras del *soft law* comunitario y cuyo alcance jurídico aún no ha sido clarificado) a las que el

Tribunal de Justicia constituiría como un parámetro interpretativo más para calificar una infracción como violación suficientemente caracterizada. En segundo lugar y en lo tocante a los pronunciamientos del Consejo, para el Tribunal de Justicia «las intenciones que los Estados miembros manifiestan en el seno del Consejo... carecen de valor jurídico cuando no se plasman en las disposiciones legales» (*Denkavit*), es decir, ausencia de relevancia de tales intenciones a los efectos de fijar la correcta interpretación del Derecho Comunitario, pero presencia de la misma, en cambio, a los efectos de excluir la responsabilidad por infracción de ese Derecho Comunitario interpretado correctamente, en cuanto factor que incidiría en la falta de claridad del Derecho Comunitario infringido, excluyente de la violación suficientemente caracterizada.

c) Por lo demás, la competencia para determinar si la infracción puede ser calificada de suficientemente caracterizada a los efectos de generar responsabilidad del Estado infractor corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales, los cuales «actuarán por su propia autoridad, esto es, sin necesidad de plantear cuestión prejudicial, cuando la regla comunitaria infringida sea absolutamente clara, precisa e incondicional, en el sentido de inequívocamente reglada, o, con independencia de tales caracteres, cuando se haya ya producido una previa intervención del Tribunal de Justicia aclarando y delimitando sus términos» (pág. 98). En caso de falta de claridad, lo normal será que los jueces nacionales planteen las correspondientes cuestiones prejudiciales, augurando el autor una oleada de cuestiones prejudiciales en los años venideros encaminadas a dilucidar el alcance de las normas infringidas a los efectos de constatar si nos encontramos o no ante una violación suficientemente caracterizada. No obstante, el Tribunal de Justicia no se ha curado en prendas a la hora de avocar esta competencia a los jueces nacionales, amparándose en que disponía «de todos los elementos necesarios para apreciar si los hechos del caso de autos deben calificarse de violación suficientemente caracterizada del Derecho Co-

munitario» (*British Telecommunications, Denkavit*).

Finalmente, el Tribunal de Justicia —según ALONSO GARCÍA— tenderá normalmente a negar la responsabilidad del Estado miembro dado el «contexto de subjetivación» que rodeará la constatación de una violación suficientemente caracterizada cuando la infracción se refiera a derechos de contornos ambiguos u oscuros.

C) Por último, debe haber un *nexo causal* entre la infracción y el daño, requisito éste que el Tribunal de Justicia modula con la observancia por el perjudicado de la obligación de actuar con una diligencia razonable, obligación relacionada directamente con el ejercicio en tiempo oportuno de todas las acciones de que jurídicamente disponía (lo que implícitamente parece confirmar la naturaleza autónoma de la acción de responsabilidad comunitaria, con el único límite de su utilización fraudulenta para alterar el sistema de recursos del Tratado). Por otra parte, el Tribunal de Justicia descarta igualmente la acción de responsabilidad cuando se han descuidado otras acciones procesales susceptibles de satisfacer plenamente la situación del afectado, aunque ello —como destaca el autor— «no resuelve, sin embargo, la cuestión más general de si el principio de responsabilidad es un principio destinado a completar las insuficiencias judicialmente constatadas del principio de eficacia directa derivadas bien del contexto litigioso (negada en el caso de las directivas la eficacia horizontal), bien de su imperfección sustantiva (...), bien, finalmente, de la imposibilidad de restaurar la posición jurídica del sujeto afectado por el incumplimiento del Estado; o si, por el contrario, el principio de responsabilidad no requiere una previa constatación judicial de tales insuficiencias, en el marco de una acción dirigida al pleno ejercicio del derecho sustantivo —diferenciado del derecho a indemnización—» (pág. 49).

IV

Como señalábamos al comienzo, el libro del Profesor ALONSO GARCÍA tiene el

mérito de presentar, de forma estructurada y sistemática, el análisis de este nuevo principio de responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho Comunitario, superando la errática evolución jurisprudencial y su confusa manifestación. La importancia de este principio queda gráficamente destacada por el autor al señalar que «se puede pronosticar una nueva etapa en la integración jurídica europea, marcada por el principio de responsabilidad, llamado a desempeñar un papel estelar en el funcionamiento de un sistema que hasta el momento había pivotado básicamente sobre los principios de primacía y eficacia directa del Derecho Comunitario».

A partir de ahora, será preciso integrar esta construcción comunitaria en los sistemas de responsabilidad de cada Estado miembro, de cuya interacción saldrá la concreta operatividad (formal y sustancial) del principio de responsabilidad de los poderes públicos por violación del Derecho Comunitario, y que en el caso español tiene un efecto claro, por ejemplo, al afirmar de forma contundente la responsabilidad por actividad normativa (incluyendo, obviamente, al Legislador) y al constituir un posible mecanismo indirecto para asegurar el cumplimiento del Derecho Comunitario (a través de un control difuso ejercido por los ciudadanos) en actores como las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos, que no son directamente responsables ante la Comunidad Europea.

Jesús Angel FUENTETAJA PASTOR

ARIÑO, G.; DE LA CUÉTARA, J. M., y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L.: *El nuevo servicio público*, Ed. Pons, Madrid, 1997, 277 págs.

1. El propio título de la obra plantea ya un tema sugestivo, no sólo por la importancia de la cuestión para el Derecho administrativo, sino también por la autoridad de quienes lo escriben, en particular para quien ha asumido la tarea de

dar cuenta de un libro como éste, en sí mismo, realista y oportuno.

En realidad, la doctrina viene subrayando desde hace algún tiempo lo inadecuada que resulta la aplicación de la técnica del servicio público a actividades de prestación, dirigidas a satisfacer necesidades esenciales para la colectividad, cuya ejecución comporte el ejercicio de libertades públicas de contenido insustituible, por no tener naturaleza material o económica. Pero es que, además, la cuestión no ha quedado ahí; una renovada comprensión del papel del Poder público en la actividad económica de la sociedad, que arranca de la dinámica propia del Estado social de Derecho —entendido con arreglo a lo dispuesto en el art. 9.2 de nuestra Constitución—, y que se entronca con las nuevas exigencias uniformadoras y de conceptualización, derivadas hoy del Derecho comunitario europeo, conduce inexorablemente a eso que los autores de esta obra denominan bien expresivamente *el nuevo servicio público*.

El objeto que se aborda en este libro es emblemático y hasta conflictivo. Ha pasado tiempo ya desde que la Escuela de Burdeos proclamó el servicio público como categoría fundamental del Derecho administrativo y, desde entonces, hablar de los servicios públicos sigue significando para algunos hablar de todo lo que hace la Administración pública o, incluso más, de todo lo que están llamados a resolver los Poderes públicos, ampliamente entendidos. Hasta tal punto esto es así que se ha llegado a afirmar, en la propia doctrina francesa, que la llamada crisis del Derecho administrativo responde, más bien, a la crisis del concepto de servicio público; y, en este mismo sentido, el Profesor DELVOLVÉ afirma: «paradójicamente, la noción que debería dar unidad al Derecho administrativo abarca situaciones muy heterogéneas, hasta el punto de que la noción se ha diluido y el Derecho administrativo se ha enredado en complicaciones» (*Le Droit Administratif*, Dalloz, París, 1994, pág. 35).

2. La presente obra se enmarca en esta problemática más amplia y va precedida de un prólogo del Profesor VILLAR PA-

BIBLIOGRAFIA

LASÍ, quien, bajo la forma de una modesta confidencia, viene a afirmar algo que a muchos podrá parecer casi subversivo: en el Derecho administrativo el servicio público no es más que una noción instrumental —como tantas otras—, «algo vicarial (...), al servicio de la política y condicionado por el entorno histórico con todas y cada una de sus connotaciones» (pág. 10). Afirmación, ésta, que coloca dicha categoría bastante lejos de la ya tan manida comprensión «fundamentalista» de esta técnica de intervención administrativa en la actividad social, en que consiste —en definitiva— el servicio público. Así, el autor del prólogo trasluce una cierta decepción, tras su destacado esfuerzo por captar y transmitir lo que de fundamental pudiera haber en esta técnica de intervención; y ello, lejos de revelar un fracaso por su parte, desvela la genialidad y honradez de quien así se manifiesta.

3. El libro se estructura en tres partes, que aparecen ante el lector a modo de tres círculos concéntricos, cuyos radios de acción cubren la temática descrita, desde la perspectiva de la intervención pública estrictamente económica, sin entrar propiamente en los llamados —por el Profesor GARRIDO FALLA— servicios públicos asistenciales (en diferentes ocasiones y, más recientemente, en 1994, en el núm. 135 de esta REVISTA). Cada uno de estos círculos tiene —y cumple en el conjunto de la obra— un objetivo diferente. De este modo, la puesta en común de las distintas aportaciones, que encierra este libro, da lugar a una primera impresión de lo que cabe cuestionar y resolver con carácter general, que se percibe ya al margen de las premisas tradicionales del servicio público y desde un planteamiento desmitificador, cuyo desenlace se concreta finalmente en un riguroso análisis —firmemente afianzado— de las nuevas técnicas aplicadas a los distintos sectores «neorregulados», no sin antes hacer sobrevolar al lector por los que podrían ser los nuevos y cuestionables postulados de esta ya vieja institución del Derecho administrativo.

4. En la primera parte del libro, el Profesor ARIÑO ORTIZ plantea la necesi-

dad de «un nuevo modelo de servicios públicos competitivos», donde aborda la significación actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico, abogando por un nuevo modelo de regulación de las actividades económicas que satisfacen necesidades colectivas —siguiendo la línea de otras de sus aportaciones doctrinales anteriores (destacadamente, de su obra *Economía y Estado*, Pons, Madrid, 1993)—, y a partir de un nuevo modelo de Estado; el cual, según este autor, impone la privatización, entendida en cuanto «devolución de actividades a la iniciativa social» (pág. 23), en el marco de las exigencias que derivan de la Comunidad Europea. Destaca este Profesor los que podrán considerarse como principios inspiradores de ese nuevo modelo; entre ellos, representa una idea capital la que denomina «desintegración vertical del sector y separación de actividades», relativa a las prestaciones que requieren en su producción de sucesivas fases y que, en todo caso, dependen o están necesariamente vinculadas a las grandes redes o infraestructuras.

Más adelante, el Profesor ARIÑO ORTIZ expone las diferencias sustanciales de régimen jurídico, que han de darse entre actividades económicas competitivas, por una parte, y, por otra, las actividades no competitivas por cuanto su apertura a la competencia *haga imposible el cumplimiento de su misión específica*, según los términos del Tratado de Roma. En este contexto, se refiere a la cuestión del acceso de terceros a la red y a la teoría anglosajona de las «prestaciones esenciales», así como a la consiguiente restricción y limitación del servicio público, en cuanto parte del sistema estatal de prestaciones. Por último, aborda este autor la correlativa nueva regulación que todo este replanteamiento comporta, apuntando hacia lo que —en la práctica— puede resultar más problemático, el difícil equilibrio del papel que le toca jugar al «ente regulador» en cada sector.

5. En la segunda parte del libro, el Profesor DE LA CUÉTARA expone los que considera fundamentos del nuevo servicio público y, partiendo de una perspectiva general aplicada a España, realiza

cuatro «propuestas»: que los servicios públicos han de convivir con las libertades públicas, que han de ser la excepción a la regla general de la libertad de mercado, que en el marco europeo tenderán a confluir las soluciones jurídicas adoptadas al respecto, y que es deseable reducir el número y extensión de los servicios públicos. A continuación se aproxima a lo que denomina «la regulación de servicio público como nuevo paradigma para la prestación de servicios económicos», señalando los caracteres de esa *regulación por causa de servicio público*.

El mismo autor aborda, finalmente, lo que son para él los tres postulados del servicio público: su juridificación, su «redimensionamiento» y su concreta vertebración; para lo cual parte de un objetivo que puede resultar algo sorprendente en el conjunto de la obra y que explicita así: «establecer el modo exacto en que deben funcionar aquellas prestaciones que el Estado garantiza a los usuarios al aplicar a una actividad el rótulo "servicio público"» (pág. 110). Esta afirmación, que —a simple vista— podría suscitar la duda de si estarán los tres autores hablando del mismo *nuevo servicio público*, permite al lector caer en la cuenta de que esa «novedad» consiste, precisamente, en negar la sustancial exclusividad de la actividad propia de los servicios públicos en sentido estricto, para sustituirla por afirmar *la necesaria garantía pública de determinadas prestaciones*.

6. Y, en efecto, así se percibe claramente en la tercera parte de este libro, relativa al nuevo marco de la regulación económica en España, a cargo del Profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, cuya introducción alude ya expresivamente a «la regulación sustitutiva de la *publicatio* propia del *servicio público* en sentido estricto», con respecto a los llamados por nuestra Constitución servicios esenciales o, también, servicios de interés general, según la terminología comunitaria europea. Además, con carácter previo, este Profesor señala una serie de precisiones terminológicas sobre lo que debería entenderse por privatización, despublicación, liberalización y desregula-

ción, en función de su respectivo objeto y alcance; y, antes de entrar en el análisis sustantivo de la ordenación general de servicios esenciales, el mismo autor, después de aludir a la progresiva ampliación de la privatización de servicios públicos, se refiere a la «empresa pública» como alternativa», en cuanto «nueva» *estrategia* para el sector público.

Seguidamente, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, partiendo de los límites positivos y negativos de las libertades económicas en una economía social de mercado, justifica la *especial intensidad* de «las potestades públicas de *policía* —regulación e intervención— en relación con los servicios esenciales de la sociedad», descendiendo a la ordenación en los siguientes sectores: el petrolero, el transporte marítimo despublicado, el transporte aéreo despublicado, el de la comercialización de los aparatos terminales de telecomunicación y el de los servicios de telecomunicación despublicados, así como el de los servicios de correo rápido internacional despublicados y el de los servicios funerarios. En todos ellos expone también el régimen de autorizaciones que ha acompañado a la *despublicatio* de servicios esenciales.

Además, este Profesor destaca las obligaciones «de *servicio público*», en cuanto cauce del Poder público para garantizar suficientemente aquellas prestaciones de los servicios esenciales, dirigidas a satisfacer necesidades relevantes «del público» y, en particular, de personas o grupos que no puedan afrontar el coste del servicio. Dicha técnica es calificada por este autor en cuanto establecimiento de *obligaciones especiales*, distintas de la regulación propia de la *policía* en sentido estricto, que se dirigen singularmente a «algún agente de un servicio esencial o de interés general mediante su imposición ablatoria con la correspondiente compensación económica, o bien, alternativamente, mediante su contratación voluntaria, asimismo con su correspondiente contraprestación económica compensatoria» (pág. 247); en definitiva, se refiere a una válida alternativa a la *publicatio* de diferentes sectores que aparece, asimismo, como exponente de la llamada neoregulación. Finalmente, el mismo autor

alude también al Estatuto de la Autoridad reguladora.

7. En suma, esta obra es el resultado de la preocupación común de sus autores, quienes —en equipo— han sido capaces de transmitir al lector esta importante problemática, de un modo acertado y en distintos niveles, que resulta francamente innovador, sugestivo, realista y riguroso.

Isabel DE LOS MOZOS TOUYA
Profesora Titular de
Dcho. Administrativo
Valladolid

CANE, Peter: *An Introduction to Administrative Law*, 2.ª ed., Oxford University Press, Oxford, 1993, 392 págs.

La editorial Oxford University Press ha publicado en su colección *Clarendon Law Series* varios manuales universitarios de Derecho. Entre ellos se encuentra *An Introduction to Administrative Law*, cuyo autor es Peter CANE (nacido en 1956), profesor en el Corpus Christi College de Oxford y abogado.

El objetivo del autor al escribir el texto ha sido dar una visión sucinta y rigurosa del Derecho administrativo inglés. En este sentido es indispensable recordar un dato al lector español: en la terminología legal británica, «Derecho inglés» no significa Derecho de Inglaterra a secas, sino Derecho de Inglaterra y Gales.

I

La obra de CANE se divide en cinco partes. La primera versa sobre las reglas y principios de la *judicial review* (revisión judicial de la actividad administrativa). Es la parte más extensa del libro (230 págs.) y en ella formula CANE algunas opiniones francamente controvertidas.

Al estudiar la *judicial review*, el autor examina el ámbito del control judicial

en Inglaterra, el procedimiento ante la jurisdicción, la legitimación, la cosa juzgada (*estoppel*). Se tratan, en suma, cuestiones de índole procesal. Y esto ya es algo notorio: los manuales de Derecho administrativo en el continente no suelen dedicar su parte inicial a la jurisdicción contenciosa. A la vista de lo cual parece oportuno preguntarse: ¿por qué da CANE prioridad al estudio del Derecho procesal administrativo?

Para responder a la pregunta debe contemplarse una noción básica en los derechos anglosajones (1): el principio de la supremacía judicial. Supremacía judicial o *Government under law* significa que los Jueces —y sólo los Jueces— comprueban si el actuar de la Administración ha sido ajustado a Derecho.

El principio de legalidad, propio de la Europa continental, se «sustituye» en los derechos anglosajones por el principio de la supremacía judicial. En Francia, en Alemania, en España, la Administración actúa cuando las leyes expresamente lo permiten. En Inglaterra no sucede así. En Inglaterra la Administración rara vez necesita una previa habilitación para actuar (pág. 31: *prerogative powers*). Ahora bien, los Jueces ingleses valoran *a posteriori* la corrección legal de lo actuado por la Administración (2). He aquí una regla primaria del Derecho inglés. CANE asume dicha regla e inicia su explicación indagando qué y cómo controlan los Jueces.

Ahora surge otro problema: ¿cuál es el Derecho utilizado para juzgar a la Administración inglesa? Hoy por hoy es el Derecho administrativo. Sin embargo, no siempre ha sido así. El jurista victoriano A. V. DICEY sostuvo con éxito durante muchos años que la Administra-

(1) Como ha dicho NIETO, no existe un solo Derecho anglosajón. Más bien existen un Derecho anglosajón inglés y otro norteamericano. Vid. A. NIETO, «Prólogo», en M. CUCHILLO FOIX, *Jueces y Administración en el Federalismo norteamericano*, Madrid, Civitas, 1995, pág. 15.

(2) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, págs. 145 y ss.

ción pública era una persona jurídica más, sometida como tal al *common law*, al Derecho privado.

CANE retoma el mismo debate y tiene el mérito de enfrentarse a una cuestión decisiva, soslayada por otros autores a menudo: ¿hace falta el Derecho administrativo? En su opinión, el Derecho privado no basta para regular la ingente Administración del siglo xx, capaz de mediatizar de hecho la conducta de los particulares. En consecuencia, se hace necesario un Derecho público estatutario de la Administración (págs. 12-19).

Al estudioso no anglosajón la polémica anterior puede resultarle ajena: en Europa continental la implantación del Derecho administrativo resultó más rápida y menos discutida que en Inglaterra. Bien es verdad que, por ejemplo, el administrativista y mercantilista alemán Hermann RÖSLER (1834-1894) fue partidario de fundir el Derecho administrativo con el privado (3). Pero, desde principios del siglo XIX, predominó en el continente la tendencia favorable a un Derecho administrativo autónomo del privado. En dicha línea figura Otto MAYER (1846-1924), con su notable esfuerzo por separar el modelo jurídico-administrativo y el civil (4).

El Derecho administrativo inglés contemporáneo está formado por resoluciones judiciales (principio *stare decisis*) y por leyes (*statutes*). A tenor de lo dicho, los Jueces garantizan la observancia de tal Derecho. En este punto, CANE brilla por su escepticismo. Para CANE, la *judicial review* hace aguas en dos frentes: A) los Jueces no tienen medios para enfrentarse a los llamados asuntos policéntricos (*polycentric issues*), y B) por razones de eficacia, los Jueces no deberían revisar el ejercicio administrativo de las potestades discrecionales (*discre-*

tionary powers). Conviene estudiar los dos aspectos citados:

A) El jurista estadounidense Lon FULLER llamó asuntos policéntricos a aquellos asuntos en los cuales concurrían un gran número de intereses opuestos. CANE acoge dicha terminología y traslada la doctrina de FULLER al ámbito administrativo (págs. 34-38). Tómese un ejemplo. La decisión de construir una autovía afecta a un gran número de sujetos: los eventuales usuarios de la autovía, los titulares de fondos expropiados para realizar la obra, las empresas constructoras, los administrados quizá molestos por la contaminación generada, etc.

La construcción de la autovía sería, por tanto, un asunto policéntrico. Sin embargo —sigue el autor—, el procedimiento ante los Jueces, esencialmente bipolar y contradictorio (*bipolar and adversarial*), está concebido exclusivamente para resolver un conflicto entre dos partes con intereses opuestos. El recurso a los Jueces, en definitiva, no ayuda a la hora de tratar con las intrincadas disputas policéntricas, tan frecuentes en el Derecho administrativo.

¿Cómo cabe valorar la postura de CANE? En mi opinión, es cierta la complejidad de un gran número de litigios. La realización de una obra pública, la prestación de un servicio determinado, suelen generar valoraciones encontradas entre un gran número de interesados. Con todo, esta dificultad no debería hacernos renunciar al control jurisdiccional de la Administración. Resulta imprescindible —según entiendo— una organización independiente, formada en Derecho y capaz de resolver conflictos (5). Si es necesario, refórmense las leyes de lo contencioso para permitir una mejor representación en la *litis* de los intereses en juego. Pero no apruebo el abandono de la jurisdicción como mecanismo orientado al control administrativo y a la solución de disputas.

B) En lo relativo a las potestades discrecionales, CANE sigue la opinión del bri-

(3) Vid. M. STOLLEIS (*Herausgeber*), *Juristen. Ein biographisches Lexikon*, München, Verlag C. H. Beck, 1995, págs. 521 y ss.

(4) Vid. STOLLEIS, págs. 418 y ss. También son interesantes las reflexiones contenidas en S. MARTÍN-RETORTILLO, «Prólogo», en P. MENÉNDEZ, *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*, Madrid, Civitas, 1993, págs. 13 y ss.

(5) Vid. O. BACHOF, *Jueces y Constitución* (traducción de R. BERCOVITZ), Madrid, Civitas, 1985, págs. 54 y ss.

tánico DONNISON. Para ambos, la existencia misma de estas potestades y la posterior revisión judicial de su uso acarrearán pesados trastornos (págs. 135-138):

1. Las potestades discrecionales crean inseguridad entre los administrados. La calificación en unas oposiciones puede oscilar en función de quién forme parte del Tribunal de oposición. El otorgamiento de una subvención suele depender, en última instancia, del funcionario encargado de decidir.

2. El sistema de potestades discrecionales genera una alta litigiosidad. La inseguridad sufrida y el descontento con la decisión final suelen llevar a los administrados a demandar a la Administración.

En atención a lo anterior, CANE cree que no conviene deferir a los Jueces la revisión del ejercicio de las potestades discrecionales. Antes bien, el recurso a las mismas debe eliminarse prospectivamente: la ley ha de relacionar con absoluta exhaustividad los criterios de evaluación en las oposiciones, o aquellos requisitos necesarios para otorgar una subvención.

No comparto la teoría expuesta. En mi opinión, los argumentos de DONNISON y de CANE adolecen de los siguientes defectos:

1. El recurso a las potestades discrecionales no sume al administrado en una absoluta inseguridad. Como es sabido, en toda potestad hay siempre una serie de aspectos reglados: la existencia misma de la potestad, su extensión, la determinación de la competencia para actuarla y el fin para el cual es otorgada la potestad. Los aspectos reglados hacen retroceder el ámbito de la inseguridad.

2. Veo inviable eliminar por ley las potestades discrecionales: *«hay [...] potestades que en sí mismas son y no pueden dejar de ser en buena parte discrecionales, por su propia naturaleza; así, la potestad reglamentaria o la potestad organizatoria»* (6).

(6) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo I*, Madrid, Civitas, 1994, pág. 442.

3. CANE aboga por leyes minuciosas y detallistas para privar a la Administración de toda discrecionalidad. Semejante propuesta tiene algo de ingenua: a finales del siglo xx, con unos Parlamentos muy politizados y poco expertos en tecnicismos, ¿abundarán las leyes deseadas por CANE? No lo creo.

4. Seguramente, la utilización de potestades discrecionales aumente la litigiosidad. Sin embargo, ¿es malo litigar para someter a la Administración a juicio? T. R. FERNÁNDEZ ha dicho: *«juzgar a la Administración contribuye a administrar mejor»* (7). No sé si esta afirmación es válida en todo caso. Pero sí opino que juzgar a la Administración produce en general efectos positivos: v. gr., la Administración suele volverse más cuidadosa y reflexiva.

II

La segunda parte de la obra se consagra a las reglas y principios de la responsabilidad legal (*legal liability*) administrativa (págs. 233-273). En concreto, son estudiadas la responsabilidad contractual y extracontractual de la Administración.

Antes de explicar la responsabilidad contractual administrativa, el autor analiza la teoría de los contratos públicos (págs. 255 y ss.). La influencia del Derecho comunitario en este aspecto ha sido enorme. CANE lo reconoce sin rodeos. El tema no deja de ser interesante visto desde la perspectiva continental: los países de la Europa continental han debido adaptar sus ordenamientos a las exigencias comunitarias. Semejante adaptación ha resultado ardua a menudo. Mas en el Reino Unido (y por ende en Inglaterra) el Derecho comunitario ha traído una auténtica revolución.

CANE señala un punto en el cual el cambio ha sido enorme: el principio de libertad contractual (*freedom of contract*) solía regir toda la contratación pública inglesa. La Administración seleccionaba libremente a sus contratistas

(7) T. R. FERNÁNDEZ, *De la Arbitrariedad de la Administración*, Madrid, Civitas, 1994, pág. 132.

tas. Las Directivas comunitarias han desplazado semejante práctica. En el presente, la Administración debe recabar distintas ofertas antes de decidirse por una. La libertad absoluta de la Administración para contratar ha quedado muy mermada (págs. 254 y ss.).

Entre nosotros, GARCÍA DE ENTERRÍA (8) ha estudiado otro aspecto en el cual el Derecho comunitario desterró a la tradición jurídica británica: el giro se produjo en lo relativo a la exigibilidad judicialmente de una medida cautelar (*interim relief*) frente a la Administración. Según el Derecho inglés histórico, nunca era exigible un *interim relief* cuando se demandaba a la Corona (*the Crown*, entendida en el sentido de Gobierno).

En contraste, el Tribunal de Justicia de las Comunidades obligó a adoptar medidas cautelares si el demandante invocaba la violación de un derecho reconocido por el ordenamiento comunitario: asunto *Factortame I* (1990). Semejante decisión produjo una cascada de modificaciones legislativas en Gran Bretaña para adaptarse al Derecho comunitario.

III

El autor dedica la tercera parte del libro al acceso a la información administrativa (págs. 277-294). A lo largo de estas páginas CANE no se cansa de criticar el secretismo de la Administración inglesa. La situación citada se asimila a la española. En España fueron aprobadas varias normas tratando de paliar la opacidad administrativa. Así: artículo 105.b) CE, artículos 35.h) y 37 de la Ley 30/1992 (LRJ-PAC) y, en su conjunto, la Ley 38/1995 (trasposición de la Directiva del Consejo 90/313, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente). No obstante, la práctica administrativa cotidiana convierte muy a menudo en papel mojado los pre-

(8) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Sentencia «Factortame» (19 de junio de 1990) del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, «REDA» núm. 67, 1990, págs. 401 y ss. CANE trata el tema en las págs. 67 y ss.

ceptos citados. Semejante estado de cosas sigue siendo contestado por la doctrina (9).

IV

La cuarta parte del libro versa sobre alternativas a los Jueces para resolver conflictos entre la Administración y los administrados (págs. 297-336). La quinta parte supone un repaso, a modo de apéndice, sobre las bases del constitucionalismo inglés (págs. 339-384).

CANE —ya se dijo— ha manifestado algunas reticencias a la *judicial review*. Por eso, no debe extrañar su interés en hallar alternativas al control judicial de la Administración. Entre tales alternativas CANE cita: 1) El control parlamentario a la Administración. 2) La resolución de conflictos por la vía del *Parliamentary Commissioner for Administration* o Comisionado parlamentario para la Administración (equivalente del *ombudsman* escandinavo o del Defensor del Pueblo español). 3) El recurso a la conciliación.

España tampoco ha permanecido ajena a ciertos intentos de resolver los conflictos con la Administración al margen de los Tribunales (10). En ese sentido son paradigmáticos los acuerdos previstos en el artículo 88.1 LRJ-PAC y los convenios urbanísticos realizados al amparo del artículo 303 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Permitir estas soluciones acarrea peligros: la Administración está revestida de un poder que a veces llega a avasallar a los intereses privados. Si semejante poder actúa extramuros de la jurisdicción, puede afectar las garantías constitucionalmente reconocidas a los administrados.

(9) Vid., por todos, J. M. CASTELLS ARTECHE, *Cuestiones finiseculares de las Administraciones públicas*, Madrid, Civitas, 1991, págs. 175 y ss.

(10) El fenómeno no es, ni mucho menos, privativo de Inglaterra o España. El artículo 188 del *Código de Procedimiento Administrativo* portugués de 1994 dice: «Es válida la cláusula por la cual se disponga que deben ser decididas por árbitros las cuestiones que vengán a suscitarse entre las partes en un contrato administrativo.»

V

Llega el momento de valorar el libro de CANE en su conjunto. El texto destaca por su lenguaje claro. En la mejor línea anglosajona, el autor hermana concisión y rigor. Resulta muy loable el esfuerzo realizado para compendiar en menos de 400 páginas los principales problemas del Derecho administrativo inglés. Pese a ello, debe juzgarse a este tratado como lo que es: una introducción al Derecho administrativo. En él no encontramos un agotamiento minucioso de todos los temas. *An Introduction to Administrative Law* sienta los cimientos para afrontar el estudio de los derechos anglosajones. Quien desee una información completa deberá acudir a trabajos más específicos.

El libro comentado se distingue, asimismo, por su buena documentación. Abundan en él las citas bibliográficas y son reseñados alrededor de quinientos precedentes (*leading cases*). Todo lo cual allana el camino al investigador deseoso de profundizar en el Derecho inglés.

Sin duda, al valorar el manual de CANE existe una pregunta decisiva: ¿en qué aprovecha al lector español estudiar la obra de CANE?

CANE acerca al lector las ideas de FULLER y de DONNISON respecto a la *judicial review*. Estas ideas pueden enriquecer en España el debate relativo al control jurisdiccional de la Administración. Las teorías explicadas no se refieren sólo a los derechos anglosajones: los asuntos policéntricos, las potestades discrecionales plantean problemas en un gran número de países.

Otro aspecto relevante de *An Introduction...* es la perspectiva que aporta al estudioso español. Gracias a ella podemos evaluar el impacto del Derecho comunitario en un ordenamiento estatal distinto del nuestro.

Por último, cabe alabar el libro de CANE por el testimonio histórico contenido en él: el Derecho inglés está pasando de ser un Derecho basado esencialmente en el precedente a ser un Derecho cada vez más estatutario o legal. Está pasando de ser un Derecho pleno de confianza en los Jueces a ser un Derecho en el cual los Jueces son cuestionados. Está pasan-

do de ser un Derecho formado por principios de la tradición patria a ser un Derecho con presencia creciente de normas comunitarias. CANE refleja la transición jurídica inglesa y aporta sus propias ideas para reconducir las dificultades surgidas a raíz del cambio.

Anibal SABATER MARTÍN

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, I y II, Editorial Civitas, 1997, 2.371 págs.

1. Los autores y su estilo

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ es el hombre de los superlativos: el profesor español más conocido en Hispanoamérica, el autor administrativista más prolífico, abogado, catedrático, registrador de la propiedad, académico, sin haber perdido a la edad de la jubilación la alegría y la vitalidad de sus años mozos.

Salvo excepciones muy contadas, escribe sus libros con un rigor expositivo que conserva las huellas de su maestro GUASP: encierra todas y cada una de las materias que trata en un esquema formal inexorable de carácter analítico a lo largo del cual se van tratando sus distintos elementos de tal manera que nada escapa a su atención, lo importante y lo menos importante. Tan es así que basta abrir un libro por cualquier página para identificar a este autor sin necesidad de mirar la cubierta ni de hojear el índice. Una forma de escribir que podrá gustar o no gustar, pero que se caracteriza por una inconfundible personalidad.

FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO es el hombre de la inquietud intelectual, del desbordamiento continuo. Catedrático de Universidad, Magistrado del Tribunal Supremo, ocasionalmente abogado. Funcionario vocacional, su carácter pacífico le ha hecho automarginarse de las maniobras de destinos y oposiciones y lleva viviendo muchos años refugiado en una Universidad lejana *in partibus infe-*

delium. Su inquietud intelectual (a que acaba de aludirse) le impulsa a derramarse por casi todos los conocimientos del saber humano al estilo de los sabios del Barroco. Su *Derecho Administrativo Español* es un libro aparte en la bibliografía jurídica española: una enciclopedia del Derecho y de sus continentes afines, particularmente la filosofía, la lógica y la historia, pues nada escapa a su voracidad de lector. En un tiempo estuvo enamorado de la Ley de Procedimiento Administrativo, fue trovador lírico de ella y ahora elegíaco inconsolable con las amarguras del asesinato torpe e inútil de que el año 1992 fue objeto a manos de ignorantes y demagogos.

Dentro de su desmesura temática, a la hora de escribir gusta de seguir las pistas hasta su raíz y sin perder ocasión de trabar toda suerte de enlaces colaterales normativos y no normativos, dado que el autor va mucho más allá de los textos legales, convencido como está de que el Derecho es un sistema y sabiendo ser consecuente con tal sistema hasta sus últimas manifestaciones.

Afinidades personales y profesionales han acertado a juntar dos personalidades tan distintas en una obra conjunta en la que sus condiciones individuales se complementan hasta llegar a un producto final muy bien trabado. Por así decirlo, el árido rigor del esquema de uno de los autores se compensa con la riqueza temática del otro; al tiempo que los desbordamientos culturalistas de uno se ven contrabalanceados por el realismo pragmático del coautor.

II. *El libro*

Su punto de partida es, como puede imaginarse, la malhadada Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común: desgracia de las Administraciones públicas españolas y tormento de todos los procedimientos. Los dos GONZÁLEZ estaban de acuerdo en lo negativo de su juicio; pero como buenos juristas intentaron racionalizar en lo posible un texto vesánico: esfuerzos que cristalizaron en un voluminoso *Régimen jurídico de las Administraciones públicas*

y del procedimiento administrativo común que, en dura competencia con otras obras del mismo estilo, al año de haber sido publicado, gozó de una nueva edición en 1994.

Los autores, sin embargo, no se detuvieron aquí ni se limitaron a continuar reeditando una obra de éxito ya asegurado, sino que en un alarde de conciencia profesional han alumbrado el libro que estoy recensionando, al que en la imprenta ha habido que dedicar ya dos volúmenes y no precisamente pequeños.

Trátase, a mi juicio, de una singularísima *creación orgánica, de una inequívoca estructura viva*. Quiero con ello decir que en él se entrelazan con asombrosa naturalidad elementos traídos de acá y de allá, de obras anteriores, que no se ensamblan mecánicamente como en un collage o en un mosaico, sino que son más bien el resultado de un injerto vivificador. Lo recibido de antes se desvincula de su origen para fusionarse en la nueva obra, hasta tal punto que para quien no conozca las obras de procedencia sería muy difícil identificar lo asumido y separarlo de las páginas de aportación nueva. No son —en otras palabras— unos comentarios a la LPA reutilizados para una adaptación a la LRJ y PAC, sino un libro nuevo, sin duda, por mucho que buena parte de sus páginas ya se hubieran publicado en otros contextos.

El bloque de su texto es descriptivo. Artículo por artículo se va rindiendo cuenta del estado de la cuestión, de cómo sus preceptos vienen siendo interpretados en la práctica administrativa y judicial. Unos comentarios minuciosísimos y de tendencia sincrética, es decir, que describen dificultades y las resuelven desde cualquiera de los puntos de vista imaginables, sin reparar en la procedencia de las soluciones, aunque, eso sí, anotando con singular escrúpulo la autoría de las opiniones que manejan. La dominancia de lo descriptivo no significa, sin embargo, abandono de la actitud crítica, puesto que no se escatiman los juicios peyorativos del texto legal y abundan posiciones personales que se apartan mucho de otras doctrinas que no se comparten.

El criterio inspirador de todo el libro, desde la primera a la última página, es el

pragmatismo. Los autores, sin perjuicio de su consagración profesoral, no son dogmáticos, sino abogados (y, en su caso, magistrados) muy finos, que saben perfectamente qué es lo que conviene a la Administración y a la sociedad. Por cuya razón, habiendo ya varias soluciones, escogen indefectiblemente la más útil y, si ellos tienen que buscarla o crearla, se inclinan también por el sentido común. En líneas generales, no pretenden crear problemas ni dificultades antes, al contrario, superar los ya existentes, que son muchos y ellos conocen muy bien por el ejercicio de sus profesiones. Y tampoco gustan de gastar tiempo con planteamientos exquisitos o rebuscados. Por así decirlo, van al bulto: tal es el texto, tales son los problemas de interpretación y de práctica y tales son las soluciones más fiables. Por lo común dan por resuelta una cuestión cuando ya la ha abordado la jurisprudencia con cierta estabilidad; aunque no falten supuestos en los que rechacen las posiciones del Tribunal Supremo por considerarlas incorrectas o perjudiciales.

El resultado es un *vademecum* para abogados, que explica su envidiable éxito editorial. El abogado, por muy culto que sea, no está de ordinario en condiciones de estudiar a fondo los pleitos de su despacho. Para ello le falta tiempo y el mejor modo de quitarse papel de encima es acudir a este libro. Si por arte de magia se despojara de los escritos forenses los párrafos tomados de este libro, quedarían las demandas y sus contestaciones tan desnudas y desprovistas de hojas como los árboles en otoño. Sobre todo en lo que se refiere a la jurisprudencia. Cierto es que hoy se cuenta con bases de datos que proporcionan a los letrados toda clase de sentencias, favorables y desfavorables a los intereses de los clientes, pero no hay que molestarse en entrar en ellas si en el libro ya están seleccionadas y clasificadas. No hay más que buscar el artículo conflictivo y en un momento se puede escoger la sentencia (el fragmento de sentencia) que convenga a la parte, silenciando todo lo demás y, por supuesto, los contextos. Mientras sigan saliendo ediciones tan escrupulosas y prolijas no hay ordenador que haga competencia —ni en tiempo ni en precisión— al libro que

se comenta: una verdadera máquina de redactar demandas y de ganar pleitos. Algo muy elogioso, desde luego, pero estos lectores precipitados se pierden las buenas lecciones que podrían extraer de una lectura más reposada y, sobre todo, más completa. Pero el destino de este libro es el de caer en manos de quienes no tienen tiempo y se limitan a seleccionar la página que les importa en un momento determinado. ¡Peor para ellos!

Los autores se han preocupado de indicar en la primera página lo que se debe a la pluma de cada uno de ellos. Algo que no es necesario para quienes bien les conocemos, puesto que cada página tiene (como se indicó al principio) —y sin perjuicio de la unidad del libro— un sello inconfundible. Por lo demás, los comentarios de GONZÁLEZ PÉREZ son proclives, en caso de duda, a ponerse de parte del ciudadano, mientras que GONZÁLEZ NAVARRO pondera con más cuidado los intereses de la Administración. Pero, en uno y otro caso, el criterio imperante es el de respetar la mejor justicia (o sea, lo que los autores entienden que es más justo) y, además, la mayor utilidad.

Algún día desaparecerá de nuestro Ordenamiento jurídico esta desdichada Ley 30/92; pero no por ello morirá el libro puesto que, para fortuna de lectores, los autores se encargarán de salvar lo que valga para la nueva ley, recogerán piadosamente las doctrinas y sentencias supervivientes y nos ofrecerán unos nuevos comentarios actualizados en los que la frescura de lo nuevo se hará compatible con el viejo aroma de lo antiguo y permanente. Al menos esto es lo que deseamos todos.

Alejandro NIETO

GRANADO HIJELMO, Ignacio: *La asistencia jurídica a las Comunidades Autónomas* (Prólogo de Santiago MUÑOZ MACHADO), Gobierno de La Rioja, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, 1996, 349 págs.

Ignacio GRANADO, actual Presidente del Consejo Consultivo de la Comunidad

Autónoma de La Rioja —y Letrado Asesor excedente de los órganos supremos de dicha Comunidad (además de Profesor, Investigador y Académico)—, nos ilustra con este importante libro, oportuno y bien hecho, sobre el sistema de la asistencia jurídica en las Comunidades Autónomas.

Para empezar, «asistencia jurídica» es una expresión que el autor prefiere a los más usuales, como Servicios Jurídicos, Asesoría Letrada, etc., por parecerle éstos imprecisos o excesivamente concretos. Por lo demás, normas muy recientes (por ejemplo, Ley de Asistencia jurídica gratuita) utilizan esta denominación con preferencia sobre las clásicas.

Dice GRANADO —y no le falta razón, aunque con ciertos matices— que «hay un sistema ordinal adornado de las notas de tridimensionalidad, diacronía e implementación», apoyando su criterio en autorizada doctrina. Tridimensionalidad porque, además de los aspectos dogmáticos y axiológicos del Derecho, se encuentra el sociológico, integrado por los condicionantes emanados del sistema social que crea las normas y que, por añadidura, pretende ser regulado por ellas. Diacronía porque el Ordenamiento jurídico no se reduce a la normativa vigente, sino que se trata de una realidad *in fieri*, es decir, en una proyección hacia el futuro. Implementación porque el Derecho no es sino la suma de estructuras jurídicas sistemáticas, fruto de la realidad social, sólo comprensibles en su mutua trabazón y, todas ellas, en el marco del sistema superior a que pertenecen o del que forman parte. Su conclusión es obvia: el Estatuto de los Letrados que tienen encomendados los Servicios de Asistencia Jurídica a los Poderes Públicos conforma una *sistema* en el sentido apuntado.

Por su probable utilidad, Ignacio GRANADO comienza su exposición echando un vistazo a la «asistencia jurídica» en el Derecho comparado, sin dejar de tomar como punto de referencia los planteamientos del nuestro. Sin embargo, este capítulo es sumamente breve, porque el autor ha preferido examinar en profundidad el sistema español, aislado en buena medida de los modelos existentes en otros Ordenamientos.

La multiplicidad de Administraciones públicas, fruto de la gran reordenación política y territorial del llamado Estado de las Autonomías, exige una variedad de Estatutos de asistencia jurídica a las mismas. Esta situación es perfectamente explicable, aunque, en realidad, y como demuestra la obra de GRANADO, no existen diferencias abismales, sino matices, dado que son perfectamente detectables algunos principios fundamentales del sistema español de asistencia jurídica a las Administraciones públicas.

Un primer análisis del sistema de asistencia jurídica se centra en los planteamientos de las diversas Comunidades Autónomas. Con independencia de la variedad de denominaciones, la tendencia que parece imponerse mayoritariamente es: *a)* su dependencia orgánica de las Consejerías o Departamentos de Presidencia; *b)* la similitud de niveles orgánicos —por lo general el máximo nivel, como corresponde a la trascendencia y generalidad de sus funciones—, y *c)* en cierto modo, la independencia funcional. Aparecen divisiones orgánicas internas —por ejemplo, entre la acción consultiva y la acción contenciosa—, pero nunca una tajante separación que impida la movilidad del personal Letrado en el seno de los Servicios Jurídicos.

Hay una curiosa —y acertada— crítica del autor a las transferencias de las competencias jurídicas, porque son varias las Comunidades Autónomas que han recibido del Estado una llamada transferencia funcional en materia de asesoramiento jurídico y defensa en juicio. Opina GRANADO, con toda razón, que la medida de traspasar las funciones de asistencia jurídica es inadecuada, pues se trata de una potestad administrativa inherente a la personalidad jurídica de cada Comunidad Autónoma. Por lo demás, las Comunidades nutren sus Servicios de Asistencia Jurídica prioritariamente con sus propios funcionarios de carrera, aunque no faltan las incorporaciones de personal absolutamente cualificado que procede de los Servicios Jurídicos estatales, como es el caso, predominantemente —aunque quizás no en la medida de lo deseable—, de los Abogados del Estado.

Ignacio GRANADO pasa revista minu-

ciosamente a las situaciones normativas existentes en las diferentes Comunidades Autónomas. Su intelección del detalle es asombrosa, igual que su «gusto por la expresión y el lenguaje» y su «notable pasión por su oficio», como destaca MUÑOZ MACHADO en el Prólogo de la obra. Es verdad que Ignacio GRANADO venera su tierra riojana —y así lo demostró con su Tesis Doctoral, publicada en tres tomos: *La Rioja como sistema*—, de cuyo Tribunal de enjuiciamiento formé parte y, por ello, fui testigo cualificado. Pero no es menos verdad que el autor entra de lleno en el análisis y en la ponderación de lo que examina, poniendo de relieve sus dotes de investigador neutral, pero sobre todo de crítico constructivo, porque no hay un solo apartado de su amplia y detallista exposición que no pase por el tamiz de su criterio. Por ejemplo, cuando considera el polémico tema de la representación y defensa en juicio de los Letrados de las Comunidades Autónomas y, contra el criterio más extendido, opina que, en el caso de las Comunidades Autónomas, la figura del Procurador le parece necesaria para el interés público, naturalmente cuando se trata de procesos que deban sustanciarse fuera del territorio autonómico respectivo. O, por ejemplo, cuando justifica las especialidades —que no privilegios— en el Estatuto procesal de las Administraciones autonómicas, porque no puede marginarse nunca el importantísimo dato de la misión constitucional de todas las Administraciones públicas y las consecuencias o efectos que ello conlleva en el desempeño de sus tareas concretas, siendo mucho más exigible en algunos de los trámites procesales, donde la reclamada «igualdad» posicional de los litigantes, llevada al extremo, no sería sino una justificación demagógica derivada del igualitarismo más detestable.

Sobre este último punto, sin embargo, me parece necesaria alguna modesta precisión en lo que atañe al proceso contencioso-administrativo. Aunque no omite Ignacio GRANADO su criterio de que la Administración no debe gozar de ninguna inmunidad subjetiva en materia de imposición de las costas —tampoco la inmunidad práctica del particu-

lar—, o en la vía penal o, si se me apura, en la posibilidad de interponer recursos contra Sentencias, digamos, en principio, que, en mi opinión, la legislación contencioso-administrativa no proporciona a la Administración un ámbito privilegiado muy ostensible. Si acaso, convendría defender a ultranza la existencia de Vista pública —frecuentemente sustituida por el trámite de conclusiones—, no solamente porque así se deriva de la exigencia contenida en la Constitución española de 1978 (principio predominante de oralidad), sino porque, en puridad, permitiría, con algún ligero retoque, intervenir a los Letrados de ambas partes en una posición de mayor equilibrio y, por añadidura, una intervención ocasional de los miembros del Tribunal para aclarar cuestiones confusas, llamar la atención sobre los puntos de necesario debate y pronunciamiento, poner orden en el planteamiento de los razonamientos o argumentos de los litigantes, corregir deficiencias procesales a tiempo, reconvenir a los defensores que utilizan artimañas o, simplemente, citas falsas, incompletas o sacadas de contexto, etc. La sustitución de la Vista pública por el «trámite de conclusiones», desarrolladas mediante el sistema de alegaciones escritas, puede propiciar un desequilibrio insostenible de los litigantes, en la medida en que los Letrados defensores de las Administraciones —por lo general, *demandadas*— disfrutan de la posibilidad de examinar con minuciosidad y atención el escrito de los recurrentes.

En cuanto a los recursos contra Sentencias, precisamente la peculiar situación que plantea el diseño y planta de los Tribunales —muy especialmente, los contencioso-administrativos, en los que desempeñan predominantemente su labor los Letrados de las Comunidades Autónomas— proporciona a las Administraciones posibilidades de recurso de las que no disponen los ciudadanos. Debería tenerse en cuenta que la aplicación del Ordenamiento, cuando es estatal, pleno, exclusivo o básico, no puede hacerse de modo desigual en España, al margen de que sea desigual el Ordenamiento mismo —algo, por lo demás, perfectamente explicable a partir del

planteamiento de lo «autonómico»—, toda vez que están en juego ya no solamente las propias tareas constitucionalmente reservadas al Poder Judicial, sino la convicción y creencia en la Justicia por parte de los justiciables.

Para finalizar su exposición, Ignacio GRANADO examina la forma más adecuada de instrumentación jurídica de los Servicios de Asistencia Jurídica. Entre las opciones de norma de rango legal o rango de reglamento, el autor no se pronuncia por la preferencia de rango, pero propone una fórmula intermedia e inédita, concretamente el Decreto Legislativo, porque ello permitiría conjugar las ventajas de contar con una norma de rango de ley —por medio de intervención del Parlamento de los aspectos esenciales de la materia— y la adecuada intervención del Poder Ejecutivo autonómico en la regulación concreta.

Con esta interesante propuesta finaliza Ignacio GRANADO su minucioso y útil trabajo, probablemente digno de enjuiciar, valorar o ponderar no desde una simple lectura academicista, sino desde las propuestas concretas que realiza para mejorar el «sistema» de asistencia jurídica de la Administración pública. O, por mejor decirlo, para perfeccionar los modos e instrumentación de la asistencia jurídica de todos los Poderes Públicos.

José BERMEJO VERA
Catedrático Derecho Administrativo
Facultad de Derecho
Universidad de Zaragoza

PASSARO, Michele: *Le Amministrazioni indipendenti*, Giappichelli Editore, Turín, 1997, 339 págs.

No cabe duda de la dificultad de construir en cualquier país un modelo general de las llamadas Administraciones independientes, sea por la heterogeneidad de sus manifestaciones, sea porque es un fenómeno en pleno proceso de formación. Por ello merece especial reconocimiento el esfuerzo realizado por

Michele PASSARO (1) de indagar en la multiforme realidad de estos entes, conectándolos con las tensiones todavía latentes en la sociedad contemporánea y haciendo que se revelen como válidos instrumentos de futuro. Y si hay una idea central que nos transmite en su trabajo, y que no debemos perder de vista en ningún momento, es una noción de Administraciones independientes en estrecha correlación con la idea de soberanía, que las convierte no en entes públicos auxiliares del «Estado-persona», sino en exponentes de un «Estado-ordenamiento», articulado pluralmente, representativo de los valores emergentes de la propia comunidad, de la República en su conjunto. Por decirlo con sus propias palabras, en manifestaciones de «una publicidad no estatal sino comunitaria» (pág. 23).

1.º Como no podía ser de otro modo, empieza por plantearse la propia denominación de «independientes» que tradicionalmente les ha otorgado la doctrina. Para ello se propone eliminar previamente nociones «inútiles» como «imparcialidad» y «neutralidad», conceptos bien alejados de la realidad que busca definir, en cuanto que el efectivo funcionamiento de los organismos objeto de su estudio comporta necesariamente el recurso a valoraciones políticas, pues no son, en absoluto, entes extraños al conflicto en el que se implican, ni indiferentes respecto al éxito de sus decisiones, ni éstas son simplemente técnicas. Así, concebidos como entes políticos, participan a título propio en el ejercicio de la soberanía. Eso sí, independientes, por lo que suponen de ruptura jerárquica. Pero esta cualidad no basta para explicar plenamente su naturaleza, sino que hemos de recurrir a la noción de «autonomía», cualidad que les permite ser portadores de intereses difusos de la comunidad e incidir en otros sujetos del ordenamiento en una especie de «interdependencia paritaria».

(1) Actualmente lleva a cabo su labor docente en el área de Derecho Constitucional de la Universidad de Pisa. Este libro constituyó su memoria de tesis doctoral en la Universidad de Nápoles el 28 de octubre de 1996.

Pero ocurre que el fenómeno de las Administraciones independientes se inserta en un proceso histórico, más amplio, de diversificación de las estructuras públicas, que el autor califica de «progresiva desarticulación del Estado», cuando menos de la concepción del Estado liberal como presencia omnipotente (2). Sin embargo, a pesar de la expansión universal de la figura, el autor considera que la integración entre Administración y Sociedad, de la que las Administraciones independientes constituirían la última expresión, está ya en el articulado de la propia *Constitución italiana* (3) y en la propia esencia del sistema, que configura el reparto de atribuciones entre los poderes públicos. De ahí que considere errónea la trasposición de modelos procedentes de otras áreas sociopolíticas, desde el mismo momento en que las estructuras administrativas italianas alternativas a la organización ministerial estaban ya presentes en la mente del constituyente (4). De esta for-

ma, más que de transferencia estadounidense o de influencias recíprocas, estaríamos hablando de un fenómeno compartido por países que responden, en cambio, a dos modelos político-administrativos diferentes, siendo así que el sistema anglosajón, no jerárquico o centralizado, favorece el desarrollo y la integración de las Administraciones independientes en mayor grado que el sistema continental, en cuyo seno crecen más bien como excepciones. En consecuencia, intentar reconducir todas sus variadas manifestaciones bajo un único *nomen* parece justificarse sólo por la comodidad del análisis doctrinal.

2." Una vez abordados los orígenes de las Administraciones independientes, inicia el autor la búsqueda de un modelo italiano de éstas, limitando para ello su campo de investigación a la regulación del funcionamiento del mercado y de la información (5), que, en coheren-

(2) Proceso prácticamente ininterrumpido una vez superada la polémica sobre los «entes inútiles», que tuvo en Luigi STURZO y en Ernesto ROSSI sus máximos exponentes, y tras los modestos resultados de la *Ley n. 150, de 11 de marzo de 1953, de transferencia a los entes locales de algunas funciones de los entes públicos*, y de la *Ley n. 1404, de 4 de diciembre de 1956, de la supresión de entes de Derecho Público*. Así, no sólo se crearon nuevos entes, sino que, a mayor abundamiento, se introdujo el modelo de las agencias como modo de reforzar la autonomía organizativa (ex. Agencia Espacial Italiana, Agencia para la Promoción del Desarrollo del Mediodía...).

Para el seguimiento de este proceso, vid. Gregorio ARENA, *Soppressione degli «enti inutili» (Legge 4 dicembre 1956) e riforma del parastato nella legge 20 marzo 1975*, n. 70, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 2, 1977, págs. 678-721.

(3) En concreto, se refiere a los artículos 5 y 114 y ss., relativos a la asunción por la República de la existencia de otras comunidades y poderes —regionales, provinciales, municipales— en estrecha simbiosis con los intereses sociales, pero también al primer inciso del artículo 98, en la medida en que pone a los funcionarios al servicio exclusivo de la Nación.

(4) En este sentido hace un breve reco-

rrido por los modelos estadounidense (*Independent Regulatory Commissions*), británico (QUANGOS) y francés (*Autorités Administratives Indépendantes*) en las págs. 59 y ss.

(5) Se muestra por ello especialmente riguroso en la elección de los entes objeto de su estudio, descartando otros que, aunque hayan asimilado la misma fórmula y una denominación semejante (*Agenzie del lavoro, Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, Agenzia Spaziale Italiana, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Agenzia per le relazioni sindacali nel pubblico impiego, Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, Autorità per l'Ambiente, Autorità per la gestione dei porti, Garante per la protezione dei dati, Autorità sull'accesso agli atti amministrativi, Autorità sulla gestione delle risorse idriche nel Mediterraneo, Agenzia di accertamento dell'evasione fiscale e di assistenza ai contribuenti, autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*), están orientados a la mera gestión de servicios y a la consecución de objetivos gubernativos y no a la directa incidencia sobre el mercado sin subordinación al Gobierno.

Para una caracterización, en conjunto, de los entes públicos italianos, vid. Gianpaolo Rossi, «Enti Pubblici», en *Trattato di*

cia con su argumentación, es una regulación que aparece teñida de opciones políticas de fondo (6), que no siempre responden a un diseño coherente de conjunto (7). En concreto, centra su estudio en el Banco de Italia, la CONSOB (*Commissione Nazionale delle Società e la Borsa*), el ISVAP (*Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private*), el Garante de la radiodifusión y la actividad editorial y la Autoridad garante de la competencia y del mercado, con el objetivo de construir un modelo unitario de Autoridad independiente en cuanto atañe a su naturaleza jurídica, su legitimación y su poder reglamentario, un modelo que pueda ser inscrito en el marco de la teoría de los poderes del Estado y del proceso de las decisiones públicas.

Diritto Amministrativo. Vol. III. Gli Enti Pubblici. L'Amministrazione per settori organici (Dir. Giuseppe SANTANIELLO), CEDAM, Padova, 1990.

(6) Es innegable la influencia del Banco de Italia en la configuración de la política económica, a través de la fijación de la política monetaria; de la CONSOB, a través del gobierno del mercado mobiliario y del flujo de recursos financieros a la Bolsa; del ISVAP, a través de la determinación de las líneas programáticas del sector asegurador; de la Autoridad *antitrust*, combatiendo los abusos de posición dominante, las operaciones de concentración y la publicidad engañosa; en el mismo sentido, respecto a la política editorial y radiotelevisiva, el Garante de la Radiodifusión, sobre todo a través de sus poderes normativos, de control y de sanción.

(7) Pensemos, por ejemplo, en las sociedades con títulos que cotizan en bolsa y que ejercen actividades aseguradoras, sujetas a la doble vigilancia de la CONSOB y del ISVAP. Las soluciones a este tipo de situaciones han sido dispares: «cuando una operación compete al sector bancario o radiotelevisivo son las respectivas autoridades del sector y no la Autoridad *antitrust* las llamadas a adoptar resoluciones. Al contrario, la elección del organismo a quien confiar las resoluciones antimonopolio en el caso de las operaciones que incumben a las empresas aseguradoras ha sido la inversa: en estos casos, el legislador ha preferido atribuir la competencia a la Autoridad *antitrust*, oído el parecer del ISVAP» (pág. 86).

Para conseguirlo, parte del análisis profundo de cada uno de los citados entes, detallando en cada caso sus orígenes y evolución legislativa, sus funciones, su estructura y sus relaciones institucionales.

Consigue así diseñar un modelo de Administración independiente caracterizado por la ruptura jerárquica con la organización ministerial, por la creciente consolidación de su autonomía, tanto a nivel económico como orgánico, y por su participación en el ejercicio de la función ejecutiva como órgano de gobierno, logrando legitimación de su «relación osmótica» con la base de la sociedad, con sus intereses emergentes.

3.º Es este tema de la legitimación nacida de los intereses comunitarios el que centra su atención, como nos ha advertido desde el principio, y al que iba encaminado todo su esfuerzo anterior, de cara a proclamar estos entes como un modelo de Administración alternativo tanto al ministerial centralizado como al de grupos de presión (8).

Las Administraciones independientes responden para el autor a la misma inspiración que legitima desde la base la formación de Regiones y Entes Locales, a la misma dispersión de la dirección política, con apoyo en la propia Constitución cuando recuerda que el Pueblo ejerce la soberanía «en las formas y con los límites de la Constitución» (art. 1), pues ésta «puede prever, o dejar entender, que la soberanía se ejerce, además de a través del Estado y de los tradicionales aparatos burocráticos, también a través de entidades autónomas, entre las cuales se encuentran las propias Administraciones independientes» (pág. 241). En definitiva, está asumiendo una situación de crisis de la representación política, que no alcanza a dar una respuesta adecuada a la creciente complejidad social, especialmente en materia de aho-

(8) Toma el autor como base la distinción de Mario NIGRO de los diferentes modelos de Administración que coexisten en la Constitución: de servicio, separado, participativo-comunitario (*La pubblica amministrazione tra Costituzione formale e Costituzione materiale*, «Riv. trim. dir. proc. civ.», 1985, págs. 163 y ss.).

ro, libertad de información y competitividad en el mercado.

A mayor abundamiento, esta «relación osmótica» con los intereses comunitarios —intereses de los ahorradores, de los asegurados, de los consumidores, de los usuarios, de los ciudadanos, en definitiva, y por ello difusos, privados de titulares exclusivos— se racionaliza a través del procedimiento administrativo, que garantiza la expresión democrática de dichos intereses y hace efectiva la noción de ciudadanía. Porque si algo aseguran estas Administraciones independientes es una mayor libertad de elección de los sujetos privados desde el mismo momento en que la información se hace más transparente, de forma que el mercado, foro de relaciones y circuito libre de informaciones, se convierte en un límite a la dirección política del Gobierno, en un contrapoder con valor constitucional.

Es más, estos intereses tutelados, que tienen un preciso fundamento constitucional en los artículos 21 (información plural y libre), 41 (libre iniciativa económica privada) y 47 (tutela del ahorro en todas sus formas) de la *Constitución italiana*, han encontrado un terreno abonado para su crecimiento en la normativa europea y, en general, en la globalización del mercado, pues la mayor fluidez de los mercados favorece el crecimiento de aquellos entes reguladores capaces de aportar mayor flexibilidad y velocidad en la toma de decisiones.

Lejos está, pues, el autor de proponer un desenvolvimiento del mercado libre de toda dirección política, porque lo que le interesa precisamente es hacer hincapié en que esa política quede en manos de determinadas instancias de regulación, que provean a dicho mercado de reglas y valores independientes de los intereses en juego. La aceptación de dicha regulación le viene dada justamente porque asume los límites impuestos por las exigencias de solidaridad de un Estado social.

Finalmente, una vez proclamada la legitimidad de las Administraciones independientes, no podía el autor sino poner colofón a la exposición de su teoría como lo hace: afirmando que la naturaleza jurídica de estos entes es la de órganos constitucionales, verdaderos órganos de gobierno, descartando por ello

tanto la naturaleza administrativa que parece desprenderse del *nomen iuris* tomado en préstamo de la doctrina francesa (9) como la naturaleza jurisdiccional o parajurisdiccional, que vendría a privarles de una coloración inevitablemente política. Además, «sólo una categoría situada en ese nivel del sistema de poderes estatales puede explicar esa densa trama de funciones activas, organizativas, de control, en ausencia de toda dependencia jerárquica o funcional y capaz nada menos que de influir en la producción normativa de vastos sectores económicos y sociales» (pág. 312). Por otra parte, no supone ningún obstáculo el hecho de que su regulación quede confiada sólo a normas de rango legislativo y no formalmente a la Constitución, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la doctrina.

En definitiva, nos encontramos con el tratamiento profundo —apoyado por su claridad expositiva— de un tema necesitado de este tipo de estudios, porque no podemos cerrar los ojos a un fenómeno dotado de gran proyección de futuro, especialmente en el ámbito del mercado y de la libertad de información, y que posiblemente encuentre acogida en otros sectores. Por otra parte, esta obra no nos permite sólo conocer el caso italiano, sino también, y es éste uno de sus mayores logros, trascender lo particular para empezar a conformar un modelo general y homogéneo de Administraciones independientes, depurando este concepto de otro tipo de entes que han adoptado engañosamente la misma denominación. Los resultados a que cada uno llegue en la definición de su naturaleza jurídica serán, sin duda, diversos.

M.^a JOSÉ ANADÓN

(9) Insiste el autor especialmente en que no es fruto de una opción consciente y madura de los estudiosos italianos y en que nunca ha sido un término utilizado normalmente por el legislador. Por el contrario, sólo aparece en el informe de la Comisión Piga para la modernización de las instituciones 1983-1985 y, más recientemente, en la *Ley n. 537, de 24 de diciembre, de 1993, referida a intervenciones correctoras de la Hacienda Pública*.

PRIEUR, M. (coord.): *Sites contaminés en Droit comparé de l'Environnement*, Presses Universitaires de Limoges, Limoges, 1995, 620 págs.

A diferencia de lo que ocurre con la contaminación del aire y las aguas, la aproximación al fenómeno de los suelos contaminados se encuentra todavía en una fase de desarrollo incipiente que ve muy limitadas las posibilidades de acceso a las fuentes de conocimiento sobre tan compleja parcela de la realidad y del saber (1). Sólo a partir de la década de las noventa comienzan a difundirse en España, mediante reuniones científicas auspiciadas por Administraciones públicas particularmente acuciadas por el problema (2) y también mediante traducciones de obras extranjeras (3), experiencias y reflexiones que tienen un carácter casi exclusivamente técnico. Los numerosos y graves problemas jurídicos planteados por la contaminación del suelo siguen sin ser abordados con la extensión y profundidad requeridas por nuestra doctrina, que, en el mejor de los casos, continúa refiriéndose tangencialmente al asunto al hilo de las explicaciones generales de Derecho ambiental (4) y que, todo hay que decirlo, encuentra perfecta justificación para ac-

tuar de ese modo en la ausencia de un tratamiento específico de la materia por parte del legislador estatal y autonómico (5).

Pero el reto práctico está ahí: al menos desde 1989 existe un marco operativo que —con todos sus defectos— pretende racionalizar los esfuerzos de las Administraciones públicas en la lucha contra la contaminación del suelo (6) y, en ese sentido, la contribución del Derecho resulta ya indispensable. Así las cosas, cada vez son más los juristas que se ven obligados a asomarse a la literatura extranjera sobre la cuestión (7), y justo es reconocer que, en tales circunstancias, libros como el que ahora presentamos adquieren indiscutible importancia e incorporan un incalculable valor añadido por su utilidad inmediata.

Su objetivo primordial consiste en ofrecer un intento de sistematización de los principales problemas jurídicos suscitados por la contaminación del suelo y un repaso del tratamiento que al asunto dispensan hasta quince ordenamientos jurídicos diferentes. Al lector medianamente avisado no le sorprenderá saber que el Derecho ambiental debe esta nueva y ambiciosa aportación al equipo de profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de Limoges, que coordina M. PRIEUR; quien ya con anterioridad se había res-

(1) Me remito a la bibliografía aportada por X. DOMENECH, *Química ambiental. El impacto ambiental de los residuos*, Miraguano Ed., Madrid, 1993.

(2) Así, pese a las limitaciones de su circuito de distribución, han tenido amplio eco las ponencias de las *Primeras Jornadas internacionales sobre suelos contaminados*, celebradas en 1992 en Zamudio (Vizcaya), y las del *Primer Congreso internacional de suelos contaminados*, celebrado en Vitoria-Gasteiz en 1993; con organización en ambos casos del Gobierno vasco. Véase también el *Curso sobre suelos contaminados*, editado por EMGRISA en 1995.

(3) Entre las que merece especial mención la monumental obra de los ingenieros M. D. LAGREGA, P. L. BUCKINGHAM y J. C. EVANS, *Gestión de residuos tóxicos, tratamiento, eliminación y recuperación de suelos*, McGraw Hill, Madrid, 1996.

(4) Así, por ejemplo, R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho ambiental*, Trivium, Madrid, 1992, tomo II, págs. 451 y ss.

(5) El Ministerio de Medio Ambiente prepara en estos momentos un Anteproyecto de ley al respecto, según se dio a conocer en el Congreso sobre suelos contaminados organizado a finales de mayo por la Universidad Politécnica de Madrid.

(6) Me refiero al «Programa de control y recuperación de zonas afectadas por vertidos», que venía incluido en el Plan Nacional de residuos industriales con una dotación de 5.000 millones de pesetas, cuyas reglas de reparto se establecían en el artículo 2 del Real Decreto 973/89, de 21 de julio. Más adelante actualizaremos las referencias al respecto.

(7) Que últimamente se ha visto enriquecida con la aparición de otros títulos como *Sols contaminés, sols a décontaminer*, del CEDRE-SERES (Bruselas, 1996), y la Tesis doctoral de P. STEICHEN, *Les sites contaminés et le Droit* (París, 1996), entre otros.

ponsabilizado —entre otros muchos trabajos de interés— de la dirección del volumen colectivo *La protection juridique des sols dans la CEE* (8), antecedente inmediato de la obra cuya estructura y contenido pasamos a resumir.

Sites contaminés en Droit comparé de l'Environnement recoge las actas de las Jornadas homónimas que, organizadas por CRIDEU-CNRS y CIDCE, tuvieron lugar en Limoges los días 18 y 19 de enero de 1994. Un total de veintiséis expertos van tomando la palabra para dar cuerpo a una obra relativamente voluminosa que consta de cuatro grandes apartados en los que se abordan algunas cuestiones introductorias, la situación en Francia, en los Estados europeos y fuera de Europa, respectivamente.

Debe advertirse que no todo es estrictamente jurídico: el derecho debe partir de ciertas premisas que le amarren firmemente a la realidad. En este sentido, resulta un acierto la inclusión de sendas ponencias sobre los problemas científicos de definición y caracterización de suelos contaminados (9) y sobre las dificultades teóricas de aplicación del análisis económico (10); máxime cuando es precisamente alrededor de estas dimensiones —tecnológica y económica— donde se articula el vivo debate sobre la idoneidad de las políticas ya adoptadas y la necesidad de su superación.

Debe advertirse también que, pese al título, tampoco todo lo jurídico es rigurosamente comparado. Así, encontramos un comentario del profesor G. J. MARTIN sobre la Convención de Lugano de 1993 y, sobre todo, un acabado estudio sobre el régimen jurídico de los suelos contaminados en Francia, con tres trabajos complementarios que analizan el sistema de responsabilidad civil (C. GIRAUDEL), la incidencia del Derecho penal (M. J. LITTMANN-MARTIN), y los desarrollos del Derecho público en la materia (G. MONEDIAIRE). Personalmente, estimo que este apartado se basta por sí solo para colmar las expectativas que

pudiera haber suscitado el libro en el operador jurídico español necesitado de una referencia que —salvadas las distancias— facilite la reflexión sobre las diferentes técnicas aplicables a un problema que, como el de los suelos contaminados, llega a veces a rebasar la distinción entre Derecho público y Derecho privado al gravitar continuamente sobre instituciones fundamentales como las de propiedad y responsabilidad.

Con todo, el lector tiene todavía por delante otras trescientas páginas que vienen a cumplir lo prometido en el título; esto es, ofrecer un estudio de Derecho comparado sobre el tratamiento jurídico de los suelos contaminados. Dada la forma en que se estructuran los resultados, todo parece indicar que M. PRIEUR ha impuesto a sus colaboradores —entre los que aparecen algunos especialistas de reconocido prestigio como F. GIAMPIETRO (11) o R. RAUM-DEGREVE (12)— una metodología preconcebida que consiste en dar respuesta a un único cuestionario similar. Así, todos los informes nacionales distinguen dos grandes bloques en los que exponen, primero, lo relativo a los mecanismos de prevención para pasar luego a explicar los mecanismos de respuesta: restauración, reparación de daños y represión. Dado que prácticamente en ningún caso existe legislación específica al respecto, este planteamiento lleva a rastrear las posibilidades que ofrece cada ordenamiento jurídico considerado para afrontar el problema de los suelos contaminados en ambos planos. Así, los informes nacionales suelen coincidir al señalar que se ofrecen

(11) Quien cuenta con muy numerosas publicaciones sobre el régimen jurídico italiano y comunitario de los residuos, entre los que debe destacarse ahora *Bonifica dei siti contaminati: prime idee per un'iniziativa legislativa*, «Rivista Giuridica dell'Ambiente», núm. 5, 1994, págs. 581 y ss.

(12) A ella se debe uno de los más completos estudios sobre *La politique de la Communauté en matière de gestion des déchets dangereux*, publicado por el Parlamento Europeo dentro de su colección de «Dossiers de recherche et documentation» ya en 1987. También había colaborado con M. PRIEUR en el trabajo colectivo anteriormente citado.

(8) Publicado también por PULIM, Limoges, 1991.

(9) A cargo de R. GOURDON, Y. FERROU-DIN y F. FERRY.

(10) De J. J. GOUGET y T. TACHEIX.

técnicas preventivas desde la legislación urbanística, de actividades clasificadas, de evaluación de impacto ambiental, de aguas —a veces— y, sobre todo, de residuos. Esta última es la que se examina con especial atención para ir describiendo las respectivas regulaciones sobre producción y gestión de desechos peligrosos, los requisitos exigidos en cada caso para la formación de vertederos, las posibilidades de información y participación de los ciudadanos en la toma de este tipo de decisiones y de impugnación por los mismos ante los Tribunales. Más discrepancias se advierten en las respuestas a la pregunta concreta de si existen o no reglas de prevención frente a la venta o alquiler de terrenos contaminados. Por lo que se refiere a las técnicas correctoras, las soluciones suelen depender de que el emplazamiento contaminante continúe en activo, haya sido abandonado o resulte desconocido su antiguo titular. Invariablemente se analizan las relaciones entre el propietario y el explotador del suelo a efectos de la determinación de responsabilidades tanto en vía civil como administrativa y penal. Finalmente, la información comparada se completa también con datos sobre los instrumentos financieros y fiscales habilitados en cada país (13).

El resultado es, en consecuencia, un rico muestrario de técnicas —quizás menos heterogéneo de lo que cabía esperar, aunque esta impresión probablemente sea debida a la predeterminación de enfoques que impone la metodología de encuesta— aplicadas en países de características tan distintas como los de la Europa comunitaria, Rumanía, Camerún, Estados Unidos, Québec y Brasil. A destacar, pues, la amplitud y la originalidad de la selección realizada si consideramos que no es frecuente interesarse en este tipo de estudios ni por los países del Este ni por los del Tercer Mundo y que las referencias al continente ame-

ricano suelen limitarse a la —por lo demás profusamente documentada (14)— experiencia estadounidense. Llama la atención, por contra, la falta de informes relativos a países comunitarios —y no sólo de más reciente adhesión como Portugal, Reino Unido (15) y Holanda—; ausencia esta última especialmente significativa dado el interés que habían suscitado entre nosotros sus pioneros criterios al respecto (16).

En todo caso, es evidente que estamos ante un proyecto que ha alcanzado plenamente sus objetivos porque consigue situar cómodamente al lector —casi siempre en francés, aunque también hay informes en inglés y uno en castellano— ante un panorama jurídico hasta ahora inabarcable desde un solo punto para el investigador. Estamos todavía muy lejos de sentar las condiciones necesarias para poder reclamar la obra definitiva en la materia. Este libro ni lo es ni pretende serlo porque en todo momento demuestra plena conciencia de la inestabilidad normativa y de las constantes novedades que se van sucediendo en los diferentes países en relación con los suelos contaminados. Buena prueba de ello es el informe relativo a la situación en España, preparado por G. REAL FERRER y J. OCHOA MONZO, que ha quedado rápidamente desfasado al no poder hacer referencia, por razones cronológicas, al nuevo Plan Nacional de recuperación de suelos contaminados aprobado por el Consejo de Ministros el 18 de febrero de 1995 (17). Tampoco sería de extrañar que hechos similares pudieran haber afectado ya a otros informes na-

(14) Por todos, R. L. REVESZ y R. B. STEWART, *Analyzing Superfund: Economics, Science and Law*, Washington, D.C., 1995.

(15) Laguna ésta que puede salvarse por remisión a la monografía de T. GRAHAM, *Contaminated Land*, Jordans, Bristol, 1995.

(16) De los que muchos tuvimos primera noticia a raíz de la intervención de J. J. VEGTER, «Soil Protection Policy in the Netherlands», en el *Primer Congreso Internacional de Suelos Contaminados*, Vitoria, 1993.

(17) Ni, lógicamente, a los convenios de colaboración suscritos por el Ministerio competente con las Comunidades Autónomas para su ejecución.

(13) Las coincidencias más destacadas entre los diversos sistemas jurídicos examinados se recogen por el propio PRIEUR en una apretada síntesis final a la que acompañan hasta seis Anexos con normativa y documentación que sería, en otro caso, de difícil acceso.

cionales que aparecen en este libro, pero, en la vorágine de materiales generados por la fiebre ambiental, con esas cosas siempre hay que contar. Si ya es difícil el seguimiento actualizado del Derecho ambiental dentro de un solo país, la pretensión de estar al día al respecto en términos comparados resulta prácticamente imposible. Por tanto, la aportación del equipo dirigido por M. PRIFUR tiene interés por ser referente indispensable de la evolución del tratamiento jurídico de los suelos contaminados en un momento histórico dado. Y evolución, en fin, cuyos hitos venideros —me atrevo a pronosticar— tendrán que tomar en cuenta, además de cuanto en este libro se expone, los requerimientos de la reciente Directiva comunitaria sobre control y prevención integrados de la contaminación (18).

René Javier SANTAMARÍA ARINAS

QUEROI, FERNÁNDEZ, M.^a Angeles, y MARTÍNEZ DÍAZ, Belén; *La gestión del Patrimonio Arqueológico en España*, Ed. Alianza (Universidad Textos), Madrid, 1996, 438 págs.

1. «Porque sé que el recuerdo puede venir del Futuro». Estas palabras de Ana María MATUTE, aparecidas en su libro *Olvidado Rey Gudú*, bien podrían ser el reflejo de una de las ideas que, sin duda, ha inspirado a las autoras del texto que aquí se recensionan: que en nuestras manos y, de manera muy especial, en las manos de las generaciones venideras está la protección y la conservación de los bienes arqueológicos para que, convenientemente tratados e interpretados, puedan ofrecer datos y «conocimientos que se incluyan en el cuerpo de la Historia».

El Patrimonio Arqueológico, tal y como hoy se concibe, es una construcción científica, jurídica y social del siglo XX. Esto no significa que los vestigios

arqueológicos (entendidos como antigüedades, con lo que ello supone) no hayan sido objeto de estudio y regulación en épocas anteriores. Ya desde el siglo XVIII, con la creación de la Real Academia de la Historia y la de Bellas Artes de San Fernando, y con el aumento del coleccionismo y la utilización de la Historia como argumento político, puede hablarse de un creciente interés por este tipo de bienes. Es, sin embargo, en el actual ambiente finisecular cuando la gestión del Patrimonio Arqueológico ha cobrado una relevancia sin precedentes. El libro *La gestión del Patrimonio Arqueológico en España* es y será a partir de ahora referencia obligada no sólo para aquellas personas que por su profesión están vinculadas a este mundo, sino para todo aquel que pretenda acercarse desde cualquier ámbito a los bienes arqueológicos. Y lo es y será no sólo por su carácter de pionero, sino también por el exhaustivo recorrido que sus autoras han realizado por la multitud de cuestiones jurídicas, técnicas, administrativas y sociales que afectan al Patrimonio Arqueológico. El tratamiento de todas estas materias ha significado para M.^a Angeles QUEROI y Belén DÍAZ un esfuerzo intelectual añadido, ya que por su procedencia profesional, desde la Dirección del Departamento de Prehistoria de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid y desde el Cuerpo de Conservadores en el Museo Arqueológico Nacional, respectivamente, han tenido que ahondar en aspectos que en ocasiones se alejan de su formación. No obstante, el esfuerzo ha merecido la pena con creces: el resultado es un texto coherente y sistemático que ofrece una visión multidisciplinar rigurosa, digna de ser destacada.

Las líneas argumentales del libro se van tejiendo en torno a tres ideas fundamentales. En primer lugar, la defensa de un concepto integral de Patrimonio en el que se incluyan tanto el natural como el histórico. Esta concepción, sin embargo, no es la dominante, al menos en nuestra tradición jurídica. Si bien la normativa sobre impacto ambiental (Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto

(18) Directiva 96/61, de 24 de septiembre de 1996.

Ambiental, y Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del anterior) alude a la incidencia sobre los elementos del Patrimonio Histórico Español, y la legislación sobre Patrimonio Cultural establece la figura del entorno, lo cierto es que el propio Preámbulo de la Ley 16/85, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, se refiere a éste como la cultura material debida a la acción del hombre y que, jurídicamente hablando, existe un tratamiento diferenciado no sólo en cuanto al concepto y a la protección, sino también por lo que se refiere a las normas que lo regulan.

En segundo lugar, las autoras ponen de relieve la necesidad de que los bienes históricos cumplan la función social a que están destinados, tal y como se expresa en el Preámbulo de la Ley 16/85: «... los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales debido exclusivamente a la acción social que cumplen». Esto se hace aún más patente en los bienes arqueológicos ya que, al menos hasta ahora, la práctica totalidad de las intervenciones en ellos realizadas han sido financiadas a través del erario público. Es lógico que como contrapartida se ofrezcan a la sociedad unos resultados que pueda comprender y disfrutar.

Por último, y relacionada estrechamente con la anterior, se encuentra la línea argumental tendente a exponer cómo un ordenamiento jurídico, por muy perfeccionado y completo que sea, no basta para proteger el Patrimonio Arqueológico. Tiene que existir una voluntad política, judicial y administrativa encaminada a ponerlo en práctica. Pero, sobre todo, ha de crearse una conciencia social de los bienes arqueológicos como algo valioso (históricamente, se entiende), como algo que merece la pena proteger; en definitiva, como producto que son de la Historia, de nuestra Historia.

2. Desde un punto de vista formal, el texto se estructura en una Introducción y cinco partes diferenciadas, que no separadas, que se comentan más adelante. Cada capítulo del libro (catorce en total) concluye con uno o más textos firmados por expertos en temas específicos. De

este modo, se incluyen opiniones diferentes y diversas de las de sus autoras, que están «convencidas de que estas aportaciones mejoran y completan sus planteamientos». De igual forma, cada capítulo incorpora un apartado de reflexiones, en el que «además de analizar las conclusiones a las que se llegan, plantean sus alternativas; ésa es la primera razón por la que este libro no tiene un capítulo de conclusiones. La otra razón es porque no se puede concluir algo que está comenzando a ponerse en práctica».

La obra cuenta, además, con una amplísima bibliografía referida a los temas que de una forma u otra se relacionan con la gestión del Patrimonio Arqueológico: Derecho, Urbanismo, Museos, etc., y con un directorio de todos los organismos gestores de este Patrimonio con sus denominaciones, direcciones y teléfonos, así como los de los Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias con sección de Arqueología. Se hace patente así que, además de su carácter teórico, este libro tiene una vertiente práctica que pretende cumplir la función de herramienta de consulta y referencia para todos aquellos que se introduzcan en su estimulante lectura.

3. *La gestión del Patrimonio Arqueológico en España* comienza con una presentación y una introducción en las que sus autoras fijan el punto de partida, definiendo qué es lo que entienden por gestión del Patrimonio Arqueológico: «conjunto de actuaciones destinadas a hacer efectivo su conocimiento, su conservación y su difusión, que incluye ordenar y facilitar las intervenciones que en él se realicen». Propugnan, pues, una diferenciación entre la gestión, que no incide directamente en la materialidad y funcionalidad de los bienes arqueológicos, y la intervención, que sí lo hace.

La dificultad que entraña analizar sistemáticamente un conjunto tan amplio de actividades (que van desde la consecución de una normativa apropiada hasta los trabajos relacionados con la difusión) se complica aún más si se tiene en cuenta desde dónde se realizan. No puede olvidarse que la conservación y el enriquecimiento del Patrimonio Histórico

es una tarea que implica a todos los poderes públicos (art. 46 de la Constitución española), que las competencias sobre el Patrimonio Arqueológico están casi en su totalidad transferidas a las Comunidades Autónomas y que las Corporaciones Municipales tienen también un papel importante que cumplir.

La Parte I, denominada *Arqueología y Patrimonio Arqueológico*, incluye los capítulos 2 y 3, en los que se presenta al protagonista de esta historia: el Patrimonio Arqueológico. La lectura de estos capítulos hace reflexionar sobre el distinto concepto que las normas, la comunidad y los profesionales de la Arqueología ofrecen sobre el Patrimonio Arqueológico. Versiones que se han ido aunando respecto a épocas anteriores, pero que todavía hoy muestran diferencias. La sociedad continúa pensando en la Arqueología como una actividad repleta de tesoros fantásticos, al mejor estilo de Indiana Jones. Nada más lejos de la realidad, y bien lo saben las personas que se dedican profesionalmente a ello. En este sentido se destaca positivamente que la vigente Ley de Patrimonio Histórico Español, así como las cinco autonómicas aprobadas hasta el momento, definen el Patrimonio Arqueológico en función de la metodología utilizada en su estudio. Las nuevas concepciones y la propia evolución de la Arqueología como Ciencia han sido plasmadas en nuestra actual normativa, dejándose a un lado la adscripción cronológica a una determinada época como criterio definidor de los bienes arqueológicos.

La definición jurídica de los restos arqueológicos es importante porque éstos son, *ope legis*, de dominio público (art. 44.1 de la Ley 16/85), lo que implícitamente supone la exclusión de estos bienes del tráfico jurídico privado, así como su caracterización como inembargables, imprescriptibles e inalienables.

4. La Parte II, titulada *Normativa y Administración* (capítulos del 4 al 7), abarca un exhaustivo análisis sobre el concepto, los sistemas de protección tanto del Patrimonio Arqueológico conocido como del desconocido y la organización administrativa para su gestión. Es ésta quizá la parte más densa del li-

bro, pues se ha realizado un estudio descriptivo de multitud de normas emanadas desde muy distintas instancias que van desde la Unión Europea hasta las Corporaciones Locales. M.^a Angeles QUEROL y Belén MARTÍNEZ han conseguido sistematizar la información, ofreciendo una visión clara y ordenada de todas estas cuestiones, sin perder por ello de vista la diversidad que supone nuestra organización territorial en Comunidades Autónomas y el hecho de pertenecer a la Unión Europea.

Destacan en esta segunda parte dos textos: en primer lugar, el Borrador de Proyecto de Reglamento de las intervenciones en el Patrimonio Histórico Español que, por iniciativa del Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, redactó una Comisión de expertos en junio de 1990. Y, en segundo término, el comentario sobre el nuevo Código Penal y el Patrimonio Arqueológico, en el que se pone de relieve la introducción de un capítulo específico de los delitos sobre el Patrimonio Histórico, donde «por primera vez en la legislación penal española se hace mención expresa de los yacimientos arqueológicos».

5. La Parte III, bajo el título *Planificación y Actividades*, nos introduce por fin en el alma de este libro: las labores de gestión. En ellas se incluyen aspectos básicos como son la planificación y el control de las actividades arqueológicas (capítulo 8), la lucha contra el expolio (capítulo 9), la ordenación del territorio (capítulo 10) y la relación entre el Patrimonio Arqueológico y el Medio Ambiente (capítulo 11).

Merece la pena resaltar dos cuestiones que aparecen como fundamentales. La imprescindible confección de Cartas Arqueológicas, para la documentación de posibles yacimientos, sobre todo en orden a tenerse en cuenta en el planeamiento urbanístico. Y la obligación, impuesta por la normativa ambiental, de incluir las repercusiones que determinadas obras puedan suponer para el Patrimonio Histórico en las evaluaciones de impacto ambiental.

6. Bajo la denominación de *Patrimonio Arqueológico y Sociedad* se nos pre-

senta la Parte IV del libro del que aquí se da cuenta. Teniendo presente que en el Preámbulo de la Ley 16/85 se considera que «todas las medidas de protección y fomento que la Ley establece sólo cobran sentido si, al final, conducen a que un número mayor de ciudadanos pueda contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo», obligada era una referencia a este tema, que, en todo caso, ha sido objeto de estudio por parte de las autoras no sólo aquí, sino con anterioridad en conferencias, artículos, cursos de doctorado... Los esfuerzos realizados a todos los niveles (normativos, profesionales, administrativos) no significan nada si finalmente la sociedad no asume que el Patrimonio Arqueológico forma parte de su acervo cultural y no es capaz de transmitirlo a las generaciones futuras como mera depositaria que es del mismo. Por ello se hace especial énfasis en la difusión, la educación y la financiación.

7. La Parte V, titulada *Normativa del Patrimonio Arqueológico*, es una recopilación sistemática de las normas vigentes que se refieren de alguna manera al Patrimonio Arqueológico, tarea que ha sido realizada por Rocío CASTILLO BELINCHÓN. Junto al libro se incluye un disquete que contiene el texto completo de setenta y una disposiciones y veintitrés textos parciales. La razón de esta solución se debe a un aspecto práctico: la incorporación impresa de la normativa hubiera supuesto multiplicar el volumen del libro.

8. La lectura de *La gestión del Patrimonio Arqueológico en España* no puede más que inducir a la reflexión. Se nos muestra un pasado un tanto desalentador, un presente mejorable y un futuro que es, como todos los futuros, incierto por definición. Pero la impresión final es, al menos parcialmente, positiva: no faltan ideas, no faltan (aunque tampoco sobran) instrumentos jurídicos para ponerlas en práctica y parece que, si bien tímidamente, un sector de la sociedad parece dispuesto a trabajar para la consecución de una mejor gestión de nuestro Patrimonio Arqueológico.

La información ofrecida por M.^a Angeles QUEROL y Belén MARTÍNEZ es de primera mano, avalada no sólo por la bibliografía nacional y foránea que han manejado, sino también por sus trayectorias profesionales y por los datos que les han remitido las diversas Administraciones Públicas para la confección de los diferentes capítulos. El cuadro que nos presentan, por tanto, no podría ser más actual.

La obra se dedica a las nuevas generaciones. Sus autoras son conscientes de que ellas sólo han dado pasos en el primer tramo del camino. Pero queda mucho por andar y el recorrido no se avecina fácil ni libre de obstáculos. No obstante, M.^a Angeles QUEROL y Belén MARTÍNEZ no se han limitado a criticar una realidad que, en todo caso, es con la que contamos, sino que han tomado partido en cada cuestión y han ofrecido nuevas ideas, alternativas y planteamientos.

Modificando las palabras, que no el sentido, del principio: porque sé que el conocimiento del Pasado puede venir del Futuro.

Ana YAÑEZ VEGA

VILLAR EZCURRA, Marta: *Las disposiciones aclaratorias en la práctica jurídica* (Prólogo de César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA), Cedecs Editorial, S.L. (Derecho Administrativo), Madrid, 1996, 284 págs.

La autora de esta obra obtuvo el título de doctor en Derecho con la máxima calificación en la Universidad Complutense de Madrid, y está especializada en Derecho financiero y tributario y en Derecho comunitario. De aquí el subtítulo del libro (*Análisis crítico de su aplicación en el Derecho público español y comunitario*), que paso a reseñar.

En las primeras páginas de esta obra (capítulos introductorio y primero) se plantea el binomio interpretación-aplicación de las normas jurídicas, que estará presente a lo largo de toda la aporta-

ción de la profesora Marta VILLAR Ezcurrea, que explica en la Universidad de San Pablo: CEU. Además, ya advierte que en todos los problemas de interpretación están presentes las palabras según el significado o el sentido que a ellas se dé por el legislador y por quien haya de aplicarlas. Ello obliga a la autora a rastrear en el ordenamiento jurídico la posición de éste en sus distintas ramas en cuanto al lenguaje mismo. Existe un lenguaje común y vulgar y otro técnico o jurídico, y utilice el legislador uno, otro o ambos en cada texto por él promulgado, parece razonable que se empleen los vocablos en su «sentido propio» por ser el que recomienda el Código Civil (art. 3.1). Pronunciarse por un lenguaje jurídico equivale a sustraer la aplicación directa de las normas a la población destinataria de ellas. Pero renunciar al estilo, a la precisión y a la técnica de la terminología jurídica cuando ésta supera el sentido usual o vulgar del vocabulario paralelo constituye un despilfarro con quebranto para la ciencia misma y para la seguridad jurídica de los ciudadanos. Sobre esta materia discurre la autora en difícil síntesis sin prescindir del análisis de la correspondiente bibliografía, incluso de la menos conocida.

Si alguna salvedad he de formular me referiré a la mayor dimensión lógica que se ha de dar a la «aplicación» de la norma jurídica respecto de la «interpretación», ya que la «aplicación» comprende, además, la «calificación» del supuesto de hecho, que Marta VILLAR no deja de tener presente a lo largo de sus consideraciones.

Seguidamente son examinadas las cuestiones y las opciones que se plantean a los operadores jurídicos, según expresión que la autora toma de la literatura de la Unión Europea. En este capítulo (págs. 53-72) ya se enfrenta con la «aclaración» normativa en cuanto está presente en las distintas funciones del Estado, además de plantear y pronunciarse sobre sus límites desde los principios constitucionales y, en particular, en la ejecución de las sentencias a instancias de la tutela judicial efectiva que recaba el artículo 24.1 de la Constitución española. Su aportación en el ca-

pítulo 2 que se examina, refleja las luchas de los órganos titulares de los poderes públicos en cuanto asumen o detentan en su sentido propio las facultades a que me vengo refiriendo. Las cuestiones relativas a la retroactividad de las disposiciones aclaratorias y a los límites que derivan de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, quedan descritas y analizadas con una extensión y con un rigor académico hasta ahora inexistentes en publicaciones laterales sobre la expresada materia y sobre las corruptelas que se presentan como corrección de errores o erratas.

Por motivos obvios, he de resaltar la aportación de la autora en torno a la facultad interpretativa contenida en el artículo 18 de la Ley General Tributaria, se encuentre o no en inconstitucionalidad sobrevenida y alcance o no a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales.

El estudio de Marta VILLAR (págs. 140-154) merece toda clase de plácemes y apenas da pie a que en esta nota bibliográfica trate de añadir algo. Sí cabe afirmar, sin embargo, que, a pesar de encontrarse a extramuros de la potestad reglamentaria (la del art. 97 de la Constitución española), con el citado artículo 18 se pretendió establecer un instrumento de unificación de criterios interpretativos de las Oficinas liquidadoras de los impuestos, recogiendo sabias recomendaciones que ya se encontraban en circulares de la antigua Dirección General de Rentas Públicas en la época en que don José Calvo Sotelo fue Ministro de Hacienda. Los funcionarios al servicio de la Hacienda Pública, entonces y ahora, han de estar atentos a las disposiciones de las Leyes y los Reglamentos sin tener la misma libertad o el mismo arbitrio con que los jueces cumplen su excelsa función, pues si no fuera así los criterios interpretativos podrían ser diversos y hasta contradictorios, aparte de que no tengan naturaleza interpretativa y lo hagan con efectos obligatorios en una primera fase del procedimiento tributario.

El artículo 18 de la Ley General Tributaria no se propuso invadir, y menos sustituir, la potestad reglamentaria que tan estrechas opciones tiene en materia

tributaria. Por otra parte, ponía orden en el ejercicio de la expresada facultad ya que lo residenciaba «privativamente» en el titular del Ministerio de Hacienda; exigía que la correspondiente Orden fuera publicada en el «Boletín Oficial del Estado» (respetando en este aspecto el art. 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26-7-1957), y advirtiendo que tales disposiciones interpretativas o aclaratorias de «las Leyes y demás disposiciones en materia tributaria» sólo serían de obligado acatamiento para «los órganos de gestión de la Administración Pública», dejando la duda de si excluía a los órganos de resolución de reclamaciones, puesto que el artículo 90 de la propia Ley General Tributaria diversifica la «gestión» en materia tributaria en tres funciones: liquidación, recaudación y resolución de reclamaciones, si bien esta última se refiriese a las actuaciones de la «gestión» liquidadora y recaudadora, y se encomienda a un órgano diferente de los de liquidación y recaudación, que, además, comprende la comprobación e investigación de los tributos ya sea a cargo de las Oficinas liquidadoras, ya sea a cargo de la Inspección de los tributos.

Brillante testimonio de su desdoblada docencia universitaria con paralelas tareas investigadoras, es el capítulo que dedica al Derecho comunitario sobre el fenómeno *glissement* con su incidencia en el ordenamiento jurídico español (págs. 173 y ss.), en el que partiendo del efecto directo y de la primacía de las aludidas normas, anota el expresado «deslizamiento» en el ámbito de las disposiciones aclaratorias de nuestro Derecho, con exposición de la doctrina del «acto claro» que tan firme respaldo tiene en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Buena prueba del afán de la autora por la claridad normativa que excluya la aclaración posterior es su propia obra, en todo momento precisa y clara después de acudir a los antecedentes disponibles con honradez intelectual no siempre presente en esta clase de aportaciones.

La recapitulación del apartado 5.8 (págs. 249-253) acredita la valía de la

autora y sus envidiables facultades de síntesis, no sólo al describir los efectos jurídicos de las disposiciones comunitarias de carácter aclaratorio, sino al explicar la necesidad de redefinir las fuentes del Derecho comunitario debidamente jerarquizadas.

Por último, he de referirme a las conclusiones que en número de diez cierran la obra y que constituyen un magistral extracto de ella, por cuanto Marta VILLAR EZCURRA ha sabido reflejar en admirable síntesis los fundamentos de cada una de ellas sin caer en la concentración que tanto oscurece la propia aportación. La autora ha respondido plenamente a su misma tesis, pues todo es «claro» y nada necesita aclaración.

Nada sacrifica en sus análisis con prosa que revela su responsable formación. Nos hallamos, pues, ante la mejor —por no decir única— monografía sobre la materia y ante una jurista por cuanto antepone el Derecho a la Ley.

El siguiente texto, en mi opinión, es una muestra de cuanto queda expuesto: «La seguridad jurídica es un principio cruzado y encontrado. La moraleja aboga por la necesidad de leyes generales, estables y bien hechas, con vocación de perdurabilidad.» He aquí una delimitación breve y precisa en un principio constitucional sometido a tantos devaneos en los que cabe la certeza jurídica, el bloqueo normativo y la confianza legítima.

César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA

YOLKA, Philippe: *La propriété publique. Eléments pour une théorie* (Prólogo de Yves GAUDEMET), Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1997, 649 págs.

La teoría del dominio público, y de las cosas públicas en general, debe mucho a la doctrina francesa. La construcción dogmática de esta institución, clave del Derecho administrativo, suele personalizarse en torno a las ideas de los juristas franceses (PROUDHON y HAURIOU son una

referencia obligada) que sentaron las bases de las tesis actuales, de las que ya hace tiempo se ha pronosticado una «muerte anunciada» (1). Esta dependencia de las elaboraciones extranjeras contrasta con el carácter histórico que suele predicarse del dominio público. En efecto, si nos encontramos ante una institución esencialmente histórica, su elaboración dogmática debería destacar los rasgos diferenciales de cada país. Lejos de este ideal, en España, y salvo excepciones, se observa cierto «servilismo» con respecto a las doctrinas francesas. En este contexto, GALLEGO ANABITARTE ha llegado a afirmar que «es realmente llamativa la inexistencia de una identidad histórica del moderno Derecho público español, que ha querido ver siempre su nacimiento en el siglo XIX y de la mano del francés» (2).

Hechas estas observaciones, lo cierto es que nuestros vecinos han cultivado con entusiasmo la reconstrucción dogmática del dominio público, desde todas las instancias, incluidas las legislativas (3).

(1) En nuestro país, A. NIETO GARCÍA, *Bienes comunales*, EDESA, Madrid, 1964, pág. 3, pronosticó que los días del dominio público «están contados». Desde otros ángulos se refieren a la crisis de la institución, J. L. GONZÁLEZ-BERENGLER URRUTIA, *Sobre la crisis del concepto de dominio público*, núm. 36 de esta REVISTA (1968), págs. 191 a 220; L. PAREJO ALFONSO, *Domínio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general*, núms. 100-102 de esta REVISTA (vol. III), págs. 2379 a 2422.

(2) Cfr. A. GALLEGO ANABITARTE, «Los cuadros del Museo del Prado», en *Administración y Constitución. Estudios en Homenaje al profesor MESA MOLES*, Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982, pág. 247. No obstante, salva de su ácida crítica a VILLAR PALASÍ, de quien ensalza su voluntad de «españolizar el Derecho Administrativo español».

(3) Recuerdo, por ejemplo, la innovadora *Loi n.º 94-631 du 25 juillet*, relativa a la constitución de derechos reales sobre el dominio público, que tan jugoso debate doctrinal suscitó en Francia. Véanse: Ch. LAVIALLE, *La construction de droits réels sur le domaine public de l'Etat*, «Revue Française de Droit Administratif», núm. 6 (1994), págs. 1106 a 1121; M. LOMBARO, *La constitution de droits réels sur le domaine public*,

Cada dificultad o laguna ha ido seguida de un intenso debate que ha buscado la adaptación del dominio público a las nuevas necesidades. Resulta paradigmática la ya clásica polémica doctrinal suscitada en torno al *Colloque Domaine Public et activités économiques* celebrado en París en septiembre de 1990 (4). Podría decirse que, en Francia, esta institución clásica está sujeta a un continuo y fructífero reciclaje (5).

Pues bien, el libro de YOLKA constituye un fresco exponente de este esfuerzo de la doctrina francesa por actualizar la teoría del dominio público y de las cosas públicas. El autor maneja con soltura la doctrina clásica, ha consultado las fuentes antiguas y, tras su propia reflexión, nos ofrece una perspectiva nueva de estudio. El trabajo tiene su origen en la Tesis Doctoral que defendió en París en 1996, ante un Tribunal formado por juristas como GAUDEMET o CHAPUS, cuyas obras constituyen una cita inexcusable para cualquier aproximación al Derecho francés.

La tesis que maneja el autor, y que irá desentrañando con un elegante estilo, es que el concepto de *propiedad pública*

expression d'un compromis ambigu entre protection et valorisation des propriétés publiques, «Actualité Législative Dalloz» (1994), págs. 183 a 187; O. DE DAVID DE BEAUREGARD BERTHIER, *Domaine public et droits réels*, «Juris-Classeur Périodique. La Semaine Juridique» (1995), págs. 1 a 10; J. DUFAU, *La loi n.º 94-631 du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, «Juris-Classeur Périodique. La Semaine Juridique. Ed. Notariale» (1995), págs. 95 a 101, y G. PIETRI y Ch. DE BERNIS, *Quelques réflexions complémentaires sur la réforme droits réels et son incidence sur la gestion du domaine public*, «Les Petites Affiches», núm. 17 (1995), págs. 16 a 18.

(4) Publicado por los Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz, París, 1991.

(5) Sobre estas nuevas tendencias, me remito a los recientes trabajos de J. BARCELONA LLOP, *Novedades en el régimen jurídico del dominio público en Francia*, núm. 137 de esta REVISTA (1995), pág. 549, y M. FRANCH I SAGUER, *Imbricación del dominio público y privado*, núm. 139 de esta REVISTA (1996), pág. 419.

debe ser objeto de reconstrucción dogmática. Todos los intentos doctrinales han ido en la línea —a su juicio, con evidente error de enfoque— de intentar encajar la noción de propiedad privada en el Derecho público. Así, la teoría del dominio público se ha reconducido siempre en términos de ruptura entre los regímenes respectivos de los bienes privados y públicos, por un lado, y entre el dominio público y los bienes patrimoniales, por otro. Por eso, hablar de propiedad pública es, para el autor, sugerir que existe un mínimo de continuidad, unas reglas comunes para el conjunto de los bienes públicos. YOLKA afirma con rotundidad que «s'il existe un tabou de la propriété publique, c'est parce qu'il y a un totem de la propriété privée». Tras de lo cual se esconde la reclamación de un *concepto unitario y general de propiedad*, una construcción «de tres pisos», según sus propias palabras: «il n'y a pas tant de réception d'une notion de droit privé qu'adaptation d'un concept général de propriété au droit public». En definitiva, se pretende una emancipación de la propiedad pública en relación a la dominialidad pública, a través de una definición orgánica de tal propiedad.

La obra se divide en tres grandes bloques que hacen referencia, respectivamente, al origen de la propiedad pública (I), a la teoría clásica sobre la propiedad pública en relación con el Derecho positivo (II) y a la proposición del autor acerca de una teoría moderna de la propiedad pública (III). Los tres tienen la suficiente entidad como para hacer una alusión separada de cada uno de ellos.

I

La primera parte se subdivide a su vez en dos títulos íntimamente engarzados: el *nacimiento* y el *reconocimiento* de la propiedad pública. En cuanto al nacimiento, la tesis de YOLKA va en la línea de negar cualquier distinción de dominios en la evolución histórica de las cosas públicas. En el período que va desde Roma hasta el siglo XIX se vislumbran sólo dos aspectos de la propiedad pública: 1.^o) que las cosas públicas son objeto

de una apropiación que evoluciona desde el pueblo al fisco, desde el Rey a la Corona y de ésta a la Nación, y 2.^o) que se considera público bien lo que está afecto al uso público (aspecto funcional), bien lo que pertenece a una entidad pública (aspecto orgánico).

El reconocimiento de la propiedad pública no se producirá hasta que HAU-RIOU consiga sintetizar estos dos aspectos (funcional y orgánico) en el marco de la que se ha llamado *teoría clásica* sobre la propiedad pública, que es una tesis orgánico-funcional. Los precedentes a sus conocidas teorías, que enfrentaron durante todo el siglo XIX a los *antiproprietarios*, centrados en el elemento de la afectación, y a los *propietarios*, son sintetizados por YOLKA con una precisión y una claridad envidiables.

La exposición de los precedentes romanos merece ser destacada. En efecto, en Roma se apuntaron los cimientos de las dos grandes teorías sobre las *res publicae*: la que se basa en el concepto de afectación y la que reconoce una propiedad propia de las personas públicas. Ahora bien, YOLKA critica la errónea aproximación metodológica de la doctrina clásica al Derecho romano, que se basa en esquemas viciados del principio moderno de dualidad dominial. Por eso se ha podido afirmar, con palmario error, que las *res publicae* eran insusceptibles de derecho de propiedad en el Derecho romano.

El autor atribuye esta errónea afirmación al hecho de que la doctrina haya confundido el binomio *res in patrimonio / res extra patrimonium* con el más restringido *res in nostro patrimonio / res extra nostrum patrimonium*, lo que ha determinado la asimilación de las *res extra patrimonium* a las *res extra commercium*. Esta confusión ha tenido gravísimas consecuencias: decir que una cosa está fuera del patrimonio de los particulares (*extra nostrum patrimonium*) permite la eventualidad de un derecho de propiedad pública: considerar que no está en ningún patrimonio (*extra patrimonium*) la excluye necesariamente de toda forma de propiedad (6). Frente a estas tesis común-

(6) Esta confusión entre las divisiones *res in nostro patrimonio / res extra nostrum*

mente aceptadas sobre la propiedad romana. YOLKA reivindica la existencia de un auténtico derecho de propiedad sobre las *res publicae*, si bien matizado con elementos que, como la afectación, otorgaban a esa propiedad unas peculiaridades que la distinguían de la propiedad de los particulares en atención, precisamente, a la naturaleza de su titular (tesis orgánica).

Pero la propiedad pública tiene también un tronco medieval, que se mueve entre dos corrientes opuestas: una *privatización* de las cosas públicas, debido a que las antiguas nociones de imperio y dominio se fusionan y los príncipes van absorbiendo el patrimonio público, y una *publificación* de los bienes privados del rey, cuando la Corona empieza a distinguirse del monarca, la soberanía de la propiedad y el reino del dominio. Las tesis tradicionales sobre la dominialidad pública en el Antiguo Régimen oponen como antagónicos el derecho de tutela sobre las cosas públicas y la propiedad privada del rey. Las tesis antipropietaristas, resucitando la noción romana del fisco, consideran que el dominio, lejos de constituir una propiedad de los reyes, se encontraba afecto a una función pública: el rey era sólo el «guardián» del dominio, pero no su propietario. Sin embargo, estos autores no pueden explicar cómo un derecho de guardia se transforma en un derecho de propiedad con la simple desafectación. Las tesis fundadas únicamente en la propiedad del monarca sobre las cosas públicas resultan también incompletas, entre otras cosas, por las dificultades para encajar en ellas la disociación me-

dieval entre dominio eminente y dominio útil.

Por eso, YOLKA afirma que no existe una alternativa entre esos dos elementos, sino cúmulo de una *propiedad* de Derecho público, definida por su adscripción a la Corona, y una *administración* del patrimonio real. En definitiva, los derechos de «simple administración» y de propiedad pueden ser conciliados: si la administración de las cosas públicas y su propiedad privada ciertamente se excluyen, su administración y la propiedad pública son absolutamente complementarias. Para YOLKA, el dominio del rey se definía orgánicamente por su pertenencia a una entidad pública. La soberanía juega como condición de la propiedad pública, pero no la sustituye; el rey propietario es también el «guardián» de tales bienes, con lo cual los bienes públicos, como depositarios de la Corona, son indisponibles.

La evolución de la propiedad de la Corona a la propiedad de la Nación llega con el Derecho intermedio. Tampoco en esta época puede observarse dualidad alguna entre los bienes públicos: bajo el ángulo de la propiedad, el dominio público permanece único. A partir de ahí queda abierto el camino hacia el reconocimiento de la propiedad pública, en una evolución que aparece marcada por la constante oposición entre la afectación y la propiedad. Interesa destacar que, para YOLKA, las tesis antipropietaristas, como las que hoy llamamos *funcionalistas*, reflejan una concepción extremadamente individualista que no tiene cabida en nuestro sistema actual.

II

La segunda parte del libro tiene una finalidad explícita: someter la teoría clásica de la propiedad pública, tal y como la formulara HAURIOU, a la prueba del Derecho positivo. Para ello el autor divide su exposición en dos partes complementarias: por un lado, la evolución de las teorías sobre la gestión del dominio público; por otro, una reconstrucción de los derechos reales administrativos.

La admisión de que el Estado propietario puede explotar el dominio público

patrimonium y *res in commercio* / *res extra commercium* fue destacada en nuestro país por M. BALIBÉ PRUNES, *El dominio público en los ordenamientos jurídicos romano y medieval*, «Revista del Instituto de Ciencias Sociales», núm. 2 (1963), págs. 11 a 34. Este autor afirma que «que una *res* se halle clasificada *extra commercium* no quiere significar que sea insusceptible de comercio jurídico, que no admita la posibilidad de figurar como objeto de relaciones jurídicas de clase alguna, sino simplemente, que no es susceptible de tráfico jurídico *privado*, que es una cosa sobre la que no puede recaer ningún derecho *privado*».

ha sido una de las cuestiones más controvertidas en la teoría del dominio público, que siguió enfrentando a los partidarios de las tesis propietarioaristas y anti-propietarioaristas a lo largo del siglo pasado. YOLKA analiza la autonomía del concepto de gestión dominial con respecto a la actividad de policía. El segundo escollo tiene que ver con la extensión de la actividad del servicio público a la gestión dominial, que fue necesario desvincular.

Pero el propósito del autor no se centra únicamente en analizar los efectos de la admisión de una propiedad pública sobre su titular, sino también en abordar la perspectiva de los *ocupantes del dominio público*, cuestión que pasa por la teoría de los derechos reales administrativos, «resucitada» en Francia tras la promulgación de las leyes de 5 de enero de 1988 y 25 de julio de 1994. Evocar la teoría de los derechos reales administrativos en un estudio consagrado a la propiedad pública no tiene otra justificación que la de destacar el *nexo de unión* entre aquella propiedad pública y las medidas que su titular está llamado a ejercer en el marco de una gestión dominial.

Ante la polémica admisión de derechos reales sobre el dominio público, tradicionalmente opuesta a su inalienabilidad, la alternativa que se ha presentado en Francia ha sido la *división en volúmenes*, esto es, la superposición de propiedades públicas y privadas; cuestión que se ha desarrollado principalmente con el llamado «urbanismo vertical» (recuérdese el caso paradigmático de las obras de *La Défense en París*). YOLKA destaca que, si bien esta técnica ofrece una alternativa a las ocupaciones clásicas, no es una panacea y choca con graves limitaciones (difícil delimitación de los volúmenes públicos y privados, *complicadas relaciones entre las propiedades públicas y privadas*, rigidez de un dominio público estructurado en volúmenes prefijados, etc). El problema tiene un origen exclusivamente financiero: la incapacidad de las fórmulas de Derecho público para movilizar a los inversores privados. Por eso, entre un modelo radical que ofrece como única opción el mantenimiento de la noción clásica

del «derecho real administrativo», y la aceptación sin condiciones de derechos reales civiles, se hace precisa una tercera vía intermedia, que desarrollará el autor en la última parte de su libro.

III

La tercera parte es, sin duda, la más apasionante, porque en ella se desarrolla su propuesta de reconstrucción dogmática de la propiedad pública. En efecto, después de un meditado recorrido por las doctrinas, con su reflejo legal y jurisprudencial, llega la hora de la justificación de una tesis que ha ido esbozando a lo largo de los capítulos previos: la insuficiencia de las teorías clásicas que, desde HAURIU, asimilan la dominialidad con la propiedad pública a través de un concepto orgánico-funcional del dominio, que YOLKA pretende *sustituir por una definición exclusivamente orgánica* de la propiedad pública, reservando el elemento funcional para el *dominio público*. Es en esta última parte donde se ponen de manifiesto los requisitos que, para L. MARTÍN-RETORTILLO, debe reunir una «buena Tesis Doctoral»: espíritu de síntesis, concisión y, sobre todo, innovación (7). Desde luego, la tesis de YOLKA sobre la propiedad pública desbarata, a la vez que sintetiza con un nuevo enfoque, las teorías clásicas francesas sobre el dominio público.

Este tercer bloque se encuentra dividido en dos títulos, referido el primero al debate sobre el concepto de propiedad pública en las tesis clásicas, y el segundo a una compleja argumentación del autor sobre la necesidad de una definición orgánica de la propiedad pública.

YOLKA pone en tela de juicio la validez de las tesis clásicas sobre la dominialidad y la propiedad públicas cuando se enfrentan a ciertos problemas, como las tierras emergidas en el dominio público marítimo y las mutaciones demaniales. En el primer caso, un concepto orgánico de la propiedad pública, como el que él

(7) L. MARTÍN-RETORTILLO, Presentación del «Aviso de Tesis Doctorales en Elaboración», núm. 142 de esta REVISTA (1997), págs. 627 y 628.

BIBLIOGRAFIA

propone, evitaría que las tierras emergidas volvieran a sus antiguos propietarios, en contra de lo que ha declarado la jurisprudencia (*Affaire de «l'étang Napoléon»*), ya que, desde esta nueva óptica, cuando cesa la dominialidad permanece la propiedad pública. En el segundo caso, los conflictos de las tesis tradicionales con el dominio de las Entidades locales desaparecen cuando se parte de una visión que hace de la propiedad pública no sólo un instrumento al servicio de la economía, sino también una verdadera prolongación de la personalidad pública de las Entidades locales.

En su construcción dogmática de la propiedad pública basada en criterios orgánicos, el autor evoca sutiles argumentos. Según él, tanto la moderna gestión de los bienes dominiales cuanto el tratamiento fiscal de la propiedad pública constituyen ejemplos de que es posible aplicar un régimen de protección unitario a los bienes públicos independientemente de su afectación, que debe quedar reservada para la definición del dominio público. En definitiva, YOLKA plantea la eliminación de la división de dominios con base en sus tesis sobre la propiedad pública. Frente a la creencia tradicional de que el llamado «patrimonio privado» constituye una auténtica propiedad privada de las Administraciones públicas, emerge una unificación centrada en el concepto de propiedad pública: también el dominio privado, como el dominio público, sería una *propiedad pública*, tanto por las finalidades perseguidas, como por los medios empleados, como por su forma de control. En este marco, el autor rechaza la tesis según la cual la gestión del patrimonio privado de la Administración es competencia de los jueces civiles.

Con su elaboración de la teoría de la propiedad pública, YOLKA se inscribe en una corriente defensora del sector público que es digna de elogio. En efecto, parece que el dominio público no ha servido para proteger los supuestos intereses públicos que se ensalzaban; por otro lado, el llamado *dominio privado* ha sido utilizado para eludir el control del Derecho público. El autor se niega a admitir que las cosas públicas puedan ser reducidas a su dimensión económica, criti-

cando con dureza a quienes hablan con resignación de la «utilidad» del dominio público como propiedad. La unificación del Derecho patrimonial administrativo a través de la noción de *propiedad pública* conlleva, a mi juicio, una más intensa protección de los bienes públicos frente a los intereses privados, que tanto terreno han ganado en los últimos años. Ante las tendencias privatizadoras de los bienes públicos, la reivindicación de una suerte de «privatización pública», que es lo que propugna YOLKA, debe ser recibida con satisfacción.

Elisa MOREU CARBONEIL

Seminario de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

VV.AA. (coordinación de J. ESTEVE PARDO): *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, 889 págs.

Resulta innegable cómo en los últimos tiempos se viene produciendo en nuestro país, como eco de un fenómeno de carácter internacional, una creciente preocupación por los temas ambientales. Dicha atención afecta muy especialmente a los juristas, que se ven en la necesidad de abordar con prontitud, pero bajo un análisis riguroso, la solución a los numerosos problemas que el reto constitucional, plasmado en el artículo 45 del Texto fundamental, viene planteando a nivel doctrinal, legislativo y jurisprudencial.

En esta corriente se inscribe la obra que ha logrado coordinar eficazmente el profesor ESTEVE PARDO, quien, agrupando a veinticuatro especialistas de cada uno de los múltiples sectores incluidos en la protección del entorno, consigue convertir un ambicioso y difícil proyecto en una completa y bien articulada obra desde el hilo conductor que le brinda el análisis de la perspectiva jurídica local.

El citado artículo 45 de la Carta Magna configura el medio ambiente como un derecho de los ciudadanos, cuya protección corresponde a los poderes públicos, entre los que, evidentemente, se ha

de encuadrar la Administración local, tal y como manifestó el Tribunal Constitucional ya en su sentencia 35/1983. La potencialidad de los entes que integran la misma para la defensa de estos intereses resulta muy atractiva, dado que los mismos constituyen la organización más cercana a los ciudadanos y el mejor cauce de participación de éstos en la toma de decisiones públicas. Mientras que las reflexiones sobre el papel del Estado y de las Comunidades Autónomas en este campo no han dejado de producirse incesantemente, tanto en obras generales como particulares, han faltado, sin embargo, en nuestro Estado, desarrollos relativos a la función que en este sector ha de corresponder a la Administración local, resultando conveniente actualizar la posición en la que, en este punto, ha de quedar situada la misma, indagando las funciones y servicios que le competen, así como las fórmulas de atender y suplir sus carencias.

El peligro de reducir sobremanera la dimensión eminentemente global que presenta en la actualidad el medio ambiente —contaminación transfronteriza a gran distancia, vertidos en mares y océanos, transporte internacional de residuos, accidentes nucleares, efecto invernadero, declaración de determinadas zonas como *reserva de la biosfera*—, a favor de una visión esencialmente localista que podría suponer un texto de estas características, queda magníficamente superado a lo largo del recorrido de este volumen, ya que en cada uno de los temas que acomete se parte de una proyección general, para, posteriormente, descender al análisis de lo que es propio de aquel interés.

Por otro lado, el examen que constituye el objetivo del trabajo no se contrae a una simple referencia o enumeración de las competencias de esta Administración pública *versus* las estatales y autonómicas, sino que se amplía a otros temas íntimamente conectados con aquél, como las implicaciones del tratamiento jurídico que la misma efectúe sobre otros niveles —nacional, europeo o internacional—, su relación con políticas sectoriales diferentes acometidas por otras entidades territoriales, la investigación de nuevas técnicas de protección, la

coordinación y asistencia mutua entre las diferentes instancias públicas, etc.

La estructura de la obra es acorde con los objetivos que persigue alcanzar. La misma se inicia con un obligado estudio introductorio, redactado por el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en el que se evidencia, de manera general, la tradicional relación de la Administración local con el medio ambiente, la preocupación que despierta el tema en los responsables de la misma y la definición de las funciones que le competen. Tras esta cuestión central, la sistemática incluye los siguientes bloques materiales (que coinciden, prácticamente, con el índice de la obra):

I. Elementos o fuentes de contaminación.

II. Bienes y recursos objeto de protección ambiental.

III. Organización de la Administración Local del medio ambiente.

IV. Técnicas de prevención y control de las agresiones al entorno. (Desde nuestra perspectiva este apartado agruparía, asimismo, el numerado en el texto como VI, dedicado a las medidas físicas.)

V. Responsabilidad y garantías de la tutela judicial en la materia.

Este esquema evidencia el carácter multidisciplinar que preside el volumen. Por otro lado, hay que notar que todos los trabajos se ajustan a una misma estructura, en la que se desarrolla, además de las obligadas referencias doctrinales sobre cada uno de los temas, un importante análisis jurisprudencial de las decisiones judiciales recaídas en los puntos más controvertidos, así como de la legislación que regula cada uno de ellos.

A ello hay que añadir una completa bibliografía, tanto de los temas generales como de los sectoriales.

En el primer apartado se integran, a su vez, los estudios relativos a las actividades clasificadas, las industrias, los residuos sólidos, los movimientos de tierra y las actividades extractivas, así como el ruido. Igualmente, se incluye un capítulo dedicado a las relaciones de vecindad y al desarrollo experimentado recientemente en los artículos 590, 1902

y 1908 de Código Civil, en un estudio que aborda, singularmente, la Ley del Parlamento catalán 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, inmisiones, servidumbres y relaciones de vecindad.

En el campo de las actividades clasificadas se analizan, además de la importancia del todavía vigente Reglamento de 1961, el significado del traslado de la competencia a las Comunidades Autónomas y la consiguiente implicación de otros agentes y órganos administrativos, fundamentalmente los locales, en la calificación y concesión de las oportunas licencias.

Sobre este capítulo de las licencias, cuestión que se proyecta a otros títulos de la obra, como las industrias o la Evaluación de impacto ambiental, se incide en la necesidad de articular el procedimiento de concesión de las mismas, de tal manera que se eviten trámites innecesarios y se logre la expedición ante un único órgano de las del mismo carácter —en un sistema de *ventanilla única*, que es el que ha adoptado la reciente Directiva de la Unión Europea de 10 de octubre de 1996, no reflejada en la obra por evidentes razones temporales—.

El bloque se completa con el examen de los residuos sólidos, con especial atención a las funciones de las Administraciones locales en su recogida, tratamiento, reciclaje y eliminación, aunque sin descuidar las obligaciones correspondientes a otras entidades públicas, en una relación que atiende, de manera primordial, al principio de colaboración interadministrativa.

Por lo que se refiere a las explotaciones mineras, destaca la importancia conferida a la adecuada ordenación y planificación territorial, que alcanza, igualmente, a la contaminación acústica, tema en el que se plantea como instrumento necesario para su control, y sobre el que destaca el papel que corresponde a las Ordenanzas locales.

El siguiente gran apartado que se aborda en el libro está referido a la consideración de los recursos medioambientales: naturaleza, aire y aguas.

Respecto de los espacios naturales protegidos se acentúa el desapoderamiento progresivo de las competencias locales, evidenciando cómo tradicional-

mente el cúmulo más importante de las mismas ha ido dirigido al control de las agresiones producidas en el entorno urbano, marginando cualquier otra dimensión. En relación al aire, se presta una singular importancia al sistema de licencias, a la necesaria coordinación entre las que ha de otorgar la Administración local y las que corresponde emitir a otras autoridades ambientales, así como a la posibilidad de revocación de las mismas cuando se aprecian los supuestos enumerados en el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Para las aguas, el punto central lo ocupa el tema de su saneamiento.

En tercer lugar, la organización administrativa ambiental se enfoca primordialmente hacia dos puntos: los problemas planteados en los grandes municipios y las vías de solución de los mismos, y las relaciones interadministrativas.

Por lo que atañe a las técnicas se dedican importantes capítulos al desarrollo de las medidas más tradicionales, propontiendo su revalorización, todo ello desde la óptica de las funciones correspondientes a la Administración local. Así, la planificación territorial, tanto en los espacios urbanos como naturales, la Evaluación de Impacto Ambiental, la responsabilidad penal de los funcionarios locales, el régimen sancionador del que disponen las entidades locales para la represión de las infracciones ambientales, y la influencia del estado de la técnica y las investigaciones científicas en el control de la contaminación. En este punto, se recuerda que la práctica totalidad de las Directivas dictadas por la Unión Europea incluyen entre sus principios la denominada *cláusula de progreso* o, lo que es lo mismo, la adaptación a la mejor tecnología disponible, concepto jurídico indeterminado que obliga a los responsables públicos a un importante esfuerzo que, en muchos casos, no se refleja ni en los textos normativos ni en las autorizaciones administrativas.

Sin embargo, la principal novedad del trabajo, en este concreto punto, reside en la inclusión de los instrumentos fiscales —aunque sistemáticamente colocados en el apartado VI del texto— como valiosos mecanismos tendentes a la satisfacción

de finalidades medioambientales, particularmente del principio *quien contamina, paga*. En este sentido se analizan desde las medidas de que dispone el Derecho comunitario europeo, como la proyectada ECOTASA por las emisiones de dióxido de carbono —COM (92) 226 final—, a los impuestos especiales sobre hidrocarburos y sobre medios de transporte, los recientes tributos autonómicos que gravan las industrias contaminantes de la atmósfera, como el polémico instaurado en la Comunidad balear por la Ley 12/1991, de 20 de diciembre —frente a la que se ha planteado recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno núm. 838/1992—; la fiscalidad de las aguas, de los espacios naturales, de los recursos hidráulicos, así como los incentivos económicos, todo ello desde el prisma de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional y de la competencia local en la imposición de los mismos.

Finalmente, el volumen se adentra en las garantías y defectos de la configuración de nuestra tutela judicial en los procesos ambientales, abordando problemas tales como la legitimación colectiva, los intereses difusos, la adopción de medidas cautelares, la dificultad de nuestro contencioso-administrativo frente a la inactividad de la Administración pública... Asimismo, se analiza la responsabilidad de los agentes públicos y privados en el mantenimiento y conservación de un medio ambiente adecuado y la posibilidad que asiste a los vecinos de exigir —*ex art. 18.1.g) LRBRL*— el establecimiento de los servicios mínimos municipales.

En definitiva, del contenido de la obra, pese a la diversidad de autores que han intervenido en su redacción y la pluralidad de criterios sustentados en algunos concretos puntos, podemos advertir la confluencia en la línea de pensamiento sobre determinados temas, que resumimos a modo de conclusiones, de la siguiente manera:

Primera, la importancia que para la salvaguarda del medio ambiente supone la actuación de los poderes públicos locales, que disponen, tanto desde la LRBRL como de la legislación sectorial —estatal y autonómica— (Ley General de Sanidad, Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligro-

sas, Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, Ley Básica de Residuos sólidos Urbanos, Ley de Aguas, etc.), de un importante elenco de facultades y obligaciones que deben asumir. Esta labor se hace particularmente imprescindible para las entidades locales superiores al municipio, que han de prestar su asistencia, apoyo y colaboración a aquéllos. Igualmente se subraya el valor de las técnicas organizativas de las que dispone nuestro Ordenamiento jurídico para asegurar la prestación de la política ambiental municipal.

Segunda, la revalorización de la previsión constitucional a favor de la autonomía local —art. 137—. No obstante, la virtualidad práctica de dicho principio se condiciona, en opinión de la mayor parte de los autores que sobre este concreto aspecto se han pronunciado, a la diversidad municipal de nuestro Estado, así como a las diferentes circunstancias y variables en las que el mismo se ejerce: proyección extraterritorial de las medidas anticontaminantes propuestas, disponibilidad de medios materiales y personales para hacer frente a las diferentes agresiones, urgencia o no de la situación, influencia en otras políticas o sectores, etc.

Tercera, y teniendo en cuenta desde el carácter pluridisciplinar que la definición de medio ambiente que la Constitución pretende, se destacan los modernos mecanismos con que cuenta nuestro Derecho para la protección del entorno, ya vengan proporcionados por las diferentes ramas del mismo: administrativo, civil, penal, fiscal; ya sean impuestos por la Unión Europea: procedimiento único, imposición de tributos; ya sean importados de otros sistemas jurídicos: compra-venta de permisos de contaminación en los EE.UU. Igualmente, se evidencia la conveniencia de utilizar y potenciar los mismos, creando el marco adecuado para el nacimiento de aquellos de los que aún no se disponga.

Todas estas reflexiones permiten advertir el mérito de la presente obra, que podemos calificar como un auténtico *Manual de Derecho ambiental*, de imprescindible consulta y examen para los estudiosos del tema.

Consuelo ALONSO GARCÍA

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

Sumario del número 97 (julio-septiembre 1997)

ESTUDIOS

Alessandro PACE: *La instauración de la nueva Constitución.*

Bartolomé CLAVERO: *¡Libraos de Ultramaría! El fruto podrido de Cádiz.*

Paloma BIGLINO CAMPOS: *De qué hablamos en Europa cuando hablamos de Derechos fundamentales.*

Domingo GARCÍA BELAENDE: *El Habeas Corpus en América Latina.*

José A. OLMEDA GÓMEZ: *La privatización del deber militar.*

Marcos F. MASSÓ GARROTE: *Aspectos políticos y constitucionales sobre la participación electoral de los extranjeros en el Estado nacional.*

NOTAS

Alejandro SAIZ ARNÁIZ: *Forma de gobierno y estructura del Poder Ejecutivo: El presidencialismo argentino tras la revisión constitucional de 1994.*

Xavier BALLART: *Gestión pública, análisis y evaluación de políticas.*

Eduarne URIARTE: *El análisis de las élites políticas en las democracias.*

M.ª Luisa SÁNCHEZ-MEJÍA: *Tradición histórica e innovación política en el primer liberalismo español.*

Fernando FERNÁNDEZ-LLEBREZ: *La sustancia poética del pensamiento democrático.*

Manuel SALGLERO: *Socialización política y lealtad a la Constitución.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

Pedro HUESA: *Demografía y elecciones: El caso de los latinos en Estados Unidos.*

RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	5.850 ptas.
Extranjero	8.200 ptas.
Número suelto: España	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero	2.400 ptas.

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA
Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

Sumario del número 98 (octubre-diciembre 1997)

ESTUDIOS

- Antonio-Enrique PÉREZ LUÑO: *Los principios generales del derecho: ¿un mito jurídico?*
Joan OLIVER ARAUJO: *El Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas.*
María ELÓSEGUI ITXASO: *La inclusión del otro. Habermas y Rawls ante las sociedades multiculturales.*
Fernando REINARES: *Organizaciones subversivas y militancia política.*
Laura ROMÁN MASEDO: *Política y administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico.*
César AGUADO RENEDO: *El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado.*

NOTAS

- Dieter NOHLEN: *El estado de la investigación sobre sistemas electorales.*
Holm-Detlev KÖHLER: *El nacionalismo: Un pasado ambiguo y un futuro sangriento.*
H. C. F. MANSILLA: *Las insuficiencias del marxismo crítico y los problemas del mundo contemporáneo.*
Luis E. DELGADO DEL RINCÓN: *La configuración de la Administración de Justicia como parte de la Administración Pública durante el siglo XIX español.*
Héctor LÓPEZ BOFILL: *Notas sobre la experiencia federal en Argentina.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

- Geoffrey K. ROBERTS: *Sistema de partidos y Parlamento en Gran Bretaña: 1996.*
Pablo OÑATE: *Ingeniería electoral y resolución de conflictos. El caso de Bosnia-Herzegovina.*

RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	6.000 ptas.
Extranjero	8.500 ptas.
Número suelto: España	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero	2.500 ptas.

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Secretario: JAVIER JIMÉNEZ CAMPO

Sumario del año 17, núm. 51 (septiembre-diciembre 1997)

ESTUDIOS

Reiner WAHL y Joachin WIELAND: *La Jurisdicción Constitucional como bien escaso. El acceso al Bundesverfassungsgericht.*

Angel GARRORENA MORALES: *Cuatro tesis y un corolario sobre el Derecho Constitucional.*

José BERMEJO VERA: *Derechos fundamentales, información y deporte.*

Juan F. LÓPEZ AGUILAR: *Los problemas constitucionales del sistema electoral autonómico canario.*

Luis GARCÍA RUIZ y Emilia GIRÓN REGUERA: *La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómica.*

Florentino RUIZ RUIZ: *La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho Comunitario Europeo.*

NOTAS

José M.^a AREILZA CARVAJAL y Emilia GIRÓN REGUERA: *La nueva interpretación del artículo 30 del Tratado CE: Limitación de competencias por la puerta de atrás.*

JURISPRUDENCIA

Actividad del Tribunal Constitucional: Relación de sentencias dictadas durante el segundo cuatrimestre de 1997 (Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid).

La doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 1997. Estudios Críticos.

Javier PARDO FALCÓN: *A vueltas con el artículo 15 CE y otras cuestiones más o menos recurrentes de nuestro Derecho Constitucional (Un comentario a la STC 212/1996, de 19 de diciembre).*

Enrique GARCÍA PONS: *Aporía del principio pro actione en el ámbito temporal del proceso debido: Comentario a la STC 136/97.*

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	5.500 ptas.
Extranjero	7.900 ptas.
Número suelto: España	2.000 ptas.
Número suelto: Extranjero	2.600 ptas.

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Directores: Manuel DIEZ DE VELASCO, Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS
y Araceli MANGAS MARTÍN

Directora Ejecutiva: Araceli MANGAS MARTÍN

Secretaria: Nila TORRES UGENA

Sumario del vol. 1, núm. 2 (julio-diciembre 1997)

ESTUDIOS

Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS y A. VALLE GÁLVEZ: *El derecho comunitario entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales.*

Peter DYRBERG: *El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias.*

Pedro DE MIGUEL ASENSIO: *Integración europea y Derecho Internacional privado.*

M.^a Isabel GARCÍA CATALÁN: *Las medidas de salvaguardia y las restricciones voluntarias a la exportación en el marco del GATT/OMC y de la Unión.*

Joaquín ROY: *La Ley Helms-Burton: desarrollo y consecuencias.*

Luis Miguel HINOJOSA: *Reflexiones en torno al concepto de discriminación: los obstáculos fiscales a la libre circulación de personas en la CE.*

NOTAS

Javier ROLDÁN BARBERO y Luis Miguel HINOJOSA: *La aplicación judicial del Derecho Comunitario en España (1996).*

Carmen LÓPEZ JURADO: *La controversia entre la Unión Europea y Estados Unidos relativa a la Ley Helms-Burton.*

Lidia MORENO BLESA: *La liberación del sector eléctrico en la Comunidad Europea: el caso Rendo y su proyección en España (Comentario a las sentencias del TPI y del TJCE de 18 de noviembre de 1992, de 19 de octubre de 1995 y de 12 de diciembre de 1996, asunto Rendo y otros c. Comisión de las Comunidades Europeas).*

M.^a Amparo ALCOCEBA GALLEGO: *Entre la irreversibilidad jurídica y la reversibilidad política: la negativa sueca a entrar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.*

JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.900 ptas.
Extranjero	5.900 ptas.
Número suelto: España	2.000 ptas.
Número suelto: Extranjero	3.000 ptas.

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

derecho privado

y constitución

Director: Rodrigo BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO
Secretario: Juan José MARÍN LÓPEZ

Sumario del número 11 (1997)

NUMERO MONOGRAFICO SOBRE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

*Programación de los próximos números.
Presentación.*

ESTUDIOS

Mariano BAENA DEL ALCÁZAR: *La nueva regulación de los Colegios Profesionales. La reestructuración por la vía de la defensa de la competencia.*

José María BAÑO LEÓN: *Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Colegios Profesionales.*

José Ramón GARCÍA VICENTE, José Antonio MARTÍN PÉREZ y María José VAQUERO PINTO: *La determinación de los honorarios profesionales (En particular, el arbitrio de parte).*

Juan Francisco MESTRE DELGADO: *Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios profesionales en la Unión Europea.*

Jesús OLAVARRÍA IGLESIA: *Antecedentes y elaboración del artículo 36 en las Cortes Constituyentes de 1978.*

Javier VICIANO PASTOR y Jesús OLAVARRÍA IGLESIA: *Profesiones y libertad de competencia (defensa de la competencia, competencia desleal, sociedades, publicidad y honorarios).*

COMENTARIOS Y NOTAS

CRONICA

MATERIALES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	5.500 ptas.
Extranjero	7.900 »
Número suelto: España	2.200 »
Número suelto: Extranjero	2.600 »

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Pablo MARTÍN ACENA

Secretario: James SIMPSON

Sumario del año XV, núm. 1 (Invierno 1997)

NOTA NECROLOGICA

Gabriel TORTELLA: *En recuerdo de Manuel Tuñón de Lara.*

PREMIO RAMON CARANDE 1995

Rafael BARQUÍN GIL: *Transporte y precio del trigo en el siglo XIX: creación y reordenación de un mercado nacional.*

ARTICULOS

Bernardo HERNÁNDEZ: *Hombres de negocios y finanzas públicas en la Cataluña de Felipe II.*

Tomás MARTÍNEZ VARA: *Una estimación del coste de la vida en Santander, 1800-1860.*

Agustín LLONA RODRÍGUEZ: *Chilean Monetary History, 1860-1925. An Overview.*

NOTAS

Javier MARTÍN PLIEGO: *Historia de la Probabilidad en España.*

Javier VARELA: *Un profeta político: Joaquín Costa.*

RECENSIONES

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	5.500 ptas.
Extranjero	45 \$
Número suelto: España	2.200 ptas.
Número suelto: Extranjero	18 \$

Suscripciones y números sueltos:

ALIANZA EDITORIAL

Juan Ignacio Luca de Tena, 15 - Teléf: (91) 741 66 00
28027 MADRID (España)

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCION

Presidentes: Félix PONS IRAZAZÁBAL y Juan José LABORDA MARTÍN

Presidente de Honor: Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

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 SALZ DE BUJANDA, Juan ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, Jordi SOLÉ TURA, Manuel FRAILE CLIVILLÉS, Pablo PÉREZ JIMÉNEZ, Emilio RECODER DE CASSO, Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando SALZ MORENO, M.^a Rosa RIPOLLÉS SERRANO, Manuel GONZALO GONZÁLEZ y Miguel MARTÍNEZ CUADRADO.

Director: Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

Subdirector: Manuel ALBA NAVARRO

Sumario del núm. 39 (tercer cuatrimestre 1996)

I. ESTUDIOS

Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *El juez-funcionario y sus presupuestos: el nacimiento del juez ordinario reclutado por oposición (el art. 94 de la Constitución de 1869 y el sistema de la LOPJ de 1870).*

Amable CORCUERA TORRES: *El régimen jurídico de los anticipos de tesorería y el poder presupuestario de las Cortes Generales.*

Javier SÁNCHEZ SÁNCHEZ: *¿Derechos fundamentales o derechos fundamentados?*

Elviro ARANDA ALVAREZ: *Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo.*

II. NOTAS Y DICTAMENES

Enrique BELDA PÉREZ-PEDRERO: *Aproximación a la Constitución colombiana de 1991.*

Manuel SÁNCHEZ DE DIOS: *La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados.*

Magdalena GONZÁLEZ JIMÉNEZ: *La admisión a trámite en las cuestiones de inconstitucionalidad.*

III. CRONICA PARLAMENTARIA

IV. DOCUMENTACION

LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

Suscripciones:

SECRETARIA GENERAL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

(Servicio de Publicaciones)

Carrera de San Jerónimo, 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 1994: 3 vols. (10.500 ptas.).

Informe anual 1995: 2 vols. (6.000 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.

1994 (2.500 ptas.).

1995 (en prensa).

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.

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

«Menores» (agotado).

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

«Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España» (1.700 ptas.).

«Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos» (2.850 ptas.).

Recursos ante el Tribunal Constitucional

1983-1987 (2.600 ptas.).

1988-1992 (1.400 ptas.).

Fuera de colección

«VIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo» (Monográfico sobre la situación de las personas de edad avanzada y la del menor) (800 ptas.).

«Régimen Jurídico del Defensor del Pueblo» (3.100 ptas.).

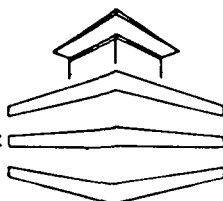
Distribuye:

LA LIBRERÍA DEL BOE

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

DOR, S. L.

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



DOCUMENTACION JURIDICA

Legislación Comparada
sobre la Sociedad de
Responsabilidad Limitada
y de Accionista Unico
y sobre las Agrupaciones
de Interés Económico

Josu J. Sagasti Aurrekoetxea

85



MINISTERIO DE JUSTICIA
Secretaría General Técnica

Pedidos y suscripciones:
MINISTERIO DE JUSTICIA
Centro de Publicaciones
Gran Vía, 76, 8.º - Teléfono 547 54 22 - 28013 MADRID

ANUARIO DE DERECHO CIVIL

Sumario del tomo XLIX, fasc. I (enero-marzo 1996)

ESTUDIOS MONOGRAFICOS

- Antonio CABANILLAS SÁNCHEZ: *La responsabilidad civil por inmisiones y daños al medio ambiente.*
- VÍCTOR FAIREN GUILLÉN: *Autodefensa, proceso y sociedades mercantiles: La destrucción de títulos-valores.*
- Gema DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ: *La responsabilidad civil por los daños derivados del suicidio (A propósito de la STS de 11 de marzo de 1995).*
- M.^a LUISA MORENO-TORRES HERRERA: *Otros defectos de la pérdida fortuita.*

ESTUDIOS DE DERECHO EXTRANJERO

- Hans-Leo WEYERS y Thomas KADNER: *Apuntes sobre la evolución del Derecho de la República Federal de Alemania desde la reunificación.*
- Luis FAJARDO LÓPEZ: *La multipropiedad en la República Federal de Alemania. Doctrina y Práctica.*

INFORMACION COMUNITARIA

- Santiago ALVAREZ GONZÁLEZ: *Crónica de Legislación y Jurisprudencia Comunitarias.*

BIBLIOGRAFIA

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, tomo XXXVI, 1983)	3.710 ptas.

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES
DEL MINISTERIO DE JUSTICIA E INTERIOR
Gran Vía, 76 - Tels. 547 54 22 y 390 45 56
28013 MADRID

ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

Sumario del tomo XLVIII, fasc. III (septiembre-diciembre 1995)

SECCION DOCTRINAL

- Rodrigo Fabio SUÁREZ MONTES: *Estafa mediante cheque en el Código Penal de 1995.*
José Manuel VALLE MUÑOZ: *La criminalización del fraude a la Seguridad Social. Estudio de las conductas punibles previstas en el artículo 307 del nuevo Código Penal.*
Angel José SANZ MORÁN: *Presupuestos para la reforma de los delitos contra la vida.*
Enrique BACIGALUPO: *La «rigurosa aplicación de la Ley».*
Elena LARRAURI: *Función unitaria y función teleológica de la antijuridicidad.*
Rafael ALCÁCER GUIRAO: *La suspensión de la ejecución de la pena para drogodependientes en el nuevo Código Penal.*

CRONICAS EXTRANJERAS

- Heiko H. LESCH: *Intervención delictiva e imputación objetiva.*

SECCION LEGISLATIVA

- Disposiciones*, por M.^a del Carmen FIGUEROA NAVARRO.

SECCION DE JURISPRUDENCIA

- Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, por Santiago MIR PUIG:
«Homicidio intentado y lesiones consumadas en el mismo sujeto pasivo: ¿Concurso de leyes o concurso de delitos», por Sergi CARDENAL MONTRAVETA.

BIBLIOGRAFIA

NOTICIARIO

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL (*)

España	4.818 ptas.
Fascículo suelto	1.904 ptas.
Extranjero	5.192 ptas.
Fascículo suelto	2.308 ptas.
(*) Sin IVA	

Pedidos:
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA
Gran Vía, 76 - Tels. 547 54 22 y 390 45 56
28013 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

Sumario del núm. 271-272 (julio-diciembre 1996)

I. SECCION DOCTRINAL

- Jaime RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ: *Administración única y pacto local.*
Ignacio SEVILLA MERINO: *Aprobación de planes generales de ordenación urbana en el Derecho autonómico valenciano.*
María ZAMBONINO PULITO: *La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas.*
Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ: *Políticas de salud: Especial referencia a Castilla y León.*
M.^a Lourdes PALACIOS MOSTACERO: *Los fondos autonómicos de participación municipal: Planteamientos constitucionales y realidad normativa.*
Luis F. PRIETO GONZÁLEZ y Francisco L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *El doble papel de la Administración pública en la empresa mixta local.*
Fernando FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO: *Diversas consideraciones sobre las competencias locales.*

II. SECCION CRONICAS

III. SECCION JURISPRUDENCIA

IV. RESEÑAS DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

V. RECENSIONES

VI. SUMARIOS DE OTRAS REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas + IVA · Número sencillo: 1.300 pesetas + IVA
Número doble: 2.600 pesetas + IVA
Más 300 pesetas de gastos de envío

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Redacción: Atocha, 106 - 28012 MADRID

REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Consejo de redacción: A. CAYÓN GALIARDO, J. DÍAZ FERNÁNDEZ, A. EMBID IRUJO,
A. FANLO-LORAS, M. GIMÉNEZ ABAD, I. MURILLO GARCÍA-ATANCE, M. RAMÍREZ JIMÉNEZ,
L. ROLDÁN ALEGRE, R. SALANOVA ALCALDE y R. SANTACRUZ BLANCO
Director: F. LÓPEZ RAMÓN. Secretario: L. A. POMED SÁNCHEZ

Sumario del número 10 (junio 1997)

ESTUDIOS

- A. PÉREZ MORENO: *La cuestión medioambiental, factor prioritario en la regulación de las obras y servicios públicos.*
- M. CONTRERAS CASADO: *Memoria del proceso autonómico. La Reforma del Estatuto aragonés en el contexto político y parlamentario del desarrollo de la autonomía.*
- A. FANLO LORAS: *La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua.*
- F. GURREA CASAMAYOR: *Políticas retributivas universitarias: complementos del profesorado.*

DEBATES

- V. BIELZA DE ORY y R. DE MIGUEL GONZÁLEZ: *El patrimonio cultural, componente de la ordenación del territorio.*
- A. EMBID IRUJO: *La utilización racional de las aguas y los abastecimientos urbanos. Algunas reflexiones.*
- T. QUINTANA LÓPEZ: *La reorganización de las Administraciones Públicas. La Administración periférica estatal.*
- J. RODRIGUEZ ARANA: *Sobre el origen de la ciencia administrativa en España.*
- A. AGUIRRE PARDILLOS: *Supresión de la distinción entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado.*

JURISPRUDENCIA

- N. DE MIGUEL SÁNCHEZ: *Evolución de la responsabilidad patrimonial de la Administración hacia nuevas posiciones: la responsabilidad interadministrativa y la responsabilidad del Estado legislador.*
- J. C. TEJEDOR BIELSA: *El Derecho urbanístico y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997.*
- E. MOREU CARBONELL: *El sistema normativo de la Segunda República durante la Guerra Civil española: un conflicto sorprendente en el ámbito concesional minero.*
- A. EZQUERRA HUERVA: *Principio de unidad de cuenca y competencias autonómicas en materia de aguas (STC 161/1996, de 17 octubre).*
- F. GONZÁLEZ BOTIJA: *La ruina inminente: su tratamiento en la jurisprudencia reciente.*

PRACTICA. DERECHO COMPARADO. CRONICAS. BIBLIOGRAFIA

Precio de la suscripción anual	3.500 ptas. + IVA
Número suelto	2.000 ptas. + IVA

Suscripciones:

Instituto Aragonés de Administración Pública
DIPUTACION GENERAL DE ARAGON
Paseo María Agustín, 36 - 50004 ZARAGOZA

AUTONOMIES

Revista Catalana de Derecho Público

Escola de Administració Pública
Institut d'Estudis Autònoms

Sumario del núm. 22 (julio 1997)

ESPECIAL «LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA FORMACION DEL DERECHO COMUNITARIO»

Heinz SCHÄFFER: *La participación de los Länder en el desarrollo del derecho comunitario.*

Hermann-Josef BLANKE: *La participación de los Länder en la formación de la voluntad estatal (Bundesrat) y la presencia de representantes de los estados federados en las instituciones europeas.*

Carlo DESIDERI: *La participación de las regiones italianas en la formación del derecho comunitario.*

Etienne CEREXHE: *La participación de las instancias regionales en la formación del derecho comunitario, después de la reforma de la Constitución belga de 1993.*

Pablo PÉREZ TREMPES: *Las competencias en materia internacional y la Unión Europea.*

Casimir DE DALMAU I ORIOL: *Propuestas y aspiraciones de las comunidades autónomas sobre la articulación de mecanismos para garantizar la participación autonómica en la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea.*

ESTUDIOS

Roberto L. BLANCO VALDÉS: *La función consultiva autonómica y su institucionalización tras la STC 204/1992: algunas reflexiones a propósito de la Ley del Consejo Consultivo de Galicia.*

Enrique GARCÍA LLOVET: *Constitución económica y constitución territorial económica.*

Manuel CIENFUEGOS MATEO: *La intervención de las comunidades autónomas en cuestiones relativas a las comunidades europeas a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.*

M. Dolores TELLA I ALBAREDA: *El artículo 149.1.1 de la Constitución española. Aproximación a su contenido y a su aplicación.*

ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

CRONICA

RECENSIONES Y NOTICIA DE REVISTAS

Correspondencia y suscripciones:

AUTONOMIES
Escola d'Administració Pública de Catalunya
Av. Pearson, 28 - 08034 BARCELONA
Teléfono (93) 402 40 40
Fax (93) 402 40 05

REVISTA DE
Estudios Políticos

Publicación trimestral

REVISTA DE
**Derecho Comunitario
Europeo**

Publicación semestral

REVISTA DE
Administración Pública

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE
Derecho Constitucional

Publicación cuatrimestral

**Derecho Privado
y Constitución**

Publicación anual

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 28071 Madrid (España)