RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BAÑO LEÓN, José M.ª: *Las Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988, 360 págs.

1. A pesar del relativamente corto espacio de tiempo que ha transcurrido desde la instauración del Estado Autonómico, la bibliografía sobre esta materia es abundantísima, logrando, además, un alto nivel de calidad. Una buena muestra de esta cualidad lo constituye el libro del Profesor BAÑO LEÓN que ahora recensionamos. El estudio llevado a cabo por BAÑO aborda una de las cuestiones más complejas que todo Estado compuesto presenta: la dicotomía entre la variedad, consustancial a este tipo de Estados, y la uniformidad, a la que en un grado mínimo, al menos, ningún Estado federal estaría dispuesto a renunciar si no quiere reducir a la nada el significado de la federación.

En el caso español, la creación de las Autonomías ha supuesto, como es obvio, un cambio radical en la estructura del Estado. De un Estado Unitario fuertemente centralizado se ha pasado a un sistema donde la descentralización, no sólo administrativa, sino también política, ha sido el principio inspirador de toda la reforma. Nuestra Constitución, al reconocer el derecho a la Autonomía de las Nacionalidades y Regiones, abrió la puerta a la diversidad. Diversidad, por otra parte, muy anhelada por gran parte de los pueblos que componen el Estado español. Sin embargo, junto a ese sentimiento diferenciador aparece también la necesidad de la uniformidad.

Como se deduce del tenor literal del título del libro, en él se va a estudiar la incidencia del principio de uniformidad de las condiciones de vida en las Comunidades Autónomas. No va a ser, por tanto, un análisis de la articulación abstracta de los principios de uniformidad y pluralidad inherentes a todo Estado compuesto, sino la manifestación de esta dicotomía en un aspecto de esencial importancia para el ciudadano: el de sus condiciones de vida. Aspecto éste que tiene una gran relevancia en los Estados que adoptan como forma política la de Estado Social de Derecho, donde la acción de los poderes públicos, mediante un sistema de prestaciones, va a conformar un orden social en el que el ciudadano no puede garantizarse unas condiciones de vida mínimas, sino que va a depender de la acción del Estado para su satisfacción, tal y como explicó FORSTHOFF con el concepto de procura existencial o *Daseinvorsorge*.

Pero, además de la propia estructura del Estado Federal y del importante papel que éste asume en la conformación de las condiciones de vida de los ciudadanos, hay que tener en cuenta también una conciencia social que no admitiría diferencias que supusiesen una discriminación en el *status* jurídico del ciudadano con res-

pecto a otras partes del territorio nacional.

Parece necesario, por tanto, un contrapeso que equilibre la diversidad con la uniformidad. Es precisamente esta misión la que corresponde a la uniformidad de las condiciones de vida, o, mejor dicho, a la idea que bajo estos términos se expresa, idea, por otra parte, sin la cual no se entiendo lo que cualquier Estado Compuesto representa. Por ello, cabría afirmar que aun en el supuesto de que no viniese reconocida en un texto constitucional, ni siquiera de forma implícita, el significado de la uniformidad de las condiciones de vida estaría presente de igual manera, por pura coherencia del sistema. Ahora bien, esto no significa que dicha idea se presente siempre con un contenido idéntico. Lo importante es lograr el equilibrio necesario que permita armonizar estos dos polos opuestos. Las formas de conseguirlo responderán a las peculiaridades propias de los distintos países, por lo que el alcance concreto de lo que esta exigencia representa puede ser de lo más variado.

En la obra que se comenta se analiza la uniformidad de las condiciones de vida en dos países diferentes: España y Alemania. El autor demuestra que la funcionalidad de la misma es distinta en cada uno de ellos. En el Derecho alemán viene expresamente recogida en el artículo 72.II.3) de la Ley Fundamental de Bonn. Por el contrario, en nuestra Constitución aparece formulada de forma implícita, siendo el fundamento de muchos de sus preceptos, a la que el Tribunal Constitucional ha acudido en numerosas ocasiones; la última, en la Sentencia 229/88, de 29 de diciembre, sobre la Ley de Aguas, sentencia que por su reciente aparición no se encuentra, como es obvio, recogida en la obra que recensionamos.

La incidencia de la uniformidad de las condiciones de vida en la distribución territorial del poder es evidente. Ahora bien, lo que no está tan claro es el valor y el alcance de esta regla. Este es precisamente el objetivo del libro de BAÑO LEÓN. En él se nos ofrece una explicación rigurosa y contundente de lo que la uniformidad de las condiciones de vida significa en nuestro ordenamiento constitucional y en el alemán.

2. El libro se estructura en una introducción y dos títulos. En la introducción se delimita el objeto del trabajo y se ofrece una primera aproximación del concepto de la uniformidad de las condiciones de vida, lo que resulta de gran utilidad, ya que sitúa al lector en una posición que le va a permitir iniciarse en el estudio del principio con una clara visión de su contenido. Se parte de analizar si la regla de la uniformidad de las condiciones de vida es contradictoria con la esencia del Estado compuesto. BAÑO llega a una conclusión negativa, pues considera que «la uniformidad de las condiciones de vida no significa uniformidad de todas las condiciones de vida» (pág. 27), sino sólo de algunas de ellas, lo que obliga a determinar qué condiciones de vida han de ser uniformes. Según el autor, el postulado debe referirse únicamente a «aquellas que de forma directa o indirecta resultan de la acción de los poderes públicos», poniendo de relieve posteriormente que la uniformidad ha de ser mínima, y que lo que haya de considerarse mínimo dependerá de la importancia que a la prestación den la Constitución y la sociedad, así como de la incidencia que tenga en el territorio. Precisando, también, que el postulado no afecta a todos los servicios o prestaciones públicos, sino solamente a aquellos que sean más relevantes, lo que, como el propio autor reconoce, plantea el problema de delimitar qué servicios tienen este carácter, labor que es prácticamente imposible de efectuar desde un punto de vista abstracto, pues depende de las

circunstancias concretas del momento y del lugar.

En un segundo apartado se explica porqué se ha adoptado la expresión «uniformidad» en lugar de otras, como, por ejemplo, «equivalencia», que son técnicamente más precisas. En este punto, el autor ha renunciado deliberadamente a la precisión por considerar que al ser éste el término acuñado por nuestro Derecho para referirse a esta idea, un cambio en la terminología podría dar lugar a equívocos. Por ello se mantiene el término «uniformidad», con la advertencia de que no debe ser interpretado en su sentido literal si no se quiere distorsionar la idea que con él se pretende expresar.

Para terminar la delimitación de lo que ha de entenderse por uniformidad de las condiciones de vida, deslinda esta idea de otras con las que podría confundirse: el principio de homogeneidad federal y la idea de cooperación.

Por último, en lo que a la Introducción se refiere, se estudia la diferente significación que la uniformidad de las condiciones de vida tiene en la República Federal Alemana y en España, llegando a una importante conclusión: mientras que en Alemania la uniformidad de las condiciones de vida es un postulado político, es únicamente una regla de distribución de competencias entre el *Bund* y los *Länder*, en España, y a pesar de no estar recogida expresamente en la Constitución, es un verdadero principio constitucional (así, además, ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional), cuya operatividad no se encuentra en ser una regla atributiva de competencias, sino en ser un principio que limite la diversidad normativa de las Comunidades Autónomas.

El Título I del libro está por entero dedicado al ordenamiento alemán, Derecho del que el autor es un gran conocedor. En el primer capítulo («La uniformidad de las condiciones de vida en el constitucionalismo alemán») se demuestra que la idea de uniformidad está sólidamente asentada en la realidad alemana. Para ello acude a fundamentos históricos, al enorme desarrollo que alcanzó en este país el Estado Social de Derecho y a la garantía que los derechos fundamentales suponen para la constitución de un *status* unitario para los ciudadanos. Dentro de ellos dedica especial atención al de la igualdad.

En el capítulo II se analizan las manifestaciones concretas de la uniformidad de las condiciones de vida en la Ley Fundamental de Bonn. La más importante la recoge el artículo 72.II.3) de este texto constitucional, al atribuir competencias al *Bund* en materias que en principio serían competencias de los *Länder* cuando así lo exija la protección de la uniformidad de las condiciones de vida. El sentido originario de esta cláusula era operar como un límite a la legislación del *Bund* sobre la legislación concurrente. No es éste, sin embargo, el fin que el precepto cumple. El Tribunal Constitucional Federal alemán ha declarado que la apreciación de la exigencia de la uniformidad de las condiciones de vida es una decisión política previa que él debe respetar. Al ser esta decisión infiscalizable se convierte, en la práctica, la legislación concurrente en legislación exclusiva del *Bund*. Esta interpretación que la jurisprudencia constitucional alemana ha efectuado de este precepto ha sido criticada por la mayoría de la doctrina, críticas de las que el autor nos da buena cuenta.

Las manifestaciones de la uniformidad de las condiciones de vida no se acaban —según BAÑO— en el precepto que se acaba de aludir. Esta idea se encuentra también presente en la ampliación de las competencias administrativas del *Bund*, en la colaboración entre el *Bund* y los *Länder*

(haciendo especial referencia a las tareas comunes) o la de éstos entre sí.

El capítulo concluye con el estudio de la incidencia de la uniformidad de las condiciones de vida en el sistema de financiación de los *Länder* y su función en el constitucionalismo alemán, haciendo una recapitulación de lo anteriormente expuesto, donde ratifica y fundamenta, ahora ya plenamente, su concepción de la uniformidad de las condiciones de vida en la República Federal Alemana no como un principio constitucional, sino como un fin político.

La parte dedicada al Derecho alemán concluye con el capítulo III, denominado «Perspectivas y límites de la uniformidad de las condiciones de vida en el moderno federalismo alemán». Aquí se estudia cómo la idea de la uniformidad de las condiciones de vida está presente en las nuevas concepciones del federalismo. En concreto, en el *Unitarischer Bundesstat* y en el federalismo cooperativo. Estas nuevas concepciones doctrinales y las críticas a que han sido sometidas son estudiadas detalladamente por BAÑO, exponiéndonos, además, sus propias conclusiones. El capítulo termina aludiendo a los límites de la uniformidad de las condiciones de vida en el Estado unitario federal: la autonomía de los *Länder* y la diversidad cultural.

El Título II del libro está dedicado al principio de uniformidad de las condiciones de vida en el Estado de las Autonomías. A lo largo de los seis capítulos que componen esta segunda parte, el autor nos va a demostrar cómo la uniformidad de las condiciones de vida es un principio constitucional a pesar de no venir expresamente recogido como tal. El minucioso análisis llevado a cabo por BAÑO LEÓN toma como primer punto de estudio «Los caracteres del Estado de las Autonomías» (cap. I), y presta especial atención a los presupuestos histórico-políticos en los que se basó la nueva organización territorial del Estado, destacando tres factores: el nacionalista, el desequilibrio regional y el descentralizador. Factores que llevan al autor a sostener que la función de la uniformidad de las condiciones de vida en nuestro ordenamiento constitucional es la de constituir el mínimo común denominador que cualquier Estado descentralizado requiere, y, al mismo tiempo, significaría la necesidad de que todas las Comunidades Autónomas disfrutasen de unas prestaciones públicas equiparables.

En el capítulo II («Delimitación del principio de uniformidad de las condiciones de vida en la Constitución española») se pone de manifiesto cómo la uniformidad de las condiciones de vida no es sólo una mera idea recogida en diversos preceptos de la Constitución, sino que es un auténtico principio constitucional, al que ha acudido el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones para resolver conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El capítulo acaba resaltando la estrecha relación que existe entre el principio de uniformidad de las condiciones de vida y otros principios constitucionales, como son el principio del Estado social de Derecho y el de la solidaridad, principios más amplios y de los que el de la uniformidad de las condiciones de vida sería su traducción en el ámbito de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En el capítulo III («Las reglas constitucionales determinantes de una uniformidad fundamental») se exponen las técnicas que recoge la Constitución donde están presentes la uniformidad de las condiciones de vida. Así, se estudia la noción de igualdad y su influencia en el principio de uniformidad de las condiciones de vida. La igualdad exige que todos los españoles hayan de tener la misma si-

tuación jurídica en cualquier parte del Estado, prohibiendo únicamente —sostiene el autor— la discriminación por razón de vecindad administrativa. También se refiere a los derechos fundamentales y a la libertad de circulación y establecimiento. Por lo que respecta a los derechos fundamentales se demuestra cómo, al igual que ocurre en el Derecho alemán, tienen una importancia decisiva en la formación de un *status* unitario del ciudadano. Se analiza los distintos derechos que contiene el Título I de la Constitución, dedicando especial atención al contenido esencial de los mismos, dada su importancia para establecer el mínimo uniforme.

La tercera regla constitucional que determina la uniformidad de las condiciones de vida se encuentra en el artículo 139.2 de la Constitución, artículo que al consagrar la libertad de circulación y establecimiento constituye un límite a las competencias autonómicas, promoviendo, de esta forma, la uniformidad de las condiciones de vida.

El capítulo IV expone el desarrollo que este principio ha tenido en nuestra Constitución. Se parte de estudiar su incidencia en las distintas materias que son de competencia estatal, poniendo de relieve cómo muchas de estas competencias tienen como finalidad la uniformidad de las condiciones de vida. También se analiza el papel que juega la legislación básica en la consecución de ese *status* unitario de los ciudadanos, no dejando de lado, tampoco, las competencias administrativas estatales.

Especial importancia dentro de este capítulo reviste la parte dedicada al artículo 149.1.1 de la Constitución, por el que se atribuyen al Estado las competencias para regular «las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Aquí el autor mantiene una tesis claramente autonomista, al considerar esta cláusula no como un título específico atributivo de competencias al Estado, sino como una regla hermenéutica «que permite formular criterios sobre el alcance de las restantes competencias estatales, muy singularmente de todas aquellas en las que el Estado comparte la materia con las CC. AA.». Con esta interpretación se salvarían los peligros que conlleva su consideración como título de atribución de competencias.

El capítulo finaliza refiriéndose a la uniformidad de las condiciones de vida como límite a las competencias autonómicas y a las leyes de armonización, leyes que el autor no considera adecuadas para lograr la uniformidad de las condiciones de vida. La Constitución permite conseguir estos objetivos mediante otros medios más respetuosos con las competencias de las Comunidades Autónomas.

En el capítulo V se aborda la cuestión de la operatividad del principio de la uniformidad de las condiciones de vida en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Y, para finalizar, en el capítulo VI se estudia la aplicación que de este principio ha hecho el Tribunal Constitucional.

Nos encontramos, pues, con que el Profesor BAÑO ha dado forma a un principio constitucional, y del que, aun habiéndose acudido a él en algunas ocasiones, faltaba por hacer un estudio riguroso del mismo que analizase lo que representa en nuestro Derecho. De esta forma, nuestra bibliografía cuenta ya con una obra que contribuirá, sin duda, a un mayor conocimiento de los principios que inspiran el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Margarita BELADÍEZ

BARTOLOMEI, Franco: *Giudizio di ottemperanza e giudicato amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1987.

«... *lo Stato italiano è un prevaricatore. Di fronte alle pronunce dei giudici che lo avessero condannato a pagare qualche cosa, a restituire qualche cosa, trovava sempre il modo di sfuggire per le tangenti, allegando i propri privilegi... Dò por premessa nota a tutti che noi non abbiamo un sistema giurisdizionale; do per noto a tutti che il non sistema è il risultato di una dratificazione storica, in cui ogni periodo successivo ha conservato il periodo precedente senza avere la forza di supprimerlo; dò per premessa nota che il nostro non sistema è una delle peggiori strutture che esistano in qualsiasi Stato, al punto che anche Stati del Terzo Mondo sono avanti a noi*». Ante esta situación que describe GIANNINI («Problemi attuali della giustizia amministrativa», *Diritto Processuale Amministrativo*, 1984, págs. 167 y 168), que, por desgracia, nos es demasiado familiar en España, la doctrina italiana ha venido proponiendo diversas soluciones, de entre las que destacan las siguientes, todas ellas tendentes a asegurar la *efectividad* de la tutela del juez en sede ejecutiva:

— La posibilidad de que el juez nombre un comisario *ad acta* para que, en su nombre, ejecute la sentencia (incluso sustituyéndose a la Administración). Tal figura fue admitida por el *Consiglio di Stato* en 1973 y relanzada en las conocidas sentencias de la *Corte Costituzionale* de 12 de mayo de 1977, núm. 75, y de la *Adunanza Plenaria* del *Consiglio di Stato* de 14 de julio de 1978, núm. 23.

— La introducción de la denominada *azione di adempimento* (transposición italiana de la *Verplichtungsklage* alemana y del *recours en carence* del ordenamiento comunitario), apoyada inicialmente por la doctrina más avanzada (NIGRO, MERUSI) y ahora reclamada casi unánimemente. De hecho, las últimas iniciativas legislativas en materia contenciosa (los proyectos de 27 de julio de 1978 y de 7 de junio de 1984) la incluían entre las acciones proponibles ante el juez contencioso-administrativo.

— La reforma (o, mejor, la *instauración*) de medidas cautelares eficaces, toda vez que la *Corte Costituzionale* retuvo insuficiente —y, por tanto, inconstitucional— la tutela cautelar consistente en la sola suspensión del acto impugnado (sentencia de 28 de junio de 1985, núm. 190).

Todas estas propuestas se enmarcan dentro del denominado *giudizio di ottemperanza*, introducido en 1889 y desarrollado por la jurisprudencia del *Consiglio di Stato* a partir de 1928 (para una exposición del mismo, véase Carmen CHINCHILLA, *La ejecución de sentencias en el Derecho italiano: il giudizio di ottemperanza*, «REDA», 56, pág. 427). Se trata, sin lugar a dudas, de uno de los fenómenos jurisprudenciales más importantes del Derecho público italiano, y que desde hace aproximadamente quince años se ha convertido en el terreno donde mayores avances —jurisprudenciales y doctrinales, que no legislativos— se han producido. *Giudizio di ottemperanza* que, desde mi punto de vista, deberá ser seguido de cerca por la doctrina española, si se pretende poner remedio a la ya tradicional costumbre de nuestra Administración de ignorar las sentencias que la condenan.

El libro recensionado, obra de Franco BARTOLOMEI, profesor de la Universidad de Macerata, es la primera monografía sobre ejecución de sentencias desde *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato*, Giuffrè, Milán, 1971, de Riccardo VILLATA. Entretanto se habían publicado bastantes artículos (entre otros, de CANNADA-BARTOLI, VACIRCA, CALABRÒ, GIACHETTI, y los ya desaparecidos SANDULLI, ROEHRSSEN y NIGRO), pero no

se había recopilado exhaustivamente la evolución dogmática y jurisprudencial en la materia. La obra de BARTOLOMEI presenta particular interés porque aparece en un momento de inminente culminación de los esfuerzos doctrinales y judiciales para adecuar la justicia administrativa a las exigencias constitucionales (recordemos que, recientemente —31 de enero de 1989—, ha sido presentado un proyecto de ley, de iniciativa comunista, sobre medidas urgentes para la justicia administrativa, y que actualmente son jueces de la *Corte Costituzionale* y del *Consiglio di Stato* juristas que se han pronunciado en varias ocasiones en favor de soluciones «avanzadas»: CAIANIELLO, PESCATORE y, hasta 1987, ROEHRSSEN en la *Corte Costituzionale*, y PIGA, DE ROBERTO, VACIRCA y, sobre todo, CALABRÒ y GIACHETTI en el *Consiglio di Stato*).

Giudizio di ottemperanza e giudicato amministrativo es, ante todo, una obra *completa*, en la medida en que toca todos los temas relacionados con el proceso de ejecución de sentencias —que no con la justicia administrativa en general ni con las demás fases del contencioso— y con el origen de la jurisdicción contencioso-administrativa: desde la vieja discusión sobre el carácter jurisdiccional o administrativo de la IV Sección del *Consiglio di Stato* (introducida por la ley de 31 de marzo de 1989, núm. 5992, cuya naturaleza jurisdiccional, negada entonces por la doctrina, fue definitivamente consagrada por la ley de 7 de marzo de 1907) hasta una cuidada exposición de la legislación contencioso-administrativa de los Estados alemanes de antes de la unificación (pág. 118).

Lo primero que llama la atención al iniciar la lectura del libro es el carácter absolutamente jurisprudencial de la regulación del *Giudizio di ottemperanza:* a partir de una única disposición legal que se limitaba a sancionarlo (art. 4, núm. 4, de la citada ley de 31 de marzo de 1889, núm. 5992; para el origen del recurso, véase C. CHINCHILLA, *La ejecución...*, cit., pág. 433), los Tribunales administrativos (*Consiglio di Stato, Giunte Provinciali Amministrative* —hasta su desaparición en 1971 como consecuencia de las sentencias de la *Corte Costituzionale* de 1967 y 1968—, *Tribunali Amministrative Regionali* —desde la ley de 6 de diciembre de 1971, núm. 1034—, así como el *Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana*) han *creado* toda la normativa de este recurso, desde su concepción teórica hasta sus últimos detalles procedimentales. La consecuencia de ello es una complejísima casuística, que dificulta bastante una aproximación global y sistemática al problema. De hecho, diversos TAR sostienen posiciones contrapuestas, obligando al *Consiglio di Stato* a una labor de «pacificación», y el *Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana* —que, recordémoslo, realiza funciones similares a las del *Consiglio di Stato*, con competencia territorial limitada a la región de Sicilia— ha ido a menudo por delante del resto de los Tribunales (fue quien sostuvo por vez primera que el *giudizio di ottemperanza* era utilizable para obtener la ejecución contra la Administración de sentencias de condena al pago de dinero —sentencia de 19 de octubre de 1967, núm. 443, confirmada por el *Consiglio di Stato* en 1972—).

Además de temas teóricos de carácter general (evolución de la teoría de la división de poderes, distinción —inevitable en cualquier obra italiana— entre derechos subjetivos e intereses legítimos, reinterpretación de los artículos de la Constitución referentes a la justicia administrativa, poderes del juez, etc.), BARTOLOMEI se ocupa de otros que creo conveniente destacar:

a) Problemas de Teoría del Dere-

cho («*problematica generale sul carattere logico-semantico degli enunciati normativi di comportamento, nella dimensione storico-dinamica dell'ordenamento giuridico a struttura pubblicistica, concernenti la pubblica Amministrazione*», pág. 94). Tras hacer algunas consideraciones acerca de KELSEN, HAURIOU, S. ROMANO y la Teoría institucionalista, el autor se centra en el análisis de conceptos como «responsabilidad», «sanción jurídica», «imputabilidad», desde la perspectiva de la Teoría general del Derecho y del lenguaje jurídico (HART, LUHMANN, GUASTINI). Pese a esfuerzos de sistematización y de clasificación («*Veramente, ad essere piu precisi, può configurarsi un ordine graduale di proposizioni prescrittive piu articolato:* 1) *proposizione prescrittiva contenuta negli atti di normazione;* 2) *proposizione prescrittiva contenuta nel giudicato;* 3) *proposizione prescrittiva concernete l'adempimento dell'obbligo del giudicato*», pág. 189), el resultado no es del todo clarificador, del mismo modo que apenas se concretan en conclusiones, si no de alcance práctico, sí al menos de importancia para el tema del *giudizio di ottemperanza.*

b) La barrera tradicional, y no por ello menos justificada, de las potestades discrecionales como límite a los poderes del juez —especialmente en sede ejecutiva— es estudiada en los siguientes términos: «*Si intende, invece, affermare che il predetto giudizio consente la più ampia latitudine di poteri di intervento diretto sull'attività amministrativa con la conseguenza che il giudice può intervenire all'adozione, con la decisione, anche degli atti necessari perché sia dato puntuale adempimento alla pronuncia del giudice. E ciò sia nell'ipotesi in cui si versi in tema di attività vincolata, sia nell'ipotesi in cui sia necessario porre in essere atti discrezionali, giacché la cognizione estesa al merito consente anche che il giudice si sostituisca all'amministrazione inerte in tale attività*» (pág. 327). Pienso que tan larga cita se justifica porque se mencionan dos de los, a mi juicio, más importantes problemas de la ejecución de sentencias (la discrecionalidad de la Administración como límite al poder del juez y las facultades de éste para sustituirse a aquélla cuando quebrante su obligación constitucional de cumplir las sentencias), que conviene vayan siendo revisados por la doctrina y la jurisprudencia españolas.

c) En el último de los tres larguísimos capítulos de que consta la obra, titulado *Profili giurisprudenziali*, se analiza de modo exhaustivo y casi monográfico el problema de la ejecución de sentencias en materia urbanística en relación al *ius superveniens.* El tema es de la máxima complejidad (ha llevado a las secciones del *Consiglio di Stato* y a su *Adunanza Plenaria* a sostener teorías contrarias), máxime si se observan las dificultades de aplicación de la ley de 28 de febrero de 1985, núm. 47, sobre *condono edilizio* (amnistía urbanística).

d) El *contributo per un nuovo processo amministrativo*, que es como subtitula BARTOLOMEI el libro, consiste, más que en una sistematización nueva y completa del contencioso —puesto que, por ejemplo, no trata en absoluto el tema, a mi modo de ver fundamental, del objeto del recurso contencioso-administrativo—, en una serie de propuestas concretas, algunas de ellas ya formuladas por la mejor doctrina española:

— «*... di fronte alla sentenza di condanna al pagamento di denaro, la posizione della pubblica Amministrazione non è, in via de principio, diversa da quella di ogni altro debitore, sicché anche nei suoi confronti è esperibile l'azione di esecuzione forzata...*» (pág. 13).

— Necesaria concreción práctica

del *giudizio di ottemperanza: «Anche siffatta possibile coercibilità attraverso il giudizio di ottemperanza rischia di essere vanificata o, quanto meno, relegata, in un gioco semplicemente astratto di qualificazioni e prospettive (normativo-giuridiche) e, portanto, inidonea a garantire il godimento, pervivari soggetti di utilitates concrete»* (pág. 33).

— «*La pronuncia giurisdizionale che si forma quale* giudicato *amministrativo non viene a differire in alcun modo, sul piano sostanziale e degli effetti al giudicato che si forma su un rapporto di obbligazione patrimoniale in sede civile*» (pág. 128).

— La «relativización» del límite de las potestades discrecionales» (véase *supra*).

Así, pues, en cuanto al contenido de la obra, cabe sintetizarlo del siguiente modo: incluye un encomiable esfuerzo de aclaración de conceptos, el desmontaje de ciertos dogmas históricos —que hoy en día no son, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, sino «límites completamente convencionales... y que carecen de cualquier justificación objetiva...» (*La crisis del contencioso-administrativo francés: el fin de un paradigma*, «REDA», 58, pág. 165, y ahora en *Hacia una nueva justicia administrativa*, Civitas, 1989, págs. 71 y ss.)—, la evolución histórica del control jurisdiccional de la Administración y del principio de división de poderes. Sin embargo, se echa de menos, al igual que en ciertas obras de la doctrina italiana —que a veces escribe páginas enteras haciendo disquisiciones abstractas y ciertamente nada claras—, concreción, claridad expositiva y, sobre todo, el llegar a conclusiones prácticas, definidas, aplicables y, si se me permite emplear el calificativo, *reales*.

Por último, unas breves consideraciones acerca de la situación actual del contencioso-administrativo. La falta de remedios procesales ante la inejecución de las sentencias en España es, desde mi punto de vista, una de las carencias más graves de nuestra justicia administrativa, y no estaría de más la toma de conciencia de los operadores jurídicos —en especial de jueces y magistrados— de la trascendencia del problema. Por ello, instituciones como el *giudizio di ottemperanza* o la *azione di adempimento*, existentes en los ordenamientos alemán y comunitario, y que se analizan con detalle en el libro recensionado, son de *indispensable* introducción (por vía interpretativa, utilizando los Tribunales la olvidada cláusula general del artículo 110 LJ, o por vía legislativa, mediante la tantas veces reclamada reforma de nuestra ley jurisdiccional) en el contencioso-administrativo español.

Pienso que innovaciones como el *giudizio di ottemperanza* (o, en Francia, la reciente utilización de la técnica del *référé* por parte de los Tribunales administrativos) suponen la culminación de una *evolución* (la «lucha contra las inmunidades del poder») en el control jurisdiccional de la Administración. Y es que esta *evolución* exige, en palabras del recientemente fallecido NIGRO, «*una reinterpretazione dei rapporti fra giurisdizione amministrativa ed amministrazione*» (*Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bolonia, 3.ª ed., 1983, página 407); es más, va camino de convertirse en una *revolución: las bases del sistema tradicional de justicia administrativa* (esto es, la división de poderes con origen en MONTESQUIEU, la Ley como máxima, única y soberana plasmación del Derecho —cuyo ocaso ha sido recientemente recalcado por la *Corte Costituzionale* italiana en la sentencia de 24 de marzo de 1988, núm. 324, cuando ha declarado que «*l'assoluta illuministica certezza della legge sempre più si dimostra essere vicina al mito*»—, la limitación de los poderes del juez —que se traduce en inexistencia de medios de ejecución—, la tutela meramente

formal de los derechos del ciudadano, el contencioso-administrativo como «proceso al acto», etc.) *están, una a una, siendo desmontadas.* La *revolución científica* de la que habla el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (*La crisis...*, cit.) se muestra aún de consecuencias inciertas, pero con un fundamento jurídico-constitucional claro, cuando se cumplen dos siglos del cambio político del que surgieron los actuales sistemas de justicia administrativa parece llegada la hora de ser *refonte complète*, de su refundación, de su reconstrucción sobre bases ideológicas, constitucionales y sociales radicalmente nuevas. Porque el Estado de Derecho lo máximo que ha logrado —por desgracia, demasiado frecuentemente— en la sumisión de la Administración a Derecho ha sido, como dice el *Consigliere di Stato* GIACHETTI, que «*... il vero interesse di chi chiede quella tutela giurisdizionale che gli è garantita dalla Costituzione non consiste nel conseguire, e a sue spese, un pezzo di carta che in nome del popolo italiano gli dà ragioni; ma consiste nell'ottenerla davvero, nei fatti, quella regione*» («La crisi di effettività della giustizia amministrativa e il ruolo del giudizio di ottemperanza», *Il Foro Amministrativo*, 1988, I, 1595).

Miguel BELTRÁN DE FELIPE

CARREÑO AYARZA, Antonio J., y GONZÁLEZ-HABA, Vicente M.ª: *Régimen jurídico de los colegios profesionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, 607 págs.

La normativa vigente sobre los colegios profesionales apenas ha sido abordada y sistematizada en nuestro país. Sin duda, el hecho de enfrentarse a una legislación dispersa, desordenada y desigual, junto al hecho de que sea considerada de alguna forma como «provisional» en espera de nuevas normas en armonía con el texto constitucional, han determinado que los colegios profesionales queden en la penumbra en cuanto al conocimiento y difusión de sus disposiciones se refiere. Por ello, llama la atención que los autores del presente libro, más allá de estas dificultades y coyunturas poco favorables, se hayan decidido a recoger en el mismo la normativa hoy aplicable a los colegios tratando de abrir un camino que conduza hacia la clarificación y comprensión de estas instituciones tan arraigadas en los ámbitos sociales, políticos y culturales del país.

En el prólogo, del que es autor el profesor BAENA DEL ALCÁZAR, se señala la idea ya apuntada de que tanto el «régimen jurídico» como el «encuadramiento orgánico» de los colegios profesionales «no pueden considerarse definitivos a la vista de la Constitución de 1978, ni pueden dejar satisfecho a cualquiera que reflexione sobre el tema a la vista de los principios inspiradores del texto constitucional». Si a ello unimos la distribución competencial operada por la Ley del Proceso Autonómico, así como importantes sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, configuraremos un marco de circunstancias muy peculiares que inciden sobre la actualidad e importancia del fenómeno corporativo y colegial, cuya regulación, novedosa y actualizada, deberá producirse en plazo más o menos inmediato.

La aportación de CARREÑO AYARZA y GONZÁLEZ-HABA es interesante en cuanto desbroza el horizonte legal de los colegios profesionales y ofrece al lector una visión completa y al día de las principales normas y disposiciones que hacen referencia a aquéllos. Como se recuerda en la Presentación, el libro no incluye «las nor-

mas específicas de las diferentes profesiones colegiadas», sino que abarca, básicamente, «la regulación y peculiaridades del régimen jurídico de los colegios profesionales» en general.

Las materias que componen la obra se agrupan en secciones con arreglo a esta ordenación sistemática. La primera, denominada «Legislación», inserta debidamente numeradas, para su mejor identificación, un total de 53 normas de rango diverso, tanto de naturaleza u origen estatal como autonómico, que giran en torno a la Ley de 13 de febrero de 1974, modificada por la de 26 de diciembre de 1978. La segunda, con el rótulo «Tribunal Constitucional», reproduce en su totalidad o parcialmente un auto y varias sentencias del Alto Tribunal que tocan el tema corporativo desde varios ángulos y enfoques. A continuación, la sección 3.ª, con la denominación de «Tribunal Supremo», relaciona cronológicamente un total de 62 sentencias seleccionadas por los autores entre las dictadas en el quinquenio 1983-1985, con indicación del parágrafo correspondiente a cada una de ellas, su fecha, Sala de la que procede y materia sobre la que tratan. En la sección cuarta, titulada «Consejo de Estado y Servicio Jurídico del Estado», se transcribe el texto, íntegro o parcial según los casos, de un total de ocho dictámenes de ambos órganos consultivos. La sección quinta, sobre «Comunidades Europeas», reproduce varias normas comunitarias de alcance muy diverso que afectan, directa o indirectamente, a la problemática corporativa en lo que concierne a la libertad de establecimiento y prestación de servicios, al reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y títulos, y a la supresión de restricciones que obstaculizan la mencionada libertad. La siguiente sección, la sexta, en torno al «Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», así como la séptima y última, dedicada al «Tribunal Europeo de Derechos Humanos», incluyen siete sentencias de los dos Tribunales y que, a nivel europeo, resuelven y afrontan cuestiones planteadas ante ellos por diversos Estados y súbditos sobre dos temas tan importantes como son hoy día la exigencia de la colegiación obligatoria y la exigencia de títulos o diplomas para el ejercicio de determinadas profesiones fuera del país de origen.

A la vista de la exposición que hemos hecho sobre el alcance del libro de CARREÑO AYARZA y GONZÁLEZ-HABA, se advierte fácilmente que ha sido concebido y realizado con unos criterios metodológicos poco habituales entre nosotros. De modo especial hay que destacar la aportación que los autores hacen de la legislación comunitaria y, también, de la doctrina jurisprudencial de los Tribunales europeos, ya que el proceso de creciente incorporación de España a la Europa de los Doce determina la necesidad de tener en cuenta, cada vez con mayor intensidad, la legislación y jurisprudencia internacionales en un campo tan abierto a la interpenetración recíproca y múltiple como el de la prestación de servicios por los estamentos profesionales.

Para ayudar al lector en sus tareas de consulta y hacerle más operativo el manejo del libro que comentamos, dentro de cada una de las secciones descritas, las disposiciones, sentencias y dictámenes van numerados correlativamente, cada uno con su respectivo parágrafo, siendo dicha numeración la que se contiene en los índices finales. Dichos índices son, de un lado, el cronológico compartimentado por años y, de otro, el análisis debidamente alfabetizado para la más sencilla búsqueda de las voces o palabras.

Manuel ALVAREZ RICO

CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La desviación de poder*, Ed. Cívitas, Madrid, 1989.

El libro cuya recensión hacemos es, a no dudar, un excelente ensayo sobre uno de los temas clásicos del Derecho administrativo tradicional.

Y, no obstante ello, se trata de una problemática escasamente trabajada en nuestro país, quizá porque las circunstancias anteriores a la promulgación del texto constitucional no ayudaban a que esta figura se desarrollase, no obstante su añeja regulación.

De ahí que el primer mérito de este ensayo sea, precisamente, el de cubrir un hueco en nuestra literatura jurídica y hacerlo, además, con una técnica excelente y muy precisa.

En efecto, este trabajo es muestra del buen hacer que un sector de nuestra joven doctrina está llevando a cabo.

Se maneja con soltura y precisión tanto la teoría como la práctica jurisprudencial, tan importante en un tema como éste, ya que sin hipérbole la desviación de poder, tal como se configura en nuestros textos legales, es asunto eminentemente jurisprudencial.

El libro se estructura en cinco capítulos, precedidos de una introducción, y cuenta con un excelente prólogo del Magistrado del Tribunal Constitucional Prof. LEGUINA VILLA.

Comienza el primer capítulo por recordar cuál ha sido la solución que en otros ordenamientos se ha hecho sobre este vicio del acto administrativo. Concretamente se recuerda cuáles han sido las aportaciones del Derecho francés, en el que surge la figura originaria que daría lugar a la magna construcción del recurso de idéntico nombre, y la solución (afrancesada) del Derecho italiano (si bien éste recorrería prontamente su propio camino, que al final será en alguna medida distinto del modelo galo).

El origen de esta figura en nuestro propio orden jurídico es objeto de detenido análisis, en el que se muestra el fundamento plurinormativo de la misma. Lo que da ocasión para reflexionar sobre el hecho de que nos encontramos ante una aplicación de un auténtico principio general del derecho que opera, precisamente, como técnica de control sobre la Administración Pública y como medio de garantía del particular afectado por un acto de la misma.

La doctora CHINCHILLA MARÍN opera, para obtener semejante resultado, una auténtica disección analítica de la definición de esta figura, mostrando las dificultades que supone este vicio, tan cercano a los temas de la llamada moralidad administrativa, y recuperando el carácter de vicio de estricta legalidad que reviste este elemento.

Se opera así un verdadero examen de todos los componentes del fin del acto, auténtico protagonista de esta historia, en una espléndida muestra de buen hacer teórico. Descarta la autora todos aquellos supuestos en los que no es posible controlar el fin del acto por responder éste a otro tipo de objetivos, demostrando cómo el elemento teleológico es capital para comprender cabalmente toda la teoría del acto administrativo.

Y un aspecto que brilla con esplendor es el referido a los aspectos procesales, en los que descubre la profesora CHINCHILLA MARÍN las claves rituarias de la institución, singularmente en un campo tan poco cultivado entre nosotros como es el de la prueba, de tan compleja apreciación en esta temática.

Se trata, en fin, de un espléndido trabajo, cita obligada a partir de este momento y cuya lectura vivamente recomendamos.

José EUGENIO SORIANO

DELPÉRÉE, J., y LEJEUNE, Y. (dirigido por): *La collaboration de l'Etat, des Communautés et des Regions dans le domaine de la politique exterieure*, Col. Droit Public, vol. 6, Academia, Bruselas, 1988, 177 págs.

I

Fruto, que no resumen, de una jornada de estudio organizada el 3 de junio de 1987 por Melchior Wathelet, entonces Ministro-Presidente del Ejecutivo regional valón, con el concurso del Centro de Estudios Constitucionales y Administrativos de la Universidad de Lovaina-La-Nueva, los profesores DELPÉRÉE y LEJEUNE han dirigido el libro objeto del presente comentario, que lleva por título *La collaboration de l'Etat, des Communautés et des Regions dans le domaine de la politique exterieure.*

Se trata de un interesante y actual estudio que permite aproximarnos a la realidad jurídico-pública belga, concretamente a un tema que ocupa y preocupa en todos los Estados de estructura plural o compuesta —ya sea federal o regional—: el papel que pueden y deben desempeñar los entes estatales autónomos en el campo de la política exterior. Semejante problema se ha producido y se produce no sólo en los viejos Estados federales (Estados Unidos y Suiza, por ejemplo), sino también en países mucho más próximos a nuestra área política, social y económica, en países integrantes de la Comunidad Europea como la República Federal de Alemania e Italia y en nuestro mismo país desde el establecimiento, con la promulgación de la Constitución de 1978, del llamado por muchos «Estado de las Autonomías».

El trabajo que comentamos es, repetimos, fruto del debate y la reflexión de un nutrido grupo de juristas compuesto por profesores universitarios de la talla de Francis DELPÉRÉE (Profesor Ordinario de Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad de Lovaina-La-Nueva y Director del Centro de Estudios Constitucionales y Administrativos de dicha Universidad), Yves LEJEUNE (Encargado de Curso en la Universidad Católica de Lovaina y en el Instituto Libre Marie Haps) o el más conocido entre nosotros por su magnífica obra *El ordenamiento jurídico comunitario*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1980, el profesor de la Universidad Libre de Bruselas Jean-Victor LOUIS, entre otros, y de hombres de la Administración Pública al servicio de las Comunidades Europeas, el Estado, las Comunidades o las Regiones, como el Barón de Vleeschauwer van Braekel (Embajador del Reino de Bélgica), Charles-Etienne Lagasse (Director de Administración en el Comisariado General de Relaciones Internacionales de la Comunidad francesa), Etienne de Rijck (Secretario General del Ministerio de la Comunidad flamenca), Götz zur Hausen (Consejero jurídico enc la Comisión de las Comunidades Europeas) o el ya citado mentor de la reflexión, Melchior Wathelet. Hasta un total de veinte autores han aportado sus conocimientos y sus pensamientos para explicar y analizar este problema, así como buscar soluciones.

II

La estructura del presente libro es muy sencilla. Se estudia en un primer apartado por el profesor LEJEUNE los *problemas esenciales* (Capítulo I), abordando el principio de unidad del Estado en el orden internacional en conjunción con la diversidad del mismo en el orden interno; los principales problemas jurídicos, entre los que merecen ser destacados en este breve comentario el estatuto internacional de las Comunidades y Regiones y la ejecución del Derecho internacional por estos entes jurídico-públi-

cos; finalmente, analiza el tema de la coordinación para la cooperación, distinguiendo entre la situación anterior a la última reforma constitucional de 1988 y la que se puede producir tras esta reforma, la que se puede dar en el día de hoy.

El Capítulo II del libro pone de relieve la experiencia adquirida, haciendo balance de la misma, y se dedica a los *problemas de la práctica*, desde el papel que desempeña el Ministerio de Asuntos Exteriores hasta los puntos de vista de las Comunidades y Regiones que integran Bélgica. En este capítulo destaca una sección, que nos toca muy de cerca, sobre la participación de las Comunidades y las Regiones en los asuntos europeos, en los asuntos comunitarios, tanto en la denominada fase «ascendente» como en la de ejecución del Derecho comunitario o fase «descendente». Estos últimos estudios son de gran interés para nosotros porque nos ofrecen pistas para encontrar soluciones con que responder a las aspiraciones —casi exigencias— de las Comunidades Autónomas de participación en la formación y en la ejecución del Derecho de las Comunidades Europeas y sus políticas.

El tercer capítulo del libro que comentamos se ocupa de los *datos jurídicos*, dividido en tres secciones que analizan dieciocho años de acervo jurídico en materia de relaciones exteriores (sección 1); el comercio exterior: ¿competencias paralelas? (sección 2), y tres puntos de vista sobre la ejecución del Derecho europeo en Bélgica (sección 3), las opiniones de los profesores LENAERTS, JADOT y Jean-Victor LOUIS.

Resaltemos de esta última sección su importancia e interés. Bélgica —viejo Estado miembro de la Comunidad Europea—, casi veinte años después del origen de esta organización supranacional pasa de ser un Estado centralista a un Estado que camina al federalismo. Ya no es el Estado el único centro de decisiones; las Comunidades, en el orden cultural, y las Regiones, en el campo económico, gozan de un buen número de competencias. La ejecución, por tanto, del Derecho comunitario parece que ya no debe corresponder solamente al Estado, sino también a los órganos de las Comunidades y las Regiones, según la regla de respetar el orden constitucional interno de distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades y las Regiones, criterio avalado reiteradamente por la jurisprudencia del *Conseil d'Etat*.

El último capítulo del libro (Capítulo IV) está dedicado a las *perspectivas de futuro*. El fruto del debate y la conclusión no es sólo el descubrimiento y el análisis de los múltiples y variados problemas que plantea tan actual cuestión, sino sobre todo ofertar ideas para rectificar los caminos erróneamente emprendidos y poder adivinar a dónde nos dirigimos o, mejor dicho, dónde dirigirnos y qué caminos seguir para llegar allí. Esto es lo que hacen los autores (DELPÉRÉE, FRANCK y WATHELET), proponiendo un *code de bonne conduite* a seguir por los sujetos intervinientes en la política exterior belga (el Estado, las Comunidades y las Regiones).

III

La idea central que preside este libro es la de la colaboración entre los entes que protagonizan y deben protagonizar la política exterior del país. No se discute el principio de unidad del Estado en el orden internacional; tampoco se somete a debate que las Comunidades y las Regiones deben tener asegurada su presencia en la escena internacional. Sin embargo, ¡qué difícil resulta conciliar ambas ideas! ¡Qué de cuestiones sensibles deben tenerse presentes para lograr la coexistencia pacífica de es-

tos dos imperativos que, en principio, pudieran parecer antagónicos!

La solución que ofrecen los autores, reiteramos, no es otra que la de la colaboración. El Estado, pese a ser el sujeto internacionalmente obligado y responsable, no puede ni debe olvidar a esos entes dotados de autonomía que comparten con él, en gran número de ocasiones, el ejercicio de competencias sobre las más variadas materias. De otro lado, las Comunidades y las Regiones nunca deben olvidar la necesidad de garantizar la coherencia de la política exterior. Uno y otras deben andar juntos este camino, asumiendo la responsabilidad que en el ejercicio del poder público a cada uno corresponde o, dicho de otra forma, que cada uno tiene atribuido.

En base a lo expuesto descubrimos que pese a no existir en Bélgica proceso institucionalizado alguno de participación de las Comunidades y las Regiones en la política exterior, esta participación se produce, existe, y las Comunidades y las Regiones juegan un papel, más o menos activo, en esta materia. Así, a modo de ejemplo, podemos señalar que las Comunidades asisten, forman parte, como únicos representantes oficiales del Reino de Bélgica, de los Consejos de Ministros europeos de Cultura, en cuanto en este órgano se debaten asuntos que afectan a la esfera de sus competencias exclusivas. Y las Regiones también asisten a las reuniones de órganos e instituciones comunitarias cuando se tratan cuestiones que afectan a las competencias que constitucionalmente tienen atribuidas, aunque, eso sí, integradas en la delegación oficial belga, nunca ellas solas. Participaciones, sin duda, facilitadas por el escaso número de entidades a representar.

El principio de lealtad federal es, en definitiva, considerado por los autores de este libro un principio básico, también, en esta materia de relaciones internacionales para lograr una exigida armonía entre la idea de la unidad del Estado y de la coherencia de la política exterior y la idea de garantizar la presencia de los poderes públicos autónomos en el escenario internacional.

IV

La lectura de estas 177 páginas resulta sobremanera interesante y, además de informarnos desde distintas ópticas, teniendo en cuenta no sólo el punto de vista del Estado, sino también el de las Comunidades y las Regiones, sobre la realidad jurídico-pública belga en este difícil y polémico campo, da lugar a ideas, reflexiones sobre problemas políticos y jurídicos que a nuestro país no le son extraños, cuando se está produciendo la queja generalizada de las Comunidades Autónomas por no participar, al menos, en la formación de la voluntad estatal que se expresa ante los órganos e instituciones de la Europa comunitaria.

El libro, en resumen, responde con brillante corrección a la pregunta que se formularon los autores y sobre la que tan profundamente han reflexionado: *¿Comment assurer la présence des Communautés et des Regios sur la scène internationale en préser vant l'unité de l'Etat et en sauvegardant la cohérence de la politique étrangère belge?*

Las conclusiones con las que Melchior Wathelet finalizó su alocución el 3 de junio de 1987 son, a buen seguro, las mismas a que los autores a lo largo de las páginas anteriores han llegado. De entre ellas destacamos en esta breve recensión solamente la primera y la última, que dicen así: «Contrariamente a las ideas recibidas, el Estado, las Comunidades y las Regiones están, en materia de relaciones exteriores, en un pie de igualdad y en un estado de dependencia

recíproca», y «El Estado central, las Comunidades y las Regiones tienen interés en demostrar "lealtad federal" en materia de relaciones exteriores».

Antonio CALONGE VELÁZQUEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid

EMBID IRUJO, Antonio: *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, Colección Estudios, Serie Administración General, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, 284 págs.

La figura del Comisionado Parlamentario Autonómico ha recibido la consagración definitiva en ocho de los diecisiete Estatutos de Autonomía, mientras que en seis Comunidades ya se han dictado las leyes ordinarias que regulan esta figura, a cuyo estudio y análisis dedica el autor el libro que comentamos. Como apunta en la «Introducción», ello determina de por sí «un reto para el jurista deseoso de ir descubriendo los matices, las características con las que se está construyendo el Derecho Público actual y, también, la misma estructura político-institucional del Estado».

EMBID IRUJO, consciente de que toda la problemática que gira en torno a los Comisionados Autónomos «se encuentra necesitada de tratamiento doctrinal sistemático», ha llevado a cabo su trabajo en una doble dirección: de una parte, en los sucesivos capítulos analiza la figura, tratando de describir sus diversas características y de subrayar sus rasgos más sobresalientes, y, de otra, pretende detenerse en aquellas cuestiones que, dada su naturaleza, están revestidas de un cierto tono polémico e invitan al debate doctrinal. De este modo, el lector se sitúa ante los Comisionados Autonómicos para conocer su misión y atribuciones y, también, para descubrir sus limitaciones, ambigüedades e imprecisiones.

Como ya se ha indicado, el autor en los cinco capítulos que integran el libro presenta un análisis completo y actualizado del Comisionado, al hilo de la legislación aplicable y comparando los preceptos estatales sobre el Defensor del Pueblo con la normativa autonómica a fin de establecer comparaciones y deslindar los rasgos de cada institución, sea estatal o autonómica. Así, el capítulo primero se denomina «Constitución, Estatutos de Autonomía y Comisionados Parlamentarios Autonómicos», el segundo aborda «El Estatuto de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos en la legislación ordinaria»; el tercero presenta «La relación de los Comisionados Autonómicos con el Defensor del Pueblo»; el cuarto enumera y valora «Las competencias de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos», y el quinto hace referencia a «El procedimiento de actuación de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos».

Contemplando la figura desde la vertiente de las cuestiones jurídicas y legales que suscita, el autor a lo largo del libro plantea, y resuelve, las que considera más importantes. Así menciona la situación de las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos no se hace referencia a los Comisionados; el alcance de sus prerrogativas y privilegios en lo que atañe, sobre todo, a la inviolabilidad e inmunidad; las relaciones que han de existir entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Autonómicos; la potestad de supervisión de la Administración Local, y el deber de colaboración por parte de otras autoridades y organismos.

En las «Reflexiones Finales», EMBID IRUJO sintetiza sus apreciaciones en torno a la institución estudiada.

Subraya el arraigo acelerado de la misma, puesto que en la fecha de finalización de su libro (septiembre de 1987) funcionaban ya tres Comisionados, «justo la mitad de los posibles legalmente hablando». Advierte sobre lo sucedido en otros países, como Alemania Federal e Italia, donde la consolidación de esta institución ha sido más lenta y reflexiva, por lo que afirma que «la improvisación española tiene mucho que ver con el resultado final». Y consdera que si se comparan facultades y atribuciones, «los Comisionados Parlamentarios Autonómicos españoles tienen una posición jurídica ciertamente privilegiada», ya que, en opinión del autor, el hecho de que no dispongan de facultad de impugnación ante los Tribunales no puede estimarse como una limitación descalificadora y condicionante.

Como complemento de la obra propiamente dicha, al final se incluyen la correspondiente bibliografía, varios anexos que reproducen la legislación autonómica de creación de la institución, así como la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, y una breve *addenda* referente a la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de junio de 1988 resolviendo el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley reguladora del Justicia en Aragón.

Vicente M.ª González-Haba

González Pérez, Jesús: *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, 3.ª ed., con la colaboración de Pedro González Salinas, Editorial Cívitas, S. A., Madrid, 1989, 1.384 págs.

Hace un año —poco más o menos—, la Editorial Cívitas publicó la segunda edición de los *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, de Jesús González Pérez (con la colaboración de Pedro González Salinas), cuyo contenido tuve el honor de analizar, con cierto detenimiento, en una recensión que terminaba diciendo que se trataba de una obra difícilmente mejorable.

Difícilmente mejorable ha sido también, por lo visto, el éxito —por otro lado, nada sorprendente— de la aludida edición, pues la citada Editorial ha publicado ya la tercera de dichos *Comentarios*, revisada y actualizada, en cita textual de su página 6.

Si se quiere distinguir entre revisión y actualización, y ser exigente en todos sus aspectos, cabría lamentar que la primera no haya sido más completa. Algunas erratas que en la segunda edición no se salvaron persisten sin salvar en la tercera, cuando tan fácil hubiera sido salvarlas. La actualización, en cambio, es difícilmente mejorable. En el tiempo que medió entre una y otra edición no se produjeron (¿por fortuna?) importantes cambios en la normativa (grupos normativos, parece que hay que decir ahora) de aplicación al procedimiento administrativo; pero cualesquiera que en ella puedan incidir (la promulgación de la Ley 34/88, de 11 de noviembre, General de Publicidad, o del calendario laboral para 1989, por ejemplo) se recogen (págs. 1273 y 456, respectivamente) en esta edición, que también recoge los trabajos doctrinales más importantes (y aun menudos) que sobre dicha materia se han publicado durante mucho tiempo, y la jurisprudencia que (durante él y sobre ella) han dictado no sólo las (antiguas) Salas 3.ª, 4.ª y 5.ª del Tribunal Supremo, sino también el Pleno de este Tribunal —cuyas resoluciones de carácter jurisdiccional, durante el tiempo en que ha ejercitado funciones de tal índole, hasta ahora, prácticamente, no habían sido objeto de publicación alguna— y el Constitucional.

En los comentarios al título preli-

minar —art. 1.º— de la Ley ya pueden verse tres de estas sentencias aludidas. Una de ellas, la del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988, dictada en el recurso de constitucionalidad 824/85, en cuyo fundamento jurídico 32 (que se reproduce) se interpreta, por cierto, el polémico precepto del artículo 149.1.18 de la Constitución, que declara de competencia exclusiva del Estado «el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas», de forma muy cercana (si no totalmente coincidente) a como lo había hecho GONZÁLEZ PÉREZ en la anterior edición de esta obra. La segunda es una sentencia del Pleno del Tribunal Supremo, de 29 de septiembre de 1988, que declara que la Ley de Procedimiento es aplicable a las actuaciones del Consejo General del Poder Judicial en cuanto no resultan reguladas de otra forma por la Ley Orgánica del Poder Judicial, según lo previsto en el artículo 142.1 de esta última Ley. Y la tercera, una sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo, de 3 de noviembre de 1988, en la que se ratifica la procedencia de aplicar la Ley de Procedimiento Administrativo a la actuación de las Corporaciones públicas y el alcance exacto de tal aplicabilidad. Y el comentario a la Disposición Transitoria (con el que concluye el texto principal de la obra, sin perjuicio de que sigan los Apéndices y el Indice analítico) concluye, a su vez, con la cita de otra sentencia de la Sala 4.ª, de 11 de noviembre de 1988, sobre el significado que en tal Disposición ha de atribuirse a la palabra «expediente».

Lo dicho demuestra que esta tercera edición está realmente actualizada, desde el principio (art. 1.º) y hasta el final (Disposición Transitoria), con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Constitucional publicada con posterioridad a la aparición de la segunda edición. Pero la actualización de la obra no se limita a la cita (en los Comentarios al artículo 1.º y a la Disposición Transitoria) de las cuatro citadas sentencias. Como ya hemos adelantado, se extiende también a todas las modificaciones normativas —por mínimas que éstas sean— ocurridas entre la publicación de las ediciones segunda y tercera y a todas las aportaciones doctrinales de los autores, y de la jurisprudencia, durante tal tiempo surgidas, y a todos los artículos y disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo sobre los que (de alguna forma) inciden.

Las materias en que tal actualización se refleja son (al menos y aparte de las ya citadas antes) las siguientes: En el título I («Los órganos administrativos»), capítulo IV («Abstención y recusación»), comentario al artículo 20 (obligación de abstenerse). En el título II («Los interesados»), comentario a los artículos 27 y 28 (obligación de los interesados de facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación y de comparecer ante las oficinas públicas). En el título III («Actuación administrativa»), capítulos I («Normas generales»), comentario al artículo 29 (principios que informan la normación del procedimiento administrativo); II («Actos en general»), comentarios a los artículos 43 (motivación de los actos), 47 (nulidad de pleno Derecho de los actos), 48 (anulabilidad de los actos) y 53 (convalidación de los actos anulables); III («Términos y plazos»), al comentar el artículo 61 (plazo para la resolución de los procedimientos y efectos de su incumplimiento); V («Recepción y registro de documentos»), comentarios a los artículos 65 (Registro general de documentos) y 66 (presentación de instancias y escritos); en el título IV («Procedimiento»), capítulo I («Iniciación»), comentario a los artículos 70 (Instancias y derecho de petición), 71 (subsanación

de los efectos del escrito de iniciación) y 73 (acumulación de expedientes; en el comentario a este artículo la cita de sentencias llega hasta una de fecha 4 de marzo de 1989); capítulo III («Instrucción»), secciones 1.ª («Disposiciones Generales»), comentario al artículo 82 (actos de instrucción); 2.ª («Informes»), comentarios a los artículos 84 (solicitud de informes) y 86 (evacuación de informes y efectos de su no evacuación en el plazo señalado), y 4.ª («Audiencia del interesado»), comentario al artículo 91; capítulo IV («Terminación»), secciones 2.ª («Resolución»), comentario a los artículos 94 (silencio administrativo de efecto negativo) y 95 (silencio administrativo de efecto positivo), y 4.ª («Caducidad»), comentario al artículo 99; en el título V («Revisión de los actos en vía administrativa»), capítulo I («Revisión de oficio»), comentario a los artículos 109 (declaración de nulidad de los actos enumerados en el art. 47) y 112 (límites de las facultades de anulación y revocación); capítulo II («Recursos administrativos»), secciones 1.ª («Principios generales»), comentarios a los artículos 113 (recursos en general y «recurso *per saltum*» en particular) y 120 (efectos de la estimación del recurso interpuesto contra una disposición de carácter general); 2.ª («Recurso de alzada»), comentario al artículo 125 (silencio administrativo en alzada y plazo para formular el recurso que proceda), y 3.ª («Recurso de reposición»), comentario al artículo 126; en el título VI («Procedimientos especiales»), capítulo I («Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general»), comentario al artículo 130 (Informes de la Secretaría General Técnica y del Consejo de Estado), y capítulo II («Procedimiento sancionador»), comentario a los artículos 133 (procedimiento general y disposiciones especiales), 134 (incoación del procedimiento, caducidad de éste y prescripción de las faltas), 136 (pruebas y pliego de cargos) y 137 (propuesta de resolución).

En definitiva, apenas queda intocada la materia relativa a la ejecución de los actos administrativos, que, como ya se dijo en la recensión a la anterior edición, constituía, dentro de ella, una verdadera monografía sobre una materia que (precisamos ahora) está tan poco estudiada que, sin temor a errar, puede seguirse diciendo que la obra que comentamos ofrece el mejor estudio que hasta ahora puede hallarse sobre la materia; materia sobre la que —por otro lado— ha sido también muy escasa la jurisprudencia publicada después de que lo fuera la última sentencia aludida en la segunda edición (la de 13 de febrero de 1988, publicada al número marginal 5081 del Repertorio Aranzadi). Quien esto escribe conoce una interesante sentencia de la (antigua) Sala 4.ª del Tribunal Supremo, de 26 de octubre de 1988 (Rep. Arz. núm. 8231), relativa a los límites entre los derechos de los interesados en la ejecución de un acto y las potestades de la Administración en relación con el procedimiento de ejecución y las modalidades de ésta, que hubiera deseado ser comentada en esta tercera edición. Pero con esta excepción (acaso única, por lo que a quien esto escribe le consta) en esta materia, en general la obra se halla, en efecto, plenamente actualizada, al haberse incorporado la doctrina de los autores y de la jurisprudencia aparecida hasta fines de 1988 y, en algún caso (como se ha dicho), hasta alguna sentencia de marzo de 1989.

Para quienes conozcan la segunda edición de esta obra, basta lo dicho para subrayar las novedades que respecto de ella aporta esta tercera. Para quienes no conozcan aquélla, reiteramos —resumiendo lo ya dicho al ocuparnos de la misma, y con las matizaciones que preceden— que nos hallamos ante unos *Comentarios a la*

Ley de Procedimiento Administrativo completísimos y utilísimos, que ofrecen una visión completa de la doctrina de los autores y jurisprudencial publicadas hasta fines de 1988 sobre la materia, sistematizados al hilo del articulado de dicha Ley y cuya localización resulta aún más facilitada mediante los índices que abren y cierran —respectivamente— la obra: el general o sistemático, que recoge detalladamente las materias que al comentar cada artículo se tratan, y el analítico, en el que, por orden alfabético, se enuncia cada una de dichas materias.

Salvador ORTOLÁ NAVARRO

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: *La fe pública local*, Madrid, 1988, 164 págs.

La importancia de la fe pública es, en la vida de nuestras Corporaciones Locales, tan evidente que el legislador, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, la incluyó en el artículo 92.2 entre las reservadas «exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcionarial». Y, con posterioridad, el artículo 2.º del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, desarrolla el contenido y alcance de la citada fe pública, cuya función se encomienda, por imperativo legal, a los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

La presente publicación agrupa las aportaciones hechas al Seminario que, sobre fe pública local, se celebró los días 1, 2 y 3 de febrero de 1988 en La Coruña, convocado por el Instituto Nacional de Administración Pública. Dentro del rótulo de las ponencias desarrolladas figuran las siguientes: «La función de fe pública local en los apartados *a)* y *b)* del artículo 2.º del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre», por Fermín Yáñez Fernández, Secretario General del Ayuntamiento de La Coruña; «Algunos aspectos prácticos derivados de la aplicación de los apartados *c)* y *d)* del artículo 2.º del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local, con habilitación de carácter nacional», por Antonio Castro López, Secretario General en funciones de la Diputación Provincial de Pontevedra; «La función de la fe pública en los apartados *e)*, *f)*, *g)* e *i)* del artículo 2.º del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre», por Belarmino Calaza Ramudo, Vicesecretario General de la Diputación Provincial de Lugo; «La función de la fe pública en los apartados *h)* y *j)* del artículo 2.º del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre», por José Antonio Alcón Zaragoza, Secretario General del Ayuntamiento de Gandía, y «Funciones distintas o complementarias de las de fe pública de los funcionarios de habilitación nacional», por Enrique Castillo Zubia, Secretario General del Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Y como comunicaciones se insertan las siguientes: «Delegación de funciones del Secretario», por Lorenzo Plaza Arrimada, Secretario General del Ayuntamiento de Alicante; «Sobre presencia del Secretario de la Corporación en las Comisiones Informativas», por Francisco Javier Acedo Carrera, Adjunto a la Secretaría General de la Diputación de Cáceres; «La fe pública administrativa en el aspecto mercantil», por Bartolomé Tous Aymar, Vicesecretario General del Consejo Insular de Mallorca, y Pilar García Docio, Viceinterventora del Consejo Insular de Mallorca; «Prestación de la función de fe pública municipal por el servicio de asistencia de las Diputaciones Provinciales», por María Pilar Aguilar Almansa, Secretaria-Interventora, Jefa

de la Sección Territorial de la Administración Local de la Consejería de la Presidencia y Trabajo de la Junta de Extremadura, y «Puntos de reflexión», por Angel Carracedo Prieto, Secretario General del Ayuntamiento de Cambre (La Coruña).

El libro, coordinado por Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, investigador del Instituto Nacional de Administración Pública, supone una aproximación rigurosa y contrastada al tema de la fe pública local por parte de quienes, como funcionarios con habilitación de carácter nacional, tienen conocimientos y experiencias en la materia. Por ello, la publicación de las citadas ponencias y comunicaciones es un dato de interés y actualidad para todos los que, en sus puestos profesionales de la vida local española, son fedatarios cualificados de los actos y decisiones de sus respectivas Corporaciones.

Vicente M.ª GONZÁLEZ-HABA

MANGAS MARTÍN, Araceli: *Derecho comunitario europeo y Derecho español* («Prólogo» de Manuel DÍEZ DE VELASCO), 2.ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 1987.

1. El Derecho Comunitario ha merecido recientemente la atención y el estudio de cultivadores de distintas ramas del Derecho (1). En esta ocasión nos encontramos con una aportación iusinternacionalista realizada por Araceli MANGAS MARTÍN, catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca y conocida experta en temas comunitarios. El libro (2) objeto de recensión ha merecido dos ediciones sucesivas en un período brevísimo de tiempo, prueba del interés del mismo y de la importancia de los problemas sobre los que versa.

Actualmente, superados los escollos políticos existentes en el régimen anterior y encauzadas las cuestiones económicas, la adhesión de nuestra nación a la Comunidad es ya un hecho. No obstante, han surgido importantes temas jurídicos que han suscitado vivas polémicas, en las que la doctora MANGAS MARTÍN aporta una estimable riqueza doctrinal.

2. La autora aborda la naturaleza de la recepción del Derecho Comunitario, originario y derivado, de gran importancia para la comprensión de nuestro orbe jurídico, que se ha visto complicado con multitud de normas (3). Respecto a la recepción del Derecho convencional, defiende las tesis monistas más radicales, de manera que los Tratados tienen validez desde el momento de su entrada en vigor internacional. La publicación del mismo constituye únicamente una cuestión de oponibilidad. Frente a la dificultad existente en el tenor literal del artículo 96 de la Constitución y del artículo 1.5 del Código Civil, se apela a una interpretación amplia del Ordenamiento Jurídico y de las rela-

(1) Sirva de ejemplo el excelente *Tratado de Derecho Comunitario*, dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, Editorial Cívitas, Madrid, 1986.

(2) El libro tiene la siguiente estructura: 1. Fundamento jurídico-constitucional de la adhesión a las Comunidades Europeas. 2. La recepción del Derecho Comunitario. 3. Los principios del Ordenamiento Comunitario en sus relaciones con los ordenamientos internos. 4. Derecho Comunitario y control constitucional. 5. La aplicación del Derecho Comunitario en España. 6. Comunidades Autónomas y Derecho Comunitario. 7. El control del cumplimiento del Derecho Comunitario.

(3) La cifra de disposiciones normativas se acerca a las 5.000. Véase, en este sentido, SORIANO, *Reglamentos y Directivas en la jurisprudencia comunitaria*, Editorial Tecnos, Madrid, 1988, pág. 15.

ciones Derecho Interno e Internacional que lleve a considerar la publicación no una transformación del Derecho Internacional, sino una cuestión de eficacia interna. Esta solución, que nos parece correcta, conecta, además, con la tradición monista de nuestro sistema jurídico (4).

Con relación al Derecho derivado, hemos de anotar que su recepción no sólo conlleva el fenómeno, ya de por sí importante, de la aceptación de unos modos de producción normativa, regulados en los Tratados, sino también la aceptación del *acquis communautaire*, o acervo comunitario, que incluye las normas anteriores no contenidas en las convenciones y que están en vigor en el momento de la adhesión.

3. Un aspecto resaltable del Derecho Europeo es el relativo a sus caracteres más consustanciales —el efecto directo y la primacía sobre el Derecho Interno—, caracteres que son magníficamente tratados por la profesora MANGAS MARTÍN. De este modo, el efecto directo del Derecho Comunitario va a posibilitar que sus normas sean apeladas frente al Estado (efecto directo vertical) o frente a los particulares (efecto directo horizontal). El Tribunal de Justicia, fiel baluarte defensor de la norma comunitaria, afirmará este principio a lo largo de toda su jurisprudencia, cuyo primer exponente lo constituyó la célebre Sentencia (5) Van Gend y Loos, de 5 de febrero de 1963. Pero esta consecuencia no siempre es fácil de determinar, puesto que si bien en lo relativo a los reglamentos el artículo 189 del Tratado (6) es claro y terminante, con las directivas y decisiones se plantea una mayor dificultad, pues en éstas se obvia toda mención a su carácter *self executing*. De nuevo ha sido el Tribunal de Justicia el que, a la búsqueda de la aplicación de los objetivos comunitarios y considerando la necesidad de vencer los obstáculos que se alegaban en el acatamiento de las directivas, ha elaborado una doctrina que permite proteger el «resultado que deba conseguirse con la norma». De este modo, el juez comunitario va a permitir que el ciudadano europeo pueda beneficiarse del efecto directo, en aquellos casos en que el Estado no cumpliese el mandato de la directiva y pudiese, por su naturaleza, ser invocada sin necesidad de una regulación de desarrollo. Esta doctrina jurisprudencial es certeramente expresada por Araceli MANGAS MARTÍN (7), al afirmar que la aplicabilidad directa es un fenómeno ordinario en el reglamento, «mientras que en el caso de la directiva es, si no excepcional, sí condicionado a la inejecución por el Estado miembro de esa directiva y a la posibilidad de que algunas de sus disposiciones puedan surtir efecto directo vertical y ser invocadas sin necesidad de regulación interna».

Pero el efecto directo se relaciona con otro elemento definidor del Derecho Comunitario: su primacía. De este carácter se van a obtener como consecuencias, por una parte, la in-

(4) No hubo lugar a plantearse este problema con el Tratado de Adhesión, puesto que se hizo coincidir su entrada en vigor con la fecha de su publicación.

(5) De esta Sentencia, cuyo texto aparece en el libro *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* (Publicaciones del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 15), reproducimos un párrafo: «que, en consecuencia, el Derecho comunitario, independiente de la legislación de los Estados miembros, así como crea obligaciones para los particulares, está también destinado a engendrar derechos que entran en su patrimonio jurídico».

(6) El artículo 189 del Tratado predica que «el reglamento tendrá un carácter general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro».

(7) Véanse las págs. 75 y ss. del libro objeto de recensión.

aplicación de pleno derecho, desde su entrada en vigor, de toda disposición contraria de la legislación nacional y, por otra, la imposibilidad de que existan nuevos actos normativos, incompatibles con la normativa comunitaria.

Cuando la profesora MANGAS MARTÍN estudia la aplicación de los principios mencionados encuentra su fundamento en la superior consideración jerárquica de los Tratados y de los actos de las Instituciones comunitarias sobre el Derecho Nacional. Para ello da interesantes argumentos y aporta jurisprudencia del Tribunal Supremo, que reconoce el rango superior en algunas sentencias (8). Sin embargo, parece que puede tener cierta virtualidad la aplicación del principio de la competencia, en cuanto los efectos típicos del Derecho Comunitario podrían explicarse en función del mismo. No obstante, el problema dista de ser pacífico, en cuanto ambas concepciones cuentan con algunos obstáculos de difícil superación (9).

4. En otra parte del libro que comentamos se realiza un estudio del control de constitucionalidad del Derecho Comunitario, en sus dos vertientes, convencional y derivado. Respecto a los Tratados, parece perfectamente posible, conforme a nuestro sistema, que el Tribunal Constitucional pueda conocer de la conformidad de los mismos con la Norma Fundamental. Este control se ha producido, con referencia al Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en algunos países integrantes de la misma. No cabe duda de que nuestro Tribunal Constitucional puede revisar su conformidad con la Constitución por muy diversos medios, desde el control previo —art. 95 de la Constitución— hasta las variantes del control *a posteriori*, por vía directa —art. 161.1.*a)*— y por vía indirecta —art. 163—. Para MANGAS MARTÍN, lo importante es que si ese control se produce, se realice un examen global del Tratado y no se ciña el Tribunal a la consideración de los aspectos alegados por los recurrentes. Esta consideración, útil sin duda para conseguir la paz jurídica en las relaciones entre Derecho Nacional y Comunitario, convierte la intervención del Tribunal Constitucional en una actuación de oficio que sobrepasa sus atribuciones y límites, establecidos en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, puesto que la declaración de inconstitucionalidad sólo puede afectar a los artículos impugnados y a aquellos que estén conectados con los mismos.

Ante el evento de que el Tribunal Constitucional declarase la inconstitucionalidad de un Tratado, se produciría su nulidad interna, originándose una situación que abocaría al Estado a incurrir en responsabilidad internacional, de la que únicamente podría exonerarse mediante la denuncia del Tratado.

Otro aspecto merecedor de estudio es el conflicto entre norma de Dere-

(8) La propia autora reconoce que se trata de sentencias que versan sobre conflictos entre normas internacionales con normas de rango reglamentario, salvo la de 4 de noviembre de 1981 (Pte.: Paulino MARTÍN MARTÍN). Sin embargo, de la lectura de este fallo parece inducirse la aplicación del efecto derogatorio de la Constitución, en un problema de Derechos fundamentales que, por intervención del artículo 10.2 de la Constitución, se interpretará de acuerdo a la Declaración de Derechos Humanos y demás Acuerdos Internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

(9) En este sentido SORIANO manifiesta en su libro *Reglamentos y Directivas en la jurisprudencia comunitaria* (Editorial Tecnos, 1988, pág. 47), que «ni el principio de jerarquía ni, plausiblemente, el de competencia dan cuenta cabal de las coordenadas con las cuales explicar categóricamente esta fuente comunitaria, ya que la vinculación finalística de los poderes comunitarios impide fijar con claridad los ámbitos materiales de las Comunidades».

cho Derivado y Constitución, que no puede ser resuelto por el Tribunal Constitucional —según argumenta la doctora MANGAS MARTÍN—, examinando la conformidad del acto comunitario con la Constitución, pues la «pertenencia a la Comunidad Europea exige aceptar el sistema de protección jurisdiccional propio del orden comunitario en las esferas de las competencias cedidas». Esta consideración, razonada impecablemente por la autora y avalada por la jurisprudencia comunitaria, tiene como consecuencia la imposibilidad de que el juez pueda elevar una cuestión de inconstitucionalidad sobre una norma comunitaria, precisamente por la atribución a las Instituciones comunitarias del control jurisdiccional de los actos adoptados por los órganos de la Comunidad. Los mecanismos de defensa serán la impugnación directa de la legalidad, ante el orden judicial comunitario, de los actos del Consejo y de la Comisión, según lo previsto en los artículos 173 y 184 del Tratado, así como la posibilidad de que se pronuncie en vía prejudicial el Tribunal de Justicia de las Comunidades. Parece claro el monopolio de intervención de este Tribunal, declarado así en una jurisprudencia constante. Sin embargo, lo que ha ocasionado problemas ha sido la posible violación de derechos fundamentales, reconocidos en los textos constitucionales, por parte de los órganos comunitarios. En este sentido, los Tribunales Constitucionales europeos (10) han oscilado entre dos posturas: *a)* considerar que existen mecanismos que velan por el respeto de los derechos fundamentales dentro del sistema comunitario, y *b)* las afirmaciones tendentes a aceptar recursos en caso de infracciones de derechos fundamentales. En este sentido, la doctrina emanada del Tribunal Constitucional alemán es particularmente interesante. Así, la Sentencia de 29 de mayo de 1974 reconoce la obligación de aceptar la interposición de estos recursos, en tanto en cuanto «la Comunidad no se dote de un Parlamento democráticamente elegido y con atribuciones legislativas y ante el que los órganos comunitarios serían responsables políticamente y de un catálogo codificado de derechos fundamentales». Parece lógico pensar que en la atribución competencial otorgada a la Comunidad no se haya llegado al límite aberrante de permitir agresiones a lo que se ha llamado «núcleo esencial de la Constitución». La profesora MANGAS MARTÍN señala, acertadamente, la existencia de ese último límite que no se puede rebasar, en aras del respeto a esos valores superiores.

5. Otro problema que se suscita es el derivado de la aplicación del Derecho Comunitario en España. Araceli MANGAS MARTÍN parte del reparto de atribuciones ejecutivas entre Instituciones nacionales y comunitarias. La cuestión se complica cuando corresponde al Estado la competencia ejecutiva y éste, constitucionalmente, presenta una compleja distribución del poder. Esta situación interna no obsta que se siga considerando al Estado como sujeto responsable, independientemente del sujeto infractor. Así lo reconoce una reciente Sentencia del Tribunal Constitucional, 252/1988, de 20 de diciembre («BOE» de 13 de enero de 1989), en la que se resuelve un conflicto de competencias en el que se discutía a quién correspondía el nombramiento de los veterinarios oficiales en relación a la ins-

(10) El Tribunal Constitucional alemán, en su Sentencia de 22 de octubre de 1986, proclamó que el orden judicial comunitario satisface plenamente la exigencia de asegurar una protección de los derechos fundamentales contenidos en la Ley Fundamental. Véase en este sentido el artículo de Marco DARMON, *Juridictions constitutionnelles et droit communautaire*, «RTDE», núm. 2, 1988. En este trabajo se analiza la última jurisprudencia constitucional de numerosos países comunitarios.

pección de productos con destino a países de la Comunidad, y en el que se manifiesta que «son los órganos generales o centrales de dichos Estados, en tanto que responsables últimos de la ejecución de la normativa comunitaria, los obligados a comunicar a la Comunidad Económica Europea y a asumir ante ella el nombramiento o la designación de un veterinario oficial».

Pero, con independencia de los problemas competenciales, la profesora MANGAS MARTÍN apuesta por la colaboración activa de los Estados en la tarea ejecutiva, implicando, pues, en ella a los cuerpos de funcionarios estatales.

Cuestión sumamente interesante es la naturaleza del procedimiento que debe seguirse para cumplir las obligaciones comunitarias. A pesar de los problemas que plantea la intervención de las Cortes debido a la lentitud y a su carácter soberano, el poder legislativo se presenta como necesario en algunas ocasiones, sobre todo cuando se hace preciso efectuar la derogación de normativa nacional, incompatible con la comunitaria. En este sentido surgieron numerosos Decretos legislativos ocasionados por la Ley de Bases de Delegación al Gobierno, 47/1985, de 27 de diciembre. También hay que aludir a las correspondientes operaciones de delegación recepticia que realizaron las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña.

6. Sobre el papel de las Comunidades Autónomas y el Derecho Comunitario, destaca la posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas en las relaciones exteriores ante preceptos constitucionales como el artículo 149.1.3, 63.2, 93, 94 y 97. La autora considera que establecer el monopolio estatal de las relaciones exteriores supone un anacronismo, pues en las relaciones interestatales actuales confluyen numerosas materias que son responsabilidad de las Comunidades Autónomas. Pero es que a esta imposibilidad de participación se une la pérdida (11) competencial producida tras la adhesión, perfectamente legítima en función del artículo 93. De nuevo Araceli MANGAS MARTÍN emite un juicio de gran clarividencia, al mantener que la salida de competencias del ámbito autonómico ha de verse correspondida mediante posibilidades participativas. La instrumentalización de esta participación, fuera de los escasos ejemplos del Derecho comparado en que se permite la conclusión de Tratados a instancias no estatales, puede realizarse mediante la posibilidad de solicitar la celebración de Tratados, del deber de informar por parte del Estado antes de la celebración de los mismos y de su participación en el seno de delegaciones negociadoras.

La participación en la ejecución de Tratados Internacionales por parte de las Comunidades Autónomas ha tenido un diferente reflejo en los Estatutos de Autonomía. De este modo, la situación estatutaria va desde las Comunidades Autónomas donde no figura la competencia de modo expreso, a las siete donde no existe más que la competencia concretada en una mera ejecución administrativa, y otras siete que disfrutan de una competencia plena para ejecutar los Tratados en la competencia material que hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía. La duda se plantea sobre si es necesaria la previsión expresa para que la Comunidad Autónoma pueda ejecutar Derecho Comunitario Derivado. Se argumenta, como solu-

(11) Un ejemplo de la pérdida de competencias lo constituye la oposición entre la política comunitaria de estructuras agrarias y la de algunas Comunidades Autónomas. En este sentido, la Ley de Reforma Agraria andaluza penaliza la infrautilización de tierras, mientras que el Reglamento (CEE) núm. 1094/88 regula el incentivo del abandono de cultivos excedentarios.

ción, la utilización del artículo 150.2 de la Constitución a las Comunidades Autónomas que disfrutan de Estatutos más restrictivos o no contienen ninguna mención expresa, transfiriéndoles la competencia de ejecución plena del Derecho Comunitario.

7. Los sujetos encargados de velar por la aplicación del Derecho Comunitario son la Comisión y el Tribunal de Justicia de las Comunidades. La Comisión asume, según el Tratado constitutivo —art. 155—, la defensa del interés de la Comunidad, que se relaciona a su vez con la protección de la legalidad comunitaria. Las actuaciones de la Comisión van a materializarse de una forma indirecta —mediante su participación obligada en los procedimientos iniciados por los Estados o en las demandas de decisiones prejudiciales— o bien de modo directo, en cuyo caso la Comisión se halla legitimada para emitir directivas armonizadoras de legislaciones nacionales o para adoptar decisiones obligatorias. La Comisión, asimismo, podrá iniciar el procedimiento del artículo 169 del Tratado, que incluye una fase administrativa para culminar con la demanda ante el Tribunal de Justicia.

Dentro de las actuaciones ante el Tribunal de Justicia el reenvío prejudicial supone la mayor medida de control de la aplicación del Derecho Comunitario. No está de más recordar la máxima que anuncia que la Europa del futuro será la Europa de los jueces. De este modo el artículo 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad recoge el reenvío facultativo u obligatorio según sea o no la autoridad judicial la última instancia. Este reenvío tiene como finalidad principal la aplicación uniforme del Derecho Europeo, así como la organización de la cooperación judicial entre el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales, respetándose, además, la organización jurisdiccional autóctona, puesto que el Tribunal comunitario va a decidir sólo sobre el alcance de la norma comunitaria, sin valorar la nacional.

El libro comentado finaliza abundando en la necesidad de que el Estado, responsable final del cumplimiento de las obligaciones ante la Comunidad, pueda controlar la acción de las Comunidades Autónomas. En este sentido, se realiza un examen de los mecanismos legales y constitucionales con los que cuenta el Estado.

8. Hemos de decir, por último, que esta obra adquiere un papel fundamental para conocer el fenómeno del Derecho Comunitario y su incidencia en nuestro sistema jurídico. El tratamiento riguroso de las cuestiones y las soluciones propugnadas constituyen posturas clave, cuyo conocimiento se impone como inevitable para cualquier jurista que se aproxime a la realidad comunitaria.

Javier OLIVÁN DEL CACHO
Universidad de Zaragoza

MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián: *Derecho Administrativo Económico*, I, Ed. La Ley, Madrid, 1988, 504 págs.

1. Por muy enfático y estereotipado que suene, resulta inevitable afirmar que con el presente libro (y el segundo volumen, de anunciada aparición próxima) comienza en España la historia del Derecho Administrativo Económico. Porque, prescindiendo de monografías dispersas, cuanto se había escrito antes con carácter sistemático sólo puede calificarse de obra de «precursores» (en el sentido que luego se precisará).

Los mercantilistas —como subraya cuidadosamente el autor— fueron entre nosotros quienes primero se hicieron eco de un movimiento científico europeo que pretendía comprender lo que la economía de la guerra y

la posguerra estaba significando para el Derecho. Yo, personalmente, recuerdo las explicaciones que sobre estas cuestiones daba a sus alumnos Girón Tena, a finales de los cuarenta, en la Universidad de Valladolid, y que sus alumnos —y probablemente sus lectores— considerábamos como extravagancias de un profesor erudito. Los administrativistas se incorporaron mucho más tarde: al principio de manera casi intuitiva (VILLAR PALASÍ y el propio Sebastián MARTÍN-RETORTILLO) y luego, con ambiciones sistematizadoras, otros autores más jóvenes (MANZANEDO, HERNANDO, GÓMEZ-REINO, BAENA, Ramón MARTÍN MATEO, SOSA), cuyas obras nos parecen hoy tan lejanas —arrasadas por la evolución de los tiempos— y que, al *no haber tenido continuación*, merecen, como se ha dicho, la calificación (halagadora, aunque frustrante) de precursoras.

El camino abierto por la época del desarrollismo y por la creación de las Facultades de Ciencias Económicas fue cegado pronto por los cambios políticos y, sobre todo, constitucionales. De aquel período sólo nos quedan brillantes, y casi inútiles, monografías aisladas. Probando con ello, una vez más, la exactitud de una vieja condena: un precepto de la Constitución convierte bibliotecas enteras en historia. Al menos, si la Constitución refleja adecuadamente la realidad política y social. Porque si todo libro de Derecho depende del Ordenamiento Jurídico concreto (como éste depende de los condicionamientos ideológicos y de la realidad), nada hay tan sensible a estos factores como el Derecho Administrativo Económico; y tal es la actitud metodológica —modesta, pero eficaz— del libro del profesor MARTÍN-RETORTILLO.

Sea como fuere, la Constitución de 1978 fue un aguijón para la producción bibliográfica de los juristas españoles, quienes en muy poco tiempo han publicado obras estimables para la comprensión de un texto sibilino y quizás contradictorio; en cuyo movimiento han ocupado los administrativistas un lugar relevante, casi de protagonistas.

Pues bien, en el libro que se recensiona confluyen todas las corrientes aprovechables del pasado y del presente: su autor (acabamos de decirlo) es precisamente uno de aquellos escasos precursores de la época pasada y, además, fue el primero de su generación que se percató (aunque en su momento, por razones obvias, nadie le hiciera caso) de la trascendencia de los planteamientos constitucionales. Y, por otro lado, trienio tras trienio, ha venido publicando monografías jurídico-económicas con una tenacidad que demuestra por si sola que no se trataba de inquietudes coyunturales sino de una extraña vocación por cuestiones que, como él mismo ahora recuerda en palabras de PREDIERI, constituyen «el problema central del moderno constitucionalismo». Vocación nacida, sin duda alguna, en sus tiempos de Catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, y a la que ha seguido paradigmáticamente fiel.

En cualquier caso, ya tenemos los juristas españoles un Tratado de Derecho Administrativo Económico moderno, maduro y completo. Moderno, por su fecha, inspiración y bibliografía; maduro, por las condiciones de su autor (del que resulta imposible, en el estrecho marco de una recensión, hacer siquiera una enumeración de sus publicaciones especializadas), y completo, porque la obra se despliega ambiciosamente en dos volúmenes de gran extensión: el primero es éste que el lector tiene en sus manos, y el segundo será, conforme se anuncia, una «parte especial» de temática sectorial, que han escrito varios autores bajo la dirección de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, cuya experiencia en la dirección de obras co-

lectivas está ya más que acreditada en difíciles ensayos anteriores.

2. En este primer volumen se realiza un amplio tratamiento institucional de los temas más importantes de carácter general del Derecho Administrativo Económico. Y de agradecer es que el autor haya entrado directamente en ellos, ahorrándonos las tediosas e inútiles discusiones que suelen preceder a obras de este tipo, en las que se gastan y malgastan muchas páginas intentando precisar su objeto, contenido, antecedentes históricos —en su caso, autonomía— y tantas otras cuestiones, apasionantes por sí mismas, pero que con harta frecuencia no pasan de ser meras salvas de erudición. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO no es ajeno, naturalmente, tales cuestiones, pero las despacha con singular concisión, informando sobriamente del panorama doctrinal tradicional y de su estado actual; al tiempo que afirma con igual sobriedad, y elocuente contundencia, su propia postura.

Para el autor, el objeto del estudio del llamado Derecho Administrativo Económico es el Ordenamiento Jurídico regulador de la economía de un país y de un momento concreto. Un Ordenamiento en el que concurren disposiciones de naturaleza pública (y en primer término constitucionales) y privada y que condiciona sustancialmente la materia. Y que en cuanto Ordenamiento, es decir, en cuanto Derecho positivo, trasciende de la Política económica, de la Economía y, por supuesto, de la Política a secas.

Lo cual no significa que nos encontremos ante una obra de positivismo cerrado, sino ante la consecuencia lógica de una deliberada actitud metodológica. El profesor MARTÍN-RETORTILLO conoce como nadie los condicionamientos metajurídicos de las leyes, que no pierde jamás de vista; pero, aunque haya sido con no poco esfuerzo, ha evitado la tentación de caer en lo que antes se llamaba sociologismo y ahora crítica y voluntarismo políticos. Y sin que, por otra parte, se haya deslizado al extremo opuesto, o sea, a la mera tarea de analizar, interpretar y sistematizar las leyes vigentes en 1988. Ahora bien, como las leyes positivas, consideradas en sí mismas, parecen un caos ininteligible, el autor ha intentado construir con ellas un sistema coherente al insertarlas en el contexto de su aparición histórica concreta, que se encuentra cabalmente, en España como en Europa (y con independencia del color político de cada Gobierno), en un punto de reflujo de la marea intervencionista estatal, que ya empieza a ceder. Y este sistema se hace inteligible técnicamente con la ayuda de ciertos principios institucionales, que están en las normas, ciertamente, pero que únicamente pueden descubrirse y sistematizarse desde una perspectiva suprapositivista.

Con esta actitud —y sólo con ella— puede superarse la inevitable fugacidad de toda obra de Derecho Administrativo Económico. Es posible, y aun probable, que dentro de muy pocos años ya no estén vigentes las normas que en esta edición se manejan: tal es el destino de todos los libros jurídicos, y más todavía de los de Derecho Económico, en los que a la hora de corregir pruebas ya hay que alterar buena parte de las citas. Pero el sistema dibujado por el autor perdurará mucho tiempo y el lector podrá ir sustituyendo por sí mismo cada una de las piezas, sin alterar el funcionamiento del mecanismo. Porque los «principios» tampoco son inmutables, desde luego, pero resisten mejor el paso del tiempo y garantizan la coherencia de los sistemas. Quizás por esta razón insiste tanto el profesor MARTÍN-RETORTILLO en la perspectiva constitucional, que vertebra todo el Derecho Administrativo Económico en función estabilizadora del capricho de los legisladores.

3. El volumen se estructura, con armoniosa simplicidad y estilo clásico, en seis amplios capítulos. El primero es breve y de carácter introductorio, en el que se informa del Derecho Administrativo Económico y de la Constitución Económica, poniendo un énfasis especial en el Estado Social de Derecho. En el capítulo segundo se analizan pormenorizadamente los «principios económicos de la Constitución de 1978», intentando recomponer las aparentes contradicciones de los polémicos artículos 38 y 128 de la Constitución. Mientras que el capítulo tercero se dedica al estudio de «la libertad económica como libertad de empresa», insertando aquí «los cauces en que se formaliza la intervención administrativa en la actividad económica privada».

A partir de este momento se endereza el libro en un rumbo tradicional, exponiéndose pausadamente los problemas del «sector público», su organización, régimen jurídico y control, tanto en la Administración del Estado como en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, deteniéndose particularmente en los llamados entes de gestión (capítulo cuarto), de la «planificación económica» (capítulo quinto) y de «las técnicas de fomento» (capítulo sexto y último).

Por descontado que se echan de menos otros «temas institucionales». Pero no hay que olvidar el convencionalismo de cualquier distribución entre una «parte general» y una «parte especial» del Derecho. En el anunciado volumen II (que conjeturo habrá de tener varios tomos si la obra sigue siendo tan pormenorizada como lo que ya conocemos) irán apareciendo las cuestiones que de momento faltan. Y, probablemente, aquí aparecerá también el gran ausente de este volumen, es decir, el Derecho comunitario europeo.

4. El autor afirma en la primera página que la obra tiene una «finalidad docente». Pero habría que precisar este concepto para estar de acuerdo por completo con él. Docente es, en efecto, desde el momento en que «enseña», y mucho. No es docente, sin embargo, si por tal se entiende la finalidad de ilustrar a un puñado de estudiantes universitarios. Porque el libro va mucho más lejos. No se limita a informar y sistematizar con reduccionismo pedagógico, sino que analiza y problematiza cuanto toca. El profesor ha realizado un estupendo esfuerzo por objetivizar los tratamientos; pero ni la materia estudiada lo consentía ni es Sebastián MARTÍN-RETORTILLO jurista capaz de rehuir los desafíos de la realidad. No nos encontramos, pues, ante un muñeco anatómico para uso didáctico de alumnos, sino ante un ser vivo en el que se perciben los músculos abultados por la tensión del esfuerzo, y hasta en la piel han aflorado algunas llagas que la deliberada asepsia profesoral no ha logrado ocultar. Los tiempos no permiten otra cosa y el autor no quiere engañar a nadie. La formación y evolución del sistema del Derecho Administrativo Económico tiene un inequívoco componente político, que puede ser comprendido desde el Derecho, pero cuyas contradicciones —o, si se quiere, vacilaciones— es imposible resolver. Como todas las obras importantes, ésta es una obra «tensa»: un desafío entre la técnica jurídica y la voluntad política, entre el profesor que quiere permanecer mesurado y el ciudadano envuelto por las normas cotidianas. Al menos, yo lo he percibido así y como lector me he sentido implicado en esta lucha permanente, que el libro delata, entre las normas, la vida y la voluntad política. Porque con este libro —y éste es el mejor elogio que puedo hacer de él— no sólo se aprende y se comprende la materia, expuesta como está de manera sintética y magistral, sino que se abren en cada página caminos de reflexión

que cada uno tiene que recorrer en soledad en espera de tiempos más claros.

En una cosa, sin embargo, no puedo estar de acuerdo con Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, aunque, por descontado, respete su posición: en su declarado optimismo. El autor, como buen jurista, ve en el Derecho Económico (empezando por la Constitución) el mecanismo regulador de las ideologías y de las luchas sociales. Para el autor sería el mundo social un campo de batalla meramente animal si no existieran el Estado y sus normas, que aseguran la convivencia e impiden el aplastamiento del débil por el fuerte. La Constitución y las leyes suponen así las reglas de juego de cada momento, que garantizan la justicia social, por muy imperfecta que sea o pueda parecer. Y por ello, acorde con la mejor doctrina, magnifica la importancia actual de ese Derecho Administrativo Económico.

Yo no comparto esta actitud. Porque yo no veo un «juego» controlado por reglas estatales, sino una «lucha» desarreglada en la que el pretendido «árbitro» está implicado y no puede ser imparcial, incluso aunque quisiera serlo, porque es parte él mismo o partidario de alguno de los contendientes, que le tiene preso o, al menos, le hace partícipe de los beneficios resultantes. Una lucha de contradicciones insalvables, en la que el Estado adopta con harta frecuencia soluciones «arbitrarias». Y en la que los ciudadanos a veces son víctimas y a veces imponen con su fuerza o sus picardías sus propios dictados. Lo cual no significa, naturalmente, creer en la anarquía, predicar la demagogia o negar al Estado sus facultades: el Estado y sus leyes están, ciertamente, para cumplir la función que les imputa el profesor MARTÍN-RETORTILLO. Pero a mí me dejan más insatisfecho que a él las pretendidas normas de arreglo y sus resultados: así sucede hoy y así ha sucedido siempre, como ha puesto de relieve una parte importante de la bibliografía que él maneja. El Derecho Administrativo Económico es el rincón más «lúgubre» del oscuro mundo del Derecho. Aunque quizás por ello sean más de agradecer en él los intentos de clarificación.

Es evidente que al autor no se le ha escapado nada de esto; pero me parece ingenua su creencia en el dogma de que el Derecho Administrativo Económico es capaz de dominar el juego encarnizado de los conflictos sociales y de los abusos del poder. Porque, dejando aparte las «trampas de la realidad» a que acaba de aludirse, el problema consiste en determinar si tal función puede cumplirse con los instrumentos del Derecho, harto limitados por sí mismos. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO así se lo plantea con toda sinceridad: si la reacción jurídica ante las anomalías económicas ha de ser, por definición, rápida y contundente, ¿en qué medida es compatible esto con los principios informadores del Ordenamiento Jurídico y, sobre todo, con la libertad? Para el autor, la respuesta es afirmativa, aunque con la salvedad de que, precisamente por tales circunstancias, el Derecho Administrativo Económico ofrece determinadas singularidades que son imprescindibles para que pueda ser operativo. No hay, por tanto, contradicción entre este Derecho y la libertad individual; antes bien se complementan. El Derecho Administrativo Económico y el Derecho de las libertades actúan, en definitiva, como los brazos de una pinza que controla el Poder (y es curioso que hayan sido dos hermanos —Sebastián y Lorenzo— quienes en España han dedicado lo mejor de su inteligencia a cada uno de los brazos de esta pinza). Vistas así las cosas, las intenciones de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO —y la justificación de su obra y, en último extremo, de su optimismo radical— se explican

fácilmente: construir un Derecho Administrativo Económico con peculiaridades suficientes como para poder ser operativo, pero sin dejar de ser Derecho y, por ende, sin aplastar los derechos y las libertades individuales. Que así sea.

Alejandro NIETO

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Secretaría General Técnica): *Evolución de la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1989, 511 págs.

Como no podía ser menos, dadas las circunstancias políticas y sociales en que se ha ido consolidando el Estado de las Autonomías, y dadas las características de nuestro texto constitucional, la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito competencial ha sido amplia e intensa. Por ello, el Tribunal Constitucional ha tenido que intervenir con más frecuencia de la deseada para dirimir los conflictos ante él planteados, sin perjuicio de que, en ocasiones y cada vez con más asiduidad, se haya utilizado la vía menos costosa en todos los sentidos del pacto y la negociación.

De ahí, pues, el interés del libro que ahora se noticia, publicado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, competente por mandato legal en esta clase de temas, dentro de la Serie «Administraciones Territoriales», en la Colección «Informes y Documentos». El trabajo ha sido realizado por un equipo de funcionarios, bajo la dirección de Alberto PÉREZ CALVO, Director General de Régimen Jurídico en la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, dependiente del Ministerio antes citado.

La presentación del estudio corresponde a Joaquín ALMUNIA, Ministro para las Administraciones Públicas, que, tras señalar que «pasar de un modelo unitario y centralista a otro basado en las autonomías territoriales es una tarea compleja, llena de dificultades», recuerda que las tres vías utilizadas en los llamados «Estados compuestos» para dirimir los conflictos Estado-Entes territoriales son la fuerza o coacción, el recurso a instancias jurisdiccionales superiores y el pacto o negociación. Por lo que se refiere a España, la conflictividad ha sido notable en los años pasados merced a las causas arriba insinuadas, por lo que cualquier análisis valorativo o meramente estadístico sobre esta cuestión resulta de especial interés para juristas, constitucionalistas, políticos, sociólogos y, en general, personas interesadas por esta clase de temas.

El libro se divide básicamente en tres partes. La Sección Primera es una relación de los asuntos conflictivos resultantes de las disposiciones publicadas entre los años 1981 a 1987, con una serie de referencias que identifican cada uno de los conflictos a partir de unos cuantos datos (número compuesto de ocho dígitos, cada uno de los cuales tiene su propia significación; título de la disposición, motivo de la impugnación y resultado de ésta) que los autores han considerado como los más significativos; procediéndose a la agrupación de los citados asuntos conflictivos por Comunidades Autónomas. Dentro de dos grandes epígrafes como son, de un lado, Estado contra Comunidades Autónomas y, de otro, Comunidades Autónomas contra Estado, la Sección Segunda incluye en cada uno de ellos las impugnaciones pendientes de sentencia ante el Tribunal Constitucional y que se identifican a través de unos datos como son el número del conflicto, el demandante en el conflicto, el demandado, el procedimiento seguido ante el Tribunal Constitu-

cional, la norma en conflicto o discutida, los títulos invocados para la impugnación y una descripción sucinta del conflicto planteado. Y, finalmente, la Sección Tercera está dedicada a ofrecer al lector numerosos cuadros y gráficos estadísticos en los que, desde perspectivas diferentes, se trata de plasmar gráficamente el contenido de las dos Secciones anteriores.

Como remate de la obra se ha incorporado un Anexo en el que se referencian los conflictos resueltos desde el día 15 de junio de 1988, fecha tope de la investigación, hasta el 22 de noviembre de dicho año, fecha del cierre de la edición. Y también se inserta un Indice por materias con inclusión de los términos y palabras de mayor aplicación en el campo del Derecho Administrativo, Derecho Político, Derecho Constitucional y demás disciplinas directa o indirectamente relacionadas con la distribución de competencias realizada en la Constitución de 1978.

Vicente M.ª GONZÁLEZ-HABA

NIGRO, Mario: *Giustizia amministrativa*, 3.ª ed. (reimpresión, 1989), Il Mulino, Bolonia, 1983, 505 págs.

La recensión de una obra cuya primera edición vio la luz en 1976 y la tercera —objeto de las líneas que siguen— tiene seis años de vida, quizás exija alguna explicación. En mi descargo está la propia reimpresión del libro, realizada en el año en curso, lo que avala su actualidad; sin embargo, evidentemente, lo que anima este comentario es su contenido. En él, como se verá seguidamente, no se hace una exposición de la justicia administrativa italiana pegada al Derecho positivo, sino que, a partir de éste, el profesor NIGRO busca la armonización de los papeles a desarrollar por jueces y Administración en una sociedad a fines del siglo XX, a doscientos años de la Revolución Francesa y sometida a los dictados del texto constitucional aprobado en 1947.

La obra se divide en tres partes y cada una, a su vez, en varios capítulos. La primera, como su propio título anuncia, se refiere a aspectos generales tratados, respectivamente, a lo largo de seis capítulos. Para el autor, la subsistencia de una jurisdicción administrativa —jurisdicción, en cualquier caso, servida por jueces independientes— en Italia, halla su justificación en la relevancia política de las *litis* a ella sometidas, determinante de la forma de control de la actividad administrativa, control que procura tanto la satisfacción de los intereses objetivos de la sociedad como los de los sujetos individuales.

El libro también se hace eco de los principales sistemas de justicia administrativa, adoptando una clasificación con la que se distinguen aquellos en los que el control se ejerce meramente por la jurisdicción ordinaria (Inglaterra, EE. UU.; incluso, atenuadamente, Bélgica), aquellos en los que prevalece la jurisdicción administrativa (con especial referencia a Francia, Alemania y Austria) y, por último, los sistemas dualistas, cuyo único país adoptante es Italia. Lógicamente, éste ocupa en mayor medida la atención del autor, que analiza, en primer lugar, la situación previa a la unidad italiana, en la que con cronología diferente y con diversos matices, los Estados preunitarios acogieron el modelo napoleónico de justicia administrativa. Con la unificación, el control de la actuación administrativa toma rumbos diferentes; por Ley de 20 de marzo de 1865 quedan suprimidos los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos existentes, situándose la actividad de control en la jurisdicción ordinaria, que úni-

camente será competente para conocer de aquellas causas en que por efecto de un acto administrativo se ponga en cuestión un derecho subjetivo. La otra actividad de la Administración, la afectante a simples intereses, salió del control judicial, y éstos únicamente en vía administrativa, a través de la instrucción del procedimiento o mediante recursos jerárquicos, encontraron alguna tutela. A esta situación, ya en sí insatisfactoria, se unió una restrictiva interpretación —a la que no fue ajena la distinción entre actividad de gestión y de imperio—, por lo que en 1889, por Ley de 31 de marzo, se creó la sección cuarta del Consejo de Estado, con la residual competencia de decidir, cuando no lo fueran los órganos jurisdiccionales ordinarios, la anulación de los actos administrativos viciados de incompetencia, violación de ley o exceso de poder; con esta reforma entra en el ámbito jurisdiccional la tutela de los intereses legítimos de los ciudadanos. Por Ley de 7 de marzo de 1907 se creó la sección quinta del Consejo de Estado, también con funciones de control jurisdiccional sobre la actividad administrativa, y la *Adunanza Plenaria,* en aquel momento con el encargo de resolver los conflictos entre las dos secciones (IV y V). Posteriormente, en 1923 (Ley de 30 de diciembre), además de abolir el reparto competencial entre estas secciones, llegando a conocer de los mismos asuntos, atribuye a la jurisdicción administrativa el conocimiento de determinadas actuaciones de la Administración al margen de la tradicional distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos. Ya en 1948 se añade una nueva sección, la sexta, también con competencias de control jurisdiccional. La aprobación de la Constitución influye notablemente en el papel a desarrollar por la justicia administrativa, y a su exposición, como antes se advirtió, dedica el autor buena parte de sus esfuerzos; bástenos ahora, sin embargo, señalar que la norma fundamental constitucionaliza la doble jurisdicción, ordinaria y administrativa, a que se halla sometida la actuación de la Administración, también sobre la base de la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos. La última Ley que afecta con intensidad a la jurisdicción administrativa es de 1971, de 6 de diciembre; por ella quedan erigidos los Tribunales Administrativos Regionales, concebidos como órganos jurisdiccionales de primera instancia, y el Consejo de Estado, tres de sus secciones, se convierten en jueces de apelación. Se ha indicado ya que, además de esta jurisdicción, hay que tener en cuenta que la ordinaria también conoce de la actuación de la Administración cuando la *litis* tiene su origen en la supuesta vulneración de derechos subjetivos.

Particularmente sugestiva es la construcción que ofrece NIGRO sobre un concepto capital en el orden jurídico-administrativo italiano: el interés legítimo; superando una concepción tradicional, defensora de una tutela ocasional e indirecta de los intereses legítimos por el ordenamiento jurídico, mantiene, sí, una íntima vinculación entre las funciones que tiene legalmente encomendadas la Administración y las situaciones jurídico-privadas (intereses legítimos), pero esta vinculación, en el marco de su tesis, considera que el interés legítimo también habilita a su titular para influir en el ejercicio del poder administrativo, es decir, a lo largo del procedimiento o mediante la interposición de recursos administrativos (de oposición, dirigidos a la misma autoridad que dictó el acto, jerárquicos y recurso extraordinario dirigido al Jefe de Estado).

De distinta naturaleza son los remedios jurisdiccionales, a interponer y resolver por la jurisdicción ordinaria, en unos casos, y ante la justicia administrativa, en otros; junto a ellas

subsisten ciertas jurisdicciones especiales, pese a su difícil compatibilidad constitucional. Puede uno imaginarse la importancia que tiene en un sistema dualista de control jurisdiccional de la actividad administrativa el reparto de las causas; en unos casos obedece al designio expreso del legislador, pero en la mayoría de los casos, a partir de los datos aportados por el Derecho positivo, se decide en atención a criterios jurisprudenciales trabajosamente alumbrados en perceptible evolución; desde un inicial reparto basado en el *petitum* (anulación del acto-juez administrativo, petición de condena a la Administración al resarcimiento del daño producido por el acto-juez civil) al diseñado a partir de la *causa petendi*, es decir, la situación jurídica deducida (derecho subjetivo o interés legítimo), lo que, obviamente, exige enfrentarse con el nada fácil compromiso de resolver cuándo se está en presencia de un derecho subjetivo o de un interés legítimo; a ello ha atendido la jurisprudencia manteniendo que el mal uso de una potestad por la Administración hace nacer un interés legítimo, contrariamente al ejercicio de un poder existente por parte de la Administración, que hace del particular titular de un derecho subjetivo. Los posibles conflictos entre las dos jurisdicciones, o incluso entre alguna de ellas y la propia Administración, cuando se dude de la competencia administrativa o jurisdiccional, quedan sometidos a un sistema de verificación, oficialmente de carácter jurisdiccional (particular importancia de la Corte de Casación), después de una larga evolución; la subsistencia, no obstante, de este sistema de resolución de conflictos ha sido criticada, argumentando que éstos han de resolverse en el marco del propio proceso jurisdiccional donde se ventila la cuestión de fondo, pues «los límites entre legitimidad y mérito, entre situaciones protegidas y no protegidas, pueden ser conocidos sólo mediante el ejercicio de la jurisdicción» (CANNADA BARTOLI).

De la doble jurisdicción a que está sometida la actuación de la Administración, como se ha visto, la ordinaria se ocupa de controlar aquella que incide en derechos subjetivos de los particulares. Sus límites son notables: sólo conoce de los efectos del acto en relación al objeto deducido en juicio, no pudiendo revocar o modificar el acto; de ello se ha derivado el limitado alcance de las sentencias: declaración de ilegitimidad del acto y condena a la Administración al pago de dinero como resarcimiento de daños. Los principios constitucionales, no obstante, se han hecho notar, ampliando sensiblemente el contenido de aquéllas, posibilitando todo tipo de condenas a la Administración, no sólo al pago de dinero, sino a dar cosas diversas, realización de una obra o su demolición...; con carácter general, lo que ahora tampoco puede hacer el juez civil es sustituir a la Administración en la emanación del acto administrativo, prohibido al juez civil; se consigue mediante petición a las autoridades administrativas competentes y, en su caso y como forma general, mediante el llamado *giudizio di ottemperanza* ante el Consejo de Estado, el cual debe ordenar a la Administración los comportamientos tendentes al cumplimiento de la sentencia, e, incluso, sustituyendo a la propia Administración.

El otro núcleo de control jurisdiccional de actuación administrativa lo realiza la jurisdicción administrativa sobre la base de los intereses legítimos. Alumbrada en 1889, esta jurisdicción nace para tramitar y resolver un proceso típicamente impugnatorio frente a actos administrativos; el objeto del proceso versa sobre la anulación del acto; las partes son el recurrente, la Administración, los contrainteresados y otros posibles intervinientes (favorecidos o perjudicados

por el acto). Mayor interés tiene detenerse, aunque sea brevemente, en el contenido de la sentencia; de una consideración tradicional del proceso impugnatorio que vincula a aquélla a la posible declaración de ilegitimidad del acto, la doctrina, e incluso la jurisprudencia, ha pasado a mantener, como posible contenido de la sentencia, además de la anulación del acto, el restablecimiento de la situación anterior al acto y la vinculación negativa de la Administración sobre la reproducción del acto con los mismos defectos. Con todo, el proceso de impugnación, principalmente si se precisa en su configuración tradicional, está en crisis; la razón fundamental está en la necesidad de que la sentencia no se limite a eliminar el acto, sino, además, a identificar el correcto modo de ejercicio del poder. Para atenuar la rigidez del juicio de impugnación, jurisprudencialmente se han creado los llamados *processi d'accertamento*, cuyo objeto no es propiamente la declaración de nulidad del acto, sino conocer de las relaciones jurídicas entre las partes y situaciones jurídicas controvertidas de ellas derivadas; el pronunciamiento del juez en estos procesos puede ser meramente declarativo o de condena, en función, entre otras, de las pretensiones de las partes.

Los capítulos trece y catorce, al igual que los dos anteriores, forman parte de la tercera y última parte del libro; el primero de ellos, en dos epígrafes, expone pormenorizadamente las fuentes normativas del proceso administrativo —dilatadas en el tiempo y múltiples, según se ha visto de forma sumaria anteriormente—; en el segundo, los principios generales del proceso administrativo —acusatorio, instancia de parte, contradictorio, concentración, oralidad, colegialidad— encuentran adecuada explicación. El capítulo catorce trata de la organización, distribución territorial y pronunciamiento del juez administrativo.

Ya se ha señalado el tendente fortalecimiento del juez administrativo a la hora de dar contenido a las sentencias; desde la inicial e incontrovertida posibilidad anulatoria, la sentencia acumula otros efectos: la eliminación de las situaciones de hecho o de derecho creadas por el acto administrativo o por el comportamiento declarado ilegítimo, e incluso la vinculación de la sucesiva actuación de la Administración en el ejercicio de sus potestades, llegando, más allá de la prohibición de dictar otro acto en sentido idéntico al declarado ilegal, a imponer la forma en que debe ser ejercitado el poder.

También las sentencias dictadas por órganos de la justicia administrativa, en caso de inejecución por parte de la Administración, han de cumplirse mediante el *processo di ottemperanza*. Este juicio, que supone una quiebra a la rigurosa configuración del principio de separación de poderes, tiene una naturaleza mixta, de cognición y de ejecución, en cuanto que, aun dirigiéndose institucionalmente a este último fin, no carece en absoluto de matices propios de la cognición, toda vez que puede completar la declaración realizada en el juicio declarativo; en cualquier caso, su objeto es la verificación del incumplimiento administrativo y la adopción de las medidas tendentes al cumplimiento de la sentencia firme (intimidación, compulsión, represión, sanción y sustitución).

El libro concluye con un capítulo, el dieciséis, dedicado a la doble instancia jurisdiccional, que la Ley de 6 de diciembre de 1971, a la vez que instituye los Tribunales Administrativos Regionales, generaliza. La apelación en favor del Consejo de Estado goza de los tradicionales rasgos que la caracterizan (carencia de límites en los vicios que en el segundo juicio se pueden hacer valer, plenitud

de conocimiento de la causa por el juez *ad quem*). Igualmente, el Consejo de Estado es el destinatario de un proceso de tipo casatorio en relación a sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos Regionales; sus pronunciamientos pueden limitarse a anular la sentencia impugnada y reenvío de la causa al juez *ad hoc* cuando aprecie vicio de forma en el procedimiento o sentencia o bien rechace la incompetencia declarada por aquél; la anulación de la sentencia del primer juez puede que no exija reenvío cuando el Consejo de Estado aprecie defecto de jurisdicción o competencia del juez *ad hoc* o alguna causa impeditiva o extintiva del juicio ya sustanciado.

Es posible que el sumario comentario de esta obra del profesor NIGRO proporcione al lector una idea de su importancia; a su amplia extensión se une, sobre todo, la línea de progreso que marca, situando a los jueces en óptimo lugar para resolver, no sólo en la forma, sino sustancialmente, las causas de que conocen y en las que es parte la Administración.

Tomás QUINTANA LÓPEZ

PÉREZ LUQUE, Antonio: *Personal temporal de las Corporaciones Locales*, Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1989, 363 págs.

PÉREZ LUQUE, Secretario de Administración Local de categoría superior, se enfrenta al esclarecimiento de una temática no caracterizada precisamente por su sencillez y racionalidad normativas. Nos estamos refiriendo al *status* jurídico-legal que es propio del colectivo local que, en sus servicios a Ayuntamientos y Diputaciones, no goza de la cualidad de estable, permanente o fijo.

Para el autor, el personal temporal local está integrado por cuatro contingentes como son los funcionarios interinos, los contratados laborales temporales, el personal eventual y, como sector menos significativo, los contratados administrativos para realizar trabajos específicos y concretos no habituales de carácter excepcional. Respecto de cada uno de ellos, PÉREZ LUQUE hace una exposición detallada y muy explícita, analizando sus principales aspectos que inciden en la conformación de su peculiar situación jurídica. Así, a través de los correspondientes epígrafes y apartados, desarrolla su legislación, naturaleza jurídica, objeto, sujeto, procedimiento selectivo, retribución y otros temas de interés que, debidamente sistematizados y ensamblados entre sí, permiten obtener un cuadro global del régimen jurídico propio de cada uno de los cuatro colectivos antes mencionados.

Previamente, el autor describe con brevedad las vicisitudes seguidas por este personal al hilo de una legislación que tiene su punto de arranque en el Reglamento de Funcionarios Locales de 1952 y su culminación en la Ley de Medidas de 1984. Y en el tramo final de la obra se incluyen diversos modelos de formularios y los textos, completos o parciales, de las normas que afectan a esta clase de personal. Son un total de veintitrés disposiciones, de rango legal diverso, que contienen preceptos o mandatos aplicables al mismo y que, por ello, interesa facilitar su conocimiento y utilización.

De esta manera, el autor ha construido un libro interesante, cargado de actualidad, sobre colectivos que, con frecuencia, no dejan de plantear problemas serios de gestión y administración merced, en gran parte, a la existencia de una legislación dispersa, inconexa e insuficiente. En el preámbulo llega incluso a hablar de un Estatuto de personal temporal

que ayude a superar estas deficiencias y a llenar tantas lagunas como existen. No deja, en todo caso, de ser una paradoja que PÉREZ LUQUE pida un Estatuto como el acabado de citar cuando, todavía, no existe en nuestro país un Estatuto de Personal Fijo o Permanente. Las muchas promesas hechas en torno a éste han quedado en puras palabras, y no parece que el legislador esté por la labor de aprobar en fecha inmediata los dos Estatutos referenciados.

Vicente M.ª GONZÁLEZ-HABA

ROEHRSSEN, Guglielmo: *La giustizia amministrativa nella Costituzione*, Ed. Giuffrè, Milán, 1988.

I

Entre la abundantísima literatura jurídica italiana surgen a menudo obras que, sin duda, merecen un comentario para el lector español. Una de ellas es *La giustizia amministrativa nella Costituzione*, del recientemente fallecido Juez de la *Corte Costituzionale* Guglielmo ROEHRSSEN. Y digo que merece especial atención por una serie de razones, que paso a exponer brevemente. Porque versa sobre un tema, como es el de la relación entre la Constitución y el Derecho administrativo, que nunca acaba de agotarse. Porque recoge el fenómeno de la jurisprudencia constitucional como fuente del Derecho. Porque se enmarca dentro de una transformación —de *refonte complète* habla la más avanzada doctrina francesa, y de cambio sustancial la califica GARCÍA DE ENTERRÍA (*La crisis del contencioso francés: el fin de un paradigma*, «REDA», núm. 58, pág. 165; ahora, en *Hacia una nueva justicia administrativa*, Cívitas, Madrid, 1989, pág. 69)— de la justicia administrativa cuyo camino es aún inncierto. Porque su autor fue durante años Consejero de Estado y, posteriormente, Juez de la *Corte Costituzionale* y, por lo tanto, participó activamente en la creación jurisprudencial de las reglas del contencioso italiano. Y, en fin, porque puede ilustrar a nuestra doctrina (y, por qué no, a nuestros jueces) sobre posibles respuestas dadas desde la interpretación de la Constitución a los problemas más graves y antiguos de la justicia administrativa.

Como acabo de decir, Guglielmo ROEHRSSEN había sido, a partir de 1944, Consejero de Estado (era Presidente Honorario) y, desde 1976, era Juez y Vicepresidente de la *Corte Costituzionale*. Su obra abarca desde *I lavori pubblici*, Zanichelli, Bolonia, 1956 (tema que trató en muchas ocasiones, siendo fundador y Director de la prestigiosa revista «Rassegna dei Lavori Pubblici»), y *I contratti della Pubblica Amministrazione*, Zanichelli, 1959, a las recientes *La giustizia amministrativa in Italia*, Rassegna dei Lavori Pubblici Editrice, Roma, 1984, y el artículo «La Corte Costituzionale e il diritto amministrativo» (publicado en las Actas del *XXX Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Giuffrè, Milán, 1987, así como las revistas «Diritto e Società», 1985, página 5, y «Parlamento», núms. 1 y 2, 1985), que es una suerte de anticipo del libro recensionado. Libro publicado póstumamente (su autor falleció en noviembre de 1987) que, en suma, representa una inigualable visión de la justicia administrativa en clave constitucional escrita por un administrativista de prestigio que fue miembro de los más altos tribunales italianos.

El estudioso que esté en contacto más o menos estrecho con la literatura jurídica italiana conocerá bien el momento actual de creciente interés por el tema de la justicia administrativa. Desde la etapa 1955-1965,

con las obras de ZANOBINI, PIRAS, GUICCIARDI, LESSONA, CANNADA-BARTOLI, etcétera, no se conocía tal florecimiento de publicaciones sobre el contencioso como el que se viene dando desde, aproximadamente, el año 1980. Fenómenos como el denominado *giudizio di ottemperanza* (tardía pero claramente expuesto al lector español por Carmen CHINCHILLA en su artículo *La ejecución de sentencias en el Derecho italiano: el giudizio di ottemperanza*, «REDA», núm. 53, página 427), o la figura del comisario *ad acta*, o incluso el viejo problema del objeto del recurso contencioso-administrativo (con las recientes aportaciones de GIACHETTI, ABBAMONTE, CAIANIELLO y el gran renovador —y gran crítico— de la justicia administrativa italiana, el profesor Mario NIGRO, fallecido hace pocos meses), están siendo estudiados a fondo por la doctrina, demostrando una vez más que el control jurisdiccional de la Administración es la piedra de toque de la disciplina del Derecho administrativo.

Pues bien: en el libro, ROEHRSSEN recoge algunas de las mejores y más recientes opiniones acerca de los males (de sobra conocidos) y las posibles soluciones al contencioso-administrativo, pero siempre, como escribe CAIANIELLO en el prólogo, «*interpretando la leggi sulla giustizia amministrativa alla luce dei principi costituzionali che considerano gli istituti ad essa relativi quali istrumenti per assicurare in concreto la tutela di interessi individuali sostanziali giuridicamente qualificati*» (pág. VI).

Y es que debo decir, de entrada, que interpretar y reestructurar la justicia administrativa en clave constitucional me parece la aportación más importante de la obra, lo que la distingue de gran parte de la literatura sobre el contencioso-administrativo y lo que constituye, sin duda, el elemento transformador más moderno para llevar a la práctica el *nuevo paradigma* que con tanta brillantez ha descrito el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (op. cit., *passim*).

II

Pasemos ya a una breve descripción y comentario del contenido del libro, cuyos 17 breves capítulos pueden ser agrupados, a efectos expositivos, en cuatro partes:

— la primera (caps. 1 y 2) nos presenta el tema, recalcando el «valor constitucional de la justicia administrativa»;

— la segunda (caps. 3 a 9) hace referencia a los principios constitucionales del contencioso y a los aspectos básicos de su regulación en el texto constitucional (órganos, tutela judicial, remedios, etc.);

— la tercera (caps. 10 a 16) contiene un análisis pormenorizado de los artículos constitucionales (100, 103, 113, 123 y 125) que se refieren al contencioso-administrativo y a sus especialidades (*Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana* y régimen especial de la región de Trentino-Alto Adige);

— y la cuarta (cap. 17), a modo de breve conclusión.

De los dos capítulos introductorios que componen la primera de las cuatro partes últimamente esbozadas, yo destacaría, por lo que puedan tener de novedoso para el lector español, tres temas: la idea de ROEHRSSEN acerca de la «imparcialidad» de la actuación administrativa (ya apuntada en su artículo «La Corte Costituzionale e il diritto amministrativo»; *Diritto e Società*, 1985, pág. 32), y consistente en hacer de ella el punto de equilibrio entre potestades administrativas y derechos de los ciudadanos; su concepción del término *difesa*, que vendría a equipararse a nuestra «tutela judicial efectiva», y su defensa

de la especificidad de la problemática de los Tribunales administrativos respecto de los ordinarios, basada en que «*il problema della giustizia nei rapporti con la pubblica autorità è stato sempre distinto da quello della giustizia in generale*» (pág. 15).

La segunda tanda de capítulos entra de lleno en lo que constituyen los temas fundamentales de la justicia administrativa en la Constitución, comenzando por el propio concepto de justicia administrativa. Tras recoger la tradicional distinción entre justicia administrativa en sentido material o sustancial, haciendo referencia «*non tanto all'organo del quale si parla* —se refiere al Consejo de Estado— *quanto al contenuto materiale della giustizia*» (pág. 19), y justicia administrativa en sentido orgánico o procedimental, el autor entra a examinar la competencia (o, mejor, el tipo de competencia) de los dos órganos de justicia administrativa mencionados en el artículo 100 de la Constitución: la *Corte dei Conti* y el *Consiglio di Stato*. El primero, como es sabido, es competente para enjuiciar el contencioso sobre «materias de contabilidad pública» (recientemente precisadas por la sentencia constitucional de 17 de noviembre de 1982, núm. 185), con la salvedad de la materia tributaria y de la contabilidad de los «entes públicos económicos».

Y en cuanto al Consejo de Estado, su competencia se determina —al igual que la de los tribunales administrativos de primera instancia, los TAR— sobre la base de la clásica distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos. ROEHRSSEN, contrariamente a la doctrina más moderna (NIGRO, CAIANIELLO, MERUSI: este último habla de «callejón sin salida»), defiende la validez de la distinción entre estas dos posiciones jurídicas del ciudadano (*«uno degli elementi essenziali del nostro diritto amministrativo»*, pág. 31) y sostiene que «*la distinzione esiste nelle cose, si potrebbe dire in natura*» (pág. 31). El autor estudia las posiciones del legislador, de la jurisprudencia y de la *Corte Costituzionale* respecto de tal distinción, afirmando que ni el legislador (ni, en gran medida, el intérprete de la Constitución) es competente para precisar el contenido de ambos conceptos: «*la definizione dei concetti, la precisazione degli elementi costitutivi delle due figure è compito esclusivo della giurisprudenza, coadiuvata dalla dottrina, e non compito del legislatore, neppure costituzionale, il quale non può invadere, e comunque non ha invaso, campi che non sono suoi*» (pág. 32). De este modo ROEHRSSEN se suma a las voces que en su día criticaron el proyecto de Ley sobre justicia administrativa de 1985 por querer precisar (incluso recogiendo las líneas maestras de la jurisprudencia del *Consiglio di Stato*) el contenido de derechos subjetivos e intereses legítimos, en especial en dos de los temas más complejos del contencioso italiano: los denominados intereses difusos y el mecanismo de la *doppia tutela;* es más, no parece ver en la dualidad de jurisdicciones (y en la limitación de las facultades de uno y otro juez) un inconveniente (inconvenientes que sí refleja Carmen CHINCHILLA en el artículo anteriormente citado, y que se traducen en que, para obtener una satisfacción absoluta de sus pretensiones, el ciudadano ha de acudir sucesivamente a las dos jurisdicciones, la administrativa y la ordinaria, pues la primera anula el acto, pero no puede condenar a la Administración a una indemnización de daños y perjuicios, y la segunda no anula el acto —se limita a «desaplicarlo»—, pero sí puede resarcir el daño; en palabras de MERUSI —*L'ingiustizia amministrativa in Italia*, Il Mulino, Bolonia, 1986, página 37—, «*ci vuole due giudizi per arrivare al risultato conseguibile con uno solo*»), sino más bien un acierto: «*la presenza necessaria di questa bi-*

partizione non può non significare conseguenzialmente una qualche differenziazione nelle norma poste a guarentigia delle due posizione soggettive, che, come si è detto, presentano caratteri diversi» (pág. 37).

Tras un capítulo dedicado a los recursos administrativos (que se estudian en la obra respondiendo a la idea amplia o material de justicia administrativa) se analizan los principios constitucionales de la justicia administrativa, y más que a principios propiamente dichos se hace mención del contenido del concejto de «justicia»: «*in altri termini si vuole, in sede costituzionale, che la legge ordinaria realizzi un sistema di giustizia effettiva e concreta*» (pág. 55) —nótese que se utiliza el término «efectiva», que no aparece en la Constitución italiana, pero que ha sido destacado por la jurisprudencia de la *Corte Costituzionale*—. Y, respecto de la actuación «justa» o «injusta» de la Administración, se dice que «*si vuole che la Pubblica Amministrazione operi sempre secondo giustizia, anche quando non venga in conflitto con posizioni soggettive qualificate. Ed allora sembra del tutto evidente che l'art. 100 prevede che possano, forse debbano essere posti in essere istituti i quali tendano non soltanto a garantire l'osservanza della legge (nel qual caso si fa riferimento alle posizioni soggettive dei singoli), ma anche la osservanza di quelle altre regole, di quegli altri principi che pure devono presiedere alla vasta e complessa attività amministrativa, come l'equità, l'opportunità e che vogliono dare attuazione ai principi costituzionali dell'art. 97 con le dizioni generali di "imparzialità" e "buon andamento"*» (pág. 56). Sepa el lector disculpar tan larga cita, pero me ha parecido importante hacerla para recalcar cómo la doctrina y la jurisprudencia italianas han ido sacando punta al escueto artículo 97 para aproximarse a la completud de nuestro artículo 103.

Se analizan a continuación los diversos artículos constitucionales que disciplinan la justicia administrativa (100, 103, 113, 125), extrayendo de su interpretación conjunta una serie de conclusiones que llevan al autor a sostener que «*la Costituzione mostra di avere avuto una visione completa ed insieme vasta della giustizia nella Pubblica Amministrazione, sì da abbraciare tutti gli aspetti dell'azione amministrativa tanto se tocchi quanto se non tocchi in maniera diretta le posizioni dei singoli*» (pág. 60), regulación completa y autosuficiente con la que no se muestra del todo de acuerdo gran parte de la doctrina italiana, para la cual dicha regulación «completa y vasta» no estaría en la Constitución, sino en la práctica política y administrativa real —por lo general, bastante distinta de las previsiones constitucionales— o, como mucho, en la jurisprudencia... Lo cierto es que, con respecto a la estructura básica de principios y de organización de la justicia administrativa, ROEHRSSEN se muestra poco proclive a salirse del modelo recogido en la Constitución; por ejemplo, contestando a NIGRO —que en un conocido artículo del año 1983, titulado *E ancora attuale una giustizia amministrativa?* («Foro Italiano», 1983, V, 249), había defendido la aproximación de los procesos ordinario y administrativo cuando se actuase contra la Administración prestadora de servicios públicos, así como la pérdida de validez general (que no puramente instrumental) de la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos como criterio delimitador de la competencia jurisdiccional de los tribunales—, insiste en la validez de las bases históricas y constitucionales de la justicia administrativa italiana y, especialmente, en la partición entre derechos subjetivos e intereses legítimos: «*non ci si allontani dalla regola costituzionale della distinzione fra diritti soggettivi ed interessi legi-*

timi, che costituisce il cardine costituzionale della giustizia amministrativa, sopratutto se si tiene conto cha questa distinzione non ha nulla di artificioso, come pure abbiamo tentato di demostrare, e che non si può prescindere dalla loro differenza nel regolamentare la materia» (pág. 59).

El artículo 113 de la Constitución italiana, eje de la regulación de la justicia administrativa en sede constitucional, es analizado en el capítulo 9, destacando los siguientes aspectos:

— El problema de la tutela judicial contra los actos materialmente administrativos emanados de órganos constitucionales (que, curiosamente, en italiano no encuentra unanimidad a la hora de afirmar su total control jurisdiccional).

— La inclusión, en los aspectos básicos o «constitucionales» del contencioso, de figuras —no recogidas en la Constitución— como la tutela cautelar o el *giudizio di ottemperanza*. Respecto de la primera, cabe destacar la sentencia de la *Corte Costituzionale* de 28 de junio de 1985, núm. 190, que declaraba inconstitucional el artículo 21 de la Ley 1034/71 —creadora de los TAR y reguladora del procedimiento ante ellos— por el motivo que limitar la tutela cautelar a la sola suspensión de la ejecutoriedad del acto impugnado no es compatible con la tutela «efectiva y concreta» de los derechos del ciudadano (tomen buena nota nuestros jueces...), y en cuanto al *giudizio di ottemperanza*, tan sólo recordar que fue precisamente la *Corte Costituzionale* quien le dio respaldo expreso (en concreto, a la figura del comisario *ad acta* como órgano del juez de la ejecución y encargado de la misma) en la conocida sentencia de 12 de mayo de 1977, número 75, iniciando una evolución jurisprudencial (el *giudizio di ottemperanza* no se encuentra regulado en las leyes del contencioso italiano) que constituye una de las creaciones más espectaculares (y eficaces) de la siempre fértil judicatura italiana.

III

El tercer grupo de capítulos (10 a 16) comprende un análisis pormenorizado de las reglas constitucionales de la Justicia administrativa, de entre las cuales yo destacaría:

a) La posición del *Consiglio di Stato*, tema clásico en la doctrina italiana, como órgano auxiliar de la Administración (pues así reza la sección III del título III de la Constitución italiana) y como órgano consultivo (art. 100).

b) La otra función de este órgano como cabeza de la jurisdicción administrativa (art. 103) en lo referente a intereses legítimos y, en las materias de la denominada jurisdicción exclusiva, también respecto de los derechos subjetivos. De todo ello deduce ROEHRSSEN, con una seguridad que, como ya dije, no suele compartir un importante sector de la doctrina italiana, que *«il giudice amministrativo in quanto giudice degli interesse legittimi, e cioè nell'esercizio della giurisdizione generale di legittimità, è giudice generale ed ordinario* (pág. 119), y que *«il giudice amministrativo è, invece, giudice speciale quando giudica su diritti ed ha la c. d. giurisdizione esclusiva»* (pág. 120). Además de al tema organizativo (estructura orgánica de la jurisdicción administrativa), el autor dedica algunas páginas a estudiar cuáles pueden ser los «otros órganos de justicia administrativa» que menciona el artículo 103, y en concreto a la discusión acerca del carácter jurisdiccional o administrativo de la sección disciplinar del *Consiglio Superiore della Magistratura*, creado por la Ley de 24 de marzo de 1958, núm. 195. Y termina el análisis del artículo 103 con una defensa

del papel de la *Corte dei Conti* y de su carácter de «jurisdicción especial», puesto que, en opinión de ROEHRSSEN, lo son todos aquellos tribunales en cuyo ámbito jurisdiccional no se utiliza como criterio competencial la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos, base histórica y constitucional (y todavía vigente, como vimos) de la justicia administrativa italiana (en contra de la tesis, por ejemplo, de Vittorio BACHELET, que considera a todos los órganos jurisdiccionales mencionados en el artículo 103 —*Consiglio di Stato, Corte dei Conti*, tribunales militares y «otros órganos de justicia administrativa»— como «jurisdicciones ordinarias»).

c) La tutela jurisdiccional contra los actos de la Administración, y en concreto el residuo histórico de la prohibición para el juez civil u ordinario de anularlos (art. 4 de la Ley de 20 de marzo de 1865, núm. 2248 all. E, de abolición del contencioso-administrativo), constituye el tercer párrafo del artículo 113 de la Constitución, analizado en el capítulo 12. Dicha prohibición es una herencia histórica del principio de división de poderes que algunos autores (NIGRO) consideran derogada, y cuya vigencia sigue defendiendo ROEHRSSEN (página 130). El autor insiste en la anulación del acto como único medio, en principio, de tutela judicial (pág. 133), así como en la habilitación legislativa para, apoyada en el artículo 113, establecer mecanismos distintos a la simple anulación, como la anulación del acto por jurisdicciones como la penal, diversas de la administrativa (pues, como se ha dicho, el juez civil u ordinario no puede hacerlo, sino tan sólo desaplicarlo), u otros remedios judiciales (que ROEHRSSEN omite concretar, pero que la mejor doctrina en lo que al contencioso se refiere —NIGRO, CAIANIELLO, GIACHETTI, VIRGA— sí ha precisado: condenas de hacer, medidas cautelares «activas», posibilidad del poder de sustitución frente a la Administración inejecutante, etc.), pero siempre, insisto, dentro del marco constitucional y de su interpretación (que, en general, y salvo excepciones como el *giudizio di ottemperanza*, ha consagrado una concepción bastante tradicional del contencioso de origen francés).

d) Y, finalmente, dos capítulos (15 y 16) dedicados a los regímenes especiales de justicia administrativa para las regiones de Sicilia y Trentino-Alto Adige. En la primera carece de jurisdicción el *Consiglio di Stato*, y desempeña sus funciones el *Consiglio di Giustizia per la Regione Siciliana*, creado en 1948 en virtud del artículo 23 del Estatuto siciliano del año 1946, y en la segunda está previsto, únicamente en la provincia de Bolzano, un órgano especial de justicia administrativa (la sección de Bolzano del TAR de la región de Trentino-Alto Adige) que no tiene, según SANDULLI, rango de simple sección, sino que es un tribunal *per se;* dicho tribunal se caracteriza por la elección de la mitad de sus miembros por el *Consiglio Provinciale* y por no haberse aún constituido (pese a estar previsto en una Ley de 1972), por problemas de tipo político. Estas dos especialidades son, en general, criticadas por la doctrina, que no ve con buenos ojos el «fraccionamiento» del control judicial de la Administración (aunque el *Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana* haya adoptado a menudo soluciones muy avanzadas, como en el problema de la ejecución de las sentencias a través de comisarios, soluciones recogidas en general *a posteriori* por la *Adunanza Plenaria* del *Consiglio di Stato*).

En la conclusión (que al iniciar esta reseña englobé en el cuarto grupo de capítulos), ROEHRSSEN sí se muestra algo más proclive a defender una justicia administrativa que supere sus deudas y limitaciones históricas: «*ed allora appare es atta anche la osser-*

vazione (BACHELET) che la vera importanza delle norme costituzionali in materia non stá tanto nelle singole possibili applicazioni, ma nel fatto che "la loro interpretazione coordinata offre un fondamento nuovo ed una sistemazione unitaria ai nostri istituti di giustizia amministrativa" e che si dà indubbiamente luogo ad un sistema che realizza la tutela dei diritti e degli interessi legitimi dei cittadini "senza eccezioni o riserve, attraverso meccanismi —in prospettiva— più semplici e attraverso una impostazione organica più chiara e lineare, la ciu chiave di volta è costituita sopratutto dall'art. 113 della Costituzione" e non più dal mito *della separazione dei poteri*» (pág. 164).

IV

Y me parece que es ésta la dirección adecuada, pues el camino para remediar los atávicos y evidentes males del contencioso-administrativo pasan necesariamente —al menos en Italia y en España, donde existen Constituciones que lo permiten, incluso que lo *exigen*— por la interpretación en clave constitucional de la justicia administrativa tradicional, operación de la que resultará un contencioso-administrativo adaptado a las nuevas demandas de la evolución del Estado de Derecho.

Sin embargo, mi impresión es que la «adaptación» del contencioso que la Constitución exige se está llevando a cabo tarde, despacio y con demasiada fijación —aún— en viejos dogmas y excesivo respeto a «límites completamente convencionales» (GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 168), defectos de los que tal vez adolezca esta obra de Guglielmo ROEHRSSEN. En Italia, a cuarenta años de la entrada en vigor de la Constitución, todavía está por hacer, en su mayor parte, este replanteamiento de la justicia administrativa. De ahí que obras como la recensionada, o como la ya clásica de BACHELET (*La giustizia amministrativa nella costituzione italiana*, Giuffrè, Milán, 1966), o los más recientes artículos de ALLEGRETTI («Corte Costituzionale e Pubblica Amministrazione», en *Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, Bolonia, 1982) y de CHITI («L'influenza dei valori costituzionali sul diritto processuale amministrativo», en *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. II, Giuffrè, Milán, 1987, y, también, en *Diritto Processuale Amministrativo*, 1984, página 177), sean absolutamente necesarias y despierten, sin duda, el interés del estudioso.

Pero el mismo estudioso no debe olvidar que la labor de la doctrina no puede agotarse en la publicación de libros o en la lectura de conferencias: este «cambio sustancial» (GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 179) requiere, además, la sensibilización de nuestros gobernantes y parlamentarios y la modificación de la práctica forense, a través sobre todo de una toma de conciencia por parte de la magistratura. La siempre pendiente *refonte complète* del contencioso-administrativo corre el riesgo de seguir pendiente *ad aeternum*, y este primer paso que denuncia las disfuncionalidades, iniquidades y falsedades de la justicia administrativa tradicional, que reafirma la exigencia constitucional de llevar a cabo la transformación estructural tendente a cumplir el mandato del artículo 24 de nuestra Constitución, que garantiza la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, y que apuesta decididamente por ella es, sin lugar a dudas, siempre importante.

De manera que este *La giustizia amministrativa nella Costituzione*, de Guglielmo ROEHRSSEN, en la medida en que aborda un problema como es el de la lectura en clave constitucional de la justicia administrativa, cuya —mala— situación es similar en

Italia y en España, le será de mucha utilidad al estudioso español. Además de los cinco motivos de interés para el público de nuestro país expuestos al iniciar esta reseña, añadiría ahora el de que cualquier aportación de nuevos planteamientos para que el contencioso-administrativo deje de ser, como decía Salvatore SATTA, más aparente que efectivo, será recibido como un paso adelante en la renovación de la disciplina del Derecho administrativo.

Miguel BELTRÁN DE FELIPE

SCHWARZE, Jürgen: *Europäische Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäische Gemein schaft*, Nomos Verlagsgessellschaft, Baden-Baden, 1988, tomo I, 659 págs.; tomo II (numeración correlativa con el I), 1.500 páginas.

Estamos ante una obra de primer orden. Se arriesga muy poco asegurando de este libro que será de obligada referencia en adelante para el estudio del Derecho Comunitario Europeo, de cuya madurez marca un hito. Pero también la obra es excepcional como ejercicio virtuoso del método del Derecho Comparado, pues resulta que esa construcción paciente y rigurosa del Derecho Administrativo Comunitario, que sistematiza un enorme material normativo y jurisprudencial del ordenamiento comunitario, viene precedida, capítulo tras capítulo, de una impresionante y aguda exposición de las posiciones respectivas de los doce ordenamientos nacionales de los Estados miembros de la Comunidad, exposición hecha sobre las fuentes originales respectivas. Un esfuerzo de tal envergadura nunca había sido hecho, que yo conozca al menos, ni para el Derecho Administrativo ni en otros campos del Derecho Comunitario, con tanta precisión y rigor.

Del Derecho Administrativo Comunitario se había hablado hasta ahora en términos puramente abstractos. Ha sido siempre evidente que, por más que el Derecho Comunitario haya surgido de instrumentos jurídico-internacionales, él mismo en cuanto a su funcionamiento y aplicación no puede comprenderse desde una perspectiva de Derecho Internacional propiamente dicha. Ese funcionamiento y aplicación tiene mucho más que ver con las fórmulas del Derecho Público interno y, dentro de éste, una gran parte, que comprende por de pronto la aplicación de todas las «políticas», es un simple Derecho Administrativo interior de la Comunidad, y un Derecho Administrativo económico precisamente.

El profesor SCHWARZE (ordinario de Derecho Público en la Universidad de Hamburgo y profesor destacado en el Instituto Universitaria Europeo de Florencia) sistematiza y expone por vez primera ese Derecho Administrativo de una forma completa. Pero lo hace no como una simple exposición ordenada y clasificada de la amplísima regulación existente sobre la materia administrativa comunitaria, sino, como verdadero jurista que es, alrededor de unos cuantos principios jurídicos estructurales que le permiten articular una verdadera «Parte General» de ese nuevo Derecho Administrativo Comunitario.

Esos principios jurídicos estructurales, que constituyen el núcleo y el «punto de cristalización» de un Derecho Administrativo Europeo, son los siguientes:

— fuentes; y aquí en cuanto al Derecho secundario o derivado observa la coexistencia de fórmulas de «ejecución directa», por los propios órganos comunitarios, y de «ejecución indirecta» o por los Estados, lo que produce una doble

concurrencia de normas de ejecución; subraya la singularidad de los «principios generales del Derecho», que utiliza constantemente el Tribunal de Justicia de las Comunidades, especificando sus tipos, su determinación y su rango;

— principio de legalidad de la Administración, en el que incluye la estructura del principio en el ordenamiento comunitario (preferencia del Derecho de mayor rango, acciones de nulidad, habilitaciones normativas, principio de jerarquía, «reserva de Ley», actuación ilegal); discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados (que analiza puntualizadamente en una multitud de aplicaciones: función pública, CECA, derecho de la competencia, medidas anti-*dumping*, mercado agrario común, con sus distintas formas de ejecución, unión aduanera, derecho social);

— responsabilidad extracontractual o por daños y sus diversos supuestos;

— principio de igualdad y de prohibición de discriminación;

— principio de proporcionalidad, del que hace un estudio pormenorizado en los distintos ámbitos de actuación comunitaria;

— seguridad jurídica y protección de la confianza, con especial relieve de los problemas de retroactividad y cambio normativo y de revocación de los actos administrativos;

— principios del procedimiento administrativo, especificando singularmente el derecho de defensa y el deber de motivación.

Todo este contenido no es simplemente clasificatorio, sino que se hace en cada caso un estudio profundo y completo de la normativa y de la jurisprudencia comunitarias. Es este estudio el que da cuerpo a las 1.500 páginas de la obra. Un Derecho Administrativo Comunitario queda en pie íntegramente y no sólo, como ha solido ocurrir hasta ahora, demostrada su mera posibilidad teórica.

Eso ya sólo es una hazaña digna de reseña; además, cumplida por un solo autor, de un solo golpe, con una sola obra, cuyos dos tomos (con numeración correlativa, para subrayar la unidad de la obra) aparecieron sucesivamente en una distancia de semanas. La riqueza y la solidez de la obra, cuajada de datos (por ejemplo, agotadoramente, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia) y de sabiduría, impresionan.

Pero es que, a la vez, la obra es todavía más que eso; es una obra que incorpora una importante tesis de fondo, no, pues, una obra de simple construcción y exposición normativas. Esa tesis básica es que el Derecho Administrativo Comunitario, en sus principios ordenadores, se ha formado sobre una condensación —y, frecuentemente, selección— de los sistemas nacionales del Derecho Administrativo de los países miembros de la Comunidad Europea. Esos mismos sistemas nacionales nutren directamente alguna de las soluciones del Derecho Administrativo Comunitario, la más notoria la del artículo 215 del Tratado CEE, en materia de responsabilidad extracontractual, aunque no se trate de la única. La condensación de principios comunes a los sistemas nacionales es una de las fuentes declaradas para la formación de los principios generales del Derecho por parte del Tribunal de Justicia. Piénsese, en fin, y SCHWARZE lo subraya desde la parte introductoria, y lo recoge luego, siempre que procede, en cada uno de los capítulos, en que el Derecho Comunitario suele tener en la mayoría de su contenido dos vías de ejecución, la ejecución directa, confiada a los órganos comunitarios mismos, y la ejecución indirecta, que es la que han de realizar las Administraciones (aparte otros poderes)

de los Estados miembros. Se comprende entonces que no es posible separar como orbes distintos los Derechos Administrativos de la Comunidad, por una parte, y de los Estados miembros, por otra. La puesta en primer término de esta estructura articulada y de su tratamiento sistemático está en la base de este ejemplar trabajo.

Pero más aún: SCHWARZE nota que si los Derechos Administrativos nacionales han nutrido al Derecho Comunitario propiamente dicho, se está produciendo una especie de *feed back* por virtud del cual las fórmulas, legales o jurisprudenciales, del Derecho Administrativo Comunitario están ya influyendo el desarrollo de los Derechos nacionales. Baste notar el influjo de las técnicas de control judicial de la Administración que la experiencia del Tribunal de Justicia ha ejercido, sin duda, sobre los espectaculares cambios del Derecho Administrativo interno inglés. O la adopción por el mismo Tribunal de técnicas de control como el principio de proporcionalidad o el de protección a la confianza legítima (ambos, por cierto, de origen alemán) y la extensión creciente de las mismas a los Derechos Administrativos de tipo francés, demasiado esquemáticos y rígidos en sus soluciones paralelas. A su vez, el derecho de defensa del administrado, tan cuidadosamente tratado por la jurisprudencia comunitaria, se ha nutrido preferentemente de técnicas de *common law*, que refluyen ahora sobre los sistemas continentales. Por una y otra parte, pues, se produce una convergencia de sistemas que resulta necesario estudiar en su conjunto.

Este libro hace de ese estudio articulado uno de sus más espectaculares contenidos. Desde una información perspicaz y a la vez completa y sin fallas visibles, SCHWARZE se ha embarcado en la asombrosa tarea de exponer los doce sistemas nacionales de Derecho Administrativo correspondientes a los doce Estados miembros de la CEE. Hace al comienzo una exposición sintética de la formación, la evolución y los rasgos básicos de cada uno de esos doce sistemas, pero lo más importante es que en la exposición analítica de los principios estructurales del Derecho Administrativo comunitario vuelve a repasar, una por una, las soluciones de cada uno de esos sistemas nacionales, en el punto concreto de que se trata, con el pormenor correspondiente. Profundiza así el conocimiento del Derecho Administrativo comunitario señalando sus raíces, o sus insuficiencias, o sus aciertos, o sus líneas evolutivas previsibles. A la vez ha cumplido una obra comparatista impresionante, sin precedentes por su amplitud y su rigor técnico.

Virtualmente, todas las técnicas de Derecho Administrativo comunitario que se ha acertado a desarrollar (y así lo prueba este libro) lo han sido por la vía de los principios generales del Derecho, descubiertos y precisados por el Tribunal de Justicia. Esto, que ha ocurrido en la evolución principal de los Derechos Administrativos nacionales, ha tenido aquí nuevas razones específicas, el carácter intersticial o no completo de la legislación comunitaria, la falta de tradiciones propias a que poder acudir, la fragmentariedad de las intervenciones comunitarias respecto de situaciones reguladas en cuanto al resto por los diversos sistemas nacionales, la especial imposibilidad de codificar todo el *corpus*, dinámico y coyuntural, del Derecho Comunitario derivado, etc. En un capítulo final, SCHWARZE destaca esta preeminencia de la jurisprudencia y de los principios generales del Derecho en la conversión de la Comunidad Europea en una Comunidad jurídica o una «comunidad de Derecho Administrativo», más concretamente, cuyo desarrollo será creciente. Esto tiene por sí mismo una

virtud de integración de primera importancia.

La obra de SCHWARZE marca con exactitud la aparición en el horizonte de los juristas de esa nueva conciencia de la poderosa realidad que es un Derecho Administrativo Comunitario fuertemente arraigado y articulado con los Derechos Administrativos nacionales.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA

VANDELLI, L.: *L'acceso agli atti degli enti locali*, en «Regione e Governo Locale», núm. 1, enero-febrero 1988, 127 págs.

I

En el transcurso de los últimos doscientos años, la Administración pública ha conocido un impulso, un desarrollo y una transformación difícilmente parangonable en cuanto a su intensidad a ningún otro proceso evolutivo —y expansivo— de similar naturaleza. Partiendo de una situación caracterizada por la preponderancia de un concepto de lo estatal como *imperium*, como poder desnudo de toda nota identificadora, en definitiva, de la idea de soberanía en su estado más químicamente puro, hemos devenido, fundamentalmente de la mano de la teoría del servicio público, a una Administración caracterizada no tanto por su posición de primacía respecto del común de los mortales, cuanto por tratarse de una persona jurídica consagrada a la consecución de unos fines y a la prestación de unos servicios que tiendan a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Idea del servicio público en absoluto ajena al objeto de nuestras reflexiones, toda vez que va a ser en el ámbito de lo municipal donde, desde principios del presente siglo y con el impulso de lo que los franceses conocen como *socialismo municipal*, se producirá la generalización de la actividad prestacional del poder público, lo que va a traer como consecuencia un giro copernicano en cuanto a la posición del individuo frente al aparato estatal, pasando de ser considerado mero súbdito a ciudadano y, en el plano de sus relaciones frente a la Administración, usuario de los servicios que la misma presta. Es éste un proceso evolutivo del que no sólo puede afirmarse que no ha concluido en nuestros días, sino que, además, presenta un salto cualitativo de indudable trascendencia, al plasmarse legalmente la existencia de un derecho del vecino a exigir la prestación y en su caso incluso el establecimiento de los servicios públicos municipales, cual sucede en el artículo 18.*g)* de la Ley 7/85, de 2 de abril, *reguladora de las bases del régimen local* (1).

Representa esta previsión normativa, con todo lo que de cuestionable y compleja pueda tener su aplicación práctica, la demostración palmaria de que la teoría del servicio público no ha de entenderse desfasada, sino más bien precisada de una readaptación y adaptación a las condiciones actuales del actuar administrativo. Al mismo tiempo, habrá de reconocerse la pérdida de su papel de legitimadora absoluta de la intervención pública, dejando por ello mismo de ser piedra angular en la construcción del Derecho administrativo. Posición central, pivote de la dogmática de este sector del ordenamiento jurídico en que vendrá a ser sustituida, desde mediados de los años sesenta y setenta, por

(1) Vid., a este respecto, T. QUINTANA LÓPEZ, *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Civitas, Madrid, 1987.

una concepción de la participación como panacea capaz de aportar soluciones de valor absoluto a todos y cada uno de los males que aquejan al actuar cotidiano de los poderes públicos.

Frente a ello va a surgir un concepto mucho más modesto, pero por lo mismo más eficaz en su plasmación práctica (2): el concepto de *transparencia;* efectividad que ha llevado a algún autor a afirmar (3) que la democracia no sería sino el gobierno de lo visible, del *poder público en público.* Fórmula más aplicable a la vida local cuanto que en ésta, y por mor de la proximidad de la Administración al administrado, puede afirmarse, sin temor a incurrir en exageraciones, que se da un verdadero *administrar en presencia de los administrados* (4).

Conviene por tanto huir de los grandes dogmas participatorios que pudieran estar basados en el desconocimiento de lo que es un gobierno democrático y volver nuestras miradas a lo cotidiano, al día a día, exigiendo la reposición a su lugar de conceptos tan cargados de sentido como pudieran ser los de *representatividad* y *eficacia.* Representatividad que deben ostentar quienes se lancen a actuar en la arena política en defensa de intereses, ya generales, ya colectivos, y eficacia de la Administración, pues se trata de formar un funcionariado competente que sepa dar adecuada respuesta a los problemas que para su resolución se le presentan a la moderna Administración y que surgen como consecuencia de esa asunción constante y progresiva de competencias de que habláramos ya en un principio.

II

Como complemento de todo ello se impone el deber de acercar la Administración al ciudadano, haciéndola más familiar y comprensible, puesto que esa progresiva asunción de competencias a que venimos aludiendo reiteradamente ha traído consigo un aumento de la complejidad organizativa del que ha derivado un proceso de constante alejamiento del administrado, dándose como consecuencia una auténtica explosión del fenómeno de la autoadministración (5).

Coadyuvan a evitar tal situación todas aquellas técnicas que contribuyan, de una u otra forma, a poner la información que obra en poder de las Administraciones públicas más cerca de los ciudadanos. Modesta fórmula de aproximación al administrado acerca de cuyos efectos en el ámbito local reflexiona el profesor VANDELLI (6). El autor acierta a abordar con objetividad y rigor los problemas clave que plantea la efectividad práctica del derecho, su actuación diaria. Su brillante estudio se ve complementado por un excelente aparato documental en el que se recogen las diversas soluciones aportadas por el Derecho comparado en la materia.

Del conjunto del trabajo parece deducirse abiertamente que el citado derecho de acceso a los documentos administrativos comprende de igual

(2) Vid. M. SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la Administración,* pág. 271, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

(3) Así, P. BARILE, *Democrazia e segreto,* pág. 29, en «Quaderni Costituzionali», núm. 1, enero-abril 1987.

(4) En expresión de MORELL OCAÑA, *La administración local,* pág. 47, Tecnos, Madrid, 1984.

(5) Vid. P. BARILE, *op. cit.,* pág. 50.

(6) El trabajo, tras un somero análisis del Derecho histórico y comparado en la materia, particularmente las regulaciones francesa y española, se adentra en el estudio del tratamiento que el ordenamiento jurídico italiano ha dado al problema, abordando especialmente la configuración del ámbito subjetivo y objetivo del derecho de acceso.

modo el de obtener copia de los mismos, pues difícilmente podría darse una virtualidad práctica del derecho si aquél se redujera a la mera exhibición del soporte material por parte del funcionario encargado de su custodia. Obviamente, deberá otorgarse distinto valor en el tráfico jurídico a la simple copia hecha por el propio administrado y a aquella que, a petición de éste, efectúa la instancia administrativa, pudiendo recordarse a estos efectos la diferenciación que el derecho registral hace (arts. 1218 Cc y 2 de la *Ley del Registro Civil*) entre manifestaciones y certificaciones, pues sólo a estas últimas se les reconoce valor probatorio de los hechos en ellas contenidos.

Problema éste que se encuentra íntimamente relacionado con la solución que la Ley 7/85, de 2 de abril, *reguladora de las bases de régimen local*, apunta en torno a la configuración del titular del derecho, solución que no deja de ser distorsionadora. Así, mientras que en su artículo 18.*e)* se alude a un derecho del vecino a ser informado, *previa petición razonada*, acerca de los expedientes administrativos y documentación que obren en poder de la Administración municipal —conectándose este derecho con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución—, en el artículo 70.3 tal derecho se amplía al conjunto de los ciudadanos, no exigiéndose motivación alguna. No parece lógico reclamar más requisitos a quien simplemente desea *ser informado* que a quien lo que solicita es la obtención de copias, pues las consecuencias jurídicas de la actuación administrativa en uno y otro caso son notoriamente diferentes —recuérdese a este respecto lo dicho en relación con el Derecho registral—. A mayor abundamiento, la exigencia de motivación para el vecino deseoso de obtener una comunicación parece presumir la necesidad de alegar en este supuesto, y sólo en éste, un interés en la consulta de la información, interés que no le es exigido al simple ciudadano. Si el derecho de acceso surge —y póngase esto en estrecha conexión con una correcta interpretación del artículo 105.*b)* de la Constitución, al que, por otra parte, remiten los preceptos analizados— con intención de facilitar al individuo lo que éste, en su condición de miembro de la colectividad, precise para poder contribuir al proceso de formación de la voluntad de la misma y se encuentre en poder de la Administración, tal derecho, caracterizado por la nota de generalidad, vendría a quebrarse precisamente en el supuesto que menos justificación presenta.

En otro plano debe situarse el ejercicio del citado derecho por parte de las asociaciones a que hace referencia el artículo 72 LRBRL, toda vez que, si bien el haz de facultades de las mismas es más amplio que el del administrado individual, se exige de aquéllas, según prescribe el artículo 236.1 del *Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales*, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, su inscripción en el registro municipal. Lo que no impedirá que los colectivos constituidos y que actúen en el marco de la legalidad puedan igualmente acceder a la documentación administrativa, utilizando para ello la vía del acceso individualizado de sus miembros.

Con respecto al objeto del derecho de acceso, y como atinadamente indica el profesor VANDELLI, las dificul-

(7) Tal es el caso de los reglamentos municipales de Bolonia, artículo 1; Módena, artículo 2; Turín, artículo 1, o Palermo, artículo 69. Todos ellos pueden ser consultados en el apéndice documental que sigue al trabajo doctrinal y en el que se incluyen, junto a instrumentos normativos municipales italianos, otros generados por el Derecho comparado, y en especial por el Consejo de Europa, Francia y España.

tades de definición y precisión del mismo han traído consigo la adopción de una técnica ejemplificativa (7), no obstante lo cual, y aceptando dicha dificultad, sí parece posible afirmar que en aquellos ordenamientos que han previsto la existencia de este derecho se ha procedido a excluir expresamente todos los documentos de carácter interno y consultivo, poniéndose el acento en el hecho de que el documento se encuentre ya acabado, es decir, que sea susceptible de producir efectos jurídicos *ad extra* en la esfera de la Administración generadora del mismo. Se excluye así toda veleidad de instaurar un «derecho a revolver», a poner patas arriba la Administración toda; lo que puede ser objeto de consulta no es todo papel que se encuentre sobre la mesa del funcionario, sino sólo aquello que presenta un indudable interés para la colectividad, sin perjuicio del ya citado derecho de acceso al procedimiento.

III

Una última y breve reflexión desearía hacer al hilo de las múltiples surgidas de la lectura del trabajo del profesor VANDELLI en relación con el marco normativo que rige esta disciplina en nuestro país. Frente a la exigencia expresa del artículo 105 de la Constitución de que la regulación del derecho de acceso se haga por ley, lo que supone, obvio es decirlo, una reserva de procedimiento, sin que por ello se excluya la intervención y el auxilio del reglamento en la materia y en aquellos aspectos para los que éste sea el cauce adecuado por su especificidad. Pues bien, dicho esto, y aun a pesar de la remisión que a tal precepto constitucional efectúan los ya citados artículos 18.*e)* y 70.3 LRBRL, nos encontramos con que la única regulación de la materia en lo municipal se halla en un Reglamento, más en concreto, en el de *Organización y funcionamiento*, reglamento que, además y en virtud de la resolución interpretativa del Ministerio de Administración Pública de 27 de enero de 1987, sólo será de aplicación en este aspecto por aquellos municipios que carezcan de una regulación específica (8).

Nos enfrentamos así al peligro de una dispersión en la normativa y del incumplimiento de una exigencia constitucional so capa de su adscripción al concepto de autonomía local. Podría así afirmarse que es precisamente en lo local, en lo próximo, donde puede darse una respuesta más adecuada a los problemas que de la aplicación práctica de este derecho puedan surgir. Es decir, nos situaríamos ante una regulación de laboratorio en la que se ensayarían las técnicas en un nivel inferior —y cualitativamente distinto— de la escala a fin de proceder posteriormente a su traslación a la legislación general.

Solución que no parece de recibo, puesto que no sólo debe exigirse el más escrupuloso respeto a los mandatos y previsiones constitucionales —también, y en no menor medida, a los formales—, sino que, además, el aceptar este orden de cosas tendría como consecuencia el excluir la intervención en toda su intensidad del órgano parlamentario, lo que supone, entre otros efectos, el hurtar a la publicidad el debate sobre la publicidad del actuar administrativo.

Luis Alberto POMED SÁNCHEZ

(8) Resolución citada por el profesor VANDELLI en nota 6 y que puede ser consultada en el «BOE» de 23 de enero de 1987.

XII CONGRESO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA

SOCIOLOGIA PARA UN SOLO MUNDO: UNIDAD Y DIVERSIDAD

9-13 JULIO 1990 MADRID ESPAÑA

Sede: UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

ASOCIACION INTERNACIONAL DE SOCIOLOGIA
Secretariado.
Calle Pinar, 25
28006 Madrid (España)
Tels. (1) 261 74 83 - (1) 261 74 85

CECOMS
Comité Español de Organización
Calle Alfonso XII, 18, 5.°
28014 Madrid (España)
Tels. (1) 521 90 28 - (1) 521 91 60

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Sumario del núm. 3 (mayo-agosto 1989)

I. SEMINARIOS

Rafael DEL AGUILA: *Modernidad y emancipación.*
Miguel Angel APARICIO PÉREZ: *La aplicación de la Constitución por los jueces y la determinación del objeto del amparo constitucional.*
Gabriel BOUZAT: *Libertad de expresión y estructura social: el derecho de réplica.*
José Juan GONZÁLEZ ENCINAR: *El margen de maniobra de un partido de gobierno.*
M.ª Carmen IGLESIAS: *Política y virtud en el pensamiento político. Antecedentes de la filosofía política ilustrada.*
Emilio JIMÉNEZ APARICIO: *Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos.*
Dionisio LLAMAZARES FERNÁNDEZ: *El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcances y límites.*
Geoffrey MARSHALL: *Declaraciones de derechos: problemas básicos (III). Libertad de expresión.*
Roberto MESA: *Guerra fría, distensión y solución de conflictos.*
A. PIZZORUSSO: *Fuentes del Derecho.*
Eduardo RABOSSI: *El fenómeno de los derechos humanos y la posibilidad de un nuevo paradigma teórico.*
José Juan TOHARIA: *El juez español: quince años después.*

II. PONENCIAS PRESENTADAS CON MOTIVO DEL 2.º CENTENARIO DE LA REVOLUCION FRANCESA, EN LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA

Bartolomé CLAVERO: *Revolución y codificación.*
Marta LORENTE SARIÑENA: *Estados Unidos y Francia: la revolución a ambos lados del Atlántico.*
Antonio J. PORRAS NADALES: *Revolución y Constitución.*

III. DOCUMENTACION

IV. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	44 $
Número suelto: España	1.500 ptas.
Número suelto: Extranjero	17 $

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

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Presidente del Consejo Asesor: D. Carlos OLLERO GÓMEZ

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario del número 64 (abril-junio 1989)

ESTUDIOS

Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Sobre la crisis del régimen parlamentario en Carl Schmitt.*
Pablo LUCAS VERDÚ: *Carl Schmitt, intérprete singular y máximo debelador de la cultura político-constitucional demoliberal.*
Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *Las restricciones de los derechos de los militares desde la perspectiva del ordenamiento internacional.*
M. GARCÍA CANALES: *Principios generales y principios constitucionales.*
Antonio HERMOSA ANDÚJAR: *La concepción kantiana de las Relaciones Internacionales.*
Ferrán REQUEJO COLL: *Hacia una teoría politológica del Estado.*

NOTAS:

José RUBIO CARRACEDO: *Posición original y acción comunicativa (Rawls y Habermas).*
María Teresa BERRUEZO LEÓN: *La actuación de los militares americanos en las Cortes de Cádiz, 1810-1814.*
Fernando JIMÉNEZ NÚÑEZ: *Actitud de las fuerzas políticas españolas, Demócratas y Progresistas, frente al movimiento de unidad de Italia, en el período de 1850-1868.*
Jesús Ignacio MARTÍNEZ GARCÍA: *Razón jurídica y razón contractual.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

Jorge ASPIZUA TURRIÓN, Ramón BERNABEU URBINA y Julio MOLINA BENAYAS: *La colección bibliográfica militar (1928-1936).*
Miguel REVENGA SÁNCHEZ: *Nueve años de gobiernos autonómicos. Un balance.*

RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBRO

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	40 $
Número suelto España	1.200 ptas.
Número suelto extranjero	16 $

Suscripciones:

EDISA
López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Presidente: Luis SÁNCHEZ AGESTA

Director: Francisco RUBIO LLORENTE

Secretario: Javier JIMÉNEZ CAMPO

Sumario del año 9, núm. 26 (mayo-agosto 1989)

ESTUDIOS

Alejandro NIETO: *El positivismo jurídico y la Constitución de 1978.*
Fernando VALDÉS: *La potestad reglamentaria en el ordenamiento laboral.*
Ramón PUNSET: *Conflictos de competencia.*
Merce BARCELÓ Y SERRAMALERA: *Criterios hermenéuticos de la jurisprudencia del TCF en reparto competencial.*

JURISPRUDENCIA

Estudios y Comentarios
Juan José SOLOZÁBAL: *Libertad de expresión, información veraz y relaciones laborales.*
Joaquín GARCÍA MURCIA: *Recurso de amparo y negociación colectiva: una aproximación desde la jurisprudencia constitucional.*
Antonio LÓPEZ CASTILLO: *El Exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno.*

Crónica, por Luis AGUIAR DE LUQUE.

CRONICA PARLAMENTARIA, por Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI.

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticia de Libros. Revista de Revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.400 ptas.
Extranjero	44 $
Número suelto: España	1.300 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 $

Suscripciones:
EDISA
López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Gabriel TORTELLA CASARES
Secretario: Francisco COMÍN COMÍN
Secretaria de Redacción: José MORILLA CRITZ, Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA, Pablo MARTÍN ACEÑA, Mercedes CABRERA y Sebastián COLL

Sumario del año VII, núm. 2 (Primavera-Verano 1989)

ARTICULOS

José M.ª GONZÁLEZ FERRANDO: *El dictamen de los hermanos Coronel en materia de «cambios y contratos» de 6 de octubre de 1517.*
Francisco BUSTELO: *El vecindario de Campoflorido y la población española del siglo XVII.*
María del Carmen FERNÁNDEZ HIDALGO y Mariano GARCÍA RUIPÉREZ: *La crisis agraria de 1802-1806 en la provincia de Toledo a través de los precios del trigo.*
James SIMPSON: *La producción agraria y el consumo español en el siglo XIX.*
Xavier TAFUNELL SAMBOLA: *La construcción residencial barcelonesa y la economía internacional. Una interpretación sobre las fluctuaciones de la industria de la vivienda en Barcelona durante la segunda mitad del siglo XIX.*
Herbert S. KLEIN: *La integración social y económica de los inmigrantes españoles en Brasil.*

DEBATES Y CONTROVERSIAS

Bartolomé YUN CASALILLA: *De molinos a gigantes (A propósito de los comentarios de E. Llopis a «Sobre la transición al capitalismo en Castilla. Economía y Sociedad en la Tierra de Campos, 1580-1830»).*

NOTAS

Juan HERNÁNDEZ ANDREU: *Notas sobre las IX Jornadas de Historia Económica Argentina.*

RECENSIONES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.400 ptas.
Extranjero	40 $
Número suelto: España	1.300 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 $

Suscripciones:
EDISA, S. A.
López de Hoyos, 141. 28002 MADRID

Números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45. 28004 MADRID

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

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

Directora Ejecutiva: Araceli MANGAS MARTÍN

Secretaria: Nila TORRES UGENA

Sumario del vol. 16, núm. 2 (mayo-agosto 1989)

ESTUDIOS

Hans JUNG: *El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas: Aspectos de la ampliación a dos órganos de la jurisdicción comunitaria.*
Carlos TIÓ SARALEGUI: *La reforma del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.*
Begoña CERRO PRADA: *El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del artículo 238 CEE.*

NOTAS

Jacques STEENBERGEN: *Comentario a la sentencia de 27 de septiembre de 1988, asunto 51/87, Comisión/Consejo (preferencias generalizadas/ recurso de anulación/obligación de motivar los actos comunitarios/ unión aduanera/contingentes arancelarios).*
Albert MASSOT MARTÍ: *El sector agrícola canario y la Comunidad Económica Europea.*
José María FERNÁNDEZ MARTÍN: *Legitimación activa del Parlamento Europeo a la luz del artículo 173 CEE (Comentario a la sentencia del TJCE de 27 de septiembre de 1988, caso «Comitología», aff. 302/87).*

CRONICAS

Nila TORRES: *Consejo de Europa. Comité de Ministros.*

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.400 ptas.
Extranjero	40 $
Número suelto: España	1.300 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 $

Suscripciones:
EDISA
López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: Francisco SOSA WAGNER

Secretario de Redacción: Carlos MENOR CASSY

Sumario del año XLVI, núm. 238 (abril-junio 1988)

I. SECCION DOCTRINAL

R. MARTÍN MATEO: *El delito ambiental. Reflexiones desde el Derecho administrativo.*
Luciano PAREJO ALFONSO: *Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local.*
Antonio EMBID IRUJO: *Los comisionados parlamentarios autonómicos y el control de la Administración local.*
Gonzalo SAMANIEGO: *Los problemas de interpretación y aplicación de las materias en las reglas de distribución de competencia.*

II. CRONICAS

Geoffrey K. FRY. Traductor Diego A. CARRASCO PRADAS: *El Gobierno Thatcher. La iniciativa de gestión financiera y el «nuevo Civil Service».*
Ana Rosa GONZÁLEZ MURÚA e Iñigo LAZCANO BROTÓNS: *Jornadas sobre «Policía y Seguridad: Análisis jurídico-publico».*

III. JURISPRUDENCIA

Francisco J. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Reseña de sentencias del Tribunal Constitucional que aparecen en el «Boletín Oficial del Estado» en el segundo semestre de 1988.*
Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *Los ruidos evitables. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 10 de octubre de 1988.*
María Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *Reseña del Tribunal Supremo. Sentencias.*

IV. BIBLIOGRAFIA

Suscripción anual: 1.000 pesetas • Número suelto: 300 pesetas

Dirección, Redacción y Administración:

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

REVUE INTERNATIONALE DE SCIENCES ADMINISTRATIVES

Revue d'Administration publique comparée

Sommaire du vol. 55, N.° 1, 1989

LES TENDANCES ACTUELLES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES PAYS SOCIALISTES

Alan DEAN: *Introduction.*
B. M. LAZAREV: *Questions vitales sur l'amélioration de l'appareil administratif en Union soviétique.*
Imre VEREBELYI: *Les changements et les contradictions de l'Administration publique hongroise.*
Eugène PUSIC: *Administration publique et auto-gestion en Yougoslavie.*
Jerald HAGE et Kurt FINSTERBUSCH: *Trois stratégies du perfectionnement organisationnel dans les pays en développement: le développement organisationnel, la théorie organisationnelle et la conception organisationnelle.*
Larry SCHROEDER: *Analyse comparative des subsides aux gouvernements locaux d'Asie du sud et du sud-est.*
Jacques TASSIN: *Rémunération de la fonction publique internationale.*
Jak JABES et David ZUSSMAN: *La culture organisationnelle des bureaucraties publiques.*
Herbert WERLIN: *La théorie de la contingence: faire fausse route.*
Jerald HAGE et Kurt FINSTERBUSH: *Réponse à la «théorie de la contingence: faire fausse route.*

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

CHRONIQUE DE L'INSTITUT

Informations concernant l'Institut, les Sections et les Membres.
Also published in English under the title «*International Review of Administrative Sciences*».
Se publica también en español con el título «*Revista Internacional de Ciencias Administrativas*».

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

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

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

ULTIMAS PUBLICACIONES

Constitución Española, 1978-1988. Obra dirigida por Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco Canales (tres volúmenes). 35.000 ptas.

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas.* Prólogo de Eduardo García de Enterría. 2.500 ptas.

PEDRO A. CRUZ VILLALÓN: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939).* 1.700 ptas.

KLAUS STERN: *Derecho del Estado de la República Federal Alemana.* Traducción de Javier Pérez Royo y Pedro A. Cruz Villalón. 3.000 ptas.

RAÚL CANOSA USERA: *Interpretación constitucional y fórmula política.* Prólogo de Pablo Lucas Verdú. 1.800 ptas.

MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ: *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978.* 1.600 ptas.

JUAN F. LÓPEZ AGUILAR: *La oposición parlamentaria y el orden constitucional.* Prólogo de Ruiz-Rico. 2.200 ptas.

EDUARDO VIRGALA FORURIA: *La moción de censura en la Constitución de 1978.* 2.000 ptas.

MARTA LORENTE SARIÑENA: *Las infracciones a la Constitución de 1812.* Prólogo de Francisco Tomás y Valiente. 1.900 ptas.

ELIE KEDOURIE: *Nacionalismo.* Prólogo de Francisco Murillo Ferrol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 700 ptas.

RAMÓN GARCÍA COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar.* 1.800 ptas.

JOSÉ LUIS BERMEJO CABRERO: *Máximas, principios y símbolos políticos.* 1.800 ptas.

JUAN J. LINZ, JOSÉ R. MONTERO y otros: *Crisis y cambio: Electores y Partidos en la España de los años ochenta.* 3.200 ptas.

JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español.* 8.ª edición. 1.000 ptas.

JOSÉ ENRIQUE RODRÍGUEZ IBÁÑEZ: *Después de una dictacura: cultura autoritaria y transición política en España.* 700 ptas.

ALFONSO RUIZ MIGUEL: *La justicia de la guerra y de la paz.* 2.000 ptas.

GREGORIO PECES-BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978.* 2.000 ptas.

PILAR CHÁVARRI SIDERA: *Las elecciones de diputados a Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813).* 2.200 ptas.

ALF ROSS: *¿Por qué Democracia?* 1.500 ptas.

ANGEL RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos.* 1.600 ptas.

LUIS GARCÍA SAN MIGUEL: *El pensamiento de Leopoldo Alas «Clarín».* 1.600 ptas.

BENIGNO PENDÁS GARCÍA: *J. Bentham: Política y Derecho en los orígenes del Estado Constitucional.* 1.700 ptas.

H. KELSEN y U. KLUG: *Normas jurídicas y análisis lógico.* Prólogo de Bulygin. 900 ptas.

ANDRÉS OLLERO TASSARA: *Derechos humanos y metodología jurídica.* 2.000 ptas.

REMIGIO CONDE SALGADO: *Pashukanis y la teoría marxista del derecho.* 2.200 ptas.

JULIÁN SAUQUILLO: *El pensamiento de Michel Foucault.* 2.200 ptas.

BALTASAR ALAMOS DE BARRIENTOS: *Aforismos al Tácito español.* 2 tomos. Estudio preliminar de J. A. Fernández Santamaría. 3.000 ptas.

Monarquía y democracia en las Cortes de 1869. Estudio introductorio y selección de textos de Antonio María Calero. 1.200 ptas.

JUAN PABLO MÁRTIR RIZO: *Nortes de Príncipes y Vida de Rómulo.* Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 1.000 ptas.

FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA: *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del gobierno.* Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 800 ptas.

JAIME BALMES: *Política y Constitución.* Selección de textos y Estudio Preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. 1.400 ptas.

AGUSTÍN DE ARGÜELLES: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812.* 500 ptas.

FRANCISCO MURILLO FERROL: *Saavedra Fajardo y la política del Barroco.* 2.ª edición. 1.800 ptas.

NICOLÁS DE CUSA: *De concordantia catholica o sobre la unión de los católicos.* Traducción e introducción de José M.ª Alejandro. 2.300 ptas.

F. GUICCIARDINI: *Recuerdos.* Precedido del estudio de F. de Sanctis: «El hombre de Guicciardini». 1.000 ptas.

EMMANUEL J. SIEYES: *¿Qué es el estado llano?* Precedido del «Ensayo sobre los privilegios». Reimpresión. 700 ptas.

JAMES BRYCE: *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas.* Estudio Preliminar de Pablo Lucas Verdú. 900 ptas.

ARISTÓTELES: *Etica a Nicómaco.* 1.200 ptas.

DIDEROT: *Escritos Políticos.* Selección de textos, traducción e introducción de Antonio Hermosa Andújar. 1.400 ptas.

BENJAMIN CONSTANT: *Escritos Políticos.* Selección de textos, traducción e introducción de M.ª Luisa Sánchez Mejía. 1.400 ptas.

El motín de Esquilache a la luz de los documentos. Edición, Notas y Estudio Preliminar de Jacinta Macías Delgado. 1.200 ptas.

GONZALO MENÉNDEZ PIDAL: *La Sociedad española del siglo XIX* (vol. I). 6.000 ptas.

JEAN VICTOR LOUIS: *Del sistema monetario europeo a la Unión monetaria.* 600 ptas.

SUMPSI VIÑAS, PÉREZ YRUELA, BARCELÓ PILA, J. PÉREZ ROYO, LÓPEZ MENUDO, ARAGÓN REYES: *La reforma agraria.* 750 ptas.

ANTONIO REMIRO BROTONS: *Política exterior de defensa y control parlamentario.* 800 ptas.

JUAN L. CEBRIÁN y otros: *El secreto profesional de los periodistas.* 700 ptas.

PEDRO SOLBES, MIGUEL ARIAS, FRANCISCO ALDECOA: *La presidencia española de las Comunidades Europeas.* 750 ptas.

GRETEL: *Curso de técnica legislativa.* 1.700 ptas.

ANDRÉS DE BLAS GUERRERO: *Sobre el nacionalismo español.* 800 ptas.

ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO, LORENZO MARTÍN-RETORTILLO y otros: *La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.* 700 ptas.

MARTÍN DIEGO FARREL: *Análisis crítico de la teoría marxista de la justicia.* 1.000 ptas.

M.ª JESÚS MONTORO CHINER: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: Presupuestos de calidad de las normas.* 800 ptas.

ANDRÉS OLLERO TASSARA: *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial.* 800 ptas.

REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Publicación trimestral

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Publicación cuatrimestral

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 - MADRID (España)