

REVISTA DE

Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

J. A. SANTAMARÍA PASTOR

Caducidad del procedimiento
(art. 44.2 LRJAP)

**M. REBOLLO PUIG
y M. IZQUIERDO CARRASCO**

Las competencias estadísticas del Estado
y de las Comunidades Autónomas

M.^a J. ALONSO MAS

El discutible régimen jurídico
de los concejales no adscritos

M. CARLÓN RUIZ

Casación y cuestión de ilegalidad:
una propuesta *de lege ferenda*

168

Madrid
Septiembre/Diciembre
2005

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA
ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



Revista de Administración Pública
ISSN: 0034-7639, núm. 168,
Madrid, septiembre-diciembre (2005)

Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*
Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista

II. EXTRANJERA

SEGUNDO CONGRESO DE LA *SOCIETAS IURIS PUBLICI EUROPAEI* (3-4 junio 2005)

ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ

RESUMEN

Este breve trabajo contiene una crónica del segundo Congreso de la *Societas Iuris Publici Europaei* (SIPE), celebrado en Villa Mondragone, cerca de Roma, los días 3 y 4 de junio del año 2005, con el tema «Los efectos de la supranacionalidad sobre la separación de poderes». Una materia clásica y que ya ha sido objeto de muchos y valiosos estudios. En ese interesante Congreso, al que asistieron numerosos expertos en Derecho Público de toda Europa, con una nutrida presencia española, se analizaron, sobre la base de Ponencias nacionales, dichos efectos tanto para la separación de poderes en sentido horizontal (legislativo, ejecutivo, judicial) como para la acepción vertical o territorial de la misma. Con particular incidencia en este último punto en aquellos países que, como Alemania o la propia España, tienen en marcha reformas institucionales.

Palabras clave: supranacionalidad; separación de poderes (horizontal); separación de poderes (vertical); integración europea; Constitución Europea.

ABSTRACT

This is a concise contribution reporting the second Congreso of the *Societas Iuris Publici Europaei* (SIPE), held in Villa Mondragone, Rome on June 2005, the 3rd and 4th, about the general issue «The effect of the supranationality on the separation of powers». A very classical and well-known matter. In this interesting meeting, who was attended by a vast number of Public Law experts, including an important spanish representation, such effects were analysed in an exposition on a national basis. Both the horizontal separation of powers (legislative, executive and judiciary) and the vertical, or territorial, one. With an special emphasis on the countries (Germany, Spain) with institutional reforms in study.

Key words: supranationality; (horizontal) separation of powers; (vertical) separation of powers; european integration; European Constitution.

Cualquier persona medianamente culta sabe de sobra que Villa Mondragone es el nombre de un palacete situado en Monte Porzio Catone, junto a Frascati, al sur de Roma, donde el papa Gregorio XIII, Ugo Boncompagni en el siglo, firmó en 1582 la bula *Inter gravissimas*, con la que se modificó el cómputo del tiempo que había acordado Julio César (y que luego se había reformulado en 325, con ocasión del concilio de Nicea), dándose así lugar al calendario que desde entonces nos gobierna y que, por eso mismo, conocemos como gregoriano.

Fue el calendario juliano, ciertamente, quien durante el que hoy conocemos como el año 46 antes de Cristo estipuló que cada período anual em-

pezaría el 1 de enero y tendría 365 días. Es también mérito de César el haber reparado, gracias al magisterio remoto del gran Socígenes de Alejandría, en que había que añadir un día más cada cuatro años: el 23 de febrero se desdoblaba y daría lugar al *bis-sexto die ante calendas martias*. Pero, pese a tan sabias medidas, se seguía incurriendo en el yerro imperdonable de olvidar que el año trópico tenía 365,242 días, empleando en su lugar la cifra más redonda y cómoda de 365,25.

La desviación era poca cada año (0,0075 días), pero en mil años se acumulaban 7,5 días. Con el resultado, después del reajuste de Nicea, de que el 4 de octubre de 1582 se llevaban diez días de retraso. El buen papa Gregorio XIII tuvo el enorme mérito de saltar más allá de los recelos anticientíficos propios del catolicismo inmediatamente posterior a Trento y reconocer el error, poniendo en hora el reloj de la Iglesia y en breve el de todos los países europeos (salvo los cismáticos griegos): tras el 4 de octubre de 1582, jueves, vino el día 15, viernes. Y, para lo sucesivo, se decidió que la regla del bisiesto cada cuatro años entraría en receso en los ejercicios terminados en dos ceros («años seculares»), con la excepción, a su vez, de aquellos cuyo número de centenas fuese múltiplo de cuatro.

Desde ese feliz momento, pues, Villa Mondragone está en la historia del mundo. Una suerte de Hospital de referencia para los aquejados de esa enfermedad que se llama rezago.

También resulta universalmente conocido que ese fantástico lugar está hoy a la disposición de la segunda Universidad de Roma, la llamada *Tor Vergata*, como lugar de reuniones académicas.

Pues bien, fue allí donde la *Societas Iuris Publici Europaei*, la *SIPE*, una entidad constituida en 2003 por colegas de toda Europa, aunque a imagen y semejanza de la célebre Asociación alemana de Profesores de Derecho Público, ha celebrado, el 3 y el 4 de junio de 2005, su segundo Congreso, del que estas líneas pretenden dar breve noticia.

Como suele suceder en ese tipo de foros, el tema elegido fue uno relativo a la integración europea. En el título se recuperó incluso la voz *supranacionalidad*, tan propia de los primeros años de la andadura. Más en concreto, se trataba de disertar acerca de «el efecto de la supranacionalidad sobre la separación de poderes» (en el interior de cada Estado miembro, claro es). Así horizontal —legislativo, ejecutivo, judicial— como vertical —poder central y entes territoriales—. Son los conceptos geométricos tan caros a los científicos sociales, como bien notó en su momento el gran SPINOZA.

Es un asunto antiguo y que normalmente se expone en términos de lamentación. En efecto, en punto a lo primero, lo horizontal, se nos ha explicado una y mil veces que ha sucedido por doquier que la integración europea ha favorecido a los Gobiernos (los que tienen la silla en el Consejo) y ahora ya a los jueces, que han hallado en Europa la coartada definitiva para poder incumplir definitivamente y a la luz del día los mandatos de las normas legales nacionales que no les gustan. También ha favorecido el proceso integrador a las Administraciones independientes, que —los Bancos centrales son el biotipo— han encontrado también ahí la oportunidad

para desembarazarse del todo de su respectivo Gobierno. En fin, entre los que han salido ganando habría que citar, en último lugar, aunque no es el menos importante, a los mismísimos pueblos soberanos: la Comunidad tendrá todo el déficit democrático que se quiera, pero si no fuera por la integración europea no habrían tenido en el año 2005 los ciudadanos españoles, franceses, holandeses o luxemburgueses la ocasión de expresarse sobre asunto alguno de manera directa y mediante un referéndum.

Y en el otro lado están los perdedores, que han sido sobre todo, como igualmente se ha repetido mil veces, los Parlamentos, que de hecho han visto muy encogida su jerarquía. Y también han salido jaqueados los Tribunales Constitucionales del modelo alemán (donde se incluye, según es notorio, el nuestro), que han tenido que sufrir viendo cómo se cuarteaba día a día y a los ojos de todos el dogma de su «monopolio de rechazo» de las leyes.

En lo que hace a los efectos de la supranacionalidad sobre la división de poderes del otro tipo, la vertical, o territorial, el discurso oficial y dominante también resulta conocido. Se suele explicar de nuevo entre sollozos, y no sólo en España, porque esos *jeremías* del terruño no están todos al sur de los Pirineos. El argumento es el que consiste en describir el fenómeno (cierto, por otra parte) de que el diseño estructural de las instituciones europeas también aquí deja notar sus (indeseables) efectos, en el sentido de que el centro gana (recupera) y la periferia, una vez más, pierde.

Ésa es la manera como desde hace muchos años se lleva exponiendo el asunto, así en los medios políticos como en los académicos. Explicándose a continuación que resulta indispensable y urgente explorar y poner en práctica vías para el reequilibrio. Tanto, de nuevo, en la separación de poderes horizontal como en la vertical.

Todo ello, y ahora digo algo ya de mi cosecha, suena muy bonito, pero ese discurso tiene, como todas las palabras *oficiales*, un punto de falsedad, o al menos de superficialidad. Para empezar, porque los fenómenos descritos (desparlamentación, judicialización, dilución de las identidades regionales o locales) no son sólo patologías: en muchos sentidos se trata más bien de auténticos rasgos de nuestro tiempo (que podrán gustar o no a cada quien: eso es otra cosa, pero que tienen mucho de inevitable) y que además igualmente (y justo porque son inevitables, salvo que uno se aísle del mundo y se convierta en un autista) sucederían, y suceden en efecto en uno u otro grado, en los Estados que no se han incorporado a la Comunidad Europea o, si acaso existieran, a organizaciones similares que pudiera haber en otros lugares del mundo.

Hay una segunda razón que, siempre según mi muy subjetivo criterio, lleva a ser cuidadoso ante las concretas propuestas que se nos exponen para que los Parlamentos o los entes territoriales recuperen como por arte de magia el espacio de poder que han perdido, y es que de ordinario quien formula esas iniciativas está pensando en ganar una potestad de veto más que en disponer de una vía de contribución positiva al procomún: la famosa *faculté d'empêcher* del maestro de La Brède. Porque ocurre que el Esta-

do, igual que la Comunidad Europea, no permiten una complejidad organizativa y participativa ilimitada. Los alemanes emplean al respecto un concepto (*Handlungsfähigkeit*, capacidad de actuación, o de actuar) que resulta muy expresivo: si una institución ha de recabar previamente tal número de opiniones que de hecho no es capaz de tomar decisión alguna es tanto como si hubiera iniciado el camino para, tarde o temprano, pura y simplemente dejar de existir.

Con todo ello no quiero, por supuesto, lanzar un veredicto de condena anticipada y general a los muy meritorios esfuerzos, jurídicos y no sólo jurídicos, por hacer que los Parlamentos nacionales tengan en materias europeas (o internacionales en general) mucha más información de la que tienen y estén así en condiciones reales de debatir y tomar acuerdos con conciencia de lo que están haciendo. Y tampoco ignoro, claro es, la necesidad de asociar a los territorios infraestatales a las estructuras de la integración europea, en la doble dirección tantas veces aludida y bien conocida de todos: la fase descendente (*downstream*) y sobre todo la ascendente (*upstream*).

Pues bien, fue un repaso de todo ello (una foto fija de la situación a fecha de primavera de 2005: el momento triste de las consultas populares de Francia y Holanda) lo que tuvo lugar en la muy interesante reunión de Villa Mondragone el 3 y 4 de junio de 2005.

No fue clásico sólo el tema, sino también el formato del Congreso: Ponencias nacionales, de alcance sobre todo descriptivo. El primer día se dedicó a la separación horizontal de poderes y los dos Informes principales se repartieron entre un sistema constitucional ya veterano, como Italia, con todos los resabios y las dobleces que tiene el régimen romano (Profesor LUCIANI, de La Sapienza), y un esquema mucho más joven, para bien y para mal, como es el de la democracia de Polonia. Con el aditamento de otras dos intervenciones enjundiosas versantes acerca de los países en donde el Jefe del Estado (Presidente de la República) es objeto de elección directa, esto es, Francia (MAUS) y Portugal (MIRANDA).

La segunda jornada fue el momento de ocuparse del impacto de la supranacionalidad sobre la división territorial de poderes. La selección de países objeto de Ponencias resultó particularmente feliz. El Informe de Alemania corrió a cargo de Peter M. HUEBER, bávaro de pro y hoy Catedrático, como todos saben, en Munich, donde sucedió a quien, como el gran Peter BADURA, era por sí propio toda una institución. Hubo, cómo no, una (excelente) Ponencia sobre España, a cargo de nuestro agudo colega de Derecho Internacional Público de La Rioja, José MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES. También se dedicó una atención especial, y justificada, a Bélgica, Estado formalmente federal, aunque con una singular complejidad en lo lingüístico y cultural, desde hace doce años. En fin, dos intervenciones adicionales pusieron el reflector, respectivamente, sobre Austria y, con particular relevancia, dadas sus singularidades jurídico-constitucionales, el Reino Unido.

Ése fue, en suma, el contenido del Congreso. Los asistentes tuvimos muchos motivos para alegrarnos de haber ido: obtuvimos una información

abundante y directísima. Y sobre todo pusimos al día unos conceptos que, aunque conocidos y manejados desde antiguo, necesitan la actualización permanente. Una particular relevancia tuvieron las exposiciones de los cambios institucionales en proceso, tanto en Alemania (el mismo HUEBER asistió a la Comisión para la reforma del federalismo hasta su final —por ahora— a finales de 2004) como, por supuesto, en España, con nuestro renacido debate territorial y constitucional.

Europa necesita un profundo lavado de cara, y quizá algo más, en lo que hace al modelo económico y a los sistemas fiscales. No podemos estar contentos con la situación de los últimos quince años: las tasas de desempleo se mantienen estables desde 1990 entre el 8 y el 11 por ciento. En esos tres lustros, el crecimiento del PIB sólo en uno de los años alcanzó la media del 3 por ciento. La tantas veces recordada cumbre de Lisboa del año 2000 tenía toda la razón en el diagnóstico. Y también en la terapia.

Lo mismo puede decirse si ceñimos el análisis al interior de cada país europeo. Alemania hizo muy bien en poner la Agenda 2010 como norte de sus políticas. En España, por nuestro lado, todos reconocen que el mercado laboral, por ejemplo, sigue demandando más y más retoques.

Pero para tan nobles propósitos parecen no servir mucho las estructuras institucionales de la propia Europa o de cada uno de los países. Todo tipo de obstáculos electorales, parlamentarios y territoriales se antojan haberse conjurado para, bajo el temor insuperable a la incorrección política y a la inmediatez periodística, impedir el progreso: en Berlín se habla sin tapujos de *Reform-stau* (el atasco de las reformas) y en España cada pequeño paso en la buena dirección cuesta poco menos que siglos. Los derechos de veto, *de iure* y sobre todo *de facto*, se multiplican por doquier: los poseen infinidad de grupúsculos sociales, mediáticos y locales («en mi pueblo, no»). De manera que puede afirmarse que entre los objetivos (los cambios económicos) y los medios disponibles al respecto (las instituciones políticas) hay un evidente desajuste.

Por eso es bueno que debatamos sobre las reformas indispensables para hacer que tanto las instituciones comunitarias como las propias de cada Estado, así en lo horizontal como en lo vertical —volvamos al *mos geometricus* de Don BARUCH—, ganen en lo que más necesitan, que no es sino la antes aludida capacidad de actuación. Cosa distinta es que el concreto rumbo que parecen estar tomando algunas reformas a uno u otro lado de los Pirineos (tal fue cabalmente el objeto del Congreso de Villa Mondragone) no se vislumbre el mejor; vistas las cosas desde la perspectiva de algo tan elemental como el sentido común y la racionalidad (adecuación de los medios a los fines: Max WEBER). Y es una pena. Michel CAMDESUSUS, al introducir al lector en el famoso informe del grupo de trabajo por él presidido (*Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, 2005), ponía de relieve que Francia (y, por extensión, toda la zona euro) no tenía por qué resignarse a continuar viendo año tras año que son otras zonas del mundo las que crecen y se nos despegan. «Entre los países avanzados, seguimos teniendo muchas bazas a favor; a condición de saber sacarle parti-

do a la oportunidad histórica que representa el proceso de integración europea en marcha». Europa, y dentro de ella cada país, puede perfectamente, en cuanto se ajusten un poco sus muy buenos y cohesionados modelos sociales al tiempo en que estamos, tener un lugar de privilegio en lo que el propio CAMDESSUS llama «economía mundial del conocimiento».

Todas esas reflexiones son las que suscitan los interesantes debates acerca de las instituciones nacionales y europeas (y sus reformas en marcha) que tuvieron lugar, así pues, en Villa Mondragone el 3 y el 4 de junio de 2005.

Volvamos a Gregorio XIII y a la bula *Inter gravissimas*. El centro del mundo no se encuentra hoy en el que sigue llamándose mar Mediterráneo ni, como comenzaba a ocurrir en 1582 (sólo seis años después vendría el desastre de la Armada Invencible y el inicio del despegue del poderío anglosajón), en el Atlántico tan siquiera. La bola ha seguido girando hacia Occidente y ahora tenemos que, guste o no, son los países de una y otra orilla del Pacífico (si los nombres se pusieran ahora, ése sería literalmente el mar del medio de la tierra) los que parten el bacalao.

En esta ocasión el tiempo que los europeos llevamos perdido es algo más que aquellos famosos diez días de rezago del calendario juliano en 1582. Pero no sé por qué habríamos de tirar la toalla definitivamente.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

- 1. Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
- 2. Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
- 3. Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
- 4. Normas de edición:**
 - a) Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
 - b) Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
- 5. Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su recensión, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
- 6. Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos anónimos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
- 7. Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista* los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
- 8. Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



00168

9 770034 763905

18,00 €