

de servicios que dan ocupación a trabajadores de terceros países habrán de pagar las cuotas de la seguridad social sin tener en cuenta si los empresarios ya las satisfacen en su país de origen. Tal previsión legal contraviene el Derecho Comunitario habida cuenta de que ni sirve para el mantenimiento de la seguridad social del país donde se presta el servicio, ni tampoco para la protección de los trabajadores. En consecuencia, ha de calificarse de inapropiada o inidónea (126).

### 3.2. Necesidad.

La intervención pública, además de apta respecto del fin, debe ser *necesaria* o indispensable por no existir un instrumento más moderado para su consecución. De entre los diversos medios posibles —por apropiados o útiles—, habrá de escogerse aquel que despliegue menos efectos restrictivos sobre los derechos y libertades que el ordenamiento comunitario reconoce (por ejemplo, sobre las cuatro libertades fundamentales de circulación: mercancías, servicios, capitales, personas). Este principio constituye la piedra angular, el criterio estelar, de la jurisprudencia comunitaria relativa a la proporcionalidad, al igual que acontece con la jurisprudencia del TCF alemán (127). El TJCE utiliza numerosas expresiones para hacer referencia a la misma idea (128). En la mayor parte de las sentencias en las que se alude al principio de proporcionalidad, luce el criterio de la necesidad de la intervención (129).

Por lo demás, el TJCE actúa también con prudencia al revisar la compatibilidad del acto o norma enjuiciados con el principio de necesidad (130).

---

(126) Sentencia de 3 de febrero de 1982, Asuntos 62 y 63/81 (Seco/Evi), Rep. 1982, pág. 223.

(127) Cfr. RESS, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im deutschen Recht*, cit. (nota 1), pág. 38; KUGELMANN, *Der Rundfunk und die Dienstleistungsfreiheit des EWG-Vertrages*, cit. (nota 93), pág. 251. Según KAHL, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht*, cit. (nota 91), pág. 185, siguiendo a R. STREINZ, *Grundrechtsschutz*, págs. 386 y ss (388 y ss.), la jurisprudencia comunitaria acentúa aún más que la alemana el principio de necesidad en el contexto de su argumentación. El TJCE lo utilizó de forma expresa por primera vez, según sabemos, en la conocida Sentencia *Internationale Handelsgesellschaft*, del año 1970 (17 de diciembre de 1970, Asunto 11/70, Rep. 70, 1125 y ss.).

(128) La medida debe ser «absolutamente necesaria» [Asunto 41/76 (Donckerwolcke), Rep. 1976, 1921 (1937)]; el objetivo no puede alcanzarse con igual eficacia con una medida menos lesiva a la libre circulación de mercancías [Asunto 261/81 (Rau I), Rep. 1982, 3961 (3973)]; la medida nacional no puede ir más allá de aquellos límites inevitables que se encuentren justificados por razón del medio ambiente, esto es, del interés general subyacente [Asunto 240/83 (ADBHU), Rep. 1985, 549]; si un Estado miembro tiene la posibilidad de elegir entre diversos medios idóneos o apropiados para la consecución del mismo fin, habrá de escoger aquel que limite en menor medida la libre circulación de bienes [Asunto 302/86 (Dän. Pfandflaschen), Rep. 1988, 4629]; etc. Vid. KAHL, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht*, cit. (nota 91), pág. 186. Vid. también SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, vol. II, cit. (nota 7), pág. 831; H. P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien*, Baden-Baden, 1984, pág. 358.

(129) Cfr., p. ej., SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, vol. II, cit. (nota 7), pág. 834.

(130) Cfr. Informe final del Abogado General en el Asunto 72/72, Rep. 1973, pág. 400, en SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, vol. II, cit. (nota 7), pág. 835.

Ejemplos de aplicación del criterio de la necesidad:

a) *Medio ambiente.*

La jurisprudencia recaída en torno al criterio de la necesidad o de la mínima intervención posible en el ámbito del medio ambiente no es tan abundante como para poder hacer una completa clasificación de la misma; de ahí que la doctrina (131) agrupe los diversos pronunciamientos sobre esta materia con la producida sobre la política de protección de la salud pública, con la que el medio ambiente, estructural y jurídicamente, guarda una estrecha relación.

— En síntesis, cabe afirmar que cuando un Estado miembro impone, p. ej., restricciones sobre la libertad de circulación de mercancías en aras de la protección de la salud pública o del medio ambiente estará sometido al principio de la mínima intervención con tanto mayor rigor cuanto más intensa haya sido la acción comunitaria desplegada sobre el ámbito de que se trate (como en el caso de la libertad de circulación, v. gr.) y, a la inversa, la medida nacional estará menos sometida al principio cuando afecte a un sector en el que no ha intervenido la Comunidad.

— Conforme a la jurisprudencia comunitaria, es competencia de los Estados determinar un mayor nivel de protección medioambiental. En esta sede, disponen los Estados de un amplio margen de apreciación y, por consiguiente, la revisión judicial se circunscribe a comprobar que la finalidad perseguida (tutela del medio ambiente) no se puede alcanzar con un instrumento más moderado o menos restrictivo para la libertad de circulación de mercancías, sin que le esté permitido cuestionar el fin (la mayor preservación posible del medio ambiente y, en consecuencia, el grado de protección) (132).

Sólo cuando se produzca un claro abuso en el ejercicio de la discrecionalidad podrá declararse «innecesaria» la medida nacional, es decir, cuando de hecho cualquier «hombre razonable» hubiera adoptado una solución más moderada (133).

El Tribunal y la doctrina admiten, pues, un cierto margen de libertad en la determinación de las medidas medioambientales, en su intensidad y en la forma o el modo de llevarlas a cabo. El principio de proporcionalidad no podría convertirse en una suerte de parapeto o título que habilite para limitar esa legítima competencia que corresponde a los Estados miembros en el desarrollo de su propia concepción del medio ambiente. Con todo, la jurisprudencia comunitaria, en relación con la política de protección de la salud pública, tiene declarado que los Estados miembros no gozan tampoco de una absoluta autonomía para interpretar ciertos conceptos jurídicos insertos en el Tratado, como los que descansan en el artículo 36 TCE, puesto que su inteligencia y aplicación encuentra sus límites en el propio principio de proporcionalidad (y lo mismo cabe decir respecto de los conceptos legales que contienen preceptos como los arts. 130 T, 100 A.4, 118 A.3 TCEE). Los Estados miembros

(131) Así, KAHL, *Umwelprinzip und Gemeinschaftsrecht*, cit. (nota 91), págs. 187-194.

(132) Con toda claridad, luce tal posición jurisprudencial en las Sentencias *Dänische Pfandflaschen*, ya citada (nota 128), y en *Nijman* (Asunto 125/88, Rep. 1989, 3533), en la que se trataba de enjuiciar la prohibición de utilizar determinados plaguicidas; el TJCE tuvo ocasión de reiterar que corresponde a los Estados determinar el grado de protección medioambiental que consideran necesario. Vid. la amplia bibliografía citada por KAHL, *Umwelprinzip und Gemeinschaftsrecht*, cit. (nota 91), pág. 187, notas 175-176.

(133) Cfr. EPINEY/T. MÖLLERS, *Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz*, cit. (nota 92), pág. 85, y la doctrina allí citada.

no tienen la potestad de interpretar unilateral e ilimitadamente tales preceptos. El TJCE, intérprete supremo del Tratado, admite que el principio de proporcionalidad impregna por completo la posible restricción de ciertos derechos, valores o bienes garantizados por el Derecho Comunitario en aras del interés general (protección de la salud, del medio ambiente, etc.).

— El TJCE ha estimado *innecesarias* en el ámbito de la protección de la salud o del consumidor ciertas prohibiciones a la importación, en la medida en que se podía alcanzar con igual eficacia idéntica finalidad mediante otras restricciones menores o controles puntuales y/o la educación del comprador (134). Reflexiones éstas que, sin duda, son trasladables a otros terrenos. En la conocida sentencia sobre la pureza de la cerveza, el Tribunal declaró que la total y completa prohibición de sustancias aditivas en territorio alemán, sin excepción de ningún género, resultaba *desproporcionada* (135).

— De ordinario, la reduplicación del control (en el país exportador y en el importador) excede también de lo *necesario* (136).

— Las medidas nacionales de protección, en su momento reputadas de *necesarias*, pueden dejar de serlo con el transcurso del tiempo como consecuencia de las nuevas circunstancias sobrevenidas, de los avances científicos o del caudal de conocimientos adquiridos (137).

#### b) *Libre prestación de servicios.*

V. gr.: no puede obligarse a un abogado que ejerce la profesión en otro Estado miembro conforme a los requisitos legales que en éste se exigen a que celebre un acuerdo o contrato con otro abogado del país receptor para poder actuar en determinados litigios, si se demuestra que tal requisito no sirve, por la naturaleza del servicio, a la consecución del objetivo aducido (asegurar la mejor asistencia y asesoramiento técnicos al abogado que presta el servicio en el país receptor) (138). Tal obligación resultaría innecesaria.

#### c) *Libre circulación de mercancías.*

— V. gr.: infringe el criterio de la mínima intervención posible la norma nacional que impone en relación con un determinado producto (v. gr., margarina) una única forma de envasado (p. ej.: recipiente en forma cúbica) con exclusión de cual-

(134) Hay numerosas sentencias en este sentido. Vid., p. ej., Asunto 274/87 (sobre la pureza de la carne), Rep. 1989, 252 y ss. *Apud* KAHL, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht*, cit. (nota 91), pág. 190, nota 191.

(135) Asunto 178/84, Rep. 1987, 1227 (1274).

(136) P. ej.: Asunto 251/78 (Denkavit), Rep. 1979, 3387; Asunto 272/80 (productos biológicos), Rep. 1981, 3291; Asunto 124/81 (Comisión/Gran Bretaña), Rep. 1983, 203 (234 y ss.); etc. *Apud* KAHL, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht*, cit. (nota 91), pág. 190, nota 195.

(137) Asunto 94/83 (Heijn), Rep. 1984, 3280.

(138) Sentencia de 25 de febrero de 1988, Asunto 427/85 (abogados de la República Federal de Alemania), Rep. 1988, págs. 1123, 1162. *Apud* KUGELMANN, *Der Rundfunk und die Dienstleistungsfreiheit des EWG-Vertrages*, cit. (nota 93), pág. 256.

quier otro tipo de envase, puesto que la finalidad perseguida (protección del consumidor) se puede alcanzar con igual eficacia a través de otras medidas menos incisivas (p. ej.: por medio de normas sobre etiquetado e información sobre el producto) y con menor efecto restrictivo para la libre circulación de mercancías (139).

— Podrán tutelarse, desde luego, los bienes a que hace referencia el artículo 36 TCE (restricciones a la exportación, importación o tránsito por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas, protección del patrimonio histórico y artístico...), pero siempre que ello resulte absolutamente indispensable y se escojan los medios que menos restrinjan la libertad de circulación de mercancías (140).

#### d) *Derecho de la competencia e investigación.*

La labor de información e investigación que ha de llevar a cabo la Comisión en el ámbito del Derecho de la competencia está igualmente sujeta al principio. Aunque la Comisión deba conocer de los casos de supuesta infracción y, a tal propósito, recabe de las empresas toda la información necesaria (art. 89 TCE y normas de desarrollo), tendrá que limitarse en su investigación a lo que sea estrictamente indispensable, según la naturaleza y alcance de cada caso, para la consecución de la finalidad perseguida (garantía del Derecho de la competencia) (141).

### 3.3. *La proporcionalidad en sentido estricto.*

La medida, por último, ha de guardar una adecuada y razonable proporción de medio a fin. En tal sentido, se ponderarán, de un lado, los intereses de la Comunidad o del Estado miembro en la ejecución de la medida de que se trate (v. gr.: una restricción a la importación por razones de protección de la propiedad industrial) y, de otro, la gravedad que la lesión produce sobre el bien jurídico afectado (la libertad de circulación, p. ej.). Los beneficios que entraña la medida de que se trate para el interés general deberán ser en todo caso superiores a los perjuicios que ocasiona sobre otros bienes, valores o derechos garantizados (142).

En la ponderación de los bienes e intereses en juego podrán tenerse en cuenta, desde luego, otros criterios o principios interpretativos para la re-

(139) Sentencia de 1982 (Rep. 1982, págs. 3961, 3973) —citada conforme al Repertorio alemán—.

(140) Sentencia de 1976 (Rep. 1976, pág. 1921).

(141) Señaladamente, el Derecho derivado —así el procedimiento en materia de Derecho de la Competencia— contiene numerosas expresiones del principio de proporcionalidad, limitando la información e investigación —en su extensión y alcance temporal— a lo estrictamente necesario. Véase A. EGGER, *The principle of proportionality in Community anti-dumping law*, «European Law Review» (1993), 367, 371 y ss., quien subraya la importancia presente y futura del principio en este ámbito.

(142) Vid., p. ej., KUGELMANN, *Der Rundfunk und die Dienstleistungsfreiheit des EWG-Vertrages*, cit. (nota 93), pág. 251.

solución del conflicto que, como el principio de concordancia práctica, resultan en rigor ajenos a la proporcionalidad (143).

El TJCE ha tenido ocasión de elaborar una doctrina particular en torno a la proporcionalidad *strictu sensu*, desconocida en la dogmática alemana, en relación con el diverso tratamiento que el ordenamiento ha de dar según que se trate de la infracción de una obligación principal o del incumplimiento de una obligación accesoria o secundaria. En efecto, afirma el Tribunal, si la norma comunitaria distingue entre un deber u obligación principal que resulta esencial para la consecución del fin que se propone alcanzar —esto es, contiene una obligación «de importancia capital para el buen funcionamiento de una institución comunitaria» (144)—, de un lado, y una obligación accesoria, que de ordinario tiene carácter administrativo, de otro, no sería lícito establecer la misma sanción por incumplimiento de la obligación secundaria que para la infracción de la obligación principal (145). No obstante, tal distinción plantea no pocos problemas interpretativos de cara a identificar la naturaleza principal o accesoria de la obligación de que se trate en cada caso.

— El inicio de esta jurisprudencia tiene lugar en 1979 en el ámbito de la política agraria y el sistema de fianzas y cauciones (146). El recurrente había cumplido las obligaciones relativas a la importación, pero no había presentado en plazo el justificante de su cumplimiento. En el caso *Atalanta* (147), no se habían presentado en el plazo establecido las notificaciones semanales que se exigen para controlar el cumplimiento del deber de almacenaje. En el caso *Man (Sugar)* (148), la empresa adjudicataria de la subasta para la exportación de azúcar no había presentado la solicitud de la licencia de exportación dentro del plazo. En los tres casos, el TJCE declaró que la falta de distinción entre obligación principal y accesoria era inválida, por desproporcionada.

De ahí no cabría deducir, sin embargo, que la pérdida de una caución o de una subvención por el mero incumplimiento de un plazo o de un deber semejante sea contraria al principio de proporcionalidad. La jurisprudencia del TJCE se ha encargado de desmentirlo al considerar proporcional su pérdida como consecuencia de infracciones tales (149). La clave reside más bien —de la mano de una interpretación teleológica y sistemática—, no en la *cuantía* del incumplimiento de la obligación de que se trate, sino en su *sentido* y *significado* en el contexto del entero siste-

(143) En el ámbito comunitario, SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, vol. II, cit. (nota 7), pág. 837; y sobre la aplicación del principio de concordancia práctica por el TJCE, cfr. KUGELMANN, *Der Rundfunk und die Dienstleistungsfreiheit des EWG-Vertrages*, cit. (nota 93), pág. 252. Véase sobre el alcance del principio de concordancia práctica nota núm. 163.

(144) Así, p. ej., Sentencia de 1988 (Rep. 88, 1491, 1513) —citada según Repertorio de Jurisprudencia alemán—.

(145) Cfr. Sentencia de 24 de septiembre de 1985 (Asunto 181/84, Rep. 85, 2889, 2903).

(146) Sentencia de 20 de febrero de 1979 (Asunto 122/78, Rep. 79, 677 y ss.).

(147) Sentencia de 21 de junio de 1979 (Asunto 240/78, Rep. 79).

(148) Sentencia de 24 de septiembre de 1985 (Asunto 181/84, Rep. 85, 2889 y ss.).

(149) Sentencias de 2 de diciembre de 1982 (Asunto 272/81, Rep. 82); también de 2 de diciembre de 1982 (Asunto 273/81, Rep. 82, 4167 y ss.); de 23 de febrero de 1983 (Asunto 66/82, Rep. 83, 395 y ss.).

ma, en relación con el objetivo de la norma (150). Una «pequeña» infracción puede conducir a la pérdida de una posición de ventaja o de un concreto beneficio.

En otras Sentencias, el TJCE parece incluso matizar o distinguir el grado de incumplimiento dentro de las mismas obligaciones principales, para concluir que, a pesar de su infracción, la consecuencia prevista puede ser desproporcionada (151).

— Por otra parte, la jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el concepto de «fuerza mayor» que luce en algunas normas. El Derecho Comunitario establece para ciertos casos la obligación de presentar una fianza —con la que garantizar el cumplimiento de determinados deberes, p. ej., en el ámbito de la política agraria—, que se pierde cuando se incurre en incumplimiento, *salvo que ello obedezca a causa de fuerza mayor*. En otros supuestos, se hace depender la obtención de ayudas o auxilios económicos de la observancia de ciertos requisitos; también en esta sede la hipótesis de fuerza mayor constituye una excepción a la regla. Según jurisprudencia constante, es necesario que el incumplimiento obedezca a circunstancias anormales e imprevistas, de modo que sus consecuencias y efectos no hubieran podido evitarse aun habiendo actuado con la mayor diligencia posible (152).

Ejemplos de aplicación del criterio de la proporcionalidad en sentido estricto:

a) *Medio ambiente*.

Ha de ponderarse la finalidad medioambiental que se persigue, de un lado, y las consecuencias probables que su aplicación entraña sobre otros bienes, intereses u objetivos comunitarios, de otro (por ejemplo, sobre la libre circulación de mercancías o de servicios, o sobre la política de transporte). No se trata de hacer un cálculo de probabilidad o de cuestionar la política de un Estado miembro en sí misma, sino tan sólo de las consecuencias o efectos negativos que sobre los derechos fundamentales o los demás intereses de la Comunidad podría desencadenar a fin de medir su equilibrada relación de costes y beneficios (153).

b) *Agricultura* (154).

El principio de proporcionalidad, la interdicción del trato discriminatorio y el principio de seguridad jurídica (confianza legítima) tienen una importancia de pri-

(150) Para un mayor desarrollo, vid. R. JAGER, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in EG*, cit. (nota 93), pág. 62.

(151) Sentencia de 27 de noviembre de 1986 (Asunto 21/85, Rep. 86, 3537 y ss.); Informe del Abogado General Dannon de 27 de marzo de 1990 en relación con el Asunto C-118/89, núms. 16 y ss., y la Sentencia recaída el 27 de junio de 1990. En realidad, el Tribunal entiende que el plazo resulta excesivamente fugaz y, por consiguiente, innecesario o no indispensable, si se compara con los plazos existentes en el ámbito de la empresa.

(152) P. ej.: Sentencia de 27 de octubre de 1987 (Asunto 1909/86, Rep. 87, 4319, 4330); Sentencia de 8 de marzo de 1988 (Asunto 296/86); Sentencia de 19 de abril de 1988 (Asunto 71/87).

(153) Cfr. EPINEY/T. MOLLERS, *Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz*, cit. (nota 92), pág. 88.

(154) Como indica el artículo 38.1 TCE, «por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación relacionados con aquéllos». Incluimos, pues, bajo este epígrafe ejemplos de la jurisprudencia que exceden de la agricultura en sentido estricto.

mer orden en el ámbito de la política agraria (señaladamente, por lo que hace a la aplicación del sistema de ayudas y de cauciones y al cumplimiento de los plazos establecidos) (155).

— El TJCE tiene declarado que del artículo 43 TCE se deriva una potestad sancionadora en favor de la Comunidad, pero las sanciones habrán de responder al principio de proporcionalidad (156).

— Para evaluar si la pérdida de una fianza es o no proporcional, el órgano jurisdiccional recurre a la ponderación de la finalidad económica subyacente. Si de lo que se trata es de garantizar con la caución el pago anticipado, deberá enjuiciarse su eventual pérdida —tras constatar definitivamente que no existe derecho alguno a la prestación económica en cuestión— de la misma manera que la denegación de la prestación misma. Sin embargo, las cauciones obedecen habitualmente a otros fines (vigilancia o control; obligación de seguir un determinado comportamiento económico; etcétera). Asimismo, contienen en ocasiones elementos sancionatorios para reprimir determinadas infracciones jurídicas. En tales hipótesis, se exige una más estricta observancia del principio de proporcionalidad (157).

— Para examinar el incumplimiento de un plazo a la luz del criterio de la proporcionalidad en sentido estricto ha de ponderarse igualmente la finalidad a la que sirve y los efectos de su infracción. El respeto de un plazo puede tener una importancia decisiva en la aplicación del Derecho Comunitario (v. gr.: para la presentación de ofertas en una licitación); en otros casos, obedece a una función de eficacia a fin de permitir la tramitación de un elevado número de expedientes con la celeridad requerida, por lo que las razones de interés general subyacentes (celeridad, eficacia) no son en absoluto menospreciables. Habrá que estar a cada caso.

No está claro, por lo demás, si es posible distinguir entre el plazo de presentación de una solicitud, de aquellos otros plazos que se refieren a la tramitación de una determinada medida comunitaria, de tal forma que se pudiera establecer un parámetro de control más estricto respecto de los plazos de presentación —en cuanto permiten el acceso o disfrute de ciertos instrumentos comunitarios—, de aquellos otros que responden a fines diversos, como la mera tramitación del expediente en el curso del procedimiento, sobre todo cuando la inobservancia del plazo de presentación impide el acceso mismo al disfrute de una ayuda o subvención, esencial para la actividad agraria. El legislador comunitario, por su parte, viene matizando los efectos que se siguen del incumplimiento de los distintos plazos, en consonancia con el principio de proporcionalidad (158).

— En esta misma línea, la Sentencia de 23 de noviembre de 1993, recaída en la resolución de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Administrativo de Hannover (159), ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la proporcionalidad

(155) J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, vol. II, cit. (nota 7), pág. 708; GILSDORF/SACK, en GRABITZ, *EWG-Vertrag*, Arts. 43 y ss.; PRIEBE, «Agrarrecht im gemeinschaftlichen Verwaltungsrecht», en *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, Ed. Beck, Munich, 1993, pág. 65.

(156) Sentencia de 1987 (Rep. 1987, 4587, caso *Maizena*), citada según Repertorio de Jurisprudencia alemán.

(157) PRIEBE, *Agrarrecht im gemeinschaftlichen Verwaltungsrecht*, cit. (nota 155), pág. 65. Vid. Sentencia de 1987 (caso *Maizena*, Rep. 87, 4587) y Sentencia de 1990 (Rep. 1990, 3265) —citadas según Repertorio de Jurisprudencia alemán—.

(158) Cfr. PRIEBE, *Agrarrecht im gemeinschaftlichen Verwaltungsrecht*, cit. (nota 155), pág. 66.

(159) Asunto C-365/92 (Henril Schumacher/Bezirksregierung Hannover). Un breve comentario en «EuZW» 3/1994, págs. 90-91.

de la pérdida de las ayudas y primas especiales previstas en el Reglamento 714/89 por el incumplimiento del plazo establecido.

Conforme al citado Reglamento, los ganaderos tienen derecho a recibir ciertas primas por el sacrificio de los animales (ganado vacuno), pero para ello han de sacrificarlos efectivamente dentro del plazo establecido. Por el contrario, no podrán obtener prima alguna si en tal plazo se sacrifican menos animales de los que se indicaron en la solicitud de ayuda. Con todo, el Reglamento matiza tal consecuencia y permite que se otorgue una ayuda parcial en caso de que la diferencia entre el número de animales indicados en la solicitud presentada por el ganadero y los efectivamente sacrificados sea inferior al 5% (o bien, en la hipótesis de que se haya solicitado la ayuda para el sacrificio de 20 o menos animales, la diferencia no sea superior a un animal). El recurrente impugnó la denegación de la solicitud de ayuda pese a haber superado el citado límite, por considerarla contraria al principio de proporcionalidad.

Sin embargo, el TJCE declaró que la norma es respetuosa con el principio y, por consiguiente, legítima. La medida establecida es apta y necesaria para alcanzar la finalidad perseguida (evitar las irregularidades y el fraude, como señala la propia Exposición de Motivos del Reglamento). En primer lugar, afirma el Tribunal, la pérdida de la ayuda no se produce por un simple incumplimiento del plazo para sacrificar el número de animales indicado en la solicitud. Por el contrario, se trata — como prevé la propia norma en cuestión— de una infracción de cierta trascendencia (una diferencia superior al 5%), que no obedece a causas de fuerza mayor o a circunstancias naturales (art. 9.II y 9.III del Reglamento). Cuando nos encontramos ante incumplimientos menores (inferiores al 5% o a un animal en caso de que los sacrificios previstos sean 20 o menos), la prima o ayuda se ve únicamente recortada. La sanción más grave (la completa denegación de la ayuda) prevista para las infracciones mayores (las que excedan del límite señalado) resulta adecuada y necesaria para alcanzar la finalidad perseguida (evitar las irregularidades y el fraude) y es, por tanto, proporcional.

#### d) *Libre circulación de mercancías.*

El TJCE pondera los bienes e intereses en conflicto para determinar la eventual prevalencia de ciertos fines de interés general frente a la libertad de circulación de mercancías y evaluar así la relación costes-beneficios. Según jurisprudencia constante, por virtud del principio de proporcionalidad, en la medida en que los Estados tengan a su disposición diversos medios para la consecución de un mismo fin (como los que enumera el art. 36 TCE), habrán de elegir aquel que menos restrinja la libre circulación de mercancías (160), de un lado, y, de otro, no podrán en ningún caso establecer restricciones que desborden la equilibrada relación —o proporción— respecto a la finalidad perseguida (161).

(160) Sentencia de 1982 (Rep. 1982, pág. 1961) —citada conforme al Repertorio alemán—.

(161) Sentencia de 1989 (Rep. 1989, págs. 2263, 2269) —citada conforme al Repertorio alemán—.

## IV. UNA REFLEXIÓN FINAL: SU VIGENCIA EN ESPAÑA

Ciertamente, en el plano constitucional nuestra jurisprudencia no ha sido en modo alguno insensible a la vigencia y aplicabilidad del principio de proporcionalidad inherente al Estado de Derecho, señaladamente en el ámbito de los derechos fundamentales (162) —su cita es frecuente en relación con el derecho de igualdad ante la ley (163) y el derecho a la tutela judicial efectiva (164)—.

El rigor en su uso e invocación, sin embargo, ha sido desigual (165) y,

---

(162) V. gr.: derecho de huelga (STC 53/1986, de 5 de mayo; 43/1990, de 15 de marzo; 8/1992, de 16 de enero; etc.); la libertad sindical (STC 75/1992, de 14 de mayo); el derecho del artículo 23 (STC 26/1990, de 19 de febrero); etc. Véanse asimismo las dos notas siguientes.

Pero también se aplica en relación con otros derechos que no tienen el carácter de fundamentales, como, p. ej., el derecho de propiedad y la expropiación (STC 6/1991, de 15 de enero; o la de 19 de diciembre de 1986).

(163) Dos precisiones respecto de la jurisprudencia recaída en esta sede: *a*) el principio de proporcionalidad se mueve en el plano de la producción normativa, frente a la acción del legislador; *b*) se invoca únicamente el criterio de la proporcionalidad en sentido estricto.

Son muy numerosos los fallos en los que se expresa que el principio de igualdad sólo se vulnera cuando el trato diferenciado está desprovisto de una justificación objetiva y razonable que guarde proporcionalidad con la finalidad perseguida o, lo que es lo mismo, si no existe una relación razonable entre los medios empleados y la finalidad que se pretende. A título de ejemplo: STC 25/1989, de 3 de febrero; 209/1988, de 10 de noviembre; 76/1990, de 26 de abril; 150/1990, de 4 de octubre; 6/1991, de 15 de enero; 70/1991, de 8 de abril; 200/1991, de 28 de octubre, etc.; o también que a las distintas situaciones de hecho se le anuden consecuencias jurídicas que sean proporcionadas a la diversidad fáctica existente (v. gr., SSTC 29/1987, 114/1987, 109/1988, etc.); o en relación con el artículo 139 CE, la STC 88/1986 (f. j. 6.º), y sobre el artículo 149.1.1.º CE, las SSTC 48/1988 (f. j. 25), 75/1990 (f. j. 5.º), 36/1991 (f. j. 1.º), v. gr.; etc.

(164) Dos observaciones previas respecto de la jurisprudencia en torno al artículo 24.1 CE: *a*) el principio de proporcionalidad se proyecta en el plano de la aplicación e interpretación de la legalidad procesal, frente al órgano jurisdiccional; y *b*) se alude exclusivamente a la proporcionalidad en sentido estricto.

Es también muy copiosa la jurisprudencia en la que se afirma, en síntesis, que la proporcionalidad impone un tratamiento distinto para los diversos grados de defectuosidad del actor (STC de 22 de octubre de 1986) y una interpretación del requisito procesal que se acomode a la finalidad perseguida por el mismo, extremos éstos —requisito y finalidad— que se encuentran en una lógica y razonable concatenación (así, STC 216/1989, de 21 de diciembre); en suma, que las sanciones acordadas por el juez o tribunal por defectos procesales guarden una adecuada y razonable proporción con la gravedad del defecto en que se ha incurrido (v. gr.: STC de 12 de marzo de 1986). A título de ejemplo, se pueden citar: 175/1988, de 3 de octubre; 243/1988, de 19 de diciembre; 21/1989, de 31 de enero; 60/1989, de 16 de marzo; 113/1989, de 22 de junio; 9/1990, de 18 de enero; 21/1990, de 15 de febrero; 33/1990, de 26 de febrero; 190/1990, de 26 de noviembre; 164/1991, de 18 de julio; 41/1992, de 30 de marzo; 72/1992, de 13 de mayo; 114/1992, de 14 de septiembre; 193/1992, de 16 de noviembre; etc.

(165) Sin perjuicio de lo que se indica en la nota siguiente, el principio de proporcionalidad tiene en la jurisprudencia constitucional unos contornos conceptuales desdibujados, que carecen todavía de la precisión y coherencia necesarias. En ocasiones, se predica o se proyecta sobre el ejercicio de un derecho fundamental (v. gr.: STC 165/1987, de 27 de octubre, f. j. 8.º) —no sobre la acción del poder público— que es su genuino destinatario para la dogmática comparada; o se entiende exclusivamente como proporcionalidad de las penas (p. ej.: STC 65/1986, de 22 de mayo, f. j. 5.º; 19/1988, de 16 de febrero, f. j. 7.º;

desde luego, ajeno a la construcción dogmática alemana y comunitaria que venimos de relatar, si atendemos a la imprecisión de sus contornos e incoherencia de su contenido y a la falta de pronunciamientos sobre el alcance y densidad de su control jurisdiccional (166). Con frecuencia, su

154/1990, de 15 de octubre, f. j. 9.º; 111/1993, de 25 de marzo, f. j. 34.º; etc.); o bien se traduce reductivamente como trato arbitrario o discriminatorio en las normas o en su aplicación (así, STC 6/1988, de 21 de enero, f. j. 3.º); se utiliza también como sinónimo de ponderación de intereses o bienes constitucionalmente protegidos, con lo que, en cierto modo, se conecta con la proporcionalidad *strictu sensu* —en rigor, una especie dentro del género, según sabemos— (v. gr.: STC 8/1990, de 18 de enero, f. j. 4.º; 214/1991, de 11 de noviembre, f. j. 22.º); en otros supuestos, por ejemplo, parece latir —intuitivamente— en el razonamiento del fallo el subprincipio de necesidad o de la intervención más moderada posible, aunque sin mayores precisiones conceptuales (así, en la STC 142/1993, de 22 de abril, f. j. 17.º, o la STC de 12 de julio de 1988); etc.

Sin duda, algunos de estos aspectos forman parte de la dogmática del principio de proporcionalidad, como ya nos consta. Es la ausencia de una teoría general y sistemática en el seno de la jurisprudencia la que le priva de una mayor eficacia como canon de la constitucionalidad de las leyes y de los demás actos de los poderes públicos.

Por lo demás, se hace uso del mismo término —principio de proporcionalidad— en otros ámbitos ajenos al que nos ocupa (la intervención de los poderes públicos sobre la esfera de libertad), lo que tampoco contribuye a su reconstrucción conceptual: así, en materia electoral (p. ej.: STC 76/1989, de 27 de abril; 193/1989, de 16 de noviembre; 45/1992, de 2 de abril); el principio de proporcionalidad entre la duración de la huelga y el salario que se deja de percibir, para prohibir la imposición al trabajador huelguista de un sacrificio superior al correspondiente a la duración de la huelga (STC 189/1993, de 14 de junio, f. j. 27.º; ATC 323/1991, f. j. 5.º); principio de proporcionalidad entre la prestación de servicios y el tiempo de vacaciones (ATC 681/1988, de 6 de junio, f. j. 2.º); principio de proporcionalidad en las escalas o categorías laborales, a fines retributivos (STC 59/1982, de 15 de octubre, f. j. 23.º, 26.º y 35.º); etc.

(166) A título de ejemplo, la invocación que la Sentencia 85/1992, de 8 de junio (f. j. 4.º, 5.º *in fine* y voto particular), hace del principio de proporcionalidad parece sintomático de cuanto decimos. De un lado, acierta a fijar el fundamento constitucional del principio en la cláusula del Estado de Derecho (con referencia a otras Sentencias) y a circunscribir su alcance al ámbito de las limitaciones que los poderes públicos imponen sobre los derechos fundamentales (en realidad, para la dogmática alemana y comunitaria, su alcance se extiende a toda restricción sobre cualquier derecho o libertad, o posición de ventaja, cualquiera que sea su origen y rango).

De otra, sin embargo, reduce toda su operatividad a la proporcionalidad en sentido estricto, en términos poco precisos, sin referencia a los criterios en que se funda la ponderación de intereses (será ilegítima, dirá, toda limitación o sanción que incida sobre los derechos «de forma poco comprensible»).

A ello se añade que parece identificar la proporcionalidad en sentido estricto con el, también principio constitucional desarrollado por la jurisprudencia alemana e inicialmente formulado por HESSE, de la concordancia práctica, el cual postula la más eficaz ponderación o equilibrio entre los bienes y derechos en conflicto, es decir, que cada uno de los bienes o derechos en litigio obtenga la máxima efectividad posible; la ponderación que realiza el principio de proporcionalidad *strictu sensu*, por el contrario, consiste en un juicio negativo, por cuanto prohíbe que el medio sea «desproporcionado»; la ponderación que propugna la concordancia práctica, en cambio, se resuelve en un juicio positivo, al perseguir el máximo grado de plenitud de los bienes en presencia. Un medio puede ser proporcional (principio de proporcionalidad), pero no el óptimo (principio de concordancia práctica). Pero el medio óptimo es, en todo caso, proporcional.

En realidad, el argumento de la proporcionalidad parece servir en la citada sentencia tan sólo para determinar la licitud de la pena.

Estos y otros aspectos, en fin, no son sino expresión de una todavía inexistente dogmática constitucional, coherente y sistemática.

La jurisprudencia más reciente sigue sin incorporar la dogmática comparada y comunitaria. Dos ejemplos. El primero, la STC 286/1993, de 4 de octubre, que, reiterando juris-

contenido se ha visto reducido en la mejor de las hipótesis a la denominada proporcionalidad en sentido estricto (167), formulada en términos muy simples —«relación razonable entre los medios empleados y la finalidad perseguida» (168)—. No obstante, no faltan tampoco sentencias en las

---

prudencia anterior, invoca el principio de proporcionalidad en relación con la libertad de información; del análisis de su f. j. 5.º resulta: 1) que la Sentencia no diferencia entre la técnica de la ponderación de bienes e intereses, de la proporcionalidad; 2) que no hace mención alguna a cuál sea el contenido o el criterio en que se sustancia el principio de proporcionalidad; y 3) que, aunque se dice vulnerado el citado principio, en rigor, no constituye la verdadera *ratio decidendi* para otorgar el amparo, sino la ponderación del caso concreto que lleva a cabo el TC (el último párrafo del f. j. 5.º es ciertamente elocuente).

El segundo ejemplo, aún más paradigmático, reside en la STC 215/1994, de 14 de julio (esterilización de incapaces). En su f. j. 4.b) se enfrenta con rigor en el momento en el que procede a enjuiciar la medida limitadora a la luz del principio de proporcionalidad, pero con una notable imprecisión. De una parte, lo identifica con el principio de «necesidad» («es decir, que la intervención corporal prevista sea necesaria para conseguir el fin legítimo que la inspira y que no entrañe otras consecuencias para las personas afectadas...»), principio que, para la dogmática comparada y comunitaria, significa, en cambio, más exactamente, que la medida sea «necesaria» o «indispensable» por no existir otra menos gravosa, pero no, como dice la Sentencia, que «sea necesaria para conseguir el fin legítimo», puesto que, por hipótesis, podría haber otras medidas, también «necesarias» o susceptibles de alcanzar el fin, que fueran menos restrictivas del derecho en cuestión. Pero, a continuación, la Sentencia añade que la norma cuestionada no es desproporcionada porque no resulta desmedida para alcanzar la finalidad que persigue, sirviéndose entonces de otro de los principios integrantes, cual es el de proporcionalidad en sentido estricto. En otras palabras, invoca una suerte de principio de necesidad y aplica como canon el de proporcionalidad en sentido estricto, aunque, en rigor, tampoco se sirve de este último, puesto que, para el razonamiento de la Sentencia, resulta proporcionada porque es, sin duda, «la más segura para alcanzar el resultado que se pretende», siendo así que este criterio, según sabemos, no postula el medio más «eficaz», «apropiado» o «seguro», sino que en la evaluación costes-beneficios, entre todos los bienes e intereses, se produzca un saldo positivo. Sin embargo, y paradójicamente, la Sentencia (con toda claridad, en el f. j. 5.º.C) aplica el criterio o principio de la necesidad, sin nombrarlo (y quizás sin ser consciente de ello), al examinar otras posibles medidas menos gravosas que descarta porque no son susceptibles de alcanzar el fin con igual eficacia.

El voto particular del Magistrado Gabaldón López subraya la desproporción de la medida, en realidad no ya sólo por la falta de proporcionalidad en sentido estricto cuando por la ponderación de los bienes e intereses en juego.

El voto particular del Magistrado Gimeno Sendra considera, con razón, que la Sentencia no es muy respetuosa con la doctrina sobre la proporcionalidad, pues, afirma, viene a realizar un análisis abstracto de la bondad de los fines perseguidos por la norma cuando este principio no es más que un método que nos indica en qué condiciones puede una norma que incide en un derecho obtener una aplicación conforme con la Constitución. Ciertamente, como parece poder inducirse de este voto particular, la bondad o licitud constitucional de los fines es algo ajeno al test o juicio de proporcionalidad, que le viene dado como algo externo, no así los medios que a su satisfacción se arbitran. No obstante, no es exacto, como nos consta, que el principio de proporcionalidad se proyecte tan sólo en el plano aplicativo e interpretativo (poder judicial y ejecutivo) y no entrañe un examen de la norma que permita en cualquier caso predicar su constitucionalidad, sino que, por contra, afecta en primer término a la producción normativa, también a la ley, que puede ser declarada inválida por desproporcionada. Por último, cuando el voto particular recuerda las notas de dicha doctrina —que tampoco se corresponden con las notas que ya nos son conocidas, llamando, p. 1j., «necesidad» al criterio que la doctrina conoce como «idoneidad»—, las proyecta sobre la aplicación que el juez tendrá que realizar de la norma y no, como procedería en rigor en este proceso constitucional, respecto de los medios que la norma arbitra para la consecución de un fin, abstractamente considerados y al margen de la aplicación que puedan realizar los operadores jurídicos.

que es posible detectar una mayor precisión y analogía con aquella concepción (169).

La consolidación del principio de proporcionalidad en el Derecho Comunitario, de un lado, y la importancia creciente que ha experimentado en el marco del Derecho Público comparado, de otro, constituyen, sin duda, factores relevantes para su reconstrucción dogmática en el seno de nuestro sistema jurídico conforme a aquellos modelos, si se quieren extraer las máximas virtualidades que esta institución encierra como técnica jurídica de control de la intervención pública sobre los derechos y libertades (170).

---

El voto particular que formula el Magistrado González Campos, y al que se adhiere Cruz Villalón, subraya con rigor uno de los criterios del principio, el de la necesidad de la intervención o el del medio más moderado. No obstante, al afirmar que el órgano judicial debería recabar los informes médicos pertinentes al objeto de indagar si existen otros medios menos gravosos para la integridad corporal del incapaz y aplicables bajo control médico (cfr. 2.C), está postulando la exigibilidad de que el juez aplique el principio de necesidad —lo que al no imponerse legalmente entraña su insuficiencia constitucional—, pero no se enfrenta a si esa medida extrema —la esterilización— puede ser, abstractamente considerada, en todo caso desproporcionada para alcanzar el fin perseguido.

(167) Baste remitirse a las notas 163 y 164 para comprobarlo. A ello se añade que el TC no invoca el primer elemento —la utilidad—, mientras que el segundo —la necesidad de la intervención— apenas late en algunos de sus pronunciamientos, no faltando incluso su expresa exclusión. En efecto, la STC 178/89, de 2 de noviembre, rechaza expresamente que el principio de proporcionalidad comprenda también el criterio de la necesidad o de la intervención más moderada —lo que, afortunadamente, no constituye jurisprudencia reiterada—: «De ahí que —afirma la citada Sentencia— no pueda aceptarse... el criterio utilizado por los demandantes —que éstos entienden además de manera amplísima— de proporcionalidad o racionalidad de las medidas legislativas adoptadas al respecto, y en razón al cual el legislador tendría que haber *optado por la medida menos gravosa o restrictiva de los derechos* de los funcionarios públicos y, en concreto, de su derecho al trabajo reconocido en el artículo 35 de la Constitución... Más que de proporcionalidad o racionalidad de las medidas en cuestión tal y como lo entienden los recurrentes, cabe hablar de *adecuación de fines y medios...*» (f. j. 5.º) (la cursiva no es original).

(168) Así, v. gr., la STC de 2 de julio de 1981, f. j. 3.º; 3/1983, de 25 de enero, f. j. 4.º; 57/1984, de 8 de mayo, f. j. 3.º; 108/1984, de 26 de noviembre, f. j. 4.º; 104/1987, de 17 de junio, f. j. 3.º; 21/1990, de 15 de febrero, f. j. 20.º; 190/1990, f. j. 4.º; etc. En algunas de estas sentencias y en otras muchas —señaladamente, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva— se habla de proporcionalidad o razonabilidad en la aplicación del Derecho procesal para postular una interpretación no formalista o *pro actione*.

La influencia directa de la jurisprudencia del TEDH sobre nuestro Alto Tribunal en esta concepción más simplificada (o en sentido estricto) del principio de proporcionalidad es manifiesta (v. gr.: STC 10 de noviembre de 1981, f. j. 3.º; STC 62/1982, de 15 de octubre, f. j. 5.º; etc.).

(169) Así, entre otras, la STC 37/1989, de 15 de febrero; o la STC 120/1990, de 27 de junio (f. j. 8.º y 12.º: combina el criterio de la necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto; late implícitamente el de aptitud o utilidad).

(170) Contrasta el déficit dogmático de la jurisprudencia del TC con la solidez y tradición del TS en torno a la doctrina de la proporcionalidad, más allá del Derecho Administrativo sancionador. (v. gr., SSTS 13-VI-1988, Ar. 4620; 16-V-1990, Ar. 4167; 16-X-1989, Ar. 7368; 4-IV-1991, Ar. 86; 2-III-1993, Ar. 1662; 20-IV-1993, Ar. 2630; 4-V-1993, Ar. 3572; 22-VI-1993, Ar. 4428; 3-XI-1993, Ar. 8321; etc.), y que sitúa su fundamento constitucional, por lo que a la Administración se refiere, en el artículo 106.1 CE. Ciertamente, el ordenamiento jurídico brinda no pocos ejemplos y apoyos normativos (arts. 53.2 y 131 de la Ley de Procedimiento Común; 6 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; 10.3 Reglamento de Disciplina Urbanística; etc.). El primer intento de reconstrucción en nuestro ordenamiento en el ámbito del Derecho Administrativo general se debe a la importante monografía de J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ, *El principio general de proporcionalidad en Derecho ad-*

ABREVIATURAS

- TAF: Tribunal Administrativo Federal.  
TCE: Tratado de la Comunidad Europea (en su versión de Maas-  
tricht).  
TCF: Tribunal Constitucional Federal alemán.  
TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.  
TJCE: Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.  
TUE: Tratado de la Unión Europea (Maastricht).

---

*ministrativo*, Inst. García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1988; más recientemente, se han ocupado del tema, entre otros, con un carácter más sectorial, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El principio de proporcionalidad en la extradición*, «El Poder Judicial», núm. 17 (1989), págs. 32-52; I. IBÁÑEZ GARCÍA, *Delito fiscal y principios de proporcionalidad y de intervención mínima*, «Actualidad Penal», núm. 24 (1993), págs. 331-342; N. GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, *Proporcionalidad y derechos fundamentales en el proceso penal*, Madrid, Colex, 1990.

Para su redefinición conceptual en nuestro Derecho interno resulta inexcusable el recurso al Derecho comparado —en particular, a la dogmática alemana, donde se ha inspirado su formulación actual— y al Derecho Comunitario, que ha seguido la misma dirección, según sabemos.

Téngase en cuenta, a tal propósito, el mandato del artículo 10.2 CE, la jurisprudencia del TEDH y la directa aplicabilidad del principio de proporcionalidad construido en el Derecho Comunitario para la tutela de los derechos y libertades por él reconocidos, lo cual constituye un argumento más para homogeneizar a la alza el contenido del principio de proporcionalidad «nacional» con el principio de proporcionalidad «comunitario», a fin de evitar un trato desigual (un diferente grado de protección según se trate de los derechos y libertades garantizados por el Derecho Comunitario y los reconocidos por el ordenamiento nacional). La «diferencia de estatura», el menor desarrollo del principio en nuestro ordenamiento estatal, en fin, no deja de ser paradójico, si tenemos en cuenta que nuestro sistema constitucional ofrece muchos más puntos de apoyo normativos que el ordenamiento comunitario para su pleno desenvolvimiento.



## BIBLIOGRAFIA



## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BRARD, Yves: *Domaines public et privé des personnes publiques*, Ed Dalloz (Col. *Connaissance du Droit*), París, 1994, IX + 117 págs.

1. Es sabido que en Francia existe una arraigada tradición editorial que consiste en lanzar al mercado obras de síntesis que, con tanta concisión como altura, proporcionan al lector, en un centenar o centenar y medio de páginas, una panorámica de conjunto de la materia de que se trate lo suficientemente acabada como para permitir el conocimiento cabal del estado de la cuestión y facilitar ulteriores indagaciones, ya más en profundidad y en otro nivel. En el difícil arte de escribir buenos y breves libros, los franceses son maestros y hubieran sido, sin duda, bendecidos por Baltasar GRACIÁN cuando acuñó su famosa máxima.

Modélica representante de esa línea editorial señalada es la conocidísima colección enciclopédica *Que sais-je?* que, bajo el sello de Presses Universitaires de France, ronda el título número tres mil y a la que los administrativistas debemos el magistral opúsculo de Prosper WEIL *Le Droit Administratif*, cuya primera edición de 1964 fue pronto traducida al castellano por Luis RODRÍGUEZ-ZÚÑIGA y publicada por Taurus en 1966. Cuando tan pocos libros jurídicos son objeto en España de nuevas ediciones, sorprende que uno extranjero lo sea, como es el caso del de WEIL, que ha vuelto a las librerías en 1986 de la mano de Editorial Cívitas, adaptada su traducción, ya sobre la décima edición francesa de 1983,

por Javier GARCÍA DE ENTERRÍA y con una nota preliminar de Lorenzo MARTÍN-RE-TORTILLO en la que se inserta la reseña que el autor dedicó a la aparición francesa del libro y que también se incluía en su primera edición española. Pues bien, si la colección *Que sais-je?* ha seguido nutriéndose de títulos que interesan al jurista en general y al iuspublicista en particular, a saciar el apetito de este último puede contribuir la reciente aparición en Francia de nuevas colecciones que prestan atención al mundo del derecho y sus aledaños y cuyos componentes hacen gala también de la brevedad característica de aquella otra.

Así, *Les Fondamentaux. La Bibliothèque de base en droit, économie, gestion*, de las Ediciones Hachette; *Systèmes*, de la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence; *Clefs/Politique*, de la Editorial Montchrestien; *L'essentiel sur*, de L'Hermès Editeur, casa radicada en Lyon, y, en fin, la colección *Connaissance du Droit*, de la Editorial Dalloz, conforman un nutrido elenco en el que el jurista puede encontrar información actual, rigurosa y concisa sobre temas diversos (\*). Justamente en la última de

---

(\*) Por citar algún título que pueda interesar a los lectores de esta REVISTA, en el sello de la LGDJ han aparecido, entre otros, títulos sobre la función pública (J. MOREAU), las fuentes constitucionales del Derecho administrativo (B. STIRN), las autoridades administrativas independientes (M. J. GUÉDON), los establecimientos públicos nacionales (O. DUGRIP y L. SAÏDI) y el juez administrativo (D. CHABANOL). En la

las colecciones citadas, que es quizá la que más ofrece al estudioso del Derecho y que está dirigida por Jean-Luc AUBERT, profesor de la Universidad de París I, ha aparecido, en los primeros meses de 1994, el libro de Yves BRARD sobre los dominios público y privado de las personas públicas, objeto del presente comentario.

II. El libro, en 114 páginas de texto acompañadas por tres de índice alfabético y precedidas por el sumario, de IX, proporciona una panorámica bastante perfilada del estado actual de la cuestión en Francia en materia de bienes públicos, panorámica que resulta extraordinariamente útil al lector no familiarizado que, de esta manera, se ve liberado de la obligación de abordar inicialmente el tema a través de obras recientes más complejas y, desde luego, más extensas. Naturalmente, la lectura del opúsculo de BRARD no exime al interesado de la de los otros, a los que hay que añadir las muy completas exposiciones presentes en la mejor manualística. Mucho menos autoriza a, insisto en que si hay interés, evadirse de la profusísima bibliografía especializada que jalonea la literatura científica francesa sobre bienes públicos desde que, en las primeras décadas del siglo XIX, PARDESSUS primero, y PROUDHON después, sentaran las bases de la construcción doctrinal del dominio pú-

blico en Francia. Pero facilita indudablemente el trabajo y es un buen punto de partida para una posterior andadura por la intrincada y frondosa selva doctrinal relativa al régimen de los bienes públicos en el vecino país.

Y es que a lo largo de un proceso pronto doblemente centenario, ha ido produciéndose en Francia una extensa literatura científica en materia de bienes públicos integrada por docenas y docenas de monografías y artículos de revista, a lo que se debe añadir, por si ya fuera poco, una gran cantidad de comentarios jurisprudenciales, muchos de ellos —comenzando por los que publicara HAURIUO en el «Recueil Sirey»— sencillamente capitales. En Francia se considera que todas las plumas importantes del Derecho administrativo se han dedicado en alguna ocasión al tema de los bienes; y a fe que es así y que no pocos autores lo han hecho con notable pertinencia en cualquiera de las tres variantes señaladas. Ello tiene como resultado una copiosa producción doctrinal que, tesis no publicadas aparte, un cierto vértigo produce en el no avisado.

Esa intensa y constante atención científica al tema de los bienes públicos no es gratuita. Responde a una riquísima evolución que, repleta de matices y sinuosidades, arranca prácticamente del Código Civil y llega hasta nuestros días. En ese largo trayecto, la jurisprudencia, sea del Consejo de Estado, sea del Tribunal de Conflictos, ha desempeñado, asimismo, un papel protagonista y a la masa de las aportaciones doctrinales hay que añadir la de las decisiones jurisdiccionales. Con lo que al vértigo que produce la consciencia de la literatura se adjunta el de la de una jurisprudencia que, sobre todo a partir de las dos últimas décadas del siglo XIX, ha ido forjando progresivamente el régimen jurídico de los bienes públicos con línea firme pero, también, con idas y venidas, con soluciones nuevas a problemas que pueden ser nuevos o no. Y todo ello sin pasar por alto la existencia de regímenes normativos dispares afectantes de manera general a los bienes del Estado o de las corporaciones territoriales o, de manera muy especial, a determinadas clases de ellos (costas, montes, etc.).

---

colección *Clefs/Politique*, M. GENTOT escribe sobre las autoridades administrativas independientes, P. MABILEAU sobre el sistema local en Francia, P. SANDRAN sobre el sistema administrativo francés, D. LOCHAK sobre la justicia administrativa y J. CHEVALIER sobre el Estado de Derecho. B. STIRN y M. ROUGEVIN-BAVILLE escriben para Hachette, respectivamente, sobre el Consejo de Estado y la responsabilidad administrativa. A. MOYRAND y A. DELBLOND lo hacen, en L'Hermès Editeur, el primero sobre el Derecho administrativo (dos volúmenes), el segundo sobre la función pública estatal. Y, en fin, en la misma colección que el libro de BRARD que se va a comentar, encontramos títulos sobre los contratos administrativos (L. RICHER), la función pública (J. F. LACHAUME), los principios del urbanismo (H. CHARLES) y un sugestivo volumen titulado *Le Droit administratif*, a cargo de P. DELVOLVÉ.

De ahí que se comprenda la utilidad de un libro de síntesis sobre el que apoyarse y el que extraer, tras una muy fácil lectura, una visión de conjunto. Luego se puede avanzar mucho más pero, para empezar, el libro de BRARD resulta idóneo pues permite abordar una ulterior indagación con algún conocimiento de causa. No mayor del que otras obras más complejas pueden proporcionar, pero sí más sencillo de adquirir a la vista de su admirable y rigurosa concisión. Y aunque la profundización no se desee, que también sucede con lógica frecuencia, la obra no es de utilidad menor; antes al contrario, en cuanto texto de síntesis y de conjunto es excelente.

Por otra parte, el autor no escamotea al lector que desconoce el estado de la cuestión la posibilidad de ir más lejos. Cada uno de los capítulos incorpora una tan actualizada como cuidada selección bibliográfica de cuyo hilo, a su vez, se puede tirar y remontar el río de la doctrina hasta sus orígenes. Asimismo, *Domaines public et privé des personnes publiques* contiene un abundantísimo repertorio jurisprudencial, con cita de dónde localizar las decisiones y primando los lugares en los que figuran las conclusiones de los respectivos Comisarios del Gobierno. No hace falta encarecer que en el Derecho administrativo francés la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos debe ser inexcusablemente manejada por quien desee conocer el estado jurídico de una cuestión concreta y que, junto a los comentarios doctrinales a las decisiones, la lectura de las conclusiones de los Comisarios del Gobierno contribuye enormemente a comprender el calado de un *arrêt*, a veces no fácilmente perceptible ante la proverbial brevedad literaria de que tanto una como otra jurisdicción hacen gala. Soporte, pues, doctrinal y jurisprudencial en el libro de BRARD que ensancha el horizonte a quien lo desee.

III. Al margen de servir de idónea apoyatura para esforzadas ascensiones subsiguientes, insisto en que el libro, fiel a la tradición en que se inserta, tiene un gran valor en sí mismo porque pone ante los ojos del lector un acabado

lienzo con los aspectos más relevantes del régimen jurídico de los bienes públicos en el ordenamiento francés y de las soluciones que a los mismos se vienen dando. Lejos tanto de la especulación y de la construcción puramente teórica como de una minucia a veces agotadora, BRARD pasa revista a los problemas fundamentales y registra las respuestas que están más consolidadas, sobre todo en la jurisprudencia. Aunque ello quizá hurte en ocasiones parte de una realidad compleja porque se ocultan las disidencias y los debates, conviene pararmientes en que un libro de esta naturaleza no persigue reflejar las polémicas y terciar en ellas; su misión es de objetivos más circunscritos. Pensado para dar a conocer el estado de la cuestión, frustraría sus pretensiones si intentara llegar más allá. Y como la continencia es virtud de fácil prédica y difícil práctica, mérito tiene el autor que sabe acogerse a ella sin caer en la futilidad.

Dividido en cuatro capítulos, el libro de BRARD pasa revista a los temas clave del régimen de los bienes públicos, que no son pocos. Dominio público y dominio privado: los fundamentos de la distinción; el alcance de la distinción; las modalidades de utilización de los bienes públicos (régimen jurídico) y las relaciones de vecindad son, respectivamente, las rúbricas de los capítulos, convenientemente divididos en secciones. Rúbricas, en verdad, quizá no demasiado indicativas en algún caso del contenido exacto de lo que bajo ellas se cobija, pero no encubren una riqueza temática nada desdeñable. Desde los orígenes de la distinción entre dominio público y privado, extremo remoto en el tiempo pero de atención todavía obligada, todos los temas importantes son objeto de tratamiento. Tanto los clásicos como los nuevos; tanto los que se entienden ya resueltos como aquellos otros que, o bien están sujetos a algunas revisiones, o bien están ahora eclosionando y aguardando su destino y evolución.

Así, y por ejemplificar, el proceso a lo largo del cual el criterio de la afectación ha sido decantado y la incorporación ulterior al mismo de la exigencia de adaptación especial, añadida al objeto de evitar la hipertrofia del dominio público y

el relativo fracaso de esta pretensión; la cuestión de qué personas públicas pueden ser titulares de bienes demaniales y, en especial, si pueden serlo los establecimientos públicos, tema en el que la jurisprudencia, frente a algunas reticencias doctrinales, se ha pronunciado por la afirmativa; las mutaciones demaniales, clásica vertiente del dominio público, anterior incluso a la tesis de WALINE publicada en 1925, y que en la actualidad está siendo objeto de un cierto replanteamiento; la aproximación de régimen jurídico entre bienes patrimoniales y demaniales al socaire de que el interés público no está ausente en la gestión de los primeros y de la condición subjetiva de su titular; el reparto jurisdiccional y sus modulaciones; la vigencia, a veces matizada, de las viejas reglas de la inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio público; la amplia gama de cuestiones que suscita el régimen de los usos y aprovechamientos; la policía demanial; las relaciones de vecindad... Estos son algunos de los contenidos del libro de BRARD, como se ve bastante completo; contenidos de problemática desigual porque, según he apuntado, mientras algunos remiten a cuestiones resueltas, otros lo hacen a otras que no lo están tanto.

IV. Porque si en Francia el régimen jurídico de los bienes públicos ha estado en continua y secular evolución, ésta todavía no ha terminado. Ampliamente superadas cuestiones que entre nosotros son aún objeto de alguna discusión, cuales, por ejemplo, la de si entre dominio público y Administración media o no una relación de propiedad, la jurisprudencia y los autores llevan varios años dialogando acerca de unos cuantos extremos capitales que, en la actualidad, se encuentran en el centro del debate, en el ojo mismo del huracán. Entre ellos destaca uno que es particularmente llamativo y que voy simplemente a esbozar puesto que próximamente daré cuenta detallada del mismo con el oportuno aparejo normativo, doctrinal y jurisprudencial.

Se ha extendido en Francia, con o sin razón, la idea de que algunos de los clásicos ingredientes del régimen jurídico

de los bienes de dominio público resultan ser contraproducentes en ciertos casos o, por lo menos, suscitan ciertas dificultades de orden práctico. A ello ha contribuido indirectamente una línea jurisprudencial que ha extendido la demanialidad a bienes que, se estima, bien podían seguir siendo patrimoniales y, por eso mismo, permanecer al margen de la aplicación de unas reglas que ahora se ven como constreñidoras para el ejercicio de ciertas actividades. A la vez, la realización de ciertos proyectos de enorme entidad, como el de la zona de La Défense y la construcción de algunas grandes estaciones de ferrocarril metropolitano en París, aunque hay otros ejemplos, han puesto de relieve que una explotación y gestión económicas pretendidamente racionales de tales complejos tropieza con las reglas tradicionales de utilización y protección del dominio público que, justamente, se aplican toda vez que el Consejo de Estado expande el régimen demanial a bienes que quizá no deban ser necesariamente acreedores de éste.

Todo ello ha provocado un serio debate. En él no falta la denuncia de la extensión de la demanialidad a bienes que no encajan fácilmente en los modelos clásicos, generalmente por entenderse que se interpreta con gran largueza el criterio de la adaptación especial o porque se estima que la regla de la accesoriedad es llevada demasiado lejos. Pero además, y con gran fuerza habida cuenta de la autoridad de quien lo sostiene —ni más ni menos que la *Section du Rapport et des Etudes* del Consejo de Estado—, se está abriendo paso la idea de la necesidad de una intervención legislativa que afronte la cuestión a partir de lo que se ha dado en llamar el núcleo duro de la demanialidad, que debe inexcusablemente ser mantenido. Este se aplicaría a determinados inmuebles, pero no a todos los que resultan de la extensión jurisprudencial señalada, no quedando los excluidos de un régimen jurídico-público de protección aunque sí entregados a una mayor libertad de gestión de las Administraciones a fin de satisfacer las finalidades de su competencia.

El debate, lleno de matices y del que el aspecto que se ha indicado es sólo

uno de los en él presentes, sigue abierto. Ahora bien, paralelamente al mismo ha tenido lugar un acontecimiento que prueba que soplan vientos de cambio y que el régimen del dominio público está en trance de una seria evolución. Concretamente, ha tenido lugar la que se considera primera contestación frontal del legislador a la jurisprudencia del Consejo de Estado. Este, en 1985, mantuvo que el principio de inalienabilidad del dominio público es incompatible con la constitución de derechos reales sobre aquél; en particular, censuró que pudiera celebrarse entre Administración y particulares un contrato en cuya virtud los segundos pudieran constituir hipotecas en garantía de los créditos obtenidos para las obras a realizar sobre el dominio público y confiando, en consecuencia, al tomador, un derecho real sobre el bien.

El Consejo de Estado fue rotundo, pero el legislador también y, en virtud del artículo 13 de la Ley de 5 de enero de 1988, de mejora de la descentralización, se permite que la operación que la jurisdicción administrativa entendió contraria a los principios del régimen demanial pueda tener lugar sobre los bienes de las colectividades territoriales, exclusión hecha de aquellos que están sujetos al régimen de *contraventions de voirie*, es decir, las carreteras y los dominios marítimo, fluvial, portuario y aeroportuario. De esta manera, el legislador toma claramente partido y opta por una solución que, sin entrar a juzgarla aquí, pretende solventar los problemas planteados a la hora de financiar el concesionario las obras sobre el dominio público. Al permitir la constitución sobre el mismo de un *bail emphytéotétique* y, con él, conferir a su titular un derecho real susceptible de hipoteca, éste puede ofrecer ya a una entidad bancaria la garantía suficiente de los créditos que necesita para financiar las obras que se dispone realizar sobre el dominio público. Se busca de esta manera adaptar la explotación de los bienes demaniales a las necesidades actuales, pero se hace a costa de la quiebra de criterios asentados.

Las cosas no se han detenido ahí. A lo largo de la primavera de 1994 ha tenido lugar la tramitación parlamentaria de

una ley modificando el con frecuencia denostado *Code du Domaine de l'Etat*, relativa a la constitución de derechos reales sobre el dominio público, apelando, precisamente, a la inadaptación de las reglas tradicionales a las actuales necesidades del tráfico económico. Esa inadaptación hacía tiempo que venía provocando que los gestores del dominio público realizaran operaciones contrarias a la ortodoxia de los principios clásicos y es, en buena medida, esta situación de hecho la que ahora ha venido a recibir cobertura legal expresa extendiendo al demanio estatal lo que ya se conocía, desde 1988, en el plano de las colectividades territoriales. No voy a detenerme más aquí sobre la cuestión; baste con señalar, por una parte, que técnicas propias del Derecho privado se aplican a los bienes demaniales al objeto de facilitar la financiación de las obras autorizadas por el título de ocupación y, por otra, que el Consejo Constitucional ha considerado, por decisión de 21 de julio de 1994, que esa concreta previsión legal no es contraria al principio de inalienabilidad, si bien la posibilidad de renovación tácita indefinida de un título de ocupación que permita la realización de operaciones semejantes atenta a la protección debida a la propiedad pública.

V. En definitiva, y con esto concluyo, el problema que acabo de apuntar pone de relieve que en Francia el régimen de los bienes públicos está vivo, muy vivo. La debida consideración hacia las aportaciones clásicas y el reconocimiento de que existen soluciones asentadas que deben mantenerse, no impiden que nuevas realidades se abran paso empujadas por la dinámica socioeconómica y por las necesidades de una explotación de los bienes demaniales que se reputa más racional y ajustada a las exigencias actuales del tráfico. No es ésta la hora de valorar nada, simplemente de avanzar algo de lo que ya he dicho que daré cuenta detallada en otro momento y de señalar que algo muy serio se está moviendo en Francia en materia de bienes públicos. Habrá que estar atentos a la evolución que indudablemente va a seguir produciéndose.

## BIBLIOGRAFIA

Mientras tanto, la lectura del libro de BRARD bien puede servir de punto de partida para el necesario proceso de pertrechamiento a que nos vamos a ver obligados para entender lo que está sucediendo entre los vecinos del Norte en una de las materias más clásicas y apasionantes de nuestra disciplina.

Javier BARCELONA LLOP  
Seminario de  
Derecho Administrativo.  
Universidad de Cantabria

CARBONELL PORRAS, Eloísa: *Régimen jurídico administrativo del transporte interurbano por carretera* (Prólogo Luis COSCULLUELA MONTANER), coedición del Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Madrid, 1993, 488 + VLIII págs.

El publicar un libro en la actualidad se puede considerar como una tarea hercúlea. Y, desgraciadamente, el problema fundamental no consiste en la elaboración del estudio sino en encontrar la cantidad de dinero necesaria para que la editorial de turno publique el libro. Lo más triste de todo es que entre la elaboración y la publicación no median criterios científicos sino que es preciso que el autor colabore con la editorial en su financiación, bien buscando un coeditor, bien aportando él mismo el capital necesario para cubrir los gastos de la edición. Y si esto resulta grave en los supuestos de editoriales privadas, se transforma en intolerable en una pública, que no debe moverse por los mismos criterios económicos de aquéllas.

La obra que se recensiona entra dentro de aquellas que reúnen méritos científicos más que suficientes para ser publicados pero que ha salido a la luz con algún retraso por la carencia de esa cofinanciación. Después de eliminar algunas de sus partes, publicadas al margen (*Evolución histórica de la intervención pública en el transporte terrestre* saldrá

publicada en un próximo número de la «REALA» y, por otra parte, *Participación y colaboración ciudadana en la ordenación del transporte terrestre* ha aparecido en los *Estudios en homenaje al Profesor Jesús GONZÁLEZ PÉREZ*, págs. 985 y ss.) o que acaso esperen en un cajón, como puede ser un estudio en profundidad de la parte organizativa (que se echa en falta), la colaboración entre dos Servicios de Publicaciones (los de las Universidades de Córdoba y Complutense de Madrid) ha permitido a Eloísa CARBONELL superar ese filtro económico y publicar su tesis doctoral, que lleva por título *Régimen jurídico administrativo del transporte interurbano por carretera*.

La obra está estructurada en ocho capítulos, aunque no reciben tal nombre. El primero de ellos (págs. 3 a 58) estudia los distintos títulos de intervención de que disponen los poderes públicos para realizar su intervención en el sector analizado, los transportes. En el segundo (págs. 61 a 108) se analizan los presupuestos constitucionales de la ordenación del transporte y su recepción en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. El capítulo tercero (págs. 111 a 144) está dedicado a un aspecto fundamental en la regulación de los transportes, cual es la política comunitaria en el sector. En el cuarto (págs. 147 a 236) se procederá a un análisis exhaustivo del polémico tema de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia. El quinto capítulo está dedicado al análisis del sistema común de transportes terrestres y a los requisitos generales para realizar actividades de transporte por carretera (págs. 239 a 279). Posteriormente, se analiza el sistema de los servicios públicos de transporte interurbano por carretera (págs. 283 a 354). Otra modalidad del transporte por carretera está constituida por los servicios de transporte de interés público, transporte que requieren las autorizaciones de transporte; materia a la que se dedican las páginas 357 a 401. El último capítulo está dedicado al control público sobre el ejercicio de la actividad de transportes (págs. 405 a 454). Una introducción (págs. XXXIII a VLIII) y una exhaustiva bibliografía (págs. 457 a 488) completan la obra.

La obra de la Profesora CARBONELL tiene un gran interés habida cuenta de la indudable importancia que tienen los transportes en la sociedad contemporánea. En este momento se puede señalar que uno de los principales sectores económicos es el de los transportes, no sólo por sí mismo, sino también por la importancia que tiene en el desarrollo de los restantes. Tanto es así que el grado de desarrollo que tengan las redes de transportes es el que determina la cuantía de las inversiones en otros sectores; provocando una especial interrelación que hace que sólo se invierta allá donde existan adecuadas redes de transportes y que sólo existan éstas donde se piense que puede existir un importante volumen de inversiones en otros sectores.

El régimen del transporte estaba constituido por la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera de 1947. La insuficiencia de la regulación, la necesidad de incorporar los principios de la política comunitaria de transportes provocaron la promulgación de la Ley 16/87, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987, en donde se crea el marco jurídico del transporte que estudia la Profesora CARBONELL en su obra. No obstante, conviene precisar que la autora estudia sólo el transporte interurbano por carretera, tanto de viajeros como de mercancías y que, en cuanto tal, «comprende diversas categorías en atención a las características materiales de la prestación que, básicamente, tienen en cuenta si ésta se realiza con sujeción a un horario, calendario e itinerario prefijado, que supondrá su carácter regular y continuado o, por el contrario, no existen tales predeterminaciones ni regularidad o continuidad de la prestación» (pág. VLIII). Ahora bien, como indica su título, no se estudian todos los aspectos de estos transportes, sino sólo aquellos que tienen trascendencia administrativa.

Lo más resaltable de la nueva regulación es que crea un marco jurídico único para los transportes terrestres por carretera, ferrocarril y por cable, quedando fuera los aéreos, marítimos y fluviales porque no responden a los mismos principios de ordenación económica. La LOTT no sólo establece el marco

jurídico de las actividades de transportes, sino que regula, asimismo, aquellas otras que no son en principio actividades materiales de prestación de servicios pero que intervienen en las fases anteriores o posteriores, como pueden ser, a título de ejemplo, las actividades de mediación, información, distribución de cargas... El hilo conductor de la ordenación del sector es la articulación de líneas y redes de transporte terrestre en un conjunto integrado y armónico para la mejor satisfacción de los intereses públicos que el sector materializa. Ello se va a traducir en la obligación, contenida en los artículos 25 y 26 de la LOTT, de que la Administración armonice las condiciones de competencia de los distintos medios de transporte terrestre entre sí y entre éstos y los demás modos de transporte, realizando en su caso las actuaciones precisas para su coordinación y complementación recíproca. Todas estas actuaciones públicas, como no puede ser de otro modo en este momento de auge liberal, se habrán de realizar con el respeto a la libre competencia, que sólo se podrá alterar en supuestos extraordinarios.

La intervención pública en el transporte se ha realizado bajo el postulado de uno de los conceptos básicos del Derecho administrativo, el servicio público. Esta modalidad de intervención ha obligado a la autora a adentrarse en dicho concepto, componiendo un magnífico excurso tanto de la evolución histórica del concepto como de los postulados dentro de los cuales tendría operatividad jurídica. En su opinión, para que el servicio público tenga significado, se debe identificar con «un concreto régimen jurídico específico y característico de esta técnica de actuación administrativa». Este régimen del servicio público sólo es aplicable en la LOTT a los servicios de transporte por carretera de viajeros regulares permanentes y de uso general cuya titularidad pública se consagra en el artículo 67 de la LOTT.

Pero la configuración jurídica del transporte no se puede hacer sin dos presupuestos que son trascendentales, como pone de relieve la autora: por una parte, la impronta que da la Constitución de 1978, que incide con gran fuerza

en la regulación de los transportes desde múltiples puntos de vista: la libertad de desplazamiento de los individuos (art. 19), la libertad de empresa (art. 38), la protección de los consumidores y usuarios (art. 128). Aquí la autora entiende que la razón que justifica que sea publicada una actividad como los transportes estriba en que éstos son la vía para la realización de un derecho o libertad individual, exigiendo que la Administración intervenga regulando, controlando y asegurando aquellas actividades necesarias para los ciudadanos. Ello no justificaría, en su opinión, un «derecho al transporte» pero sí que intervenga en una actividad para satisfacer los diversos intereses que están presentes en él. Este capítulo dedicado a las relaciones entre los transportes y las libertades públicas tiene gran utilidad para todo aquel que se adentre en el estudio de un tema del Derecho administrativo económico, por cuanto que le ofrece un marco general de análisis muy conveniente.

Y, por otro lado, no se puede olvidar que el marco comunitario en el que nos movemos influye trascendentalmente en la regulación que se haga en cada país de un sector económico tan importante como puede ser el transporte. La importancia del Derecho comunitario es tal que en unos aspectos la LOTT no hace sino transcribir preceptos de Derecho comunitario y en otros limita las políticas regionales que se puedan realizar desde las Comunidades Autónomas en esta materia. No se puede olvidar que la política comunitaria de transportes va a responder a la idea del funcionamiento de un sector económico según las reglas del mercado, y su finalidad es impedir distorsiones, competencias ilícitas, estableciendo las condiciones precisas para que tal libertad se pueda realizar sin peligro para los intereses sociales y económicos presentes en la actividad.

La LOTT articula técnicas de ordenación del sector de diverso signo. Una de ellas es la declaración formal de la titularidad pública de determinados servicios de transporte, aquellos que directamente posibilitan el libre desplazamiento de las personas y por ello pueden reputarse esenciales para la comunidad

en el sentido del artículo 128 CE. Estos son los servicios públicos en sentido estricto excluidos de la libre iniciativa económica y sometidos al régimen propio del servicio público. Aunque se permiten otras formas de prestación de los servicios públicos de transportes, la LOTT se inclina decisivamente por la fórmula concesional. No obstante, también prevé la gestión directa a través de ENATCAR, que puede, asimismo, realizar cualquier otra actividad de transportes en paridad con el resto de empresas del sector y, consecuentemente, como concesionaria de la Administración. La preferencia de la concesión muestra, como señala la autora, el carácter instrumental que tiene la consideración de servicio público: éste se va a gestionar por un particular, pero la Administración se asegura un riguroso control de la actividad. Este medio de prestación, contemplado en el ordenamiento comunitario, es un medio de compatibilización entre el sistema de la economía de mercado y la satisfacción de los intereses públicos por cuanto que sólo se reserva a la Administración la titularidad de la actividad, no su gestión.

Al lado, existen otras actividades de transporte que no son declaradas de titularidad pública y que están sujetas a diversas intervenciones administrativas, aunque están amparadas por el artículo 38 de la Constitución. Mediante estas autorizaciones de transportes, que tienen carácter reglado, la Administración incide sobre las actividades privadas con el fin de que, por un lado, presten sus actividades sin incidir sobre los servicios públicos concedidos y, además, que adecúen su actuación a los principios generales que persigue la actividad de transportes.

Estos títulos habilitantes (autorizaciones y concesiones) son analizados con gran rigor por la autora, estudiando todos aquellos aspectos que son de necesaria comprensión dentro del régimen de los transportes por carretera. Estas exposiciones se mueven dentro de la dogmática tradicional de ambas figuras, pero ello no ha obstado para que Eloísa CARBONELL se adentre con evidente acierto en el carácter o no contractual de la concesión y en el carácter que tie-

nen las autorizaciones en nuestro Derecho.

Para evitar que se produzcan disfunciones en el correcto funcionamiento del sistema de transportes, la LOTT obliga a la Administración a realizar una amplia actividad de vigilancia y supervisión. Para ello, le dota de una serie de instrumentos de inspección, establece una serie de documentos administrativos de control y crea un severo régimen de infracciones y sanciones. Este régimen va a ser común tanto a las actividades que son servicios públicos como a aquellas que son privadas de transportes.

He dejado para el final una de las partes más interesantes de la obra de la Profesora CARBONELL, que es el espinoso tema (sobre el que todavía se ha de pronunciar el Tribunal Constitucional) de la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Hasta ahora, al Tribunal Constitucional no ha descendido, como pone de relieve la autora, el análisis del título competencial recogido en el artículo 149.1.13.º ni ha introducido ningún criterio flexibilizador del criterio territorial, lo que ha sido incluso criticado en el voto particular a la STC 180/92 (voto particular que ha influido en la STC 203/92). En lugar de esta postura rígida, la autora propone lo que denomina un criterio dinámico del transporte a la hora de delimitar las competencias, que supondría la aplicación de los principios y reglas de la Ley estatal a todo el territorio nacional y para todos los transportes interurbanos, mientras que la ejecución y la gestión de todas esas funciones correspondería a las Comunidades Autónomas, ya sea por aplicación de la Ley Orgánica de Delegación de Facultades a las Comunidades Autónomas en materia de transporte terrestre y por cable, ya sea en ejecución de los Estatutos de Autonomía, que han asumido competencias en la ordenación del transporte de viajeros y mercancías con origen y destino en el territorio regional, pues éstas no son funciones ejecutivas delegadas sino propias y, evidentemente, su régimen jurídico no es el mismo.

En definitiva, los puntos resaltados en los párrafos anteriores junto con otros que merecerían tratamiento si dispusié-

semos de mayor espacio, hacen que la lectura de este libro resulte de gran interés. Su fácil lectura, la firmeza de sus argumentaciones, su estructura, el apabullamiento de materias legales, jurisprudenciales y doctrinales manejadas, transmiten al lector la solidez de esta obra y de su autora.

Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA

FROTSCHER, Werner: *Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht* (2. Auflage), Ed. Verlag C. H. Beck, München, 1994, 269 págs.

Werner FROTSCHER, catedrático de Derecho público de la vieja Universidad de Marburgo, por la que hace unas décadas pasara nuestro ORTEGA Y GASSET, publica la segunda edición —seis años después de la primera— de su manual de Derecho constitucional y administrativo económico alemán. A su dilatada experiencia como profesor universitario, el autor une, además, su condición de juez en el Tribunal administrativo de Hessen y, con ello, la familiarización en la aplicación práctica del Derecho público.

El libro que ahora comentamos supone una actualización normativa, jurisprudencial y doctrinal del texto anterior. Además de novedades puntuales, como el tratamiento de sectores antes no estudiados, el autor presta atención en esta segunda edición, aunque necesariamente a nivel básico, al Derecho comunitario europeo. Era ésta una dimensión que no podía ser obviada: los pilares que se sientan en el Tratado de Maastricht y toda la avalancha normativa comunitaria que se ha desencadenado para impulsar el mercado interior hacen que el Derecho comunitario se esparza aún más por todos los rincones del Derecho público económico. Desde esta perspectiva, es un acierto que el Derecho comunitario no reciba en la obra un tratamiento específico, sino que éste aparezca integrado, como un elemento más, en las distintas parcelas que son objeto de estudio.

Como decimos, se trata de un manual y, por tanto, de un texto en principio concebido para el estudiante. Como singularidad, debe destacarse la inclusión al comienzo de cada capítulo de un supuesto práctico, que, con la *vis* atractiva de un problema concreto, permite captar de inmediato la atención del lector antes de la exposición sistemática del tema, en la que, sin solución de continuidad, se resuelve después el supuesto plantado. Esta dimensión del Derecho como ciencia volcada a la resolución de problemas sociales, especialmente presente en esta obra y que tanto recuerda al estilo anglosajón, no empece para que el libro ofrezca al mismo tiempo un sólido entramado dogmático, propio del Derecho alemán.

La obra consta de una introducción dedicada a las pertinentes precisiones conceptuales, y ocho partes, a su vez, divididas sistemáticamente en un total de veinte párrafos, que corresponden a los temas tratados.

La primera parte del libro se abre con un supuesto práctico consistente en un proyecto de ley sobre ayudas a la inversión, criticado desde la perspectiva de cuál debe ser el papel del Estado en una economía de mercado. Con ello se plantea —y se desarrolla después— el tema de las *relaciones entre el Estado y la economía*, o lo que es lo mismo, los fundamentos jurídico-constitucionales de la intervención pública económica, incluida, naturalmente, la distribución de competencias entre el *Bund* y los *Länder*.

La segunda parte tiene por objeto el estudio de la protección de los *derechos fundamentales* implicados en la actividad económica. Esta problemática se desgrana en tres derechos y libertades. Primero, la libre actuación profesional en la economía, esto es, la libertad de elección y ejercicio de profesión y oficio (*Berufsfreiheit*), contemplada en el artículo 12 LF. A su lado, emerge la libertad de empresa (*Unternehmensfreiheit*), derivada del artículo 2 I LF. Segundo, la garantía de la propiedad privada y su vinculación social (art. 14 LF), así como la eventual nacionalización de bienes y servicios. Tercero, la libertad de asociación profesional (*Koalitionsfreiheit*), recogida en el artículo 9 III LF.

Las bases jurídicas fundamentales sobre las que se asienta el *orden general de la economía* y la *política monetaria* son objeto de estudio en la tercera parte. Adquieren aquí un papel central los principios contenidos en el artículo 109 LF de separación presupuestaria entre el *Bund* y los *Länder*, el concepto de dirección general de la economía y la exigencia del mantenimiento de un equilibrio económico general, concretado a nivel infraconstitucional por la importante *Stabilitätsgesetz* de 1967.

La posición del *Bundesbank* en el sistema económico alemán merece, asimismo, una consideración especial. Desde su sólida atalaya institucional, construida por el artículo 88.1 LF, el Banco Central Alemán es el garante del equilibrio y la seguridad monetaria. Sus relaciones con el gobierno federal están presididas por los principios de cooperación y lealtad —el *Bundesbank* está obligado a apoyar la política económica del gobierno—, pero también de independencia en el ejercicio de sus funciones monetarias.

En este punto, se contempla también el horizonte de cambio al que apunta el Tratado de la Unión Europea, que prevé la consecución gradual de una unión económica y monetaria europea, articulada sobre un Sistema Europeo de Bancos Centrales, formado por un Banco Central Europeo y los Bancos Centrales Nacionales.

Las partes cuarta y quinta de esta obra se detienen en el *régimen jurídico industrial o empresarial*. Este se asienta sobre la libertad de industria (*Gewerbefreiheit*), que —por encima de la garantía legal— cuenta con un reconocimiento constitucional implícito en la libertad de profesión u oficio del artículo 12 I LF. Con carácter general, la legislación ampara la existencia de un derecho público subjetivo a emprender y ejercer una actividad empresarial, sin perjuicio de que, naturalmente, la normativa imponga límites y condiciones al ejercicio de este derecho. En especial, es objeto de estudio la autorización, necesaria para el ejercicio de todas estas actividades. Se recoge después con cierto detalle el régimen especial de algunas actividades, como los mercados, exposiciones y ferias, restaurantes, oficios artesanales y los transportes.

Existe una creciente presión social que reclama la protección del *medio ambiente* frente a los daños que éste sufre como consecuencia de la actividad industrial. Esta sensibilidad es particularmente acusada en Alemania, donde las normas para la protección del medio ambiente son cada vez más estrictas, entrañando un claro condicionamiento para el ejercicio de actividades económicas. Así las cosas, no puede extrañar que la parte sexta del libro se dedique al capítulo medioambiental, deteniéndose en el estudio de la *Bundes-Immissionsschutzgesetz* de 1974.

Un capítulo de singular relieve en el Derecho público económico lo constituyen, cómo no, las *ayudas públicas*, de las que se ocupa la séptima parte de esta obra. Como dice con ironía el autor, los políticos hablan siempre de la necesidad de reducir el volumen de ayudas públicas, pero éstas no dejan de crecer.

Las ayudas constituyen una manifestación paradigmática de la *Leistungsverwaltung* y, por tanto, llevan consigo toda la problemática que acompaña a este tipo de intervención pública: desde la reserva de ley hasta la existencia o no de un eventual derecho a la concesión de la ayuda, pasando por la discutida libertad de la Administración en la elección de la forma jurídica de la prestación. El concepto, las clases de ayudas y el entramado relacional que sigue a esta modalidad de intervención administrativa son objeto de especial estudio en estas páginas.

En fin, la última parte de la obra se dedica a cuestiones organizativas, en concreto, a la *autoadministración* de la actividad económica, que pivota fundamentalmente sobre las Cámaras de Industria y Comercio. Estas se configuran como corporaciones de Derecho público, por tanto, como auténticas Administraciones públicas, frente a las asociaciones profesionales, de naturaleza jurídico-privada. Las Cámaras no tienen por objeto la satisfacción de intereses privados, sino que, por el contrario, tienen encomendado el ejercicio de auténticas funciones públicas —eso sí, estrictamente, las contempladas en la ley— y están vinculadas a la satisfacción del interés general.

El régimen jurídico de estas organiza-

ciones descansa sobre un elemento esencial: la obligatoriedad de la pertenencia de las personas que en una circunscripción determinada ejercen la actividad tutelada por la Cámara. La constitucionalidad de este perfil de las Cámaras es objeto de particular atención, desde la perspectiva de la libertad de asociación (art. 9 I LF), la libertad de profesión y oficio (art. 12 I LF) y el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 2 I LF).

En resumen, estamos ante una obra que consigue ser didáctica y, con ello, fácil de leer. El libro tiene, además, la virtud de ser breve. Con él se adquiere una visión panorámica del Derecho público económico alemán. En sus páginas, el lector encuentra además pistas suficientes para ulteriores estudios monográficos, que deben intentarse de la mano de la literatura especializada. Desde estas coordenadas, la lectura de esta nueva obra del profesor FROTSCHER para el jurista interesado en temas de Derecho público económico, sin duda, me parece recomendable.

José Carlos LAGUNA DE PAZ  
 Profesor Titular de  
 Derecho Administrativo.  
 Universidad de Valladolid

HEREDERO HIGUERAS, Manuel, y ALVAREZ RICO, Manuel: *Legislación informática*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, 702 páginas.

Desde que, al comienzo de la década de los setenta, quedara consagrada la voz «informática» en las disposiciones publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» (creación del Instituto de Informática, creación de la Comisión Interministerial de Informática, etc.), ha sido esta palabra un referente obligado a un abundante caudal de innovaciones normativas que inciden en los sectores más heterogéneos y variados de nuestra sociedad. Mientras, de modo simultáneo, han ido apareciendo en lengua española, a un lado y a otro del Atlántico, ma-

nuales de «Derecho informático» en cuanto expresión sistemática y racionalizadora de un conjunto de problemas jurídicos, nuevos e inesperados, tanto para el profesional del Derecho como para el ciudadano.

Parece, por ello, llegado el momento de definir un marco conceptual que integre, de un modo coherente, la masa de disposiciones de todo rango que dan lugar a este nuevo e inédito «Derecho informático». Quizá la voz «informática» no sea la más adecuada para singularizar dicho marco, en la medida en que, todavía, se sigue vinculando la informática a un tipo concreto de instrumento: ordenadores, sistemas de procesos de datos, equipos informáticos, etc. Es claro, en cualquier caso, que del mismo modo que la astronomía no es el telescopio, tampoco la informática es el ordenador. A este respecto, la definición del diccionario de la Real Academia de la Lengua es suficientemente clara e indicativa: el ordenador (las calculadoras electrónicas) es el instrumento del tratamiento de la información, el cual sólo es posible gracias a unos conocimientos científicos y técnicos determinados, es decir, la «informática». En consecuencia, en base a estos razonamientos, posiblemente sería más oportuno valerse de la voz «información» para acotar y dimensionar el marco conceptual antes citado, ya que dicha voz es más ajustada para referirse a un conjunto de datos, o señales, susceptibles de registro, proceso y transmisión, en tanto en cuanto constituyen el objeto y la materia de los procesos que la informática hace posibles. Bueno es recordar que ya la doctrina se ha planteado esta cuestión terminológica y la problemática que gira en torno al denominado «Derecho de la información», como lo demuestran los trabajos de Jon BING y otros autores.

La compilación que bajo el rótulo *Legislación informática* ha publicado la Editorial Tecnos y de la que son autores HEREDERO HIGUERAS y ALVAREZ RICO, es un intento válido y útil de ordenar tanto el conjunto de normas y disposiciones aparecidas en nuestro país, hasta octubre de 1993, y que normativizan el fenómeno de las nuevas tecnologías de la información, el cual, como se demuestra

con sólo contemplar nuestro entorno tanto personal como social, penetra en todos los campos de la cultura, la gestión y el desarrollo industrial.

El título del libro plantea, como surge siempre cuando avanzamos hacia lo nuevo, el interrogante de si no debieran los autores haber cambiado el mismo, proponiendo otro más acertado desde el punto de vista técnico, no hablando de «Legislación informática», sino apelando a otra denominación más en armonía con el objeto de las innovaciones normativas que se contienen en la publicación que comentamos. Sin embargo, frente a ventajas admisibles y lógicas, el cambio habría tenido tal vez el inconveniente de que, hoy por hoy, entre el público interesado por esta clase de temas la expresión «Legislación informática» sigue siendo, por ahora, suficientemente significativa.

Sobre la base de los esquemas clásicos en el campo jurídico y legal, el libro ordena el material normativo que se recoge en sus páginas agrupándolo en varios ámbitos: I. Protección de datos. Seguridad de datos; II. Creaciones intelectuales relacionadas con la informática; III. Contratos públicos sobre bienes y servicios informáticos; IV. Sistemas de información y procedimientos informatizados; V. Competencia informática; VI. Profesiones informáticas; VII. Ordenación de la industria informática; VIII. Teleinformática, y IX. Anexos. Cada uno de estos capítulos contiene las disposiciones tanto nacionales como comunitarias, ordenadas por criterio cronológico, que guardan relación con el objeto principal de aquéllos, incorporándose, al final, un doble índice analítico y cronológico que ayuden al lector a la localización de los preceptos y voces deseadas.

El libro que comentamos es el resultado de una tarea ingrata, no fácil en ocasiones, que han llevado a cabo los autores en su loable propósito de adentrarse por un camino necesitado de clarificación entre nosotros. El trabajo que han efectuado satisface por ahora la necesidad, y cabría hasta decir la urgencia, de integración sistemática y global de un aspecto de nuestra realidad que se nos hace más presente a medida que la tec-

nología progresa y el hombre se sirve de ella para la consecución de sus finalidades humanas, sociales y colectivas.

La tarea de compilar normas presenta siempre, y este libro no podría ni tendría que ser una excepción, la dificultad de buscar un equilibrio a la hora de reproducir disposiciones. Cabe una opción como es la de reproducir todo, lo que conduce inexorablemente a obras de exageradas dimensiones. Cabe otra opción que es la de inclinarse por meras referencias o alusiones más o menos completas. HEREDERO HIGUERAS y ALVAREZ RICO han preferido una vía intermedia a fin de que la obra respondiera a unas pautas de utilidad, accesibilidad y contenido que sintonizaran con su propósito inicial de agrupar lo más esencial y básico de la legislación en la materia.

Puestos a manifestar preferencias, sin duda el capítulo más interesante, a nuestro juicio, es el I, sobre «Protección de datos» y «Seguridad de datos». Por primera vez encontramos, en una publicación española, un texto completo del Convenio 108 del Consejo de Europa, con todo el «historial» posterior a la apertura a la firma del mismo: declaraciones, cláusulas territoriales, etc., anejas a la firma o ratificación por los Estados, la creación del Comité Consultivo del Convenio y también su reglamento interno. Resulta, sin embargo, discutible que la Memoria Explicativa del citado Convenio se haya incluido en el capítulo IX sobre varios Anexos, dado que, si bien no tiene un valor normativo directo, sí lo tiene en cambio interpretativo, lo que hubiera aconsejado no separar su texto del del Convenio, sino incluirlo mejor en notas a pie de página del texto articulado.

Finalmente, y sin que ello suponga una desvalorización del trabajo verificado por los autores, creemos que hubiera sido conveniente no limitar las disposiciones recogidas en el libro, sobre contratación de bienes y servicios, a las relativas a contratos del sector público. También se echa en falta alguna referencia a las leyes protectoras de consumidores y usuarios, competencia desleal, contratos fuera de establecimiento, contratos negociados a distancia, etc. Es probable que los autores hayan conside-

rado que la solución más pertinente, desde su punto de vista, era la contraria a la acabada de exponer, es decir, reservar la contratación privada de bienes y servicios informáticos para otra compilación centrada exclusivamente en un tema tan actual en nuestra sociedad como es el de la defensa de los derechos de consumidores y usuarios. Como también es probable que, en el futuro, alguno de los capítulos del libro, en concreto el I, deba desgajarse del tronco ahora común para diversificarse en varias direcciones que apunten a temas tan candentes como son la sanidad, la policía, el Derecho laboral, la estadística, el Derecho electoral, sin olvidar el campo cada día más expansivo y creciente de la cooperación internacional.

Nadie duda del vértigo legislativo que hoy sacude a las sociedades modernas y de las cuales, en este extremo, España es un ejemplo muy a tener en cuenta. En el libro que comentamos, que aborda una materia en evolución incesante e imparable, también se advierte este afán legislador y normativizador de los poderes públicos. Esta es la razón de que, cerrada la edición a 15 de octubre de 1993, haya debido incorporarse a la misma una *addenda* que incorpora la reciente Ley 16/1993, de transposición de la Directiva 91/250/CEE, sobre protección jurídica de los programas de ordenador y que los autores ya habían incluido en el libro como tal directiva, sin sospechar que la velocidad de la tramitación parlamentaria de la nueva ley iba a ir por delante de sus cálculos y combinaciones a la hora de culminar el libro que hemos comentado.

Vicente M.<sup>o</sup> GONZÁLEZ-HABA GUISSADO

LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, Jesús: *Entidades locales y descentralización en un Estado autonómico*, Ed. Foro 21, Madrid, 1994, 192 págs.

1. A pesar del abigarrado bastimento histórico de la organización municipal y provincial, la cuestión local es hoy una realidad abierta e inacabada; el sis-

tema local español se encuentra —como hace poco advertía el *Informe sobre el Gobierno local* (1)— en plena evolución y requiere aún numerosos ajustes en las distintas piezas normativas e institucionales que configuran su engranaje, a fin de realizar plenamente las exigencias que se derivan de la configuración del Estado como social, democrático, de Derecho y, sobre todo, *autonómico*. Y a esta nueva estructura político-territorial, presidida por los principios de autonomía y descentralización, debe atribuirse la génesis y dirección del actual trance evolutivo del régimen local que se adivina de carácter más pragmático que formal (más ligado a la *praxis* político-administrativa que a las innovaciones normativas).

La Constitución, en efecto, dispone una organización territorial del Estado articulada en tres niveles, autonómico, provincial y municipal (e insular), a cada uno de los cuales reconoce «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137), previsión desde la que se postula la existencia de una «garantía institucional» de la autonomía local.

Esta última noción, por cierto, quizás deba ser reconsiderada a la luz de nuestra tradición jurídica (2). En España, a diferencia del ordenamiento alemán, del que se importa la teoría schmittiniana de la garantía institucional local, no existe un acervo preconstitucional con el que integrar y definir los elementos de su contenido esencial y que a la par resulte compatible con la novedosa comprensión de la autonomía que resulta de la Constitución de 1978 (CE). Este vacío haría imprescindible la introducción de nuevos métodos de interpretación constitucional para la construcción del concepto de autonomía local, noción reacti-

va frente a la acción legislativa, únicamente a partir de los principios constitucionales (unidad, coordinación, eficacia, razonabilidad, proporcionalidad, solidaridad, lealtad institucional, subsidiariedad...). Pero la necesidad de refundar la garantía institucional de la autonomía local vendría determinada, además, por la perversión funcional que ha experimentado dicha teoría al recibirse en nuestra realidad jurídica, pues se ha convertido en un mero criterio de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (conforme al cual se identifica lo esencial de la autonomía local con lo básico en la distribución de las competencias legislativas), a lo que seguramente ha contribuido la inexistencia, frente a la ley estatal o autonómica, de un recurso ante el Tribunal Constitucional (TC) de los entes locales.

De todos modos, cualquiera que sea la conclusión a que se llegue sobre la necesidad de revisar la noción de garantía institucional y sobre sus límites constitucionales, la autonomía supondrá siempre un poder delimitado por y desde el ordenamiento jurídico; un poder derivado cuyo alcance varía en función de la intensidad y contenido de la sujeción normativa a partir de los cuales surgen niveles diversos de autonomía.

La autonomía supone, pues, un poder cuyos límites efectivos vendrán determinados por el ordenamiento jurídico, o sea, por las leyes en el marco de la Constitución. Y, según éste, la autonomía tiene en el nivel regional una mayor amplitud y contenido político con capacidad de decisión legislativa, mientras que en el nivel local, privada de esta potestad legislativa, consiste en la capacidad de autogobierno dentro del marco legal.

Así, la autonomía local pivota básicamente sobre los poderes de ejecución legislativa, de autoadministración y, a diferencia de las CC.AA., responde más a un principio de descentralización administrativa que política, aunque esta última no se excluya por completo. Este es un dato que resulta esencial para comprender la posición instrumental de Municipios y Provincias como entidades de gestión administrativa y de prestación de servicios públicos con las que se persigue racionalizar y mejorar la atención

(1) AA.VV., *Informe sobre el Gobierno local*, Fundació Pi i Sunyer-Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 461.

(2) Véase E. AJA, «Configuración constitucional de la autonomía municipal», págs. 41 a 66; T. FONT I LLOVET, «Las competencias locales», págs. 67 a 94, y L. ORTEGA, «La garantía institucional y las competencias locales», págs. 355 a 362; trabajos, todos ellos, del *Informe sobre el Gobierno local*, cit.

a los intereses propios de unos y otras. Y es muy probable que, habida cuenta del modelo social del Estado, sea en la voluntad constituyente de construir una Administración eficaz sobre la base de una organización territorial que llegue a todos los ciudadanos haciéndoles partícipes de la gestión pública donde radique la justificación más firme de la autonomía local en cada uno de sus niveles.

2. En esta clave se sitúan las reflexiones de LÓPEZ-MEDEL en torno a la proyección local del principio de descentralización que preside el Estado autonómico. Principio que no puede contemplarse separadamente del de colaboración, como no puede concebirse la autonomía al margen del principio integrador de unidad y solidaridad (art. 2 CE). La colaboración interadministrativa aparece, pues, como un presupuesto necesario de la descentralización y no sólo como un objetivo deseable; constituye incluso un deber que, en palabras del Tribunal Constitucional, «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (SS. 18/1982, de 4 de mayo, y 64/1990, de 5 de abril).

Sin embargo, la experiencia autonómica no ha sido muy esperanzadora a este respecto y numerosas voces han denunciado la falta de colaboración y cooperación institucionalizada entre las Comunidades Autónomas y el Estado, cuya gravedad se acentúa aún más tras la integración en la Comunidad Europea, donde han de decidirse asuntos de competencia autonómica, a cuya promoción pretende contribuir el Título I de la reciente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). Pero más aún que las declaraciones legales y la institucionalización jurídico-formal de cauces de colaboración, en cualquier caso indispensables, son necesarias las actitudes, políticas, económico-financieras (recuérdese la problemática que rodea la distribución de la recaudación tributaria) y socioculturales (no es necesario traer a colación algunos recientes episodios en relación con la política lingüística, por ejemplo), de aproximación y de recíproca confian-

za. Sólo a partir de esta mutua confianza, alimentada por actuaciones concretas de apoyo recíproco —y no por razones oportunistas o electorales de índole partidista—, podrá hacerse real la lealtad mutua, sin la cual no puede haber efectiva colaboración ni verdadera ni eficaz descentralización.

Esta falta de colaboración a que aludimos no sólo se aprecia en el plano de las relaciones superiores con el Estado, sino también frente a los entes locales, con el agravante de que, por no definir la Constitución un reducto material de competencia de los entes locales ni el sistema de relación entre éstos y las Comunidades, no sólo se les ignora sino que incluso se ha intentado prescindir de ellos o sustituirlos (recuérdese el suceso que enfrentó a las Diputaciones catalanas con la Generalidad y que el Tribunal Constitucional resolvió en favor de aquéllas —STC 32/1981, de 28 de julio—). Todavía hoy, las Comunidades se mueven bajo el impulso de su autoafirmación institucional que las lleva a retener en sí mismas el máximo de funciones administrativas y a incrementar su organización periférica redescubriendo nuevamente el centralismo y la desconcentración frente a la dinámica descentralizadora (3), que se detiene así ante Provincias y Municipios, a que obedece el principio constitucional de autonomía.

Incluso «son muy diversos los casos —apunta LÓPEZ-MEDEL— en que, frente a un principio descentralizador, la tendencia de la actuación autonómica ha sido la aspiración de arrogarse competencias locales o asumir controles poco respetuosos con la autonomía local». Ejemplos de esta afirmación, a los que alude el autor, son la Ley catalana 3/1984, de 9 de enero, sobre Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña (que junto a su reglamento de desarrollo atribuía a la Generalidad un control de legalidad de algunos proyectos urbanísticos no autoriza-

(3) T. FONT I LLOVET, «Administración local y Comunidades Autónomas», en L. MARTÍN REBOLLO (dir.), *El futuro de las Comunidades Autónomas*, Universidad de Cantabria-Asamblea Regional, Santander, 1991, pág. 185.

do constitucionalmente —SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, y 259/1988, de 22 de diciembre), o la Ley cántabra 4/1992, de 24 de marzo, de Constitución de Reservas Regionales de Suelo y otras Actuaciones Urbanísticas Prioritarias (cuyo art. 11 priva a los Ayuntamientos de la potestad de formular y aprobar inicial y provisionalmente los planes urbanísticos, lo cual, correspondiendo ya a la Comunidad su aprobación definitiva por exigencias básicas de la Ley del Suelo, supone dejar prácticamente sin competencia urbanística al ente local) (4).

También aquí se hace patente, pues, la necesidad de promover actitudes políticas inspiradas en el principio de respeto y lealtad institucional que pueden ser impulsadas, pero no impuestas, por las previsiones normativas.

3. En cuanto a estas últimas, el principio constitucional de descentralización local se halla reconocido en el artículo 2 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), y desarrollado en torno a dos técnicas de colaboración interadministrativa, la delegación competencial y la encomienda de gestión (previstas en el art. 27 para los Municipios y otras entidades y respecto de las Provincias en el art. 37, ambos de la LRBRL), que se hallan respaldadas y complementadas por la aplicación supletoria de la LRJ-PAC (art. 9), donde se prevén otros instrumentos de colaboración (como los consorcios, art. 7).

Partiendo de la convicción de que un gran número de competencias deben ser ejercitadas por o a través de los entes locales, el autor dedica especial atención al alcance, problemas, virtudes e inconvenientes de la delegación y de la encomienda de gestión que son analizados de manera sumaria y amena en el libro de que damos cuenta. Pero dicha convicción, de la que también participa una resolución aprobada por la Federación

Española de Municipios y Provincias en noviembre de 1993 sobre «competencias a asumir por las Corporaciones Locales ante una posible descentralización por parte de las Comunidades Autónomas» (recogida en el Anexo, la resolución alude a competencias en materia de deportes, educación, empleo, juventud, mujer, servicios sociales y urbanismo), no le impide apreciar ni resaltar la existencia de no pocos inconvenientes prácticos al respecto (dificultades de las que, por cierto, no escapan otros países europeos —como Italia, Francia, Bélgica— en cuya estructura territorial también se ha insertado una instancia regional) (5).

Entre ellos destacan los relativos a la diversidad local de nuestro país, cuyos entes locales se sitúan entre los extremos del inframunicipalismo y de la sobrecongestión urbana (de los 8.066 municipios existentes, 5.876 tienen menos de 2.000 habitantes y sólo 110 de aquéllos concentran más del 54 por 100 de la población española), lo que dificulta el establecimiento de soluciones generales. O el problema de la capacidad material y técnica de los entes locales para afrontar las competencias o tareas que puedan atribuírseles y que no es una cuestión de carácter exclusivamente financiero (así está también, muy especialmente, la dificultad de formar una función pública local debidamente capacitada).

Reflexiones de esta índole y algunas propuestas de *lege ferenda* (especialmente sobre el papel del Senado como cámara de representación territorial) ponen punto final a este trabajo de Jesús LÓPEZ-MEDEL que, con buena síntesis expositiva y un evidente enfoque práctico, defiende vivamente, sin faltar por ello al rigor jurídico, la descentralización local... Y es que no en vano el autor reúne en su persona la condición de docente universitario, abogado del Estado y concejal.

Marcos GÓMEZ PUENTE  
Ayudante de  
Derecho Administrativo.  
Universidad de Cantabria

(4) El recurso de inconstitucionalidad contra esta Ley interpuesto por el Estado por vulnerar su legislación básica sobre el suelo fue admitido a trámite el 8 de junio de 1992, sin que hasta el momento se haya resuelto.

(5) Véase al respecto L. VANDELLI, *El Poder Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.

MARTÍN REBOLLO, Luis: *Instituciones Autonómicas. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*, Ed. Universidad de Cantabria/Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1993, 568 págs.

I

Si España, tal y como en evocadora expresión afirmaba la Constitución de Cádiz al inicio de su articulado, «está formada por la reunión de todos los españoles de ambos Hemisferios», una de las características que mejor definen lo que siempre ha sido esa *reunión* es la *diversidad* de los elementos que la conforman.

El *pueblo español*, al que se refiere el artículo 1.2 de nuestra vigente Constitución, es una realidad plural, y pluralidad es aquí sinónimo de variedad y germen de riqueza. Variedad y riqueza en la historia, en la cultura, en el arte, en la lengua, en el folclore, en la forma de vivir y hoy también, parcialmente, en el Derecho.

Cuando el Derecho no nace de la fuerza de las armas, sus fuentes manan directamente de la sociedad o del pueblo al que viene a servir, y el fruto natural de un pueblo plural es un derecho plural, que es el que históricamente se va gestando en la Península desde los inicios de la Reconquista. Ese sendero natural se trunca en el siglo XVII con los Decretos de Nueva Planta de Felipe V que, en palabras de Vicente PALACIO ATARD, pueden explícitamente interpretarse «como un castigo a súbditos rebeldes que han perdido la guerra» (1). De esta manera, se inaugura en España una época de ordenamiento jurídico centralista; tendencia que perdura a lo largo de más de doscientos años hasta que, tras la efímera experiencia de la II República, la Constitución de 27 de diciembre de 1978 rompe la monodía precedente y reconoce, institucionaliza y protege esa diversidad como elemento fundamental de los cimientos institucionales de nuestro Estado.

(1) V. PALACIO ATARD, Prólogo de *Historia de España. La época de los primeros Borbones*, vol. I, Espasa-Calpe, Madrid, 1985, pág. XVII.

El sistema de las Comunidades Autónomas que la Constitución establece no es, desde luego, la respuesta óptima que desde una perspectiva teórica se podría encontrar. A los más autonomistas les parece insuficiente. A los más centralistas, excesivo. Y a todos les parece —y no sin razón— confuso y plagado de ambigüedades e imprecisiones. Pero antes de lanzarse a una crítica feroz del sistema no hay que pasar por alto que «el Derecho no procede del silencio del laboratorio, sino que se decanta en el fragor de la historia y de los intereses que subyacen en ella» (2), es fruto de su tiempo; y en el momento en que se elabora nuestra Constitución, la necesidad política de que el consenso alcanzado no se rompiera, y mucho menos en un tema tan delicado como éste, probablemente no dejó a las Cortes Constituyentes otra opción. De modo que, aunque el sistema autonómico institucionalizado por la Constitución no parece el *ideal*, creo que, a la vista del proceso constituyente y de su contexto histórico, era difícil encontrar otro mejor que fuera realmente *viabile*.

II

La aprobación de la Constitución y la posterior elaboración y entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades complicaron extraordinariamente el sistema de fuentes del Derecho. Las dudas, vacilaciones, problemas y conflictos reales que han surgido de la articulación de ámbitos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, han generado una de las polémicas más enriquecedoras en la actual ciencia jurídica española.

Es incesante la actividad del Tribunal Constitucional y denodados han sido y son los esfuerzos doctrinales de constitucionalistas y administrativistas en este campo. Por cientos se pueden contar los trabajos que se han publicado en los últimos años abordando el fenómeno au-

(2) L. MARTÍN REBOLLO, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en el ámbito urbanístico*, Universidad de Cantabria, Santander, 1993, pág. 12.

tonómico desde una perspectiva global o centrándose en algún aspecto específico.

No obstante, hay algo fundamental que quizá no ha sido tratado en la doctrina con toda la amplitud e intensidad requeridas. De las Asambleas Legislativas de las diecisiete Comunidades Autónomas han ido surgiendo diecisiete ordenamientos jurídicos que han pasado a integrarse en el Ordenamiento global del Estado. Y esos ordenamientos autonómicos no son excesivamente conocidos. Aunque hay un número no despreciable de trabajos de investigación que estudian aspectos concretos de algunos de esos sistemas, no ocurre lo mismo con obras que tengan la ambición de estudiar con carácter general el Ordenamiento de una determinada Comunidad. Las obras de este tipo no son todo lo numerosas que sería deseable, y la mayoría de las existentes se inspiran en una metodología puramente *exegética* que aunque les puede conferir un claro valor práctico, no ocurre lo mismo desde un punto de vista sistemático, y, además, restringe su interés al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de que se trate.

### III

El pasado día 7 de febrero de 1994, el Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria, Luis MARTÍN REBOLLO, presentó en la Asamblea Regional de Cantabria el libro objeto de la presente reseña, cuya edición se encuadra en la fructífera colaboración que desde hace unos años viene existiendo entre la Universidad y la propia Asamblea Regional.

*Instituciones Autonómicas. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria* es un libro que responde a las necesidades antes indicadas: un estudio global sobre las instituciones y el Derecho de Cantabria que, por su planteamiento metodológico *sistemático*, ofrece un interés que desborda los límites geográficos regionales.

El autor, con un tono deliberadamente pedagógico (palpable tanto en la claridad expositiva como en la sustitución

de las habituales abigarradas notas a pie de página por más manejables notas bibliográficas comentadas al final de cada parte), aborda en profundidad el tema autonómico y nos habla de la organización política y administrativa de las Comunidades Autónomas, ejemplificada en la de Cantabria, de los conflictos competenciales Estado-Comunidades Autónomas, del régimen de la función pública y de temas de relación Comunidades Autónomas-Administraciones Locales (autonomía local, ordenación del territorio, colaboración interadministrativa, comarcas). El libro concluye con un informe detallado de la actividad jurídica de la Comunidad cántabra entre los años 1989 y 1992 y con unas reflexiones finales sobre el presente y el futuro de las Comunidades Autónomas en general y de la de Cantabria en particular a la vista de la experiencia acumulada.

### IV

1. La primera parte del libro, titulada *El Gobierno y la Administración de la Diputación de Cantabria*, es la que por su contenido más apegada se encuentra a la normativa cántabra aunque, debido al «síndrome de imitación» autonómico, las reflexiones hechas en las cuestiones esenciales pueden ser extrapolables con carácter general.

La organización gubernativa y administrativa cántabra se analiza y desglosa siguiendo un orden adecuado, con detalle y minuciosidad, teniendo en todo momento presentes las referencias normativas (lo que es bastante dificultoso de realizar y útil una vez llevado a cabo, dado el carácter fragmentario que muy a menudo presenta la normativa, sobre todo en el ámbito organizativo).

Se estudia con detenimiento la figura del Presidente de la Comunidad, el Consejo de Gobierno, sus relaciones con la Asamblea Regional, toda la estructura administrativa autonómica, con un particular análisis crítico de las diversas Consejerías y de las múltiples variaciones sufridas en su cuadro organizativo y en su distribución de competencias en los primeros diez años de autonomía y, por último, los diversos organismos au-

tónomos que completan el organigrama administrativo de la Comunidad.

Esta parte se cierra con unas «consideraciones finales» en las que L. MARTÍN REBOLLO deduce de todo lo anteriormente analizado una serie de rasgos específicos propios de Cantabria, junto con otros que se hacen comunes al resto de las Comunidades Autónomas.

Entre los primeros se puede citar la escasez de órganos colegiados de participación, órganos cuya existencia no es necesaria desde el punto de vista de la legitimación (las Administraciones Públicas se legitiman en la medida en que sirven al interés público de acuerdo con la ley), pero sí desde la perspectiva de una Administración que pretende ser transparente, abierta y cercana del ciudadano (3).

Entre los rasgos comunes con otras Autonomías, el autor señala, por un lado, la artificiosidad y excesiva flexibilidad de la estructura orgánica producidas por la fuerte dependencia que existe respecto del sistema retributivo, y, por otro, la tendencia generalizada a la centralización, pese a la aparente conveniencia de una descentralización administrativa en favor de los entes locales.

2. Bajo el título de *Las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, comienza la segunda parte con la exposición del marco general de distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas y del abanico de problemas que genera.

Parte de la consideración del sistema de distribución de competencias plasmado en los artículos 148 y 149 CE como «técnicamente impreciso», «políti-

camente ambiguo» (pág. 156) e intencionadamente inconcluso, necesitado primero de concreción en cada uno de los respectivos Estatutos de Autonomía y, posteriormente, de corrección y depuración por el Tribunal Constitucional al hilo de los conflictos que han ido surgiendo. La doctrina del citado Tribunal es, en consecuencia, clave en esta materia, y de ahí las numerosas referencias que a su jurisprudencia se hacen en esas páginas.

A continuación, el autor pasa a estudiar la cuestión desde la perspectiva del Estatuto cántabro. Aquí se incluyen enumeraciones rigurosas y exhaustivas de los Decretos de traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad, de las leyes aprobadas por ésta en el ejercicio de sus competencias, de sus normas y actuaciones impugnadas por el Estado y viceversa, así como de los de los conflictos competenciales con otras Comunidades Autónomas.

Esta parte del estudio se cierra con un capítulo dedicado a la ampliación competencial de las Comunidades de segundo grado, incluyendo una exposición y explicación de los Pactos autonómicos de febrero de 1992 (que darán lugar a la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias de competencias) hasta ahora sometidos a una, utilizando palabras del propio autor, «sequía informativa que no tiene justificación» (pág. 220), sobre todo si se compara con el tratamiento que en su momento tuvieron los Pactos de 1981. Si los pactos del 1981 fueron fundamentales para el nacimiento de los Estatutos de las incipientes Comunidades Autónomas, los del 1992 no lo son menos para la armónica ampliación de competencias de las Comunidades que optaron por la vía del acceso diferido a la plena autonomía. El trabajo del Profesor MARTÍN REBOLLO arroja luz sobre el tema, y la previsible amplia difusión del libro ayudará a acercar su conocimiento a los ciudadanos.

3. La tercera parte del libro, con el título de *La función pública de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, encierra en sus ciento setenta páginas uno de los más completos estudios que se ofrecen al lector sobre el régimen del personal

(3) Muy oportuna es la cita que a este respecto recoge el autor de Jean RIVERO: «se tiene la costumbre de considerar a la democracia como un modo de designación del poder, que se satisface cuando la fuente de autoridad se vincula a la soberanía del pueblo manifestada en la elección. Pero esto sería poco si la democracia no fuera también un modo de ejercicio del poder y si quien decide "en nombre del pueblo" lo hiciera del mismo modo y con los mismos esquemas que el servidor de un monarca absoluto» (pág. 140).

(especialmente de la función pública) al servicio de las Comunidades Autónomas.

Comienza el autor con unas reflexiones sobre la importancia de los empleados públicos (válidas no sólo para las Administraciones autonómicas), importancia que deriva del hecho de que es el personal público el que entra en contacto directo con los ciudadanos y el que, con su dedicación o su desidia, puede contribuir decisivamente al ágil y eficaz desarrollo de la actividad pública de que se trate o, por el contrario, a su torpeza e, incluso, incumplimiento. El que se puedan alcanzar las finalidades y objetivos públicos propuestos «depende en muy buena medida, de los medios personales de gestión, de los empleados públicos», y éste es un dato clave que le permite afirmar, junto con A. NIETO, que se debe «considerar al funcionario más que como un trabajador que percibe un salario, como un agente del poder público para la ordenación de la sociedad» (pág. 250). De ahí la diferencia básica entre un empleado público o, más en concreto, un *funcionario*, y un *trabajador* al servicio de un empresario privado, y la necesidad de dotar al funcionario de un adecuado régimen estatutario y de seguir en cada centro una certera política de personal, puesto que «es en el diseño de las funciones y los puestos de trabajo, en la selección, en las retribuciones, en el sistema de promoción, en el clima de trabajo, donde está en juego verdaderamente la viabilidad de una Administración eficaz, dinámica, moderna y servicial» (pág. 251).

Las páginas siguientes se refieren al marco constitucional y desarrollo legal de la función pública (referencias históricas y análisis detenido del marco resultante tras la entrada en vigor de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública).

El estudio de la normativa de Cantabria comienza por la ley de función pública de esta Comunidad, la Ley 4/1986, de 7 de julio, que regula con plenitud la función pública en el marco del modelo recogido en la legislación básica estatal. Ese texto fue derogado por la vigente Ley 4/1993, de 10 de marzo, nacida con el objeto de adaptar la normativa

cántabra a la reforma de la legislación básica estatal y a la doctrina del Tribunal Constitucional (4), y de llevar a cabo algunas modificaciones concretas que no afectan en lo esencial a la situación preexistente. A esta ley le dedica Luis MARTÍN REBOLLO un amplio análisis crítico y minucioso (5).

(4) La STC 99/1987, de 11 de junio, resolvió el recurso promovido contra la Ley 30/1984, y declara la inconstitucionalidad de algunos de sus artículos por motivos más formales que de fondo (en concreto por infringir la reserva de ley en materia de función pública del art. 103.3 CE), por su alcance fue suficiente como para trastocar el sistema diseñado por el legislador; y ésa fue, en gran medida, la causa de la promulgación de la Ley 23/1988, de 28 de julio, igualmente denominada de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Sobre la relación entre la Ley 30/1984, la STC 99/1987 y la Ley 23/1988, L. MARTÍN REBOLLO, págs. 271 y ss., y la bibliografía por él citada.

(5) En el momento de cerrarse la edición del libro recensionado estaba pendiente ante el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra una de las Disposiciones Adicionales de la Ley de Cantabria 4/1993. En el Suplemento del «BOE», núm. 23, de 27 de enero de 1994, se publicó la STC 388/1993, de 23 de diciembre, que resuelve el recurso declarando la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional impugnada (la Tercera) que permitía «la creación de Cuerpos o Escalas a extinguir para acoger a funcionarios cuyo estatuto era hasta entonces laboral sin poseer la titulación académica exigible para cada nivel». El Tribunal Constitucional entiende, con buen criterio, que tomando como punto de partida la competencia del Estado para establecer las bases de la Función Pública (art. 149.1.18.º CE), la norma recurrida «está en franca y patente contradicción con dos normas básicas estatales» contenidas en la Ley 30/1984 (en la redacción dada por la Ley 23/1988), el artículo 25, que establece la consideración de los títulos académicos como «criterio taxonómico para clasificar los Cuerpos, Escalas, clases y categorías de funcionarios», y el artículo 22.1, que establece la exigencia de que la promoción interna del personal respete esos títulos. Todos los entrecuadrados son de la STC

4. La parte destinada a las relaciones Comunidad Autónoma-Administración Local está comprendida en dos títulos: el primero, *La ordenación del territorio: una función autonómica entre las competencias estatales y la autonomía local*, y el segundo, *La comarca en el Estatuto de Autonomía de Cantabria*.

En el primero de ellos, al autor destaca que pese al papel protagonista que para las Comunidades Autónomas la Constitución prevé y los respectivos Estatutos confirman, no hay que olvidar ni la existencia de títulos competenciales estatales concurrentes que atemperan el alcance de las competencias autonómicas, ni el debido respeto a la autonomía local que el artículo 140 CE reconoce; garantía institucional que, siguiendo al propio MARTÍN REBOLLO, «no supone el aseguramiento de un elenco tasado de competencias decisorias sino el derecho a intervenir, en los términos que establezcan las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, en todos los asuntos y materias en que exista algún tipo de interés municipal» (pág. 466).

El número y variedad de las Administraciones que pueden y deben tomar parte en la ordenación del territorio (y no sólo en esa materia competencial) hacen en gran medida difícil la unidad de acción; de ahí la necesidad de colaboración, de cooperación y, en definitiva, de coordinación de la actuación de las distintas instancias administrativas que intervienen, necesidad que se traduce en un deber constitucional que, como recuerda el Tribunal Constitucional, «no es menester justificar en preceptos concretos» y que se encuentra «implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado» (6).

---

388/1993, FJ 2.º. Sobre la reciente jurisprudencia constitucional sobre acceso a la función pública (aunque anterior a la STC 388/1993) puede verse J. M. ALEGRE AVILA, *De nuevo sobre los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública: las Sentencias del Tribunal Constitucional 27/1991, 151/1992 y 302/1993*, «Revista Aragonesa de Administración Pública», núm. 3, 1993, págs. 253-273.

(6) FJ 14.º de la STC 18/1982, de 4 de mayo.

El segundo título constituye una interesante y clarificadora explicación y reflexión sobre la naturaleza de la comarca y sus posibilidades dentro del marco constitucional español.

Para el Profesor MARTÍN REBOLLO, la comarca es una forma de organización administrativa que encaja perfectamente dentro de un sistema descentralizador como es el nuestro. De hecho, la Constitución deja las puertas abiertas en los artículos 141.3 y 152.3, y todos los Estatutos de autonomía (en el de Cantabria los arts. 35, 36 y 37) le han dedicado alguna atención previendo diversas posibilidades.

La comarca tiene razón de ser en función de dos posibles motivos. Bien como ente descentralizador respecto de una Comunidad Autónoma, lo que supondría la asunción de competencias de ésta; bien como ente que pueda suplir las carencias de municipios limítrofes con un ámbito mayor (lo que supondría la asunción de competencias municipales) y, a la vez, pueda asumir la gestión de competencias supramunicipales de interés común para los municipios afectados.

Únicamente son dos las características que de los preceptos constitucionales antes mencionados pueden deducirse sobre la comarca. Primero, que surge como *asociación* de municipios, no como  *fusión*  de los mismos (la fusión es posible, pero no mediante la creación de comarcas). Segundo, que los municipios agrupados o asociados en una comarca, deberán ser limítrofes. Lo que vaya más allá de esas dos indicaciones constitucionales queda en manos del legislador en el marco genérico de la propia Constitución y en el de los respectivos Estatutos.

5. Unos informes sobre la actividad jurídico-política de la Diputación Regional de Cantabria y sendas reflexiones sobre el sistema autonómico español en general y sobre el de Cantabria en particular, son los trabajos que cierran el libro.

Los informes son reproducción de la información recogida sobre Cantabria en los *Informes sobre las Comunidades Autónomas* que, desde 1985, publica anualmente un equipo de profesores del

que Luis MARTÍN REBOLLO forma parte, primero bajo los auspicios de la Fundación Pi i Sunyer y la Editorial Cívitas y, desde 1992, del Instituto de Derecho Público de Barcelona. En ellos se enumeran exhaustivamente, comentan y valoran las leyes de la Comunidad cántabra, su actividad reglamentaria clasificada por sectores, la actividad de gestión, la conflictividad jurídica y otros aspectos institucionales y políticos (resultados electorales autonómicos, estructura de la Asamblea Regional y del Gobierno Autónomo, etc.).

El libro termina con dos reflexiones sobre el presente y el futuro del sistema de las Comunidades Autónomas en general y de la de Cantabria en especial.

La primera se titula *Diez años de autonomía en Cantabria*, y reproduce un trabajo publicado en el número 200 de la Revista «Historia 16», en 1992, número monográfico dedicado al Estado de las Autonomías, en el que L. MARTÍN REBOLLO presenta un análisis de valoración rigurosa y severa del balance de esos primeros diez años de autonomía. La segunda (que se corresponde con el Prólogo del libro de J. M. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, *El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Comentario y desarrollo*, 1.ª ed., Santander, 1992) pone colofón y cierre de estas 568 densas páginas de estudio jurídico de las instituciones autonómicas.

## V

En resumen, Luis MARTÍN REBOLLO con este libro ha elaborado un verdadero tratado sobre Comunidades Autónomas, centrado en la de Cantabria, trabajo igualmente atractivo para *estudiantes* —fundamentalmente por su exposición clara en la prosa y racional en la estructura— y *estudiosos* —sobre todo por la riqueza de contenidos—; trabajo en algunos aspectos innovador dentro de la vida jurídica española cuyo conocimiento es interesante en el ámbito nacional e imprescindible en la vida jurídica cántabra.

Roberto O. BUSTILLO BOLADO  
Seminario de  
Derecho Administrativo.  
Universidad de Cantabria

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo; GARCÍA MORILLO, Joaquín, y otros: *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, 174 págs.

## I

La inmunidad parlamentaria, como mecanismo de garantía que deja al margen el Derecho de una parte importante de la actividad política del diputado, es una prerrogativa constitucional que, pese a su antigüedad y amplio tratamiento doctrinal, ha cobrado gran actualidad entre nosotros en los últimos tiempos. En efecto, dicha figura constituye, gracias a una serie de pronunciamientos del Tribunal Constitucional (en adelante, TC), un tema de máxima actualidad, abierto a la discusión y a la polémica. Los pronunciamientos del TC a los que me estoy refiriendo se encuentran contenidos principalmente en sus Sentencias 90/1985, de 22 de julio, y 92/1985, de 24 de julio (ambas relativas al caso *Barral*); y, sobre todo, en la reciente STC 206/1992, de 27 de noviembre (caso *González Bedoya*, igualmente conocido como caso *Hormaechea*).

Ambos casos surgen enfrentando la inmunidad de los parlamentarios (art. 71.2 CE) con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). El TC parte de una concepción teleológica del instituto de la inmunidad. Sólo se considera legítima la denegación del suplicatorio al servicio de un fin: evitar que mediante la manipulación política de un proceso se produzca una alteración o perturbación en la composición o el funcionamiento de la Cámara.

En la STC 90/85 se exigió la motivación del acuerdo parlamentario de denegación del suplicatorio, declarándose que el control que corresponde al supremo intérprete de la Constitución no puede llevarle a revisar o sustituir la valoración hecha por las Cámaras, «pero sí a constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras, y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales» (FJ 6). En el caso *Barral*, recuérdese, se declaró nulo el acuerdo

del Senado por el que se denegó el suplicatorio, al no haberse razonado y ofrecido la finalidad que hubiere justificado tal toma de postura. La Sentencia 206/92 fue más allá, al llevar a cabo un control efectivo de la motivación interna del acuerdo del Senado que denegaba el suplicatorio, que sí existía en este caso.

De la controversia existente en relación a esta garantía parlamentaria dan buena muestra las críticas vertidas a la última de las sentencias señaladas, al plantear más problemas de los que resuelve y llevar todavía más lejos la doctrina establecida en 1985 (*caso Barral*). Las voces discrepantes con la STC 206/92 no solamente provienen de los miembros de las instituciones afectadas, alguna de cuyas opiniones hemos podido escuchar a través de los medios de comunicación, sino también de parte de la doctrina más autorizada, sirviendo como botón de muestra algunas de las contenidas en el libro que me dispongo a recensionar, a las que luego nos referiremos. Sin embargo, las discrepancias no se han producido exclusivamente fuera del Alto Tribunal, sino incluso entre sus componentes, como demuestra la existencia de tres votos particulares, firmados por cuatro de sus magistrados (los jueces A. RODRÍGUEZ BEREJO y J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, V. GIMENO SENDRA y F. GARCÍA-MON).

Dicho lo anterior, se hace necesario señalar que tampoco faltan opiniones y comentarios escritos laudatorios de la postura del TC, si bien en la mayoría de los casos se alternan alabanzas y críticas (vid., como muestra, algunos de los comentarios a la STC 206/92: A. FIGUERUELO BURRIEZA, *El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal Constitucional*, «Revista de las Cortes Generales», núm. 27, 1992, págs. 33 a 65; y F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *La inmunidad parlamentaria y su control constitucional*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 38, 1993, págs. 243 a 262).

## II

El Centro de Estudios Constitucionales —con la colaboración del Congreso

de los Diputados y el Senado— ha querido contribuir, algo que desde luego ha conseguido en gran medida, al esclarecimiento de una serie de interrogantes surgidos a raíz de la reciente y ya mencionada jurisprudencia constitucional. Con este propósito, el Centro reunió el día 10 de noviembre de 1993 a diversos sectores académicos y profesionales en su sede, tomando como punto de partida sendas ponencias de los Profesores LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid) y Joaquín GARCÍA MORILLO (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia y Letrado del Tribunal Constitucional).

El gran mérito en la organización de la Jornada fue —como pudimos comprobar los que allí nos encontrábamos— reunir alrededor de una mesa no sólo a cualificados especialistas en el tema de la inmunidad, sino también a personas estrechamente vinculadas con los destinatarios de las normas sometidas a debate: Congreso de los Diputados, Senado, Poder Judicial y Tribunal Constitucional. Los participantes, citados por orden de intervención, fueron: Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid), Manuel ALBA NAVARRO (Letrado Mayor del Senado), Enrique RUIZ VADILLO (Presidente de la Sala Segunda del Tribunal Supremo), Ramón PUNSET BLANCO (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo y Letrado del Tribunal Constitucional), Germán FERNÁNDEZ FARRERES (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid), José Manuel GÓMEZ BENÍTEZ (Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Carlos III de Madrid), José Luis PEÑARANDA RAMOS (Letrado de las Cortes Generales), Manuel PULIDO QUECEDO (Letrado del Parlamento de Navarra), Alvaro CUESTA MARTÍNEZ (Presidente de la Comisión del Estatuto de los Diputados, Congreso de los Diputados), Jesús REMÓN PEÑALVER (Abogado del Estado ante el Tribunal Constitucional), Ramón MONTERO FERNÁNDEZ-CID (Magistrado de la Sala Segunda del Tribunal Supremo) y Javier BALLARÍN IRIBARREN (Letrado de las Cor-

tes Generales). Sobre lo dicho por tan ilustres participantes no nos queda más remedio que remitirnos al libro, confiando que el lector interesado encuentre allí lo que busca, ya que obvias razones de espacio nos impiden detenernos, incluso de forma selectiva, en sus intervenciones.

### III

El interesante libro del que damos cuenta, *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, hace el número 46 de la colección «Cuadernos y Debates». En él se recogen, previa presentación de Luis AGUIAR DE LUQUE (Director del Centro de Estudios Constitucionales y moderador del debate), los textos íntegros de ambas ponencias y las intervenciones que tuvieron lugar tras la breve exposición oral de los ponentes (vid. sobre estas exposiciones orales, no incluidas en el libro, L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Para un debate sobre la inmunidad parlamentaria*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 83, 1994, págs. 403 a 410).

A lo largo de la obra se plantea un apasionante debate sobre el significado jurídico —posible colisión en el art. 24.1 CE— y político —inmunidad parlamentaria vista desde la óptica de la separación de poderes— del instituto de la inmunidad tras las últimas sentencias del TC. Además, se señalan e intentan solucionar un buen número de los problemas reales que viene suscitando esta prerrogativa parlamentaria, tales como el momento procesal y la forma de solicitar el suplicatorio, el alcance de la necesidad de motivación, las consecuencias de la sentencia estimatoria de amparo o la necesidad de una reforma de los Reglamentos de las Cámaras.

Dejando a un lado estas y otras muchas cuestiones de índole práctica, sobre las que no nos es posible profundizar en estas líneas, parece conveniente detenerse aquí en los planteamientos generales realizados por los ponentes. Dichos planteamientos responden, en líneas generales, a las dos interpretaciones que admite el artículo 71.2 CE, que son: por un lado, la ya referida interpretación sistemática y telcológica (seguida

por el TC y defendida, entre otros, por J. GARCÍA MORILLO y A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR —uno de nuestros especialistas más cualificados en el tema de la inmunidad parlamentaria—; y, por otro, la interpretación literal, que configura la institución como un control político puro, no funcionalizable, ni fiscalizable, de forma que el acto de denegación o concesión del suplicatorio, como acto político puro, respondería a criterios de mera oportunidad, no susceptibles de revisión por el TC.

En nuestra opinión, lo que se persigue con la inmunidad es proteger a la propia institución parlamentaria. En efecto, dicha prerrogativa no es una causa de exención de la responsabilidad criminal, sino un obstáculo temporal y transitorio para proseguir un procedimiento cuya tramitación se interrumpe. Por ello, me parece más adecuado el planteamiento general realizado por el Profesor L. MARTÍN-RETORTILLO, que, entendiendo que el artículo 71.2 CE es una de las piezas que sirve para definir los mecanismos de relación entre los poderes del Estado, analiza la inmunidad en el seno de las relaciones entre dichos poderes, en vez de examinarla como la muestra del conflicto existente entre el derecho fundamental de un ciudadano a la tutela judicial efectiva y el privilegio de un parlamentario individualizado. Por lo tanto, será a estos planteamientos a los que dedicaremos mayor atención en la presente reseña.

### IV

El Profesor J. GARCÍA MORILLO es, como ya se ha señalado, partidario de una interpretación sistemática y telcológica del artículo 71.2 CE. Tomando como punto de partida las últimas sentencias del TC, lleva a cabo un minucioso examen de la inmunidad, analizando, entre otros aspectos, la evolución histórica y sentido actual de la figura, su contenido, finalidad y control externo, las relaciones entre esta prerrogativa parlamentaria y los derechos fundamentales a la igualdad y a la tutela judicial efectiva, y los efectos del control de la denegación del suplicatorio.

El trabajo del Profesor L. MARTÍN-RETORTILLO, como su propio título da a entender —*Inmunidad parlamentaria y separación de poderes*—, responde a un denominador común: fundamentación teórica de la prerrogativa de la inmunidad en su configuración como técnica al servicio de la separación entre los poderes del Estado.

Tras unas sugerentes reflexiones iniciales acerca del control que el TC ejerce sobre la actividad no legislativa del Parlamento, el citado autor lleva a cabo un análisis exhaustivo y crítico de la STC 206/92, resultando sumamente interesantes las referencias a algunas regulaciones recientes y, en particular, el examen de la solución alemana —tanto de la fórmula contenida en la *Grundgesetz* como del conjunto de previsiones introducidas por el Reglamento de la Dieta Federal alemana—. Partiendo de la situación tal y como había quedado establecida en el caso *Barral*, centra su estudio en el caso *González Bedoya*: recoge los hechos y examina detalladamente los fundamentos jurídicos y el alcance de los votos particulares. En la última parte del trabajo, la de mayor extensión e interés, nos indica, junto con otras consideraciones, las razones por las que considera desacertada la solución dada en la Sentencia.

El Profesor MARTÍN-RETORTILLO encuentra en el artículo 71.2 CE «una de las reglas claras con las que se quiere deslindar constitucionalmente el edificio de la separación de poderes» (pág. 59). Por tanto, acogiéndose al tenor literal del mencionado precepto, no comparte la interpretación reduccionista —terminología utilizada en el segundo voto particular— consagrada en la STC 206/92. Lo que hace esta jurisprudencia, según sus palabras, «es un puro ejercicio de invención, más o menos envuelto en un cierto tono académico, que responde a un período en el que el TC se muestra partidario decidido de ejercer un intenso activismo» (pág. 60).

En nuestra opinión, no faltan motivos para entender que se está reconstruyendo arbitrariamente el artículo 71.2, dado el escaso, más bien nulo, apoyo constitucional con que cuenta la opción restrictiva seguida por el TC (opción

que, en definitiva, vacía prácticamente de contenido real el precepto constitucional). Algo especialmente grave si se tiene en cuenta, como acertadamente señala el citado Profesor, «que cuando el constituyente lo puso —y no hace tanto— alguna razón tendría» (pág. 61). Además, si se contemplan los amplios términos con que se hizo, puede entenderse que el hecho de no especificar motivos o funcionalidades encuentra su justificación al ser éste un espacio cedido en favor del Parlamento, que lo debería ir delimitando sin tener que sufrir las intromisiones de otros poderes.

Por todo ello, el que escribe estas líneas se pregunta qué razón puede existir para que se quiera enmendar la plana a una Constitución tan reciente como la nuestra, reduciendo el ámbito de la inmunidad parlamentaria a la mínima expresión y corriendo así el riesgo de privarla de cualquier sentido. No obstante, falta por saber —como señala el Profesor MARTÍN-RETORTILLO— qué es lo que puede suceder en el TC, es decir, saber si la comentada línea jurisprudencial se afianzará definitivamente o si, por el contrario, «el fenómeno de las opiniones disidentes hará que más pronto o más tarde fluctúe de alguna manera la línea argumental y se acceda, desde una perspectiva de elasticidad, a permitir que hagan su aparición y que arraiguen los usos y costumbres parlamentarios».

Fernando FALCÓN Y TELLA

NIETO, Alejandro: *Derecho administrativo sancionador*, 2.ª ed. ampliada, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, 494 págs. (1).

1. El Profesor NIETO nos ha brindado de nuevo un trabajo de extraordinaria valía científica y gran utilidad práctica. Su obra *Derecho administrativo sancionador* ya es un punto de referencia

(1) El Profesor Antonio FANLO LORAS ha realizado una excelente recensión de la primera edición de esta obra, la cual fue publicada en el núm. 131 de esta REVISTA.

obligado para todos los que se acerquen a esta materia. Tanto el profesional en búsqueda de soluciones a problemas concretos, como aquellos que se interesen por el Derecho sancionador desde un punto de vista científico, deberán acudir a esta obra y, desde luego, lo pueden hacer con la absoluta seguridad de que su lectura será fructífera.

No son pocas las modificaciones introducidas en esta segunda edición. Tengamos en cuenta que la primera había aparecido pocos meses después de la promulgación de la LRJ-PAC y antes del nacimiento del Reglamento de Procedimiento Sancionador (REPEPOS). Precisamente la promulgación de este Reglamento es la razón de que en esta segunda edición se analicen nuevas cuestiones y se hayan replantado otras desde sus mismos cimientos. Sin embargo, en esta nueva versión no sólo se han incorporado las novedades legislativas, jurisprudenciales y doctrinales, sino que la mayor profundidad en el tratamiento de los temas ha supuesto la recuperación de materiales de fecha anterior. Superando lo que ya parecía insuperable, se ha dotado de mayor claridad y profundidad a la obra, reelaborando por completo algunas cuestiones: el análisis del riesgo, las potestades punitivas de la Comunidad Europea y de los entes locales, la irretroactividad de las normas sancionadoras, y la incidencia de la teoría penal de los concursos sobre el Derecho administrativo sancionador. En definitiva, una vez más, se pone de relieve el acreditado rigor y la meticulosidad que el autor vierte en su labor.

La obra en su conjunto se asienta sobre los pilares de la experiencia y de la reflexión. El espíritu que la inspira es el deseo de construir el Derecho administrativo sancionador desde el propio Derecho administrativo; por ello se distancia del Derecho penal, que únicamente queda como pauta técnica y cota máxima de las garantías individuales. El Derecho administrativo sancionador, dice el autor, tiene su sitio natural entre el Derecho penal y el Derecho civil, como la infracción administrativa lo tiene entre el delito y la responsabilidad civil.

El análisis de la teoría de la potestad sancionadora y de sus principios es aco-

metido desde una perspectiva realista, con profusión de citas de jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina del Tribunal Constitucional. Como dice el autor, el camino se hace andando y no divagando sobre rotas fantásticas sin descender a la arena de la realidad, en el principio está la acción y luego vendrá la teorización. Sin embargo, con firme apego a la realidad se lleva a cabo un estudio dogmático, y se aportan algunas tesis alternativas a las actualmente dominantes.

2. En el capítulo primero realiza una introducción presentándonos la obra. El autor se refiere al contexto social, doctrinal y legislativo actual del Derecho administrativo sancionador, a los materiales utilizados en la elaboración del trabajo y a los temas que en él se analizan. En definitiva, una introducción amena y útil para que el lector conozca qué tiene entre sus manos; proceder que viene a poner de relieve, una vez más, el acreditado rigor y la meticulosidad que el autor vierte en su labor.

3. Tratándose de NIETO, no podían faltar las referencias históricas. Antes de acometer el análisis del presente y realizar algunas propuestas de futuro, el autor mira al pasado. Nos ilustra, en el capítulo segundo, acerca de los precedentes de las sanciones administrativas y el origen de la potestad sancionadora en el marco del Derecho de policía en el siglo XIX. Estudio que viene a poner de relieve la larga tradición histórica de las Ordenanzas municipales en materia sancionadora.

4. A la teoría de la potestad sancionadora se dedican los capítulos tercero y cuarto. Tras exponernos la tesis, actualmente dominante, del *ius puniendi* único del Estado, del que derivan la potestad sancionadora de la Administración y la potestad penal de los Jueces y Tribunales, aborda el autor la construcción de una teoría alternativa.

La potestad sancionadora de la Administración se fundamenta, a decir de NIETO, en otras potestades de las que sería un anejo o corolario. La potestad de sancionar es vinculada a las de regular y

ejecutar la actuación pública en determinadas materias: quien tiene la potestad de ordenar, mandar y prohibir, ha de ostentar la potestad de sancionar, pues sin ésta resultarían inoperantes aquéllas. En definitiva, la potestad administrativa de sancionar es presentada como un poder, insisto, natural a las competencias de gestión e intervención.

Sin embargo, los argumentos esgrimidos para probar el acierto de esta tesis y refutar la teoría del *ius puniendi* único del Estado, no alcanzan a desplazar la actualmente dominante. Y parece vislumbrarse que también lo ha percibido así el propio autor. Por una parte, es notorio su interés por precisar el verdadero alcance de la tesis del *ius puniendi* único del Estado, que sitúa al Derecho penal y al Derecho administrativo sancionador en planos de igualdad y, por tanto, sin que exista entre ellos relación de jerarquía. Por otro lado, NIETO analiza y describe las principales manifestaciones de la potestad sancionadora de la Administración al amparo de la tesis mayoritaria que había criticado. De lo que parece resultar que, más que ante posiciones contrapuestas, estamos ante tesis complementarias.

El autor parece ser consciente de las dificultades que conlleva el modificar la actual construcción, por ello se conforma con crear nuevos cimientos y, sin embargo, luego él construye sobre los que ya existían. A lo largo de la obra nos encontramos con la dialéctica entre lo que es y lo que debería ser, pero en la síntesis siempre tiene presente el autor la realidad que le circunda. Ello no obsta para que la obra se halle salpicada de semillas destinadas a germinar y dar nuevos frutos.

Precisamente, encontramos un ejemplo de lo que venimos diciendo, cuando el autor se refiere al fraccionamiento de la rama Administrativa del *ius puniendi* único del Estado y, en concreto, a la potestad sancionadora de los entes locales, tema por el que se muestra especialmente sensible. A NIETO le parece inadmisibles que a la vista del artículo 25 de la Constitución pueda concluirse la inconstitucionalidad de las Ordenanzas municipales que tipifican infracciones, ello supondría la invalidez de miles de Ordenanzas y la creación de una situación que un jurista

con sentido de responsabilidad social tiene obligación de intentar evitar. Por ello apunta varias vías de solución: en primer lugar, desde una perspectiva realista, acude a la técnica de la remisión, para pasar, en segundo lugar, a proponer una tesis más atrevida: la posibilidad de admitir que las Ordenanzas municipales cumplen el requisito de la reserva de Ley desde el punto de vista institucional y democrático. La preocupación del autor por este tema le ha llevado a profundizar, en esta segunda edición, en el ensayo de una solución que mitigue, para este especial ámbito, los rigores de la reserva legal. A su decir, una Ordenanza no es parangonable con un Reglamento. Si nos atenemos a las verdaderas causas de la reserva legal podemos concluir que, en aquellas organizaciones que carecen de una Asamblea con potestades legislativas, la ley exigida puede ser sustituida por cualquier otra norma democráticamente producida. Por otra parte, si bien es cierto que Ordenanzas municipales y Decretos reglamentarios están subordinados a la ley, existe un matiz diferencial: mientras que los Reglamentos han de limitarse a «desarrollar» y «ejecutar» las leyes, el artículo 55 del Texto Refundido de las Disposiciones de Régimen Local únicamente exige a las Ordenanzas «que no se opongan a las leyes». En definitiva, en materia local regiría el principio de vinculación negativa de la Administración a la ley. El autor, con estos argumentos que califica de «plausibles», busca defender con dignidad una postura que considera merece ser defendida (2).

(2) El Profesor NIETO reconoce que GARCÍA DE ENTERRÍA tiene un punto de razón cuando afirma que a los autores del Reglamento de Procedimiento Sancionador lo que les interesaba era reconocer la «competencia material de las Ordenanzas Locales para poder tipificar conductas sancionables y fijar sanciones, incluso en forma genérica». En el epígrafe en el que se defiende la admisión de la tipificación por Ordenanzas que carecen de respaldo legal, NIETO se hace eco y replica los argumentos y críticas de GARCÍA DE ENTERRÍA. Vid. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La problemática puesta en aplicación de la LRJPAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del pro-*

En el análisis de la teoría de la potestad sancionadora de la Administración no podía faltar una referencia a la naturaleza del ilícito administrativo y el penal. Al abordarse la materia desde una perspectiva realista y sin perjuicios, se evidencia que en la actualidad no tiene razón de ser el debate doctrinal acerca de las diferencias cualitativas o cuantitativas entre ambos ilícitos. Las razones que un día pudieron justificar una u otra tesis hoy no acontecen. El ilícito penal y el administrativo, como dice NIETO, no son en el sentido real ontológicamente iguales ni desiguales, por la sencilla razón de que son conceptos rigurosa y exclusivamente normativos.

Sin embargo, y ésta es una de las mayores oportunidades de la segunda edición, el autor da un paso adelante en la construcción de una dogmática propia de la infracción administrativa: basada en el triángulo desobediencia-peligro-imprudencia. El Derecho administrativo sancionador es sustancialmente un Derecho de riesgos, de ahí que mientras la mayor parte de tipos penales requieren la efectiva lesión de un bien jurídico, los tipos administrativos sean generalmente de peligro abstracto. Mediante la tipificación de infracciones no se trata, en definitiva, de evitar la lesión, sino de evitar la posibilidad de que se produzca. Así, el Derecho administrativo sancionador se caracterizaría por ser un Derecho de imprudencia, aunque sólo sea por la elemental razón de que imprudencia y peligro suelen aparecer unidos en la actuación natural. Esta nueva perspectiva que el autor nos brinda será de gran trascendencia para el estudio de la culpabilidad en este ámbito punitivo (3).

---

*cedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal, «REDA», núm. 80, octubre-diciembre 1993, págs. 657 a 677.*

(3) Personalmente he venido sosteniendo que la relación entre dolo y culpa en el Derecho sancionador administrativo es inversa a la que tiene lugar en el ámbito penal. Mientras que en el Derecho penal lo prohibido de forma general son las acciones dolosas y, subsidiariamente, se castigan las acciones imprudentes, en el Derecho sancionador administrativo sucede lo

5. A partir del capítulo quinto se adentra el autor en lo que denomina teoría de la infracción administrativa. Se van analizando los principios y reglas alrededor de los que gravita nuestro Derecho administrativo sancionador: el principio de legalidad, del que derivan las reglas de la reserva legal y de la tipicidad, la culpabilidad, la regla del *non bis in idem*, y se complementa el estudio con un capítulo dedicado a la prescripción.

En el ámbito administrativo sancionador, con anterioridad a la promulgación del Texto Constitucional, únicamente se exigía el principio de juricidad. Con el artículo 25 de la Constitución se positivizó el principio de legalidad en esta materia; sin embargo, advierte NIETO que en el Texto Constitucional no se ha establecido el alcance de dicho principio. Se deberá estar, por tanto, a los términos con que el mismo aparezca en cada momento histórico. La doctrina y la jurisprudencia, a la vista de los datos del Derecho positivo, serán quienes determinarán el contenido concreto del principio.

Si bien el artículo 25 de la Constitución literalmente sólo contiene la norma de la irretroactividad, la doctrina y la jurisprudencia han entendido que positiviza, asimismo, la regla de la reserva de ley, el mandato de tipificación y la prohibición del *bis in idem*, reglas todas ellas que dan contenido al principio de legalidad en el Derecho administrativo sancionador y que el autor procede a analizar.

La reserva de ley supone la prohibición de que el reglamento entre, por iniciativa propia, en el ámbito legislativo acotado, pero no excluye la colaboración reglamentaria. Es más, en ciertos casos es necesaria esta cooperación. Ahora bien, el Reglamento no debe suplir los olvidos de la Ley, sino limitarse a completar lo que aquélla ha dejado sin terminar. Se trata, en definitiva, de una colaboración y no de una sustitución.

En dos fases se desarrollaría la reser-

---

contrario. La infracción administrativa imprudente constituye el punto de partida originario, y la comisión dolosa es un fenómeno derivado que presupone que no ha sido cometida de forma imprudente.

va legal: primero por Ley, con un desarrollo parcial y una remisión, y luego por el Reglamento remitido, que completa el régimen parcial de la Ley y desarrolla su contenido de acuerdo con sus instrucciones expresas. Esta colaboración reglamentaria no supone una excepción a la reserva de Ley sino una modalidad de su ejercicio. Cuando la Ley no describa totalmente el tipo deberá dar instrucciones precisas para que el Reglamento complete esta tarea. Las cláusulas de remisión en blanco o incondicionadas supondrían una vulneración del principio de legalidad.

Se refiere el autor a la técnica legislativa de la remisión inversa. Las «cláusulas de retorsión», exigidas en el Derecho administrativo sancionador alemán, obligan a la norma remitida a remitir, a su vez, a la norma remitente invocándola de forma expresa, con la finalidad de que sus destinatarios sepan que no sólo tienen que habérselas con una norma que impone obligaciones o prohibiciones sino que, además, detrás de ella hay otra norma sancionadora del incumplimiento de tales mandatos. Sin embargo, el profesor NIETO, que en la primera versión nos daba noticia de esta técnica, critica ahora los términos en que el Tribunal Constitucional recientemente la ha importado a nuestro Derecho (4), ya que, a su decir, supondría eliminar de hecho la posibilidad de tipificación indirecta. Ello es ciertamente así en el caso de la tipificación indirecta implícita

---

(4) El Tribunal Constitucional ha exigido el uso de la técnica legislativa de la remisión inversa para dar cabal cumplimiento al «derecho a la tipicidad del ilícito administrativo». La STC 341/1993, de 18 de noviembre (relativa a la Ley de Seguridad Ciudadana), al referirse (FJ 10) al artículo 26.j) de la LOPSC dice que se «debe hacer constar, con todo, que las reglas en las que se configuran “obligaciones” y “prohibiciones” sancionables con arreglo al precepto que enjuiciamos deberán contener —para asegurar, precisamente, estas exigencias de seguridad y certeza— una referencia expresa al precepto legal —art. 26.j) de la LOPSC— en cuya virtud aquellos imperativos serán, caso de contravención, calificados de infracción leve y en cuanto tales, sancionados».

cuya discutible admisión defiende el autor: las normas administrativas preceptivas de mandatos y prohibiciones se remitirían implícitamente a una norma sancionadora.

Tras examinar el aspecto formal del principio de legalidad, pasa el autor a analizar su aspecto material: el mandato de tipificación. Dos son sus vertientes: el mandato de tipificación de la infracción y la atribución de la sanción.

La tipificación consta de dos elementos: el primero, la descripción de la infracción y, el segundo, la conminación con una sanción. Sin embargo, en el Derecho administrativo sancionador la estructura de las normas suele ser más complicada, al descomponerse el primer elemento de dos fases: la norma tipificadora en sentido estricto carece de contenido material, tiene un carácter absolutamente genérico, de tal manera que se limita a calificar de infracción el incumplimiento de los mandatos y prohibiciones que aparecen en otra norma, a la que se remite. En consecuencia, el tipo no se realiza a través de una descripción directa, sino que surge de la conjunción de dos normas: la que manda o prohíbe (norma sustantiva), y la que advierte que el incumplimiento es infracción (norma sancionadora). A decir de NIETO, la norma sancionadora lleva a cabo un encuadre jurídico del desvalor que el Ordenamiento realiza de la violación del mandato o prohibición. Sin embargo, dado que el propio autor atribuye al Derecho administrativo sancionador la función de prevenir ilícitos, se debiera concluir que las normas administrativas sancionadoras son normas de determinación y no de valoración.

Una vez realizada la tipificación de las infracciones, la Ley ha de atribuirles unas sanciones determinadas, estableciendo una correlación entre unas y otras. Al amparo del principio de legalidad la Administración no puede imponer sanciones cuya naturaleza y cuantía no hayan sido previstas por la Ley. La segunda vertiente del mandato de tipificación es, pues, la atribución de la sanción.

En el Derecho administrativo sancionador se suele operar con grupos de infracciones y sanciones, siendo poco habitual la atribución individual y directa

de sanción a cada infracción. Normalmente, una vez clasificadas las infracciones, la Ley atribuye a cada escalón de ellas un paquete de sanciones, que suele ser flexible, de tal manera que la Administración, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, aplicará la sanción concreta dentro del abanico legalmente previsto.

6. Se dedica el capítulo octavo al estudio de la culpabilidad, cuyo primer y fundamental corolario es la absoluta erradicación de la responsabilidad objetiva. Como punto de partida se toma la doctrina del Tribunal Constitucional, de la que resulta que la exigencia de culpabilidad viene establecida por la Constitución, siendo inconstitucional, por tanto, la norma que disponga lo contrario.

Ahora bien, en opinión del autor, a la vista de la gran variedad de posturas doctrinales que al efecto existen, ninguna de las cuales es vinculante, el reconocimiento del principio de culpabilidad no supone claridad definitiva sobre su contenido.

El autor reduce prácticamente el principio de culpabilidad a la exigencia de dolo o culpa. No se adentra en el estudio del principio de personalidad de las sanciones o principio de responsabilidad por hechos propios, también reconocido por el Tribunal Constitucional (5). Y la ausencia de tratamiento del principio de personalidad de las sanciones es de gran trascendencia en este caso, pues las propuestas que el autor realiza en el ensayo de lo que podría ser una teorización global de la culpabilidad en el Derecho administrativo, por lo que se refiere al ámbito punitivo entran en colisión con el referido principio.

Son disociadas por NIETO la figura del autor y la del responsable: el infractor es el autor de la infracción y el único al que se aplicaría la exigencia de culpabilidad, pero junto al autor aparece la fi-

gura del responsable, que es quien debe soportar las consecuencias de la infracción sin necesidad de que haya mediado dolo o culpa por su parte.

Pero esta tesis parece pasar por alto la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual no es posible hacer recaer la responsabilidad punitiva sobre una persona que no ha cometido ni colaborado en la realización de la infracción, so pena de vulnerar el principio de personalidad de las sanciones que el artículo 25.1 de la Constitución protege (6).

Con la tesis propuesta se busca, en definitiva, aproximar la responsabilidad punitiva a la indemnizatoria, obviando las desigualdades entre ambas, fundamentalmente la distinta finalidad llamada a cumplir una y otra.

El propio autor se refiere a los inconvenientes que presenta su teoría. El más destacable es que el autor de la infracción se encuentra más protegido que el responsable, a quien se daría peor trato, pues la culpabilidad sólo es exigible para el autor. Se justifica el deterioro de la figura del responsable por el hecho de que a éste, a diferencia del autor, no se le dirige ningún reproche ético ni social y que, por ello, no necesita ser protegido, a diferencia de lo que sucede con el autor a quien se dirige el reproche por haber vulnerado el Ordenamiento Jurídico. Como vemos, se identifica la culpabilidad con reprochabilidad, acogándose una concepción de la culpabilidad mantenida por un sector de la doctrina penal pero de dudosa aplicación en el Derecho administrativo. Y por este camino, a mi juicio equivocado, llega a defenderse la desaparición de la culpabilidad.

En definitiva, si se disociara la autoría y la responsabilidad no sólo se vulneraría el principio de personalidad de las sanciones, sino que, incluso, aún podrían ser mayores aquellos sarcasmos y paradojas que en la actualidad acompañan, como dice el propio autor, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

Al hilo del estudio de la culpabilidad se analizan otras materias relacionadas

(5) STC 219/88, de 22 de noviembre (Sala 2.ª, De la Vega Benayas); STC 254/88, de 21 de diciembre (Sala 2.ª, Bagué Cantón), FJ 5; STC 246/91, de 19 de diciembre (Sala 1.ª, Tomás y Valiente), FJ 2, o la STC 146/94, de 12 de mayo (Pleno, Díaz Eimil), FJ 4.

(6) Ver la STC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 4.

con ésta. La capacidad de culpabilidad y la imputación de infracciones a las personas jurídicas; el error, sus variedades, elementos y fases; o la responsabilidad solidaria y el examen del artículo 130.3 de la LRJ-PAC.

7. Al estudio de la regla del *non bis in idem* se dedica el capítulo noveno. Si la obra en su conjunto marca un hito en nuestro Derecho administrativo sancionador, el tratamiento del *non bis in idem* lo marcará de forma especial, pues de ahora en adelante quien se adentre en el estudio de esta regla deberá sumergirse en la intrincada teoría de los concursos. El autor recurre a la técnica de los concursos penales como mejor instrumento para solucionar los problemas planteados por la existencia de varias normas que punen un mismo hecho. El autor se empaña de Derecho penal e importa el mecanismo del concurso de leyes y del concurso real, ideal o medial de delitos como medio para explicar y justificar la regla del *non bis in idem*. Precisamente ésta ha sido una de las materias reelaboradas prácticamente por completo en la segunda edición, probablemente con la finalidad de aligerar su gran complejidad dotándola de mayor claridad.

Es examinada la dinámica de la regla en sus dos vertientes: prohibición de la doble sanción y prohibición de un doble enjuiciamiento simultáneo en referencia a unos mismos hechos; concluyendo la falta de regulación satisfactoria de esta regla. De ahí que se nos brinden unas bases de referencia para abordar la tarea de elaborar una teoría.

El origen del problema se sitúa en la circunstancia de que, en ocasiones, unos mismos hechos se encuentran tipificados en varias normas y conminados con varias sanciones. En el caso de concurso de leyes administrativas, al no autoproclamarse prevalentes las normas, debe ser el operador jurídico quien realice esta labor, ofreciendo el Derecho penal criterios que no existen en el Derecho administrativo sancionador. También brinda el Código Penal respuestas para el caso de concurso de delitos; según los casos, se castigan los dos separadamente o uno sólo aunque con penas manipuladas por la concurrencia. En la

primera edición de la obra se apuntaba la necesidad de buscar soluciones propias en el Derecho administrativo sancionador, algunas de las cuales han venido de la mano del Reglamento de Procedimiento Sancionador (REPEPOS).

Las normas sancionadoras concurrentes pueden referirse a un solo hecho o a varios. Sin embargo, a la hora de determinar si estamos ante uno o varios hechos no existe acuerdo. Mientras que unos califican el hecho por su percepción natural o física, el autor se alinea con los que defiende que es la norma la que nos dirá si estamos ante uno o varios hechos, pues la norma puede, a efectos sancionadores, reunir varios hechos naturales en una sola acción típica o a la inversa. Por tanto, se deberá prescindir de los hechos naturales y estar a los elementos que la norma ha seleccionado a la hora de tipificar la acción.

Tomando como punto de partida el concepto normativo de hecho, la clave se encuentra en el tipo normativo, pues existen supuestos de tipos total o parcialmente coincidentes.

Un primer paso es el de dos normas diferentes que tipifican como infracción el mismo hecho, ambas describen la acción punible en los mismos términos. Se trataría de un concurso de normas, y al estar ante un único hecho habrá una sola infracción. Si la concurrencia se produce entre la ley penal y otra administrativa regiría el criterio de la subsidiariedad de la norma administrativa. El problema se plantea en el caso de concurrencia de normas administrativas, pues es difícil deducir de ellas el criterio de prevalencia, a estos efectos puede ser útil acudir al Derecho penal, donde se realiza una ponderación de las normas en juego aplicando los criterios de especialidad y subsidiariedad y, defecto de éstos, el de alternatividad.

Supuesto más frecuente que el anterior es el de dos tipos que sólo coinciden parcialmente. Como una de las infracciones, aun con algún elemento añadido, contiene todos los elementos de la otra, la aplicación de un tipo excluye la aplicación de aquel que ya contiene los mismos elementos que aparecen en el tipo aplicado. Ante la dificultad práctica que se presentaba cuando los órganos

sancionadores eran distintos y no existía entre ellos coordinación, el autor proponía, en la primera edición, una vía de solución: resuelto primero el expediente por el tipo agravado, podrá solicitarse la absolución en el simple, invocando la prohibición del *bis in idem*; si primero se hubiere resuelto el expediente por el tipo simple y, posteriormente, por el agravado, se deberá impugnar la primera resolución, y si esta hubiera devenido firme se acudirá al recurso de revisión. Ahora, con el artículo 9 del Reglamento de Procedimiento Sancionador se ha dado un primer paso hacia esa necesaria coordinación administrativa. Asimismo, el Reglamento incorpora en su artículo 4.4 la figura del concurso medial de infracciones: cuando de la comisión de una infracción se derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave.

Como no podía ser de otro modo, al tratar este tema se aborda la cuestión de los intereses protegidos. A decir del autor, la eventual variedad de bienes protegidos lo único que legitima es que el legislador tipifique como infracción acciones que lesionen o pongan en peligro tales bienes, pero no alterar el régimen jurídico de la interdicción del *bis in idem*. El operador jurídico no debe inquietar por los intereses protegidos, que son cosa del legislador, al intérprete sólo le han de importar en la medida en que se hayan reflejado en el tipo. La prohibición del *bis in idem* no se dirige al legislador, sino al operador jurídico, quien se debe limitar a analizar los tipos concurrentes para determinar si son idénticos, debiendo observar los hechos a través de la norma y determinar si es uno o son varios, sin necesidad de preocuparse de los intereses protegidos.

8. En el capítulo final se estudia la prescripción. Al hilo de la jurisprudencia se analizan la evolución, naturaleza y problemática de esta figura, para terminar con el examen de otras materias también relacionadas con el transcurso del tiempo como son la caducidad y la perención.

9. Tras el examen de la obra sólo nos queda felicitarnos por el regalo que nos ha hecho NIETO y aplaudir el inmejorable movimiento que el autor ha realizado sobre el tablero del Derecho administrativo sancionador, pues ha dejado resituada la partida y dispuesto las piezas de forma excelente para una nueva jugada.

Angeles DE PALMA  
Universidad de Barcelona

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime: *La caducidad en el Derecho administrativo español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1993, 299 págs.

Cuando uno se acerca a la caducidad, así como a su hermana mayor la prescripción —que RODRÍGUEZ-ARANA reconoce como necesariamente imbricada con aquélla—, y va descubriendo dentro de nuestro Derecho público la multiplicidad de supuestos en los que está presente, va tomando cuerpo de la impresión de encontrarse en una *tierra de nadie*. En efecto, no acaban de zambullirse en estas aguas turbias —y son turbias, como manifiesta una jurisprudencia titubeante— ni los procesalistas, ni los civilistas (es en el Derecho civil donde encuentran su origen estas figuras), ni aun los propios administrativistas, para desentrañar con precisión ante qué fenómeno nos encontramos.

La cuestión no es baladí. A nadie se le escapa la trascendencia de estos institutos, sembrados por todo nuestro sistema normativo. Cuántos recursos, cuántas demandas, cuántas licencias, autorizaciones y concesiones caducan, cuántos derechos prescriben por el paso inexorable del tiempo.

De ahí el mérito de esta obra, que viene a cubrir un vacío existente en nuestra disciplina. Nadie antes había tratado de abarcar en un trabajo esa pléyade de supuestos del Derecho administrativo en los que la caducidad despliega sus efectos. Sólo contábamos con esfuerzos parciales, algunos de ellos magníficos. Vale la pena citar el artículo de Francis-

co GONZÁLEZ NAVARRO, *La llamada caducidad del procedimiento administrativo*, núm. 45 de esta REVISTA, 1965, así como el de Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo, ¿prescripción o caducidad?*, núm. 58 de esta REVISTA, 1969, y también, por su carácter monográfico, el libro de María Mercedes LAFUENTE BENACHES, *La concesión de dominio público (especial estudio de la declaración de caducidad)*, Montecorvo, 1988.

Con este planteamiento, llama poderosamente la atención que, de los siete capítulos de que consta la obra, sólo el primero —apenas seis páginas—, se dedique a tratar la cuestión previa de todo el estudio: qué sea la caducidad y qué posibilidad hay de reducirla a un concepto unitario mínimo, identificable en sus distintas manifestaciones, al menos dentro de nuestro sector normativo. El autor más bien parte del presupuesto de que esa investigación no dará los resultados apetecidos: «la caducidad, como el común de las instituciones del Derecho administrativo no es susceptible de una configuración unitaria».

Tal vez si se hubieran buscado las raíces históricas de la caducidad (MODICA, en su *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, Tomo I, Torino, 1906, pág. 156, mantiene que fue SAVIGNY el primero en acuñar el concepto moderno), si se hubiese escarbado con más ahínco, no sólo en el Derecho civil, sino, en general, en las distintas ramas del Derecho, con especial atención a la figura de la prescripción, se alcanzarían algunas conclusiones interesantes.

RODRÍGUEZ-ARANA opta por un camino distinto. Prefiere hacer un somero examen del Derecho civil, para pasar a recorrer directamente las distintas parcelas de la disciplina administrativa. Sin embargo, hay que reparar en una nota destacada de ese examen. El autor aprecia que la caducidad, como cualquier otra figura, al ser incorporada por el Derecho administrativa, pasa a ser tamizada en su aplicación por el concepto de intereses general. Por esta razón, «... la propia Administración, servidora de los intereses generales, debe, caso por caso, estudiar la incidencia del no cumplimiento o ex-

tinción de la relación jurídico-administrativa de que se trate, precisamente en conexión con la utilidad pública que subyace a todo negocio jurídico público».

Este dato, para el autor, es radical. Y puede afirmarse que de él arrancan toda una serie de características determinantes del régimen jurídico de la caducidad. Así, su aplicación se hace más flexible, perdiendo su automaticidad —que es distinta de su carácter *ipso iure*—. De esta forma, en el ámbito jurídico público será necesario instruir un expediente de caducidad, el cual no necesariamente, a pesar de concurrir los presupuestos de inactividad, concluirá con una declaración de caducidad. Y es que la Administración, defensora del interés general, puede estimar más conveniente que se mantenga viva una concesión de servicio público, pongamos por caso.

Por tanto, habrá que distinguir lo que podríamos llamar *estado de caducidad* de la *declaración de caducidad*, que tiene a aquélla como presupuesto necesario, pero no suficiente, por cuanto exige ponderación del interés general, ventilando a través del oportuno expediente. Los efectos extintivos propios de la caducidad sólo devienen con la declaración formal de la misma.

El autor cree que GARCÍA DE ENTERRÍA ya había llegado a esta conclusión, en su artículo *El problema de la caducidad y la práctica de las concesiones en cartera*, núm. 17 de esta REVISTA, pág. 271, al estudiar, en materia de aguas, la Orden Ministerial de 3 de diciembre de 1954. Para esto último, la caducidad se produce *ex lege*, pero su efectividad depende de la declaración formal por parte de la Administración. En realidad las dos posturas no son del todo coincidentes, aunque el resultado sea idéntico: se postergan los efectos extintivos de su presupuesto de hecho.

Paradójicamente, en este punto el parecido con la prescripción es grande. En el Derecho privado, como es sabido, este instituto se aplica a instancia de parte: no basta que se den los requisitos de tiempo e inactividad propios de la prescripción, sino que es preciso enarbolarla frente a quien pretende exigir un derecho prescrito. Este derecho no se extingue por el mero transcurso del tiempo.

Sólo así se explica que el pago de una deuda prescrita sea irrepetible, y que sea posible renunciar a la prescripción ganada, recobrando su vigor el derecho prescrito.

Otro dato identificador de la caducidad en el Derecho administrativo es su marcado matiz sancionador, especialmente patente en el caso de las concesiones, tanto de servicio público como de dominio público, y en general, en el ámbito de las autorizaciones y licencias. En todos estos casos RODRÍGUEZ-ARANA encuentra un denominador común: el incumplimiento imputable por parte del titular de una obligación esencia. Esta nota, sin ser el rasgo determinante de la naturaleza del instituto que se estudia —que no es obviamente equiparable a una sanción sin más—, sí que está presente, como telón de fondo, siempre que despliega sus efectos. En el supuesto de las licencias urbanísticas, diseñadas por la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, el autor condena que este matiz del que hablamos está desmesuradamente marcado, puesto que la caducidad de la licencia de obras acarrea la expropiación, o en su caso venta forzosa, con la reducción en un 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico.

En este extremo puede hacerse una puntualización. En mi opinión, a pesar del tratamiento global del fenómeno caducidad que pretende ofrecer el libro, el enfoque termina siendo limitado, porque tan sólo se estudian aquellas modalidades de caducidad relativas a las facultades y derechos de los administrados —o ciudadanos, según la nueva dicción de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LAP)—. Y es que las distintas potestades de la Administración, imprescriptibles por definición, pueden caducar en su ejercicio concreto. Esta podría ser la explicación de que la caducidad venga a ser considerada por RODRÍGUEZ-ARANA como un instrumento cuasi-sancionador (sin perjuicio de que también sirva para penalizar la negligencia de la Administración).

En el procedimiento administrativo la

caducidad vuelve a identificarse como modo de terminación del mismo por causa imputable al interesado. Además, RODRÍGUEZ-ARANA entiende que, tanto en la anterior Ley de Procedimiento Administrativo, como en la LAP —como se recoge explícitamente en el art. 91.4—, será imprescindible que la Administración instruya un expediente, a través del cual pueda sopesar la incidencia de la eventual declaración de caducidad en el interés general, pudiendo no declararse a pesar de darse todos los requisitos. En consecuencia, la caducidad no es automática.

Es sorprendente que en este apartado el autor pase por alto un precepto importante de la nueva regulación. Me refiero al artículo 43.4 LAP, que introduce una novedad importante en nuestro sistema al abrir la posibilidad de que caduquen los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, en perjuicio de la misma, cuando se demore en dictar resolución por más de treinta días, siempre que no sea por causa imputable al interesado. Sin duda el libro debía estar ya preparado para salir, cuando irrumpió con fuerza la LAP en nuestro ordenamiento, por lo que el autor no ha tenido tiempo suficiente para actualizar conforme a la Ley del 92, las menciones que perviven en la obra a la del 58.

También se contempla la caducidad en el proceso contencioso-administrativo. En mi opinión sería más correcto ubicar sistemáticamente este capítulo a continuación del dedicado al procedimiento, pero curiosamente constituyen el primero y el último (salvando los capítulos de rigor con la introducción y las conclusiones). También es verdad que el criterio del autor, para separar la materia administrativa de la jurisdiccional, es perfectamente defendible; al fin y al cabo, todas las declaraciones de caducidad de licencias, concesiones, etc., son susceptibles de impugnación en vía contenciosa. Aquí el estudio es más somero; RODRÍGUEZ-ARANA se detiene principalmente en la compatibilidad del artículo 67.2 de nuestra ley Jurisdiccional —declaración de caducidad por trascurso de los veinte días que se conceden para formalizar la demanda— con el 121.1, *in*

*fine* —posibilidad de presentar un escrito el mismo día que se notifique la providencia de caducidad—. En este punto el autor ofrece citas jurisprudenciales abundantes, que apoyan las dos respuestas. La cuestión no está cerrada y, como hace RODRÍGUEZ-ARANA en el título del párrafo, se mantiene entre interrogaciones.

En definitiva, con este trabajo se da un importante paso adelante en el estudio de la influencia del tiempo sobre las relaciones jurídico-administrativas, desde una perspectiva más general que la que hasta ahora se venía ofreciendo. Además, es de agradecer el generoso esfuerzo del autor —hoy ya Catedrático de nuestra disciplina—, por recoger abundante jurisprudencia y doctrina del Consejo de Estado, que permiten tomar el pulso de la concreta aplicación de la caducidad en el Derecho administrativo español.

Rafael CABALLERO SÁNCHEZ

RODRÍGUEZ MOLINERO, Marcelino: *La doctrina colonial de Francisco de Vitoria o el derecho de la paz y de la guerra. Un legado perenne de la Escuela de Salamanca*, Ed. Librería Cervantes, Salamanca, 1993, 137 págs.

1. La celebración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América es una ocasión propicia para profundizar en el conocimiento de uno de los *legados doctrinales* de mayor calado histórico, pero, al mismo tiempo, más necesitados de ser esclarecidos para evitar que el tópico o el exhabrupto desvirtúen lo que en su momento constituyó una aportación de enorme trascendencia para la dignidad de la persona, la legitimación del Poder y el pensamiento sobre sus límites.

Por eso es oportuna la salida a la luz pública del libro de Marcelino RODRÍGUEZ MOLINERO, en el cual se analiza, con un lenguaje claro, preciso y actual, una parte de la aportación doctrinal de Francisco de VITORIA, padre del Derecho

internacional y figura principal de la Escuela de Salamanca.

El ensayo, que el autor presenta como una primera entrega de una obra más ambiciosa sobre la Escuela de Salamanca (pág. 19), nos relata el perfil humano del maestro salmantino (1) y las condiciones ambientales de la ciudad de Salamanca cuando VITORIA desarrolló su labor docente en ella; labor, por cierto, en la cual demostró su sentido de la responsabilidad (preparaba diariamente la lección, que escribía su puño y letra), sus dotes pedagógicas y su sabiduría. Constituye esta primera aproximación al personaje un presupuesto necesario para comprender luego la auténtica talla del maestro, su rigor intelectual y la dimensión de su construcción teórica. De la misma forma que, también resulta necesaria la definición del estado de la cuestión del Descubrimiento hacia 1530, en la cual el autor confiesa *huir de los prejuicios a favor o en contra de la actuación hispana* (pág. 27). Analiza, así, la primera reglamentación y las primeras disquisiciones doctrinales sobre la cuestión indiana, la fórmula del «Requerimiento», que consistía en un documento oficial en el cual se notificaba a los naturales de los territorios descubiertos cuáles eran los propósitos con los que los españoles arribaban en sus tierras, para que no entorpeciesen su alta misión (2); cumplido este trámite, que el autor juzga con toda razón innecesario, superfluo y hasta ridículo, pare-

(1) El teólogo español Francisco DE VITORIA no nació en Vitoria, sino en Burgos (pág. 24), y según nos cuenta el autor se llamaba verdaderamente Francisco DE ARCAYA Y COMPLUDO. Lo que sucedió fue que el padre DE VITORIA tuvo que cambiar su apellido y pasó a llamarse Pedro DE VITORIA por su origen; de esta forma quería evitar las burlas que en Castilla se hacían de los apellidos vascos. Ingresó en los dominicos, fue a París, donde estudió artes y teología, y donde también enseñó (1516-1522), luego enseñó en Valladolid, y desde 1526 hasta su muerte en 1546 ocupó la Cátedra de Teología de la Universidad de Salamanca.

(2) Según señala RODRÍGUEZ MOLINERO, la fórmula del «Requerimiento» había sido ya utilizada en las Islas Canarias, pero como mera invitación verbal (pág. 37).

cc que quedaba justificada la actuación posterior. En el epígrafe V RODRÍGUEZ MOLINERO glosa la génesis y las primeras manifestaciones de la doctrina colonial del insigne teólogo. La génesis tiene su punto de arranque en las noticias que le van llegando del Nuevo Mundo por medio de sus discípulos y hermanos de religión, y que incentivan en él la explicación de los nuevos acontecimientos en orden a captar la razón o legitimidad de los mismos. Así se empieza a cuestionar los títulos que justifican la actuación hispana en América, profundiza en los pros y los contras, y trata de clarificar todos los datos, no siempre edificantes, que le llegan (actividades y excesos de los hispanos, idiosincrasia indígena: sacrificios humanos, antropofagia, vicios que él califica como *contra natura*, tales como el incesto o cohabitación con parientes de primer grado vertical, la sodomía, la homosexualidad y el lesbianismo, la bestialidad o concubito con animales o el comercio carnal con niños y menores de edad, etc.). Con estos materiales indaga VITORIA en los títulos ilegítimos y legítimos de la ocupación y de la acción civilizadora, y fruto de esta reflexión son algunas de sus famosas *Relectiones Theologicae* (3), que elabora tomando como base doctrinas de las Escrituras y de los doctores de la Iglesia, así como de juristas de relieve singular como Bartolo de SASSOFERRATO, pero que contienen tesis propias de elevada calidad. Entre las *Relectiones* son destacables para conocer cabalmente el pensamiento de VITORIA las tituladas *Relectio de potestate civili*, *De Indis recenter inventis*, pronunciada, al parecer el día 1 de enero de 1539, y *De Indis relectio posterior, sive de lure belli*. En estas dos últimas *Relectiones* se plantean las cuestiones más palpitantes del Descubrimiento y el asentamiento de los españoles, y se desarrollan argumentos que conducen a conclusiones que, en mu-

chos casos (aceptación o cesión voluntaria de soberanía, obligaciones de los beligerantes...), se anticipan en siglos a conceptos básicos del Derecho internacional.

Interesa sobre todo significar cómo VITORIA, al igual que otros pensadores de la Escuela de Salamanca, desarrolla una tesis encaminada a la *defensa de los derechos del indígena que considera inherentes a la condición humana*, al margen de que fueran bárbaros. Pero en la teoría de VITORIA la defensa no se circunscribe a este extremo, quizá, como resulta evidente, el más importante, sino que *se extiende a la protección de las propiedades de los indios y el derecho a mantener sus gobernantes*, así como a *conservar sus lenguas y tradiciones*.

Para llegar a ello sostiene la *limitación del poder del emperador* (págs. 56-58) y de la supuesta potestad universal del Papa (págs. 58 y 59). Como relata RODRÍGUEZ MOLINERO, el profesor salmantino entiende que el Emperador no es dueño de todo el orbe, pues no tiene un dominio de tal entidad y amplitud «ni por Derecho natural, ni por Derecho divino, ni por ningún tipo de Derecho humano, como lo prueban multitud de textos no sólo bíblicos, sino también filosóficos y jurídicos». Por su parte, *el Papa tampoco es dueño civil o temporal de todo el orbe*; lo que implica una clara limitación al Poder tanto imperial como papal.

En cuanto a la teorización de VITORIA sobre la guerra, sus males y sus consecuencias, RODRÍGUEZ MOLINERO, glosando la reelección *De indis relectio posterior, sive de lure belli*, de la cual refiere que sólo existen copias, destaca cómo el maestro de Salamanca parte de antecedentes doctrinales para alcanzar cotas inigualables de pensamiento que le llevan a señalar en quién reside la autoridad para declarar y emprender la guerra. Después de hacer una distinción entre personas privadas y república, concluye que, en principio, cualquier república tiene autoridad para declarar y emprender la guerra, siempre, claro está, que exista razón o causa justa. Y, después de dejar sentado que la única causa justa es repeler la injuria recibida (*Unica est et sola causa iusta inferendi*

(3) Las *Relectiones* eran una especie de lecciones magistrales que los titulares de Cátedras tenían la obligación de dictar sobre aquellas materias leídas o los lugares tratados durante el curso. Las *Relectiones Theologicae* se publicaron en Francia (Lyon) por primera vez en el año 1557.

*bellum, iniuria accepta*), profundiza en otros extremos como la rectitud de intención y buena fe en el desarrollo de proceso bélico, la existencia de causa justa por ambas partes o los derechos y deberes de vencedores y vencidos, y que RODRÍGUEZ MOLINERO condensa con eficacia.

El autor destaca, finalmente, en el epílogo el valor de la obra de VITORIA, como primera declaración doctrinal y defensa razonada de los pueblos indígenas, y sus repercusiones para el Derecho de gentes.

2. Son muchas las enseñanzas que se pueden entresacar de la tesis de VITORIA, pero desde la óptica del Derecho público una de las más interesantes es la formación o, si se prefiere, el esbozo de institutos y conceptos que luego van a desarrollarse tomando como referencia la teoría de VITORIA; esto es hoy reconocido por muchos estudiosos del Derecho público europeo (4), y, por tanto, español (5): la limitación del poder, la construcción de un sistema de derechos humanos protegidos y operativos frente a los excesos del Poder, el democratismo insito en la teoría contractualista, señalado, justamente, por RODRÍGUEZ MOLINERO (págs. 92 y 93), y que es común, por lo demás, en todos los seguidores de la segunda escolástica, que lo aplicaban, no a la sociedad, sino a la forma de gobierno, etc., no son precisamente avances menores si se repara en el momento en que se elaboraron estas doctrinas.

Bien es verdad que el tratamiento de todos estos importantes temas se desarrolla en el marco de una teología moral más que en el ámbito estrictamente jurídico, pero no por esta razón deben ser relegado, ignorados o tergiversados en

su objetivo final, que es, precisamente, el reconocimiento de los derechos del hombre y el límite del poder. Por otra parte, resulta evidente que a VITORIA hay que entenderlo desde su contexto propio, lo que quiere decir que en la actualidad no todas las páginas de VITORIA tienen el mismo interés ni la misma significación paradigmática; cuestión que, siempre desde la perspectiva del Derecho público, obliga a no mezclar lo teológico con lo estrictamente jurídico.

En cualquier caso, no son menores las enseñanzas que el maestro salmantino ofrece en cuanto a su actitud frente a los Poderes de la época: no se repliega ante las tesis imperialistas ni ante los partidarios de la potestad universal del papa, y esto lo hace en el siglo XVI, con un ambiente intelectual y político espeso en el cual estas opiniones podían ser malinterpretadas y conducir a la proscripción. Por ello es aleccionador comprobar que la seguridad de criterio no cede ante la avalancha de la «opinión común» que impone el poder de turno y que, en ocasiones, termina por acobardar o corromper a los espíritus menos egregios que el de FRANCISCO DE VITORIA.

Este libro de RODRÍGUEZ MOLINERO logra, pues, retomar la ejemplaridad de los maestros de la *Escuela de Salamanca* (que no española, como se encarga de precisar MOLINERO, pág. 21) donde con VITORIA hay que tener en cuenta a otros pensadores como MARTÍN DE AZPILCUETA, DOMINGO DE SOTO, MELCHOR CANO, ALFONSO DE CASTRO, DIEGO DE COVARRUBIAS o FRAY LUIS DE LEÓN, por citar algunos nombres. Hoy ellos son reconocidos como fuentes básicas de ALTHUSIUS o de H. GROCIUS, y, por tanto, ya se encuentran dentro de la difícil categoría que constituyen los clásicos, es decir, autores que han logrado superar la insobornable prueba del paso del tiempo en algunos aspectos importantes de sus doctrinas. De ahí que la apostilla del título del libro de MOLINERO resulte perfecta, ya que, en efecto, constituye un legado perenne.

Manuel J. SARMIENTO ACOSTA  
 Profesor Titular de  
 Derecho Administrativo  
 de la Universidad de  
 Las Palmas de Gran Canaria

(4) K. STERN, *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Madrid, 1987, págs. 175 y ss.; H. P. SCHNEIDER, *Democracia y Constitución*, Madrid, 1991, págs. 121 y ss.

(5) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Fray Luis ante los inquisidores», en *La poesía de Borges y otros ensayos*, Madrid, 1992, pág. 118, y A. GALLEGU ANABITARTE, *Administración y Jueces: Gubernativo y contencioso*, Madrid, 1971, págs. 109 y ss.



# derecho privado y constitución

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

## Sumario del número 3 (mayo-agosto 1994)

### ESTUDIOS

- Jesús LEGUINA VILLA: *El régimen constitucional de la propiedad privada.*  
Angel M. LÓPEZ Y LÓPEZ: *La garantía institucional de la herencia.*  
Angel MENÉNDEZ REXACH: *La propiedad en la nueva Ley del suelo.*  
José María DE LA CUESTA SAENZ: *El estatuto jurídico del suelo con destino agrario.*  
Fernando REY MARTÍNEZ: *Sobre la (paradójica) jurisprudencia constitucional en materia de propiedad privada.*  
Jordi RIBOT I IGUALADA: *La garantía constitucional de la propietat privada.*  
Belén NOGUERA DE LA MUELA: *La propiedad privada y las servidumbres en la Ley de Costas.*

### COMENTARIOS Y NOTAS

### CRONICA

### MATERIALES

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

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

# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

## Sumario del número 85 (julio-septiembre 1994)

### ESTUDIOS

Massimo MORISI: *Jurisdicción y política.*

Antonella ERCOLANI: *Las relaciones entre los Estados Unidos y Francia en 1940: La misión secreta de René de Chambrun.*

Angel Luis ALONSO DE ANTONIO: *Las ponencias en el procedimiento legislativo.*

Juan Francisco FUENTES: *Clase media y bloque de poder en la España de la Restauración.*

Berta ALVAREZ-MIRANDA NAVARRO: *Integración europea y sistemas de partidos en el sur de Europa: Despolarización y convergencia.*

### NOTAS

Joaquim M. MOLINS LÓPEZ-RODO y Josep SORT: *El bloque Quebequés: Un caso específico de partido de ámbito no estatal.*

Xavier BALLART: *Factores de éxito en la resolución de dilemas sociales (Una aplicación a partir de la teoría de los juegos repetidos).*

Carlos FLORES JUBERÍAS: *Caracteres fundamentales de la nueva Constitución rumana de diciembre de 1991.*

Andrés DE FRANCISCO: *Del ideal socialista a la teoría del socialismo.*

Rafael BUSTOS GISBERT: *El concepto de libertad de información a partir de su distinción de la libertad de expresión.*

Eva ANDUIZA PEREA: *Consociacionismo y democracia directa en Suiza. El referéndum sobre la adhesión al Espacio Económico Europeo.*

J. Mario BILBAO ARRESE: *Ley Electoral y Sistema de Partidos en España.*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

Manuel ALCÁNTARA SÁEZ: *Las «elecciones del siglo» salvadoreñas.*

### NOTA BIBLIOGRAFICA. ESTADO DE LA CUESTION

Carlos CLOSA MONTERO: *E pur si muove: Teorías sobre la integración europea.*

### RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

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

# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

## Sumario del número 86 (octubre-diciembre 1994)

### ESTUDIOS

- Domingo GARCÍA BELAÜNDE: *La interpretación constitucional como problema.*  
Enrique ALVAREZ CONDE y Enrique ARNALDO ALCUBILLA: *De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme.*  
M.ª Luisa ESPADA RAMOS: *Asilo e inmigración en la Unión Europea.*  
José ACOSTA SÁNCHEZ: *La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española.*  
Eduard TARNAWSKI GESLOWSKA: *El tiempo de las democracias inciertas.*  
Carlos Miguel HERRERA: *La polémica Schmitt-Kelsen sobre el guardián de la Constitución.*

### NOTAS

- J. VILAS NOGUEIRA: *Identidad cultural, conflicto cultural y violencia.*  
Josep M. COLOMER: *Teorías de la transición.*  
Francesco LEONI: *Las raíces del nacionalismo italiano.*  
Guillermo MÁRQUEZ CRUZ: *Bases para el estudio de la inestabilidad política en los Gobiernos locales.*  
Lourdes LÓPEZ NIETO e Irene DELGADO SOTILLOS: *Innovación urbana española: ¿Una nueva clase política?*  
Manuel ALVARO DUEÑAS: «*La palanca de papel*». *La intervención de créditos: Un mecanismo de represión económica durante la guerra civil española.*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

- Geoffrey K. ROBERTS: *Sistema de partidos y Parlamento en Gran Bretaña: 1993.*

### RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Suscripciones y 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 14, núm. 42 (septiembre-diciembre 1994)

### ESTUDIOS

- Manuel ARAGÓN REYES: *La Constitución Española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución.*
- Bartolomé CLAVERO SALVADOR: *Derecho débil (Manifiesto sencillamente federal).*
- Rafael JIMÉNEZ ASENSIO: *Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en el Estado Autonómico.*
- Vitelio TENA PIAZUELO: *Derechos Históricos y Autonomía Financiera: los Territorios Forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica.*
- Markus GONZÁLEZ BEILFUSS: *Delimitación de competencias entre el Tribunal Constitucional y el Legislador Ordinario en el restablecimiento de la igualdad en la Ley.*

### JURISPRUDENCIA

#### *Estudios y Comentarios*

- Víctor FERRERES COMELLA: *El principio de igualdad y el «derecho a no casarse» (a propósito de la STC 222/92).*
- F. Javier MATIA PORTILLA: *Delito flagrante e inviolabilidad del domicilio (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 341/1993).*
- Carlos AGUILERA SILLER: *Constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas que regulan la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos con renta congelada.*
- Crónica*, por el DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID.

### CRONICA PARLAMENTARIA

Por Nicolás PÉREZ-SERRANO.

### CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

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

# REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

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

*Directora Ejecutiva:* Araceli MANGAS MARTÍN

*Secretaria:* Nila TORRES UGENA

## Sumario del vol. 21, núm. 3 (septiembre-diciembre 1994)

### ESTUDIOS

TORSTEN STEIN: *La sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht.*

ANGEL BOIXAREU CARRERA: *El principio de subsidiariedad.*

MARGARITA ROBLES CARRILLO: *La posición del Tribunal de Justicia en el Tratado de la Unión Europea: Alcance y consecuencias de los artículos C y L.*

JOSÉ MARÍA FERNÁNDEZ MARTÍN: *El principio de tutela judicial efectiva de los derechos derivados del Derecho Comunitario. Evolución y alcance.*

### NOTAS

MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ: *La «onda regional» en Bruselas y el ámbito del poder exterior. (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo.)*

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO: *Las reglamentaciones anticompetitivas. (Comentario a las sentencias del TJCE de 17 de noviembre de 1993, as. Meng, Ohra y Reiff.)*

ANA SALADO: *El Protocolo de enmienda número 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos.*

JULIETTE VAN DOORN: *La progresiva comunitarización del Convenio de Bruselas.*

### JURISPRUDENCIA

*Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*

### CRONICA

### BIBLIOGRAFIA

### DOCUMENTACION

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

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

# REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA

Secretario: Pedro FRAILE BALBÍN

## Sumario del año XII, núm. 2 (Primavera-verano 1994)

### PANORAMAS DE HISTORIA ECONOMICA

Francisco COMIN (Universidad de Alcalá-Fundación Empresa Pública): *El papel del presupuesto en el crecimiento económico español: Una visión a largo plazo.*

### PREMIO RAMON CARANDE

José Antonio MIRANDA ENCARNACIÓN (Universidad de Alicante): *La industria del calzado española en la posguerra: los efectos del intervencionismo sobre una industria de bienes de consumo.*

### ARTICULOS

Máximo DIAGO HERNÁNDEZ (Universidad de Colonia): *Grandes y pequeños ganaderos transhumantes en las sierras sorianas en el tránsito de la Edad Media a la Moderna.*

Angel GARCÍA SANZ (Universidad de Valladolid): *Lana para la exportación y lana para los telares nacionales en la España del Antiguo Régimen: Competitivos en lanas, pero no en paños.*

Angel FERNÁNDEZ GONZÁLEZ (Universidad de Santiago): *Los mayores productores agrarios de Galicia en la segunda mitad del siglo XVIII.*

### RECENSIONES

### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

|                                 |             |
|---------------------------------|-------------|
| España .....                    | 4.200 ptas. |
| Extranjero .....                | 55 \$       |
| Número suelto: España .....     | 1.750 ptas. |
| Número suelto: Extranjero ..... | 20 \$       |

Suscripciones y números sueltos:

ALIANZA EDITORIAL

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

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

## CONSEJO DE REDACCION

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

*Presidente de Honor:* Gregorio PECES-BARBA MARTINEZ

Juan MUÑOZ GARCÍA, Bernardo BAYONA AZNAR, Federico TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE, Clemente SANZ BLANCO, Joan MARCET I MORERA, Manuel AGUILAR BELDA, FRANCISCO RUBIO LLORENTE, Martín BASSOLS COMA, José M. BELTRÁN DE HEREDIA, José Luis CASCAJO DE CASTRO, Elías DÍAZ, Jorge DE ESTEBAN ALONSO, Eusebio FERNÁNDEZ, Fernando GARRIDO FALLA, Antonio PÉREZ LUÑO, Fernando SAINZ DE BUANDA, Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Jordi SOLÉ TURA, Manuel FRAILE CLIVILLES, Pablo PÉREZ JIMÉNEZ, Emilio RECODER DE CASSO, Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando SAINZ MORENO, M.<sup>a</sup> Rosa RIPOLLÉS SERRANO, Manuel GONZALO GONZÁLEZ y Miguel MARTÍNEZ CUADRADO.

*Director:* Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

*Subdirector:* Manuel ALBA NAVARRO

## Sumario del núm. 30 (tercer cuatrimestre 1993)

### I. ESTUDIOS

Manuel ALBA NAVARRO: *Procedimientos de reforma de los Reglamentos Parlamentarios.*

Paloma BIGLINO CAMPOS: *Las facultades de los parlamentarios, ¿son derechos fundamentales?*

Joaquín VARELA SUANZES: *La monarquía en la historia constitucional española.*

Angela FIGUERUELO BURRIEZA: *La rectificación del censo en período electoral (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/93, de 3 de mayo).*

Antonio ROVIRA VIÑAS: *Hechos, valores y normas.*

### II. NOTAS Y DICTAMENES

*Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea.*

*Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el canje de notas constitutivo del acuerdo entre España y Argentina por el que se enmienda el Convenio entre España y Argentina relativo a servicios aéreos civiles de 1 de marzo de 1947.*

### III. CRONICA PARLAMENTARIA

*Crónica parlamentaria del primer período de sesiones de la V Legislatura del Congreso de los Diputados.*

### IV. DOCUMENTACION

### V. LIBROS

### VI. REVISTA DE REVISTAS

Suscripciones:

SECRETARIA GENERAL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

(Servicio de Publicaciones)

Carrera de San Jerónimo, s/n. - 28071 MADRID

# DEFENSOR DEL PUEBLO

## **Informe anual**

Balance de la actuación del Defensor del Pueblo. Su presentación ante las Cortes Generales es preceptiva y proporciona una visión de conjunto de las relaciones de la administración pública con el ciudadano.

Informe anual 1992: 2 vols. (6.500 ptas.).

Informe anual 1993: 2 vols. (7.500 ptas.).

## **Recomendaciones y sugerencias**

Reúne, anualmente desde 1983, las resoluciones en las que se indica a la administración pública o al órgano legislativo competente, la conveniencia de dictar o modificar una norma legal, o de adoptar nuevas medidas de carácter general.

1992 (2.200 ptas.).

1993 (en prensa).

## **Informes, Estudios y Documentos**

Se trata de documentos de trabajo, elaborados con motivo de la actuación del Defensor del Pueblo, en los que de forma monográfica se analizan algunos problemas de la sociedad española y la respuesta de las administraciones públicas.

«Situación penitenciaria en España» (agotado).

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

«Situación penitenciaria en Cataluña» (agotado).

«Menores» (agotado).

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

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

## **Recursos ante el Tribunal Constitucional**

1983-1987 (2.600 ptas.).

1988-1992 (1.400 ptas.).

## **Fuera de colección**

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

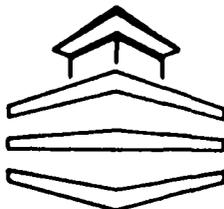
Distribuye:

LA LIBRERIA DEL BOE

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

DORSA

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



# DOCUMENTACION JURIDICA

## Las reservas a los Tratados de Derechos Humanos

Angel G. Chueca Sancho  
Profesor Titular de Derecho Internacional Público  
en la Universidad de Zaragoza

Tomo XIX  
Abril-Junio 1992

74



---

MINISTERIO DE JUSTICIA  
Secretaría General Técnica

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

# ANUARIO DE DERECHO CIVIL

## Sumario del tomo XLVII, fasc. I (enero-marzo 1994)

### ESTUDIOS MONOGRAFICOS

Angel Cristóbal MONTES: *La facultad de elección en las obligaciones alternativas. Nociones básicas y atribución subjetiva.*

Carlos MARTÍNEZ DE AGUIRRE: *Trascendencia del principio de protección a los consumidores en el Derecho de obligaciones.*

Arturo MERINO GUTIÉRREZ: *El tercero hipotecario y la anotación de embargo.*

Juana MARCO MOLINA: *Bases históricas y filosóficas y precedentes legislativos del derecho de autor.*

### ESTUDIOS DE DERECHO EXTRANJERO

Ana CAÑIZARES LASO y José Miguel RODRÍGUEZ TAPIA: *La nueva regulación alemana en materia de responsabilidad por daños causados al medio ambiente.*

### INFORMACION COMUNITARIA

Santiago ALVAREZ GONZÁLEZ: *Crónica de legislación y jurisprudencia comunitaria.*

### INFORMACION LEGISLATIVA

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

### VIDA JURIDICA

*Seminario de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo sobre la Reforma del régimen de los arrendamientos urbanos (Santander, 6 a 11 de septiembre de 1993).*

### BIBLIOGRAFIA

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Pedidos:

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

# ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

## Sumario del tomo XLVI, fasc. II (mayo-agosto 1994)

### SECCION DOCTRINAL

Carmen LAMARCA PÉREZ: *Sobre el concepto de terrorismo (A propósito del caso Amedo).*

Maite ALVAREZ VIZCAYA: *Breves consideraciones sobre la regulación del delito de desacato en el Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal de 1992.*

Eduardo A. FABIÁN CAPARRÓS: *Consideraciones de urgencia sobre la Ley Orgánica 8/1992, de 23 de diciembre, de modificación del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de tráfico de drogas.*

Octavio GARCÍA PÉREZ: *Delitos de sospecha: principio de culpabilidad y derecho a la presunción de inocencia. Los artículos 483 y 485 CP.*

José M. SÁNCHEZ TOMÁS: *Relaciones normativas de exclusión formal y de especialidad: La problemática del error sobre elementos que agravan la pena a través del ejemplo del error sobre la edad de doce años (violación-estupro).*

Manuel CANCIO MELIÁ: *La teoría de la adecuación social en Wetzel.*

### CRONICAS EXTRANJERAS

María Cruz CAMACHO BRINDIS: *Psiquiatría y prisión.*

### SECCION LEGISLATIVA

Disposiciones.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Pedidos:

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

# ANUARIO DE FILOSOFIA DEL DERECHO

## Sumario del tomo X (Nueva época), 1993

### I. DERECHO Y ESTADO ENTRE NEOLIBERALISMO Y SOCIALDEMOCRACIA

José MONTOYA y Pilar GONZÁLEZ ALTABLE: *Estado, Derecho y Libertad según F. A. Hayek.*

María ELOSEGUI ITXASO: *El contractualismo constitucional de James Buchanan.*

María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ: *Igualdad, diferencia y desigualdad. A propósito de la crítica neoliberal de la igualdad.*

Francisco PUY: *La socialdemocracia y su parentela ideológica.*

Ernesto J. VIDAL GIL: *Sobre los derechos de solidaridad. Del Estado liberal al social y democrático de Derecho.*

Emilia BEA PÉREZ: *Los derechos sociales ante la crisis del Estado del Bienestar.*

José María ROSALES: *Europa y la esperanza del orden: la democracia más allá de las coordenadas de la Unión Europea.*

José Luis SERRANO MORENO: *Ecología, Estado de Derecho y Democracia.*

### II. ESTUDIOS

#### 1. *Sobre la Filosofía del Derecho*

Rafael HERNÁNDEZ MARIN: *Concepto de la Filosofía del Derecho.*

Marina GASCÓN ABELLÁN: *Consideraciones sobre el objeto de la filosofía jurídica.*

Fernando GALINDO, José Angel MORENO y José Félix MUÑOZ: *El concepto de Derecho. De la argumentación a la comunicación.*

Francisco GARRIDO PEÑA: *Notas sobre la asignatura de Teoría del Derecho como biografía crítica de la Ley.*

#### 2. *Derecho y lenguaje*

#### 3. *Derecho y valores*

#### 4. *Historia del pensamiento jurídico*

### III. DEBATES

### IV. INFORMACIONES

### V. CRONICA BIBLIOGRAFICA

### VI. CRITICA BIBLIOGRAFICA

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Gran Vía, 76, 8.º - Tels. 547 54 22 y 390 20 13.

28013 MADRID

# ANUARIO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL

Sumario del tomo LXIII-LXIV (Madrid, 1993-1994)

## ESTUDIOS

- Bartolomé CLAVERO: *«Beati dictum»: Derecho de linaje, economía de familia y cultura de orden.*
- José Luis BERMEJO CABRERO: *En torno a las Cortes del Antiguo Régimen.*
- Salustiano DE DIOS: *Libertad de voto y privilegios procesales de los procuradores de las Cortes de Castilla (siglos XVI-XVII).*
- Antonio RUMECU DE ARMAS: *El jurista Gregorio López, alcalde mayor de Guadalupe, consejero de Indias y editor de las «Partidas».*
- Alfonso OTERO: *Las Partidas y el Ordenamiento de Alcalá en el cambio del ordenamiento medieval.*
- Alicia FIESTAS LOZA: *El censo consignativo, según una fórmula castellana del Antiguo Régimen.*
- Jesús VALLEJO: *Ortografía y heterografía constitucionales (1869).*
- Manuel TORRES AGUILAR: *La pena de exilio: sus orígenes en el Derecho romano.*
- Francisco Javier PALAO GIL: *La legislación foral valenciana en materia de amortización eclesiástica: estudio normativo.*
- José María VALLEJO GARCÍA-HEVIA: *Campomanes y la Real Compañía de Filipinas: sus vicisitudes de organización y funcionamiento (1790-1797).*

## DOCUMENTOS

- Teresa VILA VILAR: *Los pleitos colombinos.*
- Vicente GRAULLERA SANZ: *El fuero universitario en la Valencia del XVI.*
- Santos M. CORONAS GONZÁLEZ: *El libro de las fórmulas de juramento del Consejo de Castilla.*

## MISCELANEA

- Josep GINESTA-AMARGÓS: *La supervivencia de las servidumbres aparentemente extinguidas: comentarios a D. 8,3,31 Jul. 2 ex min.*
- José Luis BERMEJO CABRERO: *Primeras ediciones de la Nueva Recopilación.*
- Elena SERRANO GARCÍA: *Los empleos en la caballeriza de la reina durante el reinado de Carlos II: mecanismos de transmisión.*

## HISTORIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Pedidos:

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

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

## Sumario del núm. 261 (enero-marzo 1994)

### I. SECCION DOCTRINAL

Colin R. MUNRO: *Naciones y regiones en el Reino Unido.*

Leopoldo TOLIVAR ALAS: *Reflexiones sobre el nuevo marco autonómico.*

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: *Nuevas perspectivas jurídicas respecto a la actuación de los poderes públicos (con referencia especial a la actividad local).*

### II. SECCION CRONICAS

Carmen FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Legislación financiera y tributaria de las Comunidades Autónomas (julio-diciembre 1993).*

José Vicente LORENZO JIMÉNEZ: *¿Continúa vigente el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales?*

### III. SECCION JURISPRUDENCIA

Carlos GONZÁLEZ ALVAREZ: *Comisiones informativas y autonomía local.*

### IV. SECCION BIBLIOGRAFICA

### V. SECCION REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas · Número suelto: 1.200 pesetas

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

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

## Sumario del núm. 262 (abril-junio 1994)

### I. SECCION DOCTRINAL

Juan ROSA MORENO: *Aproximación histórica a la articulación orgánica de los núcleos separados de población.*

J. Miguel LOBATO GÓMEZ: *Observaciones críticas sobre el régimen urbanístico de la propiedad del suelo.*

Enrique MUÑOZ LÓPEZ: *El embargo administrativo de efectivo depositado en cuentas abiertas en entidades de depósito: algunos problemas.*

### II. SECCION CRONICAS

Luis ROJO AJURIA y Juan Manuel ALEGRE AVILA: *Dictamen acerca de la situación jurídica en que se encuentran los terrenos conocidos como las «vecindades» del pueblo de Pontejos. Ayuntamiento de Marina de Cudeyo (Cantabria).*

### III. SECCION JURISPRUDENCIA

María del Rosario ALONSO IBAÑEZ: *Reseña de sentencias del Tribunal Supremo (segundo trimestre de 1993).*

### IV. SECCION BIBLIOGRAFICA

### V. SECCION REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas - Número suelto: 1.200 pesetas

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

# REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

## Sumario del número 4 (junio 1994)

### ESTUDIOS

- L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *El paradójico protagonismo de la Administración Pública para la efectividad de algunos derechos fundamentales.*
- E. DELCAMP: *Principio de subsidiariedad y descentralización.*
- J. RODRÍGUEZ-ARANA: *Delimitación estatutaria del sector público económico gallego.*
- A. FANLO LORAS: *El derecho de reunión y manifestación: régimen jurídico.*
- J. JORDANO FRAGA: *El derecho a un medio ambiente adecuado.*
- L. A. POMED SÁNCHEZ: *La evolución del Estado Autonómico (Apostillas al Informe Comunidades Autónomas 1993)*
- V. TENA PIAZUELO: *Régimen jurídico de la potestad autonómica de gasto: la libertad de gastar en el marco de la autonomía financiera.*
- R. SALANOVA ALCALDE: *La comarca en Aragón. La Ley 10/1993, de 4 de noviembre.*

### JURISPRUDENCIA

- J. DELGADO ECHEVERRÍA: *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la competencia legislativa autonómica en materia de Derecho Civil.*
- I. PEMÁN GAVÍN: *Sobre el deber de conservación urbanístico. El caso de la restauración de las fachadas de Huesca (STSJ de 14 abril 1993).*
- J. M. ASPAS ASPAS: *La libertad informática, un nuevo derecho fundamental desvelado por el Tribunal Constitucional (STC 254/1993, de 20 de julio).*

### CRONICAS

### BIBLIOGRAFIA

Precio de la suscripción anual ..... 3.000 ptas.  
Número suelto ..... 1.500 ptas.

Revista Aragonesa de Administración Pública  
DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES  
Paseo María Agustín, 36 - 50004 ZARAGOZA

# AUTONOMIES

## Revista Catalana de Derecho Público

Generalitat de Catalunya  
Escola de Administració Pública  
Institut d'Estudis Autònoms  
Director: Joaquim FERRET JACAS

### Sumario del núm. 16 (1993)

#### ESPECIAL «EL REGIMEN JURIDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS»

##### a) Estudios

Joaquín TORNOS Y MAS: *Algunas reflexiones sobre la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.*

Francisco LÓPEZ MENUDO: *Naturaleza y significación general, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

José JUSTE RUIZ: *La evolución del Derecho internacional del medio ambiente.*

María Jesús MONTORO CHINER: *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Dictamen núm. 181 del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

##### b) Crónica

M. ANGELS SOTORRA i SERRA: *Iter legislativo de la Ley 30/1992.*

#### ESTUDIOS

Caterina GARCIA I SEGURA: *La actividad exterior del Quebec: giro económico y consolidación.*

Nicoletta MARZONA: *Regulación y disciplina del mercado de valores.*

Jean-Louis AUTIN: *Medios de comunicación y autoridades administrativas independientes. El ejemplo francés del Consejo Superior del Audiovisual.*

#### COMENTARIOS Y NOTAS

Francesc GUILLÉN I LASIERRA: *La competencia sobre coordinación de las policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional.*

#### ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

#### CRONICA

#### NOTICIA DE LIBROS Y REVISTAS

Suscripción:

AUTONOMIES  
Escola d'Administració Pública de Catalunya

Av. Pearson, 28 - 08034 BARCELONA  
Precio: 3.800 ptas. (2 números, un año)

# REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

## Revue d'Administration publique comparée

### Sommaire du vol. LX, N.° 1, 1994

Rune J. SORENSEN: *L'amélioration de l'affectation des ressources du gouvernement: l'impact des différentes méthodes budgétaires.*

Philippe KERAUDREN: *L'introduction de la «rémunération au rendement» (Performance Related Pay) dans la fonction publique britannique (1982-1988): une perspective culturelle.*

Jacques TOULEMONDE et Lise ROCHAIX: *La prise de décision rationnelle à travers l'évaluation de projets: une présentation des tentatives françaises.*

Victor AYENI: *Les statistiques et la fonction d'«Ombudsman» - la collecte et la gestion des données dans le cadre de l'application de la responsabilité de l'Etat en Afrique.*

Dennis J. GAYLE: *L'expansion du secteur privé jamaïcain: les sources politiques et les premiers résultats.*

Anne DRUMAUX: *Contrats de gestion et modes de régulation des entreprises publiques.*

Jos C. N. RAADSCHELDERS: *Le contenu, le sens et la fonction de l'histoire administrative.*

George A. GEORGIU: *La capacité de l'administration grecque à répondre aux perspectives européennes.*

#### BIBLIOGRAPHIE SELECTIONNÉE

#### CHRONIQUE DE L'INSTITUT

Also published in English under the title  
«*International Review of Administrative Sciences*»

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

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

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

# **REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

## **REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

Publicación cuatrimestral

## **REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS**

Publicación trimestral

## **REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS**

Publicación cuatrimestral

## **REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Publicación cuatrimestral

## **REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

Publicación cuatrimestral

## **DERECHO PRIVADO Y CONSTITUCION**

Publicación cuatrimestral

---

**CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

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