

sión y gestión del dinero, dado su carácter tributario y financiero.

Por otro lado, la relación entre el personal de las Administraciones Públicas y su régimen jurídico se posiciona como una relación jurídica distinta a un contrato de trabajo privado, por lo que las controversias jurídicas se plantearán ante el juez administrativo (*giudice amministrativo*).

Respeto a las funciones auxiliares, se presenta el *Consiglio di Stato* como el principal órgano consultivo de la Administración, si bien también desarrolla funciones de tutela de la justicia administrativa. Es reseñable la crítica que realiza el autor hacia la falta de una completa independencia, si bien se afirma su notable técnica jurídica, del *Consiglio di Stato* respecto del Gobierno.

IV. En el tercer bloque, el más extenso, es donde se pueden hallar las nociones generales, los principios y problemas del Derecho administrativo italiano. En este sentido, la noción jurídico-organizativa, la disciplina del poder de organización, nos introducen en uno de los focos de más interés del manual, los dedicados al poder discrecional de la Administración. El autor justifica la discrecionalidad y su control como un concepto central del Derecho administrativo moderno. La discrecionalidad también viene clasificada en: político-administrativa, técnica y organizativa. La noción de discrecionalidad técnica es equiparable a la de nuestro ordenamiento, ya que tiene como hecho delimitador la existencia de una valoración técnica. SORACE advierte que la valoración de la discrecionalidad técnica es importante en la decisión final de la Administración, si bien expone unos límites concretos al ejercicio del poder discrecional de la Administración.

La afirmación que las decisiones de las Administraciones Públicas no se alcanzan de una forma improvisada, sino tras un procedimiento administrativo, le sirve de punto de partida para la exposición de los objetivos, principios y fases del mismo. El silencio de la Administración como conclusión del procedimiento administrativo también es tratado en el Capítulo XIII.

V. La última parte del libro está dedicada al estudio de la tutela, que se estruc-

tura en varios capítulos: invalidación, irregularidad e ilicitud, los intereses legítimos y el sistema de tutela jurisdiccional. El ordenamiento jurídico italiano se caracteriza por la dualidad de jurisdicciones: juez ordinario y juez administrativo. La atribución de competencias a cada una de las jurisdicciones no está distribuida por materias, sino en base a la tutela de un interés legítimo o un interés subjetivo, característica propia del Derecho administrativo italiano.

Desde el punto de vista metodológico, es interesante resaltar que el manual va acompañado de un CD-Rom interactivo en el que se hallan leyes, ejercicios-test para autoevaluar la comprensión del libro y un glosario de términos, motivo por el que puede calificarse de innovador y adaptado a las nuevas tecnologías. Todo ello denota la importancia teórica y práctica de dicho manual, que a buen seguro será de gran utilidad para una reformulación del Derecho administrativo italiano.

Gemma GEIS CARRERAS
Profesora asociada
de Derecho Administrativo
Universitat de Girona

TARRÉS VIVES, Marc: *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, 493 págs.

Decía IHERING que lo que verdaderamente cualifica a los buenos juristas no es su grado de conocimiento del Derecho, sino la capacidad de análisis crítico del mismo. Este libro de Marc TARRÉS, fruto de su tesis doctoral, es un ejemplo paradigmático de cómo pueden aunarse ambas virtudes, añadiendo a sus altos logros científicos el enorme atractivo intelectual que para el lector tienen aquellas pocas obras que conjugan la belleza literaria y la hondura de pensamiento desde la primera hasta la última de sus páginas. No es de extrañar, por tanto, que este extraordinario trabajo de investigación obtuviera en 2002 el premio a la mejor tesis

européa que anualmente concede el prestigioso *European Public Law Center*.

El objeto de estudio son las relaciones entre dos sistemas normativos antaño separados y hoy caracterizados por su interrelación y complementación: el ordenamiento jurídico, de un lado, y, de otro, el sistema autorreferencial que componen las llamadas normas de la técnica, en las que los propios sujetos implicados en el sector productivo fijan los estándares y especificaciones que precisa el funcionamiento de dicho sector. Aunque han existido desde antiguo, estas normas técnicas de origen privado viven desde hace algún tiempo un espectacular desarrollo impulsado por las crecientes exigencias que derivan de los objetivos de seguridad y de calidad, orientados, respectivamente, a prevenir los riesgos del desarrollo y a fomentar la estandarización y competitividad de los productos y servicios en el mercado. En este contexto, el ordenamiento de la técnica ha alcanzado un grado de unificación y racionalidad sistémica e institucional parangonable al del ordenamiento jurídico.

Este proceso de concentración y fortalecimiento del mundo de la técnica se corresponde con una creciente incapacidad del Derecho para ser instrumento de regulación de la técnica, lo que se traduce en la inconveniencia —la imposibilidad diría— de que el Derecho aborde y resuelva desde sus productos normativos las soluciones materiales de las situaciones y problemas que se asientan sobre un componente esencialmente técnico-científico (y, por tanto, singularmente lábil y cambiante). Es por ello que en los ámbitos de la seguridad y la calidad antes referidos el Derecho tiende a constreñirse a los aspectos formales, como las garantías y los procedimientos, y, todo lo más, a fijar objetivos (especialmente de seguridad); mientras que la técnica proporciona los medios y las determinaciones materiales para lograrlos. Ésta es, sin duda, la más vigorosa vía de penetración del ordenamiento de la técnica en el Derecho. Pero se trata de una vía que plantea múltiples problemas que, de un modo u otro, acaban por alcanzar la formulación tradicional de los principios de legalidad y legitimidad que informan el sistema jurídico. Aparte de ser un fenómeno que incomoda

y subleva a la dogmática iuspublicista clásica, en la medida en que cuestiona ciertos postulados tradicionales como el monopolio público en el establecimiento de la regla de Derecho, y desdice la pretensión de dominio pleno del Derecho sobre la realidad. No obstante, la obligación del jurista es tomar conciencia de la realidad y estudiar las instituciones jurídicas que operan o pueden operar sobre ella. Y el libro entero encierra esta voluntad analítica y enjuiciadora de la realidad en continuo contraste con el Derecho, y, al cabo, su enfoque metodológico evoca aquella otra vieja frase de *IHERING* en la que afirmaba que sólo la voluntad puede dar al Derecho lo que constituye su esencia: la realidad.

La Primera Parte del libro está dedicada al estudio de los distintos modelos históricos de relación entre técnica y Derecho. Los antecedentes de esta relación, que arrancan en el modelo gremial de la Edad Media y se prolongan hasta el advenimiento del Estado absoluto, están magistralmente expuestos en el primer capítulo de la obra, donde el autor hace gala de un vasto poso de conocimientos extra-jurídicos que permiten reconstruir ciertamente el proceso de estatalización de la técnica, que alcanza su cénit en el período inmediatamente posterior a la Revolución francesa. En pleno auge del Estado liberal, la descorporativización social que conlleva la desaparición de la organización gremial traslada el conocimiento técnico y científico a las Academias e Institutos científicos y a la Universidad y, de allí, a la Administración, cada vez más necesitada de cuerpos de ingenieros especializados. Esta circunstancia sitúa al Estado, por primera vez en la Historia, en claro dominador de la técnica, a la que pone al servicio de sus fines de expansión y consolidación. Pero la correlativa pérdida de la capacidad autorreguladora de la sociedad en el ámbito técnico es sólo transitoria, y empieza a recomponerse con inusitada fuerza en el contexto económico de la segunda revolución industrial, que trae consigo la generalización de la producción en serie. El renovado carácter civil del conocimiento técnico y la tendencia a la autonomía del ordenamiento de la técnica llevan, durante el siglo xx, al progresivo destronamiento del

Estado en la gestión de los riesgos del desarrollo y al definitivo entronamiento de la figura del experto. Pero en este movimiento pendular en el que el dominio de la técnica va de la sociedad al Estado y de éste, de nuevo, a la sociedad, lo que ha cambiado en nuestros días es el contexto económico y la finalidad que persigue la aplicación del conocimiento técnico a la producción: la vocación de estandarizar y mejorar la competitividad en un mercado cada vez más globalizado e interdependiente, de un lado, y, de otro, la demanda social, asumida por el poder público, de minimizar los riesgos del desarrollo.

El resultado de ello es, como muestra el autor a lo largo del segundo capítulo de la obra —en el que estudia detalladamente los distintos modelos comparados de intervención pública en relación al elemento técnico—, la emergencia y consolidación de un para-ordenamiento de la técnica altamente institucionalizado y cualificado, que ha permitido al poder público, en una suerte de reformulación de los principios de lealtad y confianza que rigen las relaciones Estado-sociedad, descargar el ejercicio de ciertas funciones públicas orientadas a conseguir objetivos de calidad y seguridad en los sujetos privados, que asumen las tareas de aprobar estándares y normas técnicas y de certificar fehacientemente que los productos y servicios se ajustan a sus especificaciones. Como bien advierte el autor, este fenómeno cobra especial pujanza en el marco de las nuevas técnicas de intervención que hoy definen el papel del Estado en el ámbito económico, donde el recurso a las fórmulas de autorregulación y su toma en consideración por los poderes públicos encuentra fácil acomodo. En este sentido, destaca el esfuerzo del autor por sistematizar un completo cuadro de las distintas formas y posibilidades de relación entre la regulación pública y la autorregulación privada.

El crecimiento y asentamiento de este fenómeno a escala europea e internacional hace obligado el estudio, que se acomete en la Segunda Parte de la obra, de las relaciones que se producen entre las normas técnicas y el ordenamiento jurídico. El detenido análisis de los conceptos de normalización y de norma técnica y la depuración de otras manifestaciones

afines de la autorregulación privada, que el autor realiza a lo largo del tercer capítulo de la obra, le permiten afirmar la verdadera naturaleza jurídica de las normas técnicas como determinaciones convencionales que contienen pautas de conducta arbitradas sobre soluciones técnico-científicas que, sin ser fuente del Derecho y conservar, por tanto, su primigenio carácter convencional o voluntario desde el punto de vista de su cumplimiento, reúnen las condiciones oportunas para su aplicabilidad en el mundo del Derecho mediante las remisiones o llamadas que el ordenamiento jurídico hace constantemente al para-ordenamiento de la técnica. Esta relevancia jurídica que las normas técnicas alcanzan en virtud del mecanismo de la remisión o del reenvío es analizada con todo lujo de detalles en el cuarto capítulo de la obra, donde se muestran los problemas que plantea el principio de legalidad y de reserva de ley en esta materia, en línea con lo que la doctrina viene advirtiendo. En este sentido, el autor se desmarca de la rigidez ordenancista extrema para aceptar el mecanismo del reenvío a normas técnicas desde una visión más flexible del principio de reserva de ley, en la certera conciencia de que este principio, cuya escrupulosa exigencia pudiera resultar lógica en un contexto de absoluto monopolio normativo público, necesita adaptarse cuando la fijación de las determinaciones técnicas escapa de la capacidad y competencia del poder público.

Cabría añadir, en este orden de consideraciones, que el principal problema jurídico que plantea este desapoderamiento de las instancias constitucionalmente habilitadas para ejercer las funciones normativas y decisorias (certificantes) orientadas a la consecución de los intereses públicos que se dan cita en este ámbito, es el de articular el respeto de los principios de legalidad y legitimidad en la atribución y ejercicio de estas funciones a sujetos privados cuya única legitimación parece residir en el conocimiento experto. Se trata, en efecto, de sujetos de naturaleza privada que actúan directamente en esferas de poder público que les son atribuidas legalmente a modo de genuinas potestades administrativas que son ejercidas desde una posición externa al

aparato administrativo, esto es, en régimen de autonomía funcional y sin imputar el resultado de su ejercicio a la Administración. Pero el abandono que el Estado hace en estos casos de la función de gobierno de la técnica y de la valoración y gestión de los riesgos del desarrollo no puede dar al traste con el sistema de garantías jurídicas que protegen los derechos e intereses de los ciudadanos frente al ejercicio de poder. Por ello, esta excepcional vía de atribución y actuación de potestades administrativas, que algunos hemos identificado con la secular categoría del ejercicio privado de funciones públicas, reclama la aplicación de las garantías jurídico-administrativas que están presentes en la actividad del procedimiento administrativo común. No debe olvidarse que, al cabo, lo que persigue el citado concepto constitucional es el tratamiento común de los ciudadanos frente al ejercicio de la función administrativa, con independencia del sujeto —Administración o no— que la ejerza.

La asunción de este postulado plantea el reto previo de identificar certeramente cuáles sean las garantías esenciales del procedimiento administrativo que deben satisfacerse en estos casos. A mi juicio, la respuesta a este interrogante debe elaborarse, exclusivamente, en clave constitucional. Quiero decir con ello que no me parece adecuado predicar la aplicación acrílica y en bloque de las leyes que regulan el procedimiento administrativo y sus distintos trámites. Lo procedente sería, en mi opinión, indagar en los principios y reglas de calado constitucional que justifican la incorporación de derechos y garantías específicas en el seno del procedimiento administrativo, de modo que tales derechos y garantías sean plenamente respetados cuando sujetos distintos de la Administración ejercen funciones y potestades públicas. Aunque no pueda decirse que la doctrina haya avanzado mucho en la abstracción y síntesis de las reglas y principios constitucionales que conforman los derechos y garantías que han de ser respetados en el ejercicio del poder público, sí cabe apuntar la existencia de un cierto consenso doctrinal en torno a algunos, ya porque se trate de reglas y principios que la Constitución acoge expresamente (la existencia misma del

procedimiento, los principios de legalidad, de igualdad, de objetividad, de imparcialidad, interdicción de la arbitrariedad, el de eficacia, el de publicidad, o el principio de tutela de los intereses públicos), ya porque tienen una clara conexión con ciertos derechos constitucionales que se hacen especialmente presentes en el trato entre el poder público y los ciudadanos (como el principio de no indefensión y presunción de inocencia —del que se derivarían los principios de recurribilidad, subsanabilidad, publicidad, o *in dubio pro actione*—, o las reglas de la audiencia y contradicción en el procedimiento). Tras ello, todavía quedaría por resolver la cuestión de cómo se insertan en la actividad de las entidades de normalización y certificación los derechos y garantías esenciales que derivan de los citados principios constitucionales. Se trata de una cuestión, claro es, que debe abordar el legislador sectorial cuando atribuye potestades administrativas a entidades que, en principio, no sujetan su actuación al Derecho administrativo. No obstante, la previa identificación de los principios y garantías constitucionales permitiría siempre el contraste de las previsiones legales con los mismos; de ahí la capital importancia que tiene la tarea de abstracción y síntesis a la que nos referíamos.

Por otra parte, el autor aborda el análisis de la normalización en el contexto europeo e internacional a lo largo del capítulo quinto, que constituye la Tercera Parte de la obra. La razón de ello es que el Derecho comunitario europeo —y, en menor medida, los acuerdos de regulación del comercio internacional— se ha erigido en la clave de bóveda en la que se enmarcan las relaciones entre técnica y Derecho y, al mismo tiempo, es la causa determinante de la actual configuración de la colaboración privada en la fijación de la regla de Derecho sobre el elemento técnico. La eliminación de obstáculos técnicos al comercio en el seno de la Unión Europea ha desencadenado una acción comunitaria de gran calado que, junto a otros importantes mecanismos de corte preventivo, está presidida por el llamado «nuevo enfoque» de armonización de las reglamentaciones técnico-industriales de los Estados miembros. De este modo, las

Directivas de armonización han generalizado los reenvíos a normas técnicas que elaboran las entidades europeas de normalización y la regla de la «presunción de conformidad» que se otorga a las certificaciones privadas para acreditar el cumplimiento de las exigencias contenidas en las Directivas. Este «nuevo enfoque» constituye, sin duda alguna, el principal motor del actual desarrollo del para-ordenamiento de la técnica y de la convergencia de los modelos nacionales con el europeo, presididos ahora por el papel que en ellos desempeñan las entidades privadas de normalización y certificación, que han asumido, en gran medida, las funciones de reglamentación y control que antes realizaban las Administraciones nacionales. Junto a ello, el autor desentraña la política europea de normalización, ahondando en los peculiares problemas que plantea la publicación referencial de las normas técnicas que son objeto de remisión en las Directivas y la consideración jurídica de los mandatos que la Comisión Europea realiza a los organismos europeos de normalización para que elaboren determinadas normas técnicas, que para el autor supone una suerte de delegación fáctica de la potestad legislativa comunitaria.

En la Cuarta y última Parte de la obra, dividida en cinco capítulos, se analiza pormenorizadamente el sistema español de normalización y certificación, así como el régimen de acreditación de los sujetos privados que lo protagonizan. El enfoque metodológico de esta última parte de la obra es el Derecho positivo, que obliga a distinguir los conceptos de seguridad y calidad para describir las distintas consecuencias de régimen jurídico que de ellos se derivan, así como la calificación jurídica de la naturaleza de las actividades que realizan los distintos sujetos que intervienen en uno u otro ámbito. La visión del Derecho nacional se completa, a su vez, con un pertinente manejo de ejemplos de Derecho comparado, singularmente del sistema alemán de normalización —tan influyente en la configuración del vigente sistema europeo comunitario—, que se nos antoja especialmente útil para centrar la cuestión de la naturaleza jurídica de las actuaciones que realizan las entidades de normalización y certificación.

Quizás el mayor mérito del libro de Marc TARRÉS, más aún de lo que enseña y hace aprender; es que constituye una invitación permanente a la reflexión sobre problemas capitales de nuestra disciplina, del sistema de fuentes y, en general, sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esta elevación del discurso, a veces tácita y otras expresa, es mérito indudable del autor; pero —permítaseme decirlo pese al pudor que estas palabras pudieran alterar— hace honor al talento y al espíritu universitario de su maestro, José ESTEVE PARDO. En él se hace realidad aquel deseo que inspiraba el célebre «brindis» de Gerardo Diego: el de formar discípulos con altura de miras y libertad de criterio; probablemente, en eso consista la hermosa y noble tarea de «hacer escuela», hoy tan denostada como confundida con el mercadeo de vasallajes. Marc TARRÉS, al igual que sus condiscípulos, es ejemplo de un quehacer universitario riguroso, que no mide los esfuerzos ni espera fáciles recompensas, pero que encierra la garantía segura del estímulo intelectual propio y ajeno.

Juan Antonio CARRILLO DONAIRE

VV.AA. (Dir. Iñaki LASAGABASTER HERRARTE): *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco - Thomson-Civitas, Madrid, 2004, 725 páginas.

Cuando hablamos de los derechos humanos, normalmente nos referimos a un conjunto de valores o atributos de la persona consagrados en diversos instrumentos internacionales con el objetivo de conseguir o favorecer su respeto y tutela. En Europa, si bien en parte se encontraban presentes desde la aparición del Estado moderno, esos valores fueron codificados hace más de medio siglo a través del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales del Consejo de Europa. Su finalidad no era otra que la de establecer un sistema eficaz para su protección in-