

# LOS JOVENES INVESTIGADORES Y LA «REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA»

Por

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ y BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

*SUMARIO: I. Introducción.—II. De los derechos fundamentales y los derechos prestacionales.—III. Derecho de la organización y contratación pública; y el recurso a las fórmulas del Derecho Privado.—IV. Acto, procedimiento, justicia administrativa.—V. Las aportaciones en Derecho europeo.*

## I. INTRODUCCIÓN

Vaya, en primer término, nuestro más sincero agradecimiento al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA por habernos brindado la oportunidad de colaborar en el número 150 de esta REVISTA, escenario donde se dan cita muchos de los grandes estudiosos del Derecho Administrativo. Con esta modesta aportación queremos única y sencillamente rendir un homenaje colectivo a todos cuantos nos hemos formado en y a través de sus páginas, desde que iniciamos, allá por los años 87-88, recién obtenida la licenciatura en Derecho, nuestra andadura en el estudio del Derecho Administrativo.

Por ello, a continuación queremos destacar aquí la incorporación a la REVISTA de una nueva generación, la generación de 1960, que, siguiendo la estela iniciada por la denominada generación de la RAP (la de 1920) y continuada por las que le han sucedido, ha publicado múltiples y variados trabajos sobre los temas que más han preocupado a la doctrina administrativista, para poner así de relieve cómo aquélla ha incidido en nuestra formación jurídica y, a su vez, cómo los jóvenes investigadores hemos influido en el actual devenir de nuestra disciplina.

Volvamos, pues, la vista atrás, trasladémonos a los años 87-88 y comprobemos cuál ha sido esa influencia y esa evolución, haciendo previamente una breve referencia a dos cuestiones introductorias, a saber: *a)* un sucinto repaso a las revistas especializadas en Derecho Administrativo, y *b)* el panorama científico de esas fechas.

*a)* Entre las publicaciones especializadas en Derecho Administrativo que nos han ayudado a dar los primeros pasos, desde

siempre la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) ha brillado con luz propia. Los jóvenes tuvimos la suerte de encontrar en ella a un conjunto de juristas que han cimentado el gran desarrollo del Derecho Administrativo español en esta segunda mitad del siglo xx. Administrativistas que han creado un Derecho Administrativo nuevo, llevando a la REVISTA a ocupar uno de los primeros puestos en el conjunto de publicaciones que componen el panorama jurídico-público estatal y europeo, lugar que hoy sigue ostentando tras cincuenta largos años de vida (1). Los más jóvenes nos hemos ido incorporando tímidamente a ella, empezando por publicar alguna recensión en su sección de Bibliografía, para acabar participando en la dedicada a los Estudios. Cada sección de la misma constituía y constituye una fuente inagotable de conocimiento.

Así, la *sección de Estudios*, con importantes trabajos y no menos importantes firmas. La *sección de Jurisprudencia*, con sus comentarios y notas, estas últimas a cargo de T. FONT y J. TORNOS en general y de R. ENTRENA respecto al tema de personal, muy útil a lo largo de su vida, poniéndonos al día de las mejores resoluciones judiciales. Esta sección dejará de acompañarnos como consecuencia de la existencia de soportes informáticos que recogen la vasta producción jurisprudencial, por lo que desde aquí le rendimos un pequeño y merecido homenaje. La de *Crónica Administrativa*, dedicada a España y también al extranjero, donde se palpa la realidad de normas recientes y de la actuación administrativa diaria, y, por último, las *secciones de Documentos y Dictámenes*, y *Bibliografía*.

Junto a ella ha sido de gran utilidad, además de la visión que aportaban los distintos manuales y cursos (2), la «Revista Español-

---

(1) No pretendemos en esta ocasión llevar a cabo una crónica de los ciento cincuenta primeros números de la RAP, como magníficamente ya hizo el profesor A. NIETO con motivo del número centenario de la REVISTA desde su posición de profundo conocedor de su historia interna, explicándonos el significado de la ambición colectiva de quienes la fundaron, su actitud metodológica, los distintos grupos de colaboradores, su estructuración, etc.

Al respecto, vid. A. NIETO, *Treinta y cuatro artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, «Col. Estudios Administrativos», págs. 69-95.

(2) Es de justicia señalar lo importante que han sido los manuales y cursos de Derecho Administrativo que se estudian desde 1987, pues, entre otras cuestiones, han sentado las bases del Derecho Administrativo moderno. Así, destacaríamos el pionero *Curso de Derecho Administrativo* de R. ENTRENA, Ed. Tecnos, 1.ª ed., 1965 (última: vol. 13.ª ed., 1999; vol. II 12.ª ed., 1998). Asimismo, R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, IEAL, 1970 (19.ª ed., Trivium, 1998); J. M. BOQUERA OLIVER, *Derecho Administrativo*, IEAL, Madrid, 1972 (1.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1996). J. BERMEJO VERA, *Derecho administrativo básico*, Ed. Kronos, Zaragoza, 1995 (última edición de 1998).

También conviene recordar los dos tomos de F. GARRIDO de su *Tratado de Derecho Administrativo* (1.ª ed., 1958-1960, con 3 tomos). El volumen II (última edición, 1994).

Con posterioridad surgiría el innovador *Curso de Derecho Administrativo* de E. GARCÍA

la de Derecho Administrativo» (REDA), en donde, siempre complementando a la primera, se han abordado lo que podríamos denominar problemas más cotidianos de la disciplina, realizándose destacados análisis, sobre todo jurisprudenciales, e intentando (y consiguiendo) realizar una labor más divulgativa de los distintos temas examinados.

Han ayudado también a la formación de los jóvenes «Documentación Administrativa» (DA), que en 1986 inició su andadura con notables números monográficos; la «Revista de Derecho Urbanístico» (RDU), que desde 1995 también es de Medio Ambiente, y donde todo trabajo sobre Derecho Urbanístico tiene en ella su más importante referente (3). Finalmente y por no cansar al lector, la revista «Actualidad Administrativa» (AA), editada por La Ley desde 1989, con 48 números anuales (4).

Ya en otro orden de cosas, cabe mencionar las revistas que abordan fundamentalmente temas de Derecho autonómico y local. Ahí, los jóvenes que estudiamos ese mundo encontramos un primer apoyo, desde 1984, en la «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica» (REALA), antes únicamente dedicada a la vida local.

---

DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ (tomo I, 1.ª ed., 1974; última edición, 1999; y tomo II, 1.ª ed., 1977; última edición, 1999, del que se cumple su 25 aniversario). Con posterioridad hemos contado con otros manuales y cursos. Así, FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, 3 tomos, Eunsa (I, 1987; 2.ª ed., 1993; II, 1988; 2.ª ed., 1995; III, 1997), con su personal y particular visión del Derecho; JUAN SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos del Derecho Administrativo*, Ed. Arecos, 1988, y *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid, 1990 (última edición, 2 tomos, de 1999); J. RAMÓN PARADA, *Derecho Administrativo. Parte General*, I, *Organización y empleo público*, II, M. PONS, 1986, 12.ª ed., 1999, y *Bienes públicos y Derecho Urbanístico*, III, 1988, 7.ª ed., 1998 (con versiones en catalán y en euskera); LUIS COSCULLUELA, *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, 1990 (10.ª ed., 1999), libro éste de un contenido didáctico difícilmente igualable; LUCIANO PAREJO, ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO y LUIS ORTEGA, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, 1990 (5.ª ed., 1998), que refleja en cada capítulo la marcada personalidad de sus tres autores; LUIS MORELL OCAÑA, *Curso de Derecho Administrativo*, 2 tomos, Aranzadi, 1996 (3.ª ed., 1998). Dedicados a parcelas más concretas destacan S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo económico*, La Ley, I, 1988, y II, 1991; y la parte especial puede verse en J. BERMEJO VERA y otros, *Derecho Administrativo. Parte especial*, Ed. Civitas, Madrid, 1994 (3.ª ed., 1998).

A todo ello se une el *Código de las Leyes Administrativas* de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y J. A. ESCALANTE, Ed. Civitas, Madrid, 1999; la edición de L. MARTÍN REBOLLO, *Leyes Administrativas*, Aranzadi, 1.ª ed., 1995; 5.ª ed., 1999; y el *Código de legislación de régimen local* de LUIS COSCULLUELA, MARTÍN REBOLLO, E. CARBONELL y M. LÓPEZ BENÍTEZ, Ed. Civitas, Madrid, 1992.

(3) En la actualidad existen también, de la mano de los jóvenes, las revistas electrónicas, que dirigen, desde Santander, MARCOS GÓMEZ PUENTE y, desde Sevilla, J. JORDANO FRAGA. Dirección de acceso: <http://www.law.unican.es/administracion>, para Santander, y [www.cica.es/aliens/gimados](http://www.cica.es/aliens/gimados), para Sevilla.

(4) Una información completa del panorama de revistas especializadas puede verse en L. MARTÍN-RETORTILLO, en «Revista Aragonesa de Administración Pública», núm. 12, 1998, págs. 11 y ss.; asimismo, L. MARTÍN REBOLLO, «1978-1998: 20 años de Derecho Administrativo postconstitucional», en el *Libro homenaje a E. DE ARANZADI*, Pamplona, 1999, págs. 241 y ss.

Además, han surgido otras revistas vinculadas a las diferentes Comunidades Autónomas que, en algunas ocasiones, han contribuido notablemente al conocimiento del Derecho propio de cada una de ellas. Así, inicialmente, la «Revista Vasca de Administración Pública» (cuatrimestral, desde 1981). Y luego, entre otras, «Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público» (cuatrimestral, desde 1985), «Revista Valenciana d'Estudis Autonomics» (cuatrimestral, desde 1985), «Revista Jurídica de Navarra» (semestral, desde 1986), «Revista Jurídica de Castilla-La Mancha» (semestral, desde 1987), «Revista Andaluza de Administración Pública» (trimestral, desde 1990), «Revista Canaria de Administración Pública» (primer número de 1981, aunque ignoramos si ha tenido continuidad tras 1991), «Revista Galega de Administración Pública» (cuatrimestral, desde 1992) o la «Revista Aragonesa de Administración Pública» (semestral, desde 1992) (5).

b) Por su parte, el panorama científico en esas fechas, recién incorporados al mundo universitario, era tributario de la historia, reflejada magníficamente en las páginas de la RAP. Y si fuera posible condensar en unas líneas la historia de los primeros veinticinco años de la REVISTA y del Derecho Administrativo de esa época, diríamos que fue la lucha de la doctrina científica, contra viento y marea, por conseguir un conjunto de garantías de los ciudadanos frente a las inmunidades del poder, en feliz frase del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. La inmensa mayoría de la generación de la RAP batalló denodadamente, y en tiempos nada fáciles, para que, desde el Derecho, España empezara su camino hacia la Constitución y la Democracia, términos familiares cuando se hicieron realidad gracias a la frecuencia con que en la RAP se utilizaban y anhelaban. En ese contexto, los Tribunales eran la única garantía de control de la actuación administrativa.

Sin embargo, una vez aprobada la Constitución (tal vez ya un

---

(5) Asimismo, se edita la «Revista Jurídica de Asturias», con abundantes temas autonómicos y locales pero no exclusivamente de Derecho Administrativo (se publica desde 1978, y en 1998 se celebró su 20.º aniversario).

Sobre estos temas conviene recordar la importante labor que inicialmente realizaron para el Derecho autonómico: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, de S. MUÑOZ MACHADO, vols. I y II, Ed. Civitas, Madrid, 1982 y 1987, respectivamente; *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, de E. AJA y otros, Ed. Tecnos, Madrid, 1989; el *Informe de las Comunidades Autónomas*, que se publica desde 1989, Ed. Instituto de Derecho Público, bajo la dirección de E. AJA, y su última edición (1998) asumida por J. TORNOS; y *Manual de Dret Públic de Catalunya*, de Enoch ALBERTI y otros, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992. Referido al ámbito local, el *Anuario del Gobierno Local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, que desde 1994 viene siendo dirigido por T. FONT I LLOVET.

poco antes) se abriría un debate que subyace en la actualidad en cada institución, en cada estudio doctrinal (y si el lector me apura, en cada sentencia), sobre el papel del Derecho Administrativo en el Estado. La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo —dirá el profesor A. NIETO en los albores de la Carta Magna— no puede limitarse a asegurar unas garantías formales para los ciudadanos individualmente considerados. La libertad de los ciudadanos no depende únicamente de la protección de los Tribunales, de la misma manera que tampoco puede considerarse al individuo como el centro exclusivo del Derecho.

Según este autor, el Derecho Administrativo debe perseguir siempre el interés público, el interés colectivo y de la sociedad en su conjunto, asegurar también la eficacia en el funcionamiento de las instituciones, concepto éste —se dirá más recientemente— que se opone quizás a la idea de garantía, pero no a la de legalidad, porque, entre otras cuestiones, así está reconocido constitucionalmente.

Esas dos concepciones, que encontramos en las páginas de la REVISTA al incorporarnos a la universidad (y que para nosotros en muchas ocasiones son complementarias), se mantienen latentes, con más o menos matices y nuevas aportaciones, en cualquiera de los trabajos que se analizan y de las instituciones que se estudian. Todo gira, por tanto, en torno a idea de cuál es el papel que debe jugar el Derecho Público en el Estado Social y Democrático (6). Y junto a ella se abre un panorama con nuevos retos, que hemos intentado sistematizar en las páginas siguientes.

Así, son muchos los temas que han sido tratados en las páginas de la RAP, pero debemos realizar un esfuerzo de síntesis presentando únicamente aquellos que, desde 1987, han sido más estudia-

---

(6) A nuestro juicio y aunque el sistema político-administrativo actual no tenga, por fortuna, nada que ver con el pasado reciente, existen dos cuestiones que no debemos perder de vista. Una primera nos la proporciona la historia y viene magníficamente explicada por E. GARCÍA DE ENTERRÍA en su libro *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Ed. Civitas, Madrid, ed. de 1994, págs 42 y ss., cuando nos recuerda que los revolucionarios franceses, al hacerse con el poder, convertirían el anhelado principio de división de poderes en el de separación de poderes, con el fin de que el poder judicial no pudiera inmiscuirse en la actuación administrativa. Y esa que es la base del régimen administrativo, esa «disidencia revolucionaria», no debe ser olvidada. Por ello, el papel de control y garantía que supone el Derecho Administrativo no debe perderse nunca de vista.

Ahora bien, en segundo lugar, tal y como nos recuerda, entre otros, PAREJO ALFONSO (*Manual de Derecho Administrativo*, con A. JIMÉNEZ BLANCO y L. ORTEGA, Ed. Ariel, Madrid, 1996), en la actualidad el papel de la Administración es en buena parte prestacional (hacer infraestructuras, proporcionar servicios, ofrecer viviendas, lograr un medio ambiente digno, proteger los ancianos, los inmigrantes, etc.) y, por ello, al no utilizar en buena medida la coacción, el papel del jurista en estos campos debe ayudar a que todo ello se realice de forma eficaz que satisfaga el interés público, el interés de cada uno de los individuos.

dos por los jóvenes investigadores: todo lo referido a los derechos fundamentales, con particular mención a los denominados derechos prestacionales; los problemas de organización del Estado, de racionalización de sus estructuras, y la contratación pública, donde arrecia la polémica sobre los límites del Derecho Privado; los estudios derivados de las modificaciones legislativas producidas, que afectan al núcleo de nuestra disciplina, esto es, acto, procedimiento y justicia administrativa, y, por último la problemática que suscita la integración europea. Veamos a continuación cada uno de ellos, si bien con carácter previo debemos señalar que en su tratamiento resulta en ocasiones obligado referirse a otros trabajos de carácter monográfico y a los publicados en algunas otras Revistas firmados también por los jóvenes autores.

## II. DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LOS DERECHOS PRESTACIONALES

Una vez celebrado, hace unos meses, el cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es obvio que el grado de eficacia y protección de esos derechos reconocidos en nuestra Constitución se debe, en buena medida, a la doctrina administrativa y a los numerosos estudios publicados en la REVISTA. Siguiendo el sendero marcado por los grandes maestros y desde el año 87 hasta la fecha, se ha producido una evolución que va desde la constante y duradera preocupación por la defensa de los derechos individuales a la voluntad actual de desarrollar y hacer eficaces los principios rectores de la política social, plasmando así una de las vertientes del Estado Social, pues, como veremos, actualmente los esfuerzos se centran en asegurar que los servicios se presten, y se presten por la Administración, cada vez con mayor calidad y eficacia.

De ese modo, y en primer término, han tenido notable influencia estudios sobre *los derechos individuales* que más habían sido orillados en el régimen anterior. Así destacaremos un conjunto de trabajos referidos a la organización de la policía y la coacción directa, es decir, el uso de la fuerza por parte de la Administración (7). De ese modo, brillaron con luz propia en la REVISTA los trabajos de BARCELONA LLOP sobre el uso de armas de fuego por los miembros de

---

(7) Que culmina con el libro de Iñaki AGUIRREAZKUENAGA, *La coacción administrativa directa*, Ed. Civitas, Madrid, 1990.

las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (8), y *Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español* (9). Todos ellos tenían una preocupación común, y era (es, podemos decir) la de establecer límites y garantías al uso de la fuerza contra los ciudadanos denunciando la falta de garantías existente en el régimen preconstitucional. El tema desembocó en la feliz derogación de la Ley de Orden Público y la aprobación de la polémica Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Seguridad Ciudadana, que mereció los críticos estudios de F. A. CASTILLO BLANCO (10) y J. DÍAZ MAROTO (11).

Asimismo y una vez proclamada la libertad como uno de los valores superiores del orden constitucional, se hicieron importantes estudios que concretaban en distintos ámbitos su virtualidad y consecuencias. De ese modo, fue analizada la jurisprudencia del TC sobre la libertad de expresión y sus límites en los trabajos de F. SANTAOLALLA LÓPEZ (12) y C. GAY FUENTES (13), sobre todo en referencia a la libertad de información, el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen. Esas ideas estaban también detrás del trabajo de B. LOZANO, que analizó la libertad de cátedra y su alcance, comentando la STC 217/1992, de 1 de diciembre (14).

En otro orden de cosas se ha reivindicado la aplicación de los derechos fundamentales clásicos también a las personas jurídicas. (Así LÓPEZ JURADO en el núm. 125 de esta REVISTA, 1991, destacando esa circunstancia en el ordenamiento alemán).

Por último, el derecho a la inviolabilidad de domicilio en relación a las potestades administrativas y del juez de lo contencioso también mereció la atención doctrinal, siguiendo las enseñanzas de L. MARTÍN-RETORTILLO, LÓPEZ RAMÓN y A. NIETO, este último en la REVISTA (15). Así, los trabajos de J. F. LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ y

(8) Núm. 113 de esta REVISTA, 1987, págs. 77 y ss. Del mismo autor, *Escuchas telefónicas y acción de policía de seguridad*, en el núm. 112 de esta REVISTA, 1987, págs. 61 y ss.

(9) Núm. 118 de esta REVISTA, 1989, págs. 103 y ss.

(10) *La Ley de Seguridad Ciudadana: reflexiones sobre algunos puntos controvertidos*, núm. 130 de esta REVISTA, 1993, págs. 423 y ss.

(11) *La reglamentación sobre armas y la Ley de protección de la seguridad ciudadana*, núm. 128 de esta REVISTA, mayo-agosto 1992, pág. 363.

(12) *Jurisprudencia del TC sobre la libertad de expresión: una valoración*, núm. 128 de esta REVISTA, 1992, págs. 189 y ss.

(13) *La jurisprudencia del TEDH en materia de libertad de expresión y su aplicación por el TC español*, núm. 120 de esta REVISTA, 1989, págs. 259 y ss.

(14) *La libertad de cátedra en la enseñanza pública superior (A propósito de la STC 217/1992, de 1 de diciembre)*, núm. 131 de esta REVISTA, 1993, págs. 191 y ss. Asimismo, su monografía *La libertad de cátedra*, Marcial Pons, Madrid, 1990. Acerca del derecho a la libertad de asociación, véase el libro de G. FERNÁNDEZ FARRÉS, *Asociaciones y Constitución: estudios específicos del artículo 22 CE*, Ed. Civitas, Madrid, 1987; sobre la libertad religiosa, véase J. LEGUINA VILLA, *Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo*, «REDA», 1989.

(15) *Actos administrativos cuya ejecución precisa una entrada domiciliaria*, núm. 112 de esta REVISTA, 1987, págs. 7 y ss.

BARCELONA LLOP (16) destacaban (y alababan) el cambio de criterio en la jurisprudencia constitucional, entendiendo que la exigencia de mandamiento judicial para ejecutar una resolución del juez de lo contencioso que necesitase entrada en un domicilio vulneraría el artículo 24.1 CE, debiendo exigirse este requisito únicamente cuando se tratara de ejecutar forzosamente un acto administrativo (así, STC 160/1991, de 18 de julio, Casco Urbano de Riaño).

Además y en segundo término, se dio gran importancia a la *participación de los ciudadanos* como fórmula tanto de mejor configuración del interés general como de control de las decisiones administrativas.

En esa línea, y siguiendo la estela de los estudios en la REVISTA de NIETO (17), MUÑOZ MACHADO (18), SÁNCHEZ MORÓN (19) y SÁNCHEZ BLANCO (20), la proclamación constitucional del Estado Social ha hecho que los esfuerzos se dirijan a extraer todas las consecuencias derivadas de los artículos 9.2, 23.1 y 105.a) CE. Ahí destaca el estudio de M. REBOLLO PUIG en el concreto tema de la participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales. En ese trabajo (1988) (21), el entonces doctor en Derecho y profesor de Derecho de la Universidad de Córdoba, y hoy catedrático de esa Universidad, indicó las pautas de la actual situación, a saber: a) Que el trámite participativo en la elaboración de reglamentos, a la luz del Texto Constitucional, debía ser preceptivo y no meramente voluntario, como decía hasta entonces el Tribunal Supremo interpretando los laxos términos del artículo 130.4 de LPA de 1958. Ahí le darán finalmente la razón tanto el TS (sentencia de la Sala Especial de Revisión para la unificación de doc-

---

(16) Así, respectivamente, *El juez de instrucción como garante del derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio frente a la Administración (comentario jurisprudencial)*, núm. 130 de esta REVISTA, 1993, págs. 249 y ss.; *De la ejecución forzosa de los actos administrativos a la ejecución forzosa de las sentencias contencioso-administrativas*, núm. 127 de esta REVISTA, 1992, págs. 171 y ss.

(17) *La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo*, núm. 76 de esta REVISTA, 1975, págs. 9 y ss.

(18) S. MUÑOZ MACHADO, *Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración*, núm. 84 de esta REVISTA, 1977, págs. 519 y ss.

(19) *El principio de participación en la Constitución Española*, núm. 89 de esta REVISTA, 1979, pág. 171. Asimismo véase su libro, *La participación de los ciudadanos en la Administración Pública*, CEC, Madrid, 1980.

(20) A. SÁNCHEZ BLANCO, *Sujetos, actores y factores en el procedimiento administrativo*, núm. 111 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1986, págs. 95 y ss. Al respecto, el trabajo de L. PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración Pública (Los postulados constitucionales de la reforma administrativa)*, Ed. Civitas, Madrid, 1983. Asimismo, el artículo publicado en la «REDA», núm. 45, 1985, de T. FONT I LLOVET, *Algunas funciones de la idea de participación*.

(21) En el núm. 115 de esta REVISTA, 1988, págs. 99 y ss.

trina de 19 de mayo de 1988, Ar. 5060) como la legislación vigente (art. 24 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). *b)* Deben distinguirse claramente los términos de audiencia e información pública como cauces participativos. El primero revela la existencia de interesados en el procedimiento y destaca la necesidad de defender un interés individual. Por tanto, es un trámite esencialmente garantista. El segundo, por el contrario, ayuda a configurar que la decisión administrativa se adopta en términos de legalidad, acierto y oportunidad. Su finalidad, por tanto, es ayudar a la formación correcta de la decisión administrativa, en este caso del contenido de la norma reglamentaria (22). Aquí, la literalidad del actual artículo 24 de la Ley 50/1997 persiste en anteriores errores.

Sin embargo, queda mucho camino por recorrer en el ámbito de la participación, tal y como demostraría fechas más tarde el TC, negando, por ejemplo, que la vulneración de la información pública en el procedimiento de elaboración de planes urbanísticos sea, a su vez, una violación del artículo 23 CE (23).

Otro tema que ha hecho correr ríos de tinta ha sido el de las *sanciones administrativas*. De ese modo, la perenne lucha por las garantías (así, en la REVISTA los trabajos de PARADA VÁZQUEZ y, fuera de ella, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. MARTÍN-RETORTILLO) forzó al TC a dictar las primeras y conocidas sentencias que, en aplicación de los artículos 24 (en materia de procedimiento) y 25 (principio de legalidad), regeneraron el mundo de lo sancionatorio-administrativo. Tal fue el cambio logrado que muchos de nosotros, sorprendidos por el estado de la cuestión en el régimen preconstitucional, decidimos estudiar el tema (24). En la REVISTA se publicaron los trabajos de SUAY RINCÓN (*La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador*) (25), y B. LOZANO (*La responsabilidad*

(22) Asimismo, en el campo del urbanismo, véase J. M. TRAYTER, *El control del Planeamiento Urbanístico*, capítulo dedicado a «El Control Social», Ed. Civitas, Madrid, 1996, pág. 321.

(23) A. PÉREZ MORENO, *Crisis de la participación administrativa*, núm. 119 de esta REVISTA, mayo-agosto 1989, págs. 91 y ss.

(24) Así, los trabajos de B. LOZANO, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1990; M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación, salud pública*, MAP, Madrid, 1989; J. M. TRAYTER, *Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos*, Ed. Marcial Pons, 1992; J. M. MESTRE, «La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública», en *Libro homenaje a GARCÍA DE ENTERRÍA*, Ed. Civitas, 1991. Recientemente, M. LAFUENTE BENACHES, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, y el libro de Belén MARINA, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Ed. Lex Nova, Madrid, 1999.

(25) Así, respectivamente, en el núm. 123 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1990, pág. 153 y en el núm. 129 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1992, págs. 211 y ss.

de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo [a propósito de la STC 246/1991, de 19 de diciembre]). Todo ello fructificará de forma positiva en los principios de la potestad sancionadora recogidos en la Ley 30/ 1992 (Título IX, arts. 127 a 136), que incorporará algunos de los principios reconocidos en la Constitución.

Un frente quedaba abierto y resurgiría con fuerza; es el de las sanciones en las denominadas relaciones especiales de sujeción, en donde existe una minoración de las garantías y que mereció duras críticas doctrinales (26) y una rectificación jurisprudencial (STC 69/1998, de 26 de marzo), sin que acabe el tema de estar solucionado (27).

En la actualidad, el panorama sancionatorio-administrativo viene marcado por dos cuestiones:

a) A nivel doctrinal, el libro de NIETO (*Derecho Administrativo Sancionador*, 2.ª ed., 1994) abre un debate al defender que el Derecho Administrativo sancionador no debe ser construido con los materiales y técnicas del Derecho Penal, sino desde el propio Derecho Administrativo. Esa postura es seguida en la REVISTA por J. CID MOLINÉ, profesor titular de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Barcelona, con el trabajo *Garantías y sanciones (argumentos contra las tesis de la identidad de garantías en las sanciones punitivas)* (28). El camino está, pues, abierto.

b) Por otro lado, la aprobación del nuevo Código Penal, con numerosísimos delitos penales en blanco cuya tipificación depende de la aplicación e interpretación de la normativa administrativa (así, delitos urbanísticos, delitos de los funcionarios públicos, delitos medioambientales), va a provocar importantes revisiones de las relaciones entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador, no sólo a nivel procesal, cuestionando la prioridad hasta ahora no discutida de la jurisdicción penal sobre la actuación administrativa (así, art. 10.2 LOPJ, art. 137.2 L. 30/1992 y STC 77/1983, de 3 de octubre; en contra, y entre otras, STC 30/1996, de 26 de febrero, comentada en la REVISTA por A. MARTÍ DEL MORAL), sino incluso a nivel sustantivo, debiéndose reformular las teorías de la Ley en blanco, el principio *non bis in idem*, las re-

(26) Así, los libros de R. GARCÍA MACHO (1992), M. LÓPEZ BENÍTEZ (1994) (éste, premio a la mejor tesis europea de Derecho Público) e I. LASAGABASTER (1994) sobre el tema.

(27) Así, el trabajo de J. PEMÁN GAVÍN, *El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)*, núm. 135 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1994, págs. 435 y ss.

(28) Núm. 140 de esta REVISTA, mayo-agosto 1996, págs. 131 y ss.

laciones entre proceso penal-procedimiento administrativo sancionador y los poderes del juez penal y del juez de lo contencioso (29), pues en ocasiones, y por aplicación del artículo 4 de la LEC, no podrá aplicarse la regla hasta ahora seguida de la subordinación de la actuación administrativa a la jurisdicción penal, recogida tanto por la jurisprudencia constitucional como por el artículo 137.2 Ley 30/ 1992, ya citado.

Igualmente, destacadas aportaciones sobre los *denominados derechos sociales*, de prestación, fruto del Estado del bienestar, se han hecho por parte de los jóvenes investigadores españoles en la REVISTA. En particular, y extrayendo el jugo de los artículos 1.1 (cláusula del Estado Social), 9 (intervención de los poderes públicos en la vida económica y social y realización del principio de igualdad material) y el catálogo de «derechos» que, a excepción de algunos (educación y libertad de enseñanza, sindicación y huelga, derecho al trabajo, etc.), se encuentran en el capítulo III, se está intentando, cada vez con más fuerza, dotar de contenido a esos derechos sociales denominados «condicionados», pues en principio, y debido al pobre redactado del artículo 53.1.c) CE, sólo son realmente exigibles por los usuarios cuando el servicio público ha sido establecido de manera efectiva. Por ello, los esfuerzos de la joven savia se han dirigido, primero, a intentar matizar la doctrina del TC sobre la imposibilidad de declarar la inconstitucionalidad por omisión si, debiendo prestarse el servicio, no se ha puesto todavía en marcha (30) y, segundo y más importante, profundizando en la tutela jurídica de los usuarios de los servicios públicos, centrandó la preocupación y el interés en la calidad del servicio prestado, en la búsqueda de la eficacia y eficiencia, así como en dotar de mecanismos que proporcionen una tutela efectiva de las situaciones subjetivas, individuales y colectivas. Ahí adquieren especial relevancia las denominadas cartas de los usuarios de servicios públicos, como se advierte en los trabajos publicados en la REVISTA por T. CANO CAMPOS (*La directiva del Presidente del Consejo de Ministros italiano, de 27 de enero de 1994, sobre la prestación de los servicios públicos*) (31), MIGUEZ MACHO (*Nuevas tendencias en la*

(29) A. MARTÍ DEL MORAL, *De nuevo sobre las cuestiones prejudiciales administrativas en los procesos penales (Comentario a la STC 30/1996, de 26 de febrero, Sala Segunda)*, núm. 145 de esta REVISTA, enero-abril 1998, págs. 199 y ss.

(30) Al respecto, GÓMEZ PUENTE, *La inactividad del legislador: una realidad susceptible del control*, McGraw-Hill, 1997; y J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general: Derecho comparado. El caso español*, Ed. Civitas, Madrid, 1998.

(31) En el núm. 139 de esta REVISTA, 1996, págs. 473 y ss.

*tutela de los usuarios de los servicios públicos en Italia*) (32) y BEATO ESPEJO, sobre *Los derechos de los usuarios del sistema sanitario a los diez años de la aprobación de la Ley general de Sanidad* (33). En ellos se destaca el paso del terreno de las orientaciones políticas al de imposición de obligaciones legales a los entes gestores de servicios públicos, por la aprobación de la Ley italiana de 11 de julio de 1995, núm. 273. En España, el primer paso, según explica MIGUEZ MACHO (34), se ha dado con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, en donde su artículo 4.b) prevé «la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad».

La frondosa senda está, pues, abierta, y abierta por los jóvenes, en la RAP.

Para acabar, otro de los ámbitos que ha merecido, y seguro merecerá, la atención de la REVISTA es *el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado desde la perspectiva del Título I* de la CE. Ahí, también siguiendo, entre otros, a MARTÍN MATEO, LÓPEZ RAMÓN, L. MARTÍN-RETORTILLO, J. ESTEVE PARDO, M. J. MONTORO y T. FONT I LLOVET, se han hecho importantes aportaciones. Así, se ha apostado resueltamente por considerar desde los estudios de JORDANO FRAGA (35) que el derecho al medio ambiente es tanto un auténtico derecho subjetivo (algo que, aunque la mayoría de la doctrina está de acuerdo, seguirá siendo objeto de debate) como un derecho colectivo cuya defensa ante los Tribunales puede ejercitarse mediante la acción pública (36). En esa línea, véase, en la REVISTA, I. SANZ RUBIALES, *La legitimación de las asociaciones ecologistas en el proceso judicial (comentario a la STC 34/1994, de 31 de enero)* y J. L. BELTRÁN (37).

---

(32) Núm. 142 de esta REVISTA, enero-abril 1997, págs. 571 y ss.

(33) En el núm. 141 de esta REVISTA, 1996, págs. 25 y ss.

(34) Completando su trabajo en la REVISTA, la monografía *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*, Ed. CEDECS, Barcelona, 1999, págs. 228 y ss.

(35) *El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: La suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS*, núm. 134 de esta REVISTA, 1994, págs. 113 y ss. Asimismo, IDEM, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, 1995.

(36) Véase, recientemente, el trabajo de D. LOPERENA, *Los principios del derecho ambiental*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, págs. 55 y ss.

(37) Núm. 141 de esta REVISTA, 1996, págs. 155 y ss., y *El medio ambiente en la reciente jurisprudencia del TS*, núm. 134 de esta REVISTA, 1994, págs. 281 y ss.

También con el firme propósito de buscar la máxima protección del medio ambiente y teniendo como referente al profesor L. MARTÍN-RETORTILLO (38), se ha abierto una brecha importante con la STEDH de 9 de diciembre de 1994 al concluir que la contaminación por humos, olores y ruidos sufridos por una ciudadana de Lorca en su casa, y provenientes de una estación depuradora de residuos de curtidos, vulnera el artículo 8 CEDH (en nuestro caso, artículo 18: derecho a la vida privada e inviolabilidad y tranquilidad del domicilio). Al respecto, el camino para los jóvenes investigados está abierto, y así lo demuestra el trabajo en la REVISTA de M. BEATO ESPEJO, *El medio ambiente urbano y la convivencia ciudadana: el ruido por el consumo de bebidas en la vía pública* (39), ya que, sin duda, en el futuro tendrá importantes repercusiones tanto en el ámbito del control de la discrecionalidad en el contenido y determinaciones de los planes urbanísticos, en la teoría de la responsabilidad patrimonial de la Administración, como de las vías judiciales para la defensa del medio ambiente, al abrirse el proceso especial descrito en los artículos 108 y ss. de la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio.

Por último, los nuevos delitos medioambientales y sus límites constitucionales han merecido también la atención de la joven doctrina —E. MOREU CARBONELL, *Aspectos jurídico-administrativos en la condena a la Empresa INQUINOSA por delito contra el Medio Ambiente (comentario a la Sentencia núm. 550/1994, de 7 de diciembre, del Juzgado de lo Penal de Huerca)*— (40), tema que todavía no ha hecho más que empezar a andar.

### III. DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN Y CONTRATACIÓN PÚBLICA; Y EL RECURSO A LAS FÓRMULAS DEL DERECHO PRIVADO

Otra cuestión que ocupa un lugar estelar en muchas de las páginas de la REVISTA es la utilización por las Administraciones Públicas de técnicas que provienen del Derecho Privado. Este fenómeno, justificado en algunos casos por la necesidad constitucional

(38) Véanse los trabajos sobre el ruido en el núm. 115 de esta REVISTA, enero-abril 1988, págs. 205 y ss., y núm. 125, mayo-agosto 1991, págs. 319 y ss.

(39) Núm. 139 de esta REVISTA, 1996, págs. 171 y ss.

(40) Núm. 137 de esta REVISTA, mayo-agosto 1995, págs. 287 y ss. Sobre el Derecho comparado véase M.<sup>ª</sup> T. CARBALLEIRA RIVERA, *La tutela ambiental en el Derecho norteamericano*, núm. 137 de esta REVISTA, 1995, págs. 511 y ss. M.<sup>ª</sup> T. VADRÍI FORTUNY, *Los principios generales de distribución de competencias en el sistema francés de protección del medio ambiente. La Loi, núm. 95-101, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement*, núm. 140 de esta REVISTA, 1996, págs. 427 y ss.

de buscar una actuación eficaz de los poderes públicos, es especialmente polémico en lo referido tanto al derecho de la organización como en relación a la contratación.

El debate se centra en saber si con la aplicación del Derecho Privado se cumplen igualmente los principios constitucionales que guían la actuación de los poderes públicos, esto es: los principios de legalidad (art. 9.1), prohibición de la arbitrariedad (art. 9.3), igualdad (art. 14), seguridad jurídica y tutela judicial efectiva (arts. 9.3 y 24.1), objetividad (art. 103.1), eficacia (art. 103.1), mérito y capacidad (arts. 23 y 103.2 CE), así como los principios organizativos (art. 103), el respeto a los derechos fundamentales y a las reglas del mercado y de la libre competencia (art. 38).

Pues bien, a este propósito se han encaminado los diferentes trabajos de los jóvenes investigadores del Derecho Administrativo.

De una parte, y por lo que se refiere al campo de la *organización de la Administración Pública*, ha sido objeto de profundo estudio el fenómeno relativo a la utilización por parte de las Administraciones Públicas de fórmulas organizativas de carácter jurídico-privado —sociedades mercantiles del artículo 6.1.a) LGP, hoy Disposición adicional duodécima de la LOFAGE— y de procedimientos de actuación de igual naturaleza en el ejercicio de funciones administrativas.

Esa realidad, cada vez más frecuente, no constituye, sin embargo, novedad alguna en nuestro Derecho. Tempranamente y con gran acierto, VILLAR PALASÍ, GARCÍA DE ENTERRÍA, T. R. FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, S. MARTÍN-RETORTILLO, A. PÉREZ MORENO, M. CLAVERO ARÉVALO, G. ARIÑO ORTIZ y J. BERMEJO VERA (41), entre otros, pusieron de manifiesto la necesidad de poner límites a la aplicación del Derecho Privado, pues en según que parcelas del ordenamiento, precisamente la imposibilidad de aplicar esas reglas había justificado el nacimiento del Derecho Administrativo. Con posterioridad, la doctrina representada por los trabajos de S. MARTÍN-RETORTILLO, M. BAENA DEL ALCÁZAR, F. GARRIDO FALLA,

---

(41) J. L. VILLAR PALASÍ, *La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo*, núm. 3 de esta REVISTA, 1950, págs. 54 a 130; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dos regulaciones orgánicas de la Contratación administrativa*, núm. 10 de esta REVISTA, 1953, págs. 241 y ss.; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Notas para un planteamiento de los problemas actuales de la empresa pública*, núm. 46 de esta REVISTA, 1965, págs. 95 y ss.; S. MARTÍN-RETORTILLO, *El Derecho civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones*, IGO, Sevilla, 1960; A. PÉREZ MORENO, *La forma jurídica de las empresas públicas*, IGO, Sevilla, 1969; M. F. CLAVERO ARÉVALO, *Personalidad jurídica. Derecho general y derecho singular en las Administraciones Públicas*, «DA», 58, 1962; G. ARIÑO ORTIZ, *La Administración institucional. Mito y realidad de las personas jurídicas en el Estado*, IEA, Madrid, 1972; J. BERMEJO VERA, *Régimen jurídico del ferrocarril en España. Estudio específico de Renfe*, Tecnos, Madrid, 1975.

J. A. SANTAMARÍA PASTOR, J. E. SORIANO, J. R. PARADA VÁZQUEZ, J. L. PIÑAR MAÑAS, J. SALA ARQUER (42), M. J. MONTORO, además de otras prestigiosas plumas que se dieron cita en el homenaje al profesor CLAVERO ARÉVALO (43), no han dejado de ocuparse del tema, poniendo el acento en el análisis del marco orgánico y operativo que permite a la Administración eludir la aplicación del Derecho Administrativo, así como en el hecho no poco común de encomendar a sociedades mercantiles el ejercicio de funciones administrativas, estudiando las consecuencias que de todo ello se derivan con un prisma crítico

Siguiendo esta línea, en los últimos años han aparecido en la REVISTA y en el mundo editorial jóvenes firmas que han estudiado el complejo mundo de la Administración instrumental y el uso creciente del Derecho Privado, habida cuenta que desborda los límites de la mera teoría de la organización administrativa, afectando a la distribución de la actividad de las Administraciones Públicas sometidas a régimen administrativo o privado y, en consecuencia, de la jurisdicción competente en cada caso.

Así, los principales problemas que preocupan y, a la vista de los textos legislativos recientemente promulgados, seguirán preocupando son:

a) La progresiva creación de entidades que no responden a patrones comunes. Efectivamente, la galaxia de entes que integran la Administración instrumental se resiste naturalmente a ser ordenada y crece día tras día, llegándose incluso a la recalificación y reconversión de entidades, aprovechando la elaboración de una

---

(42) S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo económico*, I, La Ley, Madrid, 1991; IDEM, *Las empresas públicas: reflexiones del momento presente*, núm. 126 de esta REVISTA, 1991, págs. 63 y ss.; IDEM, *Reflexiones sobre la «huida» del Derecho Administrativo*, núm. 140 de esta REVISTA, 1996, págs. 25 y ss.; IDEM, *El Derecho civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones*, Ed. Civitas, Madrid, 1996; IDEM, *Reflexiones sobre las privatizaciones*, núm. 144 de esta REVISTA, 1997, págs. 7 y ss.; M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración central*, núm. 44 de esta REVISTA, 1964, págs. 84 y ss.; F. GARRIDO FALLA, *Privatización y Reprivatización*, núm. 126 de esta REVISTA, 1991, págs. 7 a 26; IDEM, *Un tema de seguridad jurídica: la regulación de los entes instrumentales*, «REDA», núm. 79, 1993, págs. 389 y ss.; J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo. I. Parte General*, Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 28-35; IDEM, *Derecho Administrativo. II. Organización y Empleo Público*, Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 234 y ss.; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, CEURA, Madrid, 1988; J. E. SORIANO GARCÍA, *Desregulación, privatización y Derecho Administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1993; J. L. PIÑAR MAÑAS, *Privatización de empresas públicas y Derecho Comunitario*, núm. 133 de esta REVISTA, 1994, págs. 17 y ss.; J. M. SALA AROUER, *Huida al Derecho Privado y huida del Derecho*, «REDA», núm. 75, 1992, págs. 399 y ss.; M. J. MONTORO CHINER, *Privado y Público en el Renacer del Gran Teatro del Liceo*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1997.

(43) Al respecto resultan también de obligada consulta los trabajos recogidos en AA.VV., *La Administración Instrumental*, tomos I y II, Ed. Civitas, Madrid, 1994.

ley o en las leyes aprobatorias de los Presupuestos Generales del Estado y, cómo no, en las denominadas leyes de acompañamiento de aquéllos. Práctica ésta que difícilmente supera la tacha de inconstitucionalidad y que atenta al principio de seguridad jurídica (44).

Este proceso de carácter dinámico y de constante transformación tuvo en la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 (LEEA) su primera sanción, al posibilitar en su artículo 5 exceptuar el régimen general previsto para el conjunto de entidades estatales. Camino que, posteriormente, la Ley General Presupuestaria de 1977 (LGP) continuaría en su artículo 4, al clasificar los organismos autónomos en los de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, facilitando la conversión de los primeros en los de esta última categoría aun cuando ejercieran potestades administrativas. Asimismo, un paso más lo constituyó el artículo 6.1.b) LGP, al incluir dentro del impropio concepto de sociedades estatales las entidades de Derecho Público que «por ley han de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado»; y, cómo no, la transformación de éstas en sociedades mercantiles, a que se refería el artículo 6.1.a) LGP (45).

Por último, esta operación culminó con la modificación del mencionado artículo 6 por la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, al incluir un apartado 5 donde se decía: «el resto de Entes del sector público estatal (...) se registrará por su normativa específica», configurándose aquí, entre otros, lo que se ha denominado Administraciones independientes. Tipología organizativa ya ensayada en otros ordenamientos (estadounidense, francés, inglés, italiano) y que, en el nuestro (46), encierra toda una problemática que aparece en la

(44) A este respecto, basta una lectura de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, o Ley de acompañamiento de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, para advertir cómo, a título de ejemplo, toda una relación de Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo pasan a ser Organismos autónomos de los previstos en el artículo 43.1.a) de la LOFAGE; así, entre otros: Entidad Estatal de Seguros Agrarios, Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, Parque Móvil Ministerial, Parque de Maquinaria, Mancomunidad de los Canales del Taibilla, Boletín Oficial del Estado (art. 60.1 Ley 50/1998, de 30 de diciembre). El ente público AENA pasa a tener la configuración de entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1.b) de la LOFAGE (art. 64.1 Ley 50/1998). El ONLAE pasa a ser también una entidad pública empresarial del artículo 43.1.b) LOFAGE (art. 70 Ley 50/1998); igualmente, el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (art. 72 Ley 50/1998), RENFE y FEVE (art. 74 Ley 50/1998), entre otros.

(45) Al respecto marcaron los estudios posteriores los trabajos en la REVISTA de M. BASSOLS COMA, *Servicio público y empresa pública: reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales*, núm. 84 de esta REVISTA, 1977, pág. 27 y ss.; J. ESTEVE PARDO, *Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo y entidades de Derecho público que por Ley han de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico-privado*, núm. 92 de esta REVISTA, 1980, pág. 353 y ss.

(46) Al respecto véase la monografía de A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Las Administraciones Independientes*, Edit. Tecnos, Madrid, 1994.

RAP y ha estudiado de forma crítica E. GARCÍA LLOVET —*Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho* (47)— y, de manera más favorable a su adecuación constitucional, L. A. POMED SÁNCHEZ —*Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones independientes* (48)—, quienes ponen de relieve cómo en esta realidad organizativa se produce una atenuación de la relación de instrumentalidad con el ente matriz, existiendo una escala de gradación de la autonomía o independencia de esos entes, y hacen especial hincapié en la problemática de primera magnitud que encierran: su constitucionalidad o no, la compatibilidad entre el sistema de fuentes y la atribución a estos entes de la potestad reglamentaria, y la exigencia constitucional de un control jurisdiccional de los actos de tales Administraciones.

En esa misma línea, ha sido objeto de análisis particularizado el Banco de España, por C. CARRASCO CANALS —*El Banco de España y las Cajas de Ahorro* (49)—, y la Comisión Nacional del Mercado de Valores, por M. FUERTES LÓPEZ —*Algunas manifestaciones de la potestad directora de la Comisión Nacional del Mercado de Valores* (50)—; y ya más recientemente, por X. MURO I BAS, *La Agencia de Protección de Datos* (51). Entes todos éstos que, junto a otros, siguen hoy en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración del Estado (en adelante, LOFAGE), disfrutando de una suerte de «limbo jurídico», a la vista de su Disposición adicional décima.

Ahora bien, todo este esquema organizativo al que hemos hecho referencia ha quedado, en el ámbito estatal, modificado por la LOFAGE. Norma que, en un ensayo de recalificación jurídica de las distintas entidades que operan en la Administración Pública y con un propósito racionalizador, ha intentado solucionar la constante ruptura entre «forma jurídica» y «régimen jurídico» de la actividad de determinados entes, incluyendo dentro de la denominación genérica de «organismos públicos» a los «organismos autónomos» (OA) y «entidades públicas empresariales» (EPES), sin llegar a conseguirlo. A buen seguro que ese nuevo texto legislativo comportará futuros estudios (52).

(47) Publicado en el núm. 131 de esta REVISTA, 1993, págs. 61-118.

(48) Publicado en el núm. 132 de esta REVISTA, 1993, págs. 61-118.

(49) Publicado en el núm. 124 de esta REVISTA, 1991, págs. 149-210.

(50) Publicado en el núm. 130 de esta REVISTA, 1993, págs. 387-422.

(51) Publicado en el núm. 147 de esta REVISTA, 1998, págs. 381-422.

(52) Al respecto, R. RIVERO ORTEGA en su monografía *Administraciones Públicas y Derecho Privado*, Marcial Pons, Madrid, 1998; y A. TRONCOSO REIGADA, *Privatización, empresa pública y constitución*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

b) El debate doctrinal en torno al uso del Derecho Privado por la Administración Pública y la no aplicación del Derecho Administrativo. Esta cuestión ha ocupado también un lugar destacado en las preocupaciones de los jóvenes estudiosos del Derecho Administrativo, distinguiéndose dos posturas.

De una parte, S. DEL SAZ señaló cómo el medio para frenar la aplicación del Derecho Privado era la existencia en la Constitución de una «reserva de Derecho Administrativo», de una «garantía institucional de Derecho Administrativo que la hace inmodificable por el legislador ordinario» (53). Línea argumental que mantiene en la REVISTA con su trabajo *La Huida del Derecho Administrativo: Últimas manifestaciones. Aplausos y críticas* (54).

Posteriormente, también en la RAP, J. C. LAGUNA DE PAZ (*La renuncia de la Administración Pública al Derecho Administrativo*) (55) afirma que el recurso al régimen e instituciones jurídico-privadas debe ser una solución excepcional, a justificar en cada caso, precisando un reforzamiento de los controles y responsabilidades (56).

Ya en otras publicaciones, participaron en el debate sosteniendo una posición parcialmente distinta I. BORRAJO INIESTA (*El intento de huir del Derecho Administrativo*) y E. MALARET I GARCÍA en su mono-grafía *Público y Privado en los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992* (57), al considerar que, en ocasiones, los principios constitucionales que guían la actuación de los poderes públicos se cumplen igualmente con la aplicación del Derecho Privado.

c) Otra tema que ha suscitado el interés de la doctrina es el de las sociedades mercantiles en mano pública. En nuestro ordenamiento había sido frecuente la realidad de entidades públicas-empresas; pero ahora estamos, en ocasiones, ante una cosa distinta: las sociedades mercantiles-Administraciones Públicas (58).

De este modo, se ha planteado en la REVISTA —B. NOGUERA DE LA MUELA, *Ente local y S.A. prevalente: experiencia italiana (Comentario a la sentencia de la Corte di Cassazione Sezione Unite n.º 4992/*

---

(53) Publicado en AA.VV., *Nuevas perspectivas del Derecho administrativo. Tres estudios*, Civitas, Madrid, 1993 (Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional).

(54) Publicado en el núm. 133 de esta REVISTA, 1994, págs. 57-98.

(55) Publicado en el núm. 136 de esta REVISTA, 1995, págs. 207-229.

(56) Línea que mantiene R. RIVERO ORTEGA en el libro *Administraciones Públicas y Derecho Privado*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

(57) Publicado, respectivamente, en «REDA», núm. 78, 1993, págs. 233-249, y en Civitas, Madrid, 1993.

(58) Al respecto véase E. MONTOYA MARTÍN, *Las empresas públicas sometidas al Derecho Privado*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

1995) (59); J. PONCE SOLÉ, *La evolución de la actividad pública en el sector financiero: las transformaciones de la Entidad de Crédito «Corporación Bancaria de España, Sociedad Anónima»* (60)— si detrás del disfraz de sociedad mercantil no puede encontrarse en ocasiones una auténtica Administración Pública, a la vista tanto de la actividad desempeñada, integrada en el denominado «giro o tráfico» de la Administración, como por la existencia de una influencia dominante que sobre ella ejerce la Administración Pública, traducida, por ejemplo, en que la totalidad o mayoría del capital es público, o bien que el nombramiento de los órganos de gobierno compete a la Administración fundadora de la sociedad, e incluso por tener, en ocasiones, la sociedad mercantil atribuidas prerrogativas y privilegios exorbitantes propios de un ente público, como es el caso, por ejemplo, del Instituto Valenciano de la Vivienda, S.A. (Decreto 118/1988, de 29 de julio), sociedad a la que se le atribuye la gestión y administración del patrimonio de promoción pública de la vivienda perteneciente a la Generalitat Valenciana, y a la que se le otorgan funciones de recaudación que sólo pueden predicarse de una Administración Pública.

Aspecto este último que, por fin, ha recogido el legislador de la LOFAGE, suponiendo un avance, quizás el único, la expresa previsión que se contiene en su Disposición adicional duodécima, cuando dice que las sociedades mercantiles estatales «en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública».

De otra parte y ya en el ámbito de la contratación, se han planteado similares problemas.

Con anterioridad a la aprobación de la actual Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), estando por tanto plenamente vigente la Ley de Contratos del Estado de 1965 y su normativa de desarrollo, se puso de relieve en la RAP, por parte de A. OJEDA MARÍN (*Contratos públicos en la Comunidad Europea: La Ley de Contratos del Estado y su adecuación al ordenamiento jurídico comunitario*) y S. DEL SAZ CORDERO, en su trabajo últimamente citado (61), cómo se trataba de excepcionar el sistema de contratación administrativa mediante la creación o recalificación de las entidades públicas para que actuaran

(59) Publicado en el núm. 141 de esta REVISTA, 1996, págs. 313-336.

(60) Publicado en el núm. 146 de esta REVISTA, 1998, págs. 389-418. Igualmente, IDEM., *Una aproximación al fenómeno privatizador en España*, núm. 139 de esta REVISTA, 1996, págs. 345 y ss.

(61) Publicados, respectivamente, en los núms. 112, 1987, pág. 131-172, y 133, 1994, págs. 57-98, de esta REVISTA.

con fórmulas de Derecho Privado o a través de las correspondientes sociedades mercantiles, y cómo también las exigencias del Derecho Comunitario permitían pensar que tal tendencia comenzase a remitir.

En este sentido, en 1986 se produjo la primera adaptación del Derecho español al Derecho europeo de contratos entonces vigente (en concreto, las Directivas 71/305/CEE, de 26 de julio, sobre contratos de obras, y la 77/62/CEE, de 21 de diciembre, sobre suministros). Si bien algunos preceptos resultantes de la transposición fueron recurridos y declarados contrarios al Derecho Comunitario por STJCEE de 17 de noviembre de 1993, y entre ellos el artículo 2.8 de la Ley de Contratos del Estado, como ha estudiado J. F. LÓPEZ-FONT (*La apertura de los procedimientos nacionales de adjudicación de contratos públicos a las empresas de otros Estados miembros de la Unión Europea*) (62), que venía siendo la apoyatura para inaplicar aquella Ley a la actividad contractual de las entidades administrativas, públicas o privadas, que sometían su actividad al Derecho Privado.

Ya con la LCAP de 1995, la necesidad de adecuar nuestra legislación interna al ordenamiento jurídico comunitario se ha erigido en uno de los factores determinantes, si no el principal de su nacimiento. Provocando su entrada en vigor y el impacto del Derecho Comunitario de contratos la aparición en la REVISTA de diversos estudios. Así, J. M. GIMENO FELIÚ, en *Una valoración crítica sobre el procedimiento y contenido de las últimas reformas legales en contratación pública*, analiza, como su título indica, las últimas reformas legales existentes en la materia y, además, se centra en el ámbito subjetivo de aplicación de la LCAP (63); J. A. MORENO MOLINA (*La Administración Pública comunitaria y el proceso hacia la formación de un Derecho Administrativo europeo común*) (64) destaca la gran influencia del Derecho Comunitario de la contratación sobre el Derecho interno, y P. OLIVERA MASSÓ (*La problemática sobre la delimitación del ámbito subjetivo de las normas internacionales sobre contratación pública: La Administración instrumental en las Directivas de la Comunidad Europea y en el Acuerdo de contratación pública de la organización mundial del comercio*) (65).

(62) Publicado en el núm. 133 de esta REVISTA, 1994, págs. 311-342.

(63) Publicado en el núm. 144 de esta REVISTA, 1997, págs. 129-168. Igualmente, su monografía *El control de la contratación pública: Las normas comunitarias y su adaptación en España*, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

(64) Núm. 148 de esta REVISTA, 1999, págs. 341-358. Asimismo, su monografía *Contratos públicos: Derecho Comunitario y Derecho español*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996.

(65) Núm. 145 de esta REVISTA, 1998, págs. 445-474.

Todos ellos, de una forma u otra y centrándose en la problemática del ámbito subjetivo de las normas de contratación, advierten cómo la noción funcional o material de «poder adjudicador» que configuran las Directivas sobre contratación (a saber, 89/440, 92/50, 93/36, 93/37, 93/38) se presenta como el criterio delimitador de la aplicación del régimen jurídico-público de la contratación pública, y en aquél se incluyen tanto los entes públicos (donde se integran Estado, colectividades territoriales, organismos de Derecho Público y asociaciones constituidas por estos entes) como las empresas públicas, resultando intrascendente en el concepto de empresa pública el dato de la personalidad jurídica y, por ello, el de la forma jurídica adoptada, tal como se deduce de la Directiva 93/38, sobre «sectores excluidos», que somete a su ámbito de aplicación a todas las empresas públicas y privadas que gocen de derechos especiales exclusivos, pero limitando tal sujeción a las actividades contempladas en su artículo 2.2, y que España ha transpuesto con la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones. Norma que, dada su trascendencia, será objeto de estudio por parte de la doctrina, que ya ha analizado la Directiva que aquélla transpone.

Asimismo, y ya en el estudio de los preceptos de la LCAP dedicados al ámbito subjetivo (arts. 1 y 2, Disposición transitoria sexta), destacan cómo aquéllos se explican desde el Derecho Comunitario, que acierta a dar una clave más para la determinación de los entes que deben considerarse sometidos a la Ley 13/1995. En este sentido, y respecto a las sociedades mercantiles de capital mayoritariamente público, sólo se sujetan a los principios de publicidad y concurrencia, «salvo que la operación a realizar sea incompatible con tales principios» (Disposición adicional sexta LCAP); si bien ponen acertadamente el acento en que a tales sociedades les serán de aplicación las reglas del artículo 2.1. de la LCAP (capacidad de las empresas, procedimientos de licitación y formas de adjudicación) siempre que lleven a cabo algunos de los contratos previstos en el artículo 2.2. de la LCAP.

En definitiva, el eterno dilema entre eficacia y garantías adquiere en los temas analizados especial relevancia. La solución, como siempre, es evitar enfrentamientos entre eficacia y control, intentando, como decimos al principio, respetar los principios constitucionales y el núcleo irreductible del Derecho Administrativo.

## IV. ACTO, PROCEDIMIENTO, JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El núcleo duro de la disciplina, esto es, acto, procedimiento y justicia administrativa, ha sido enriquecido con importantes aportaciones. Ahí, y a nivel normativo, se han producido trascendentales cambios, poco madurados, que han llevado incluso a modificar leyes que no habían entrado en vigor, como, por ejemplo, aquellos preceptos que regulaban la voluntariedad del recurso de reposición instaurado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, y que, respecto a los actos sancionadores y tributarios, han sido a su vez modificados por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (arts. 18 y 21) (66).

Así, han sido objeto de atención por parte de los jóvenes investigadores en la REVISTA aspectos novedosos como la regulación que contiene la Ley 30/1992 sobre los derechos de los ciudadanos, y en particular el derecho de acceso a archivos (esto es, a expedientes ya finalizados) y registros (es decir, procedimientos en marcha), que merecerían importantes trabajos de M. ALVAREZ RICO-I. ALVA-

---

(66) En el momento de escribir estas líneas ya han sido modificados, de una u otra forma, el artículo 107 en la versión de la Ley 4/1999, referido a la voluntariedad del recurso de reposición; la regulación de los órganos colegiados contenida en los artículos 23.1 y 2, 24.1, 2 y 3, 25.2 y 3, 27.2, 3 y 5 de la Ley 30/1992, que no tiene carácter básico, así como el artículo 17.1. sobre la suplencia; todo ello en virtud de la STC 50/1999, de 6 de abril; el artículo 3 y la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> de la Ley 29/1998, de 13 de junio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuya entrada en vigor ha sido suspendida por la Ley de acompañamiento de 1998 a un año (Ley 50/1998, de 30 de diciembre). Únicamente decir que la Ley 4/1999 apareció numerada, pero sin fecha, en el «Boletín Oficial», siendo modificada la errata omisiva días después.

Los trabajos sobre estas Leyes han sido tan cuantiosos como valiosos. Únicamente señalaremos aquí que, gracias a las críticas doctrinales, han sido incluidos, modificados o suprimidos algunos aspectos de la anterior regulación. Así, entre ellos destacaremos:

a) La inclusión por la Ley 4/1999 (art. 3.<sup>o</sup>.1) del principio de confianza legítima proveniente del Derecho alemán a través del Derecho europeo, que había sido estudiados por S. MUÑOZ MACHADO y F. CASTILLO. Asimismo, el principio de buena fe, reclamado por el siempre vigente trabajo de GONZÁLEZ PÉREZ.

b) Respecto a la modificación del régimen del silencio incorporado a los artículos 42 a 44 L. 4/1999, se ha recogido la suspensión de plazos a algunos supuestos gracias a las propuestas de L. PAREJO; se ha establecido un plazo supletorio para los procedimientos iniciados de oficio (por ejemplo, los sancionadores) por las resoluciones de A. NIETO. Por último, y entre otras cuestiones, sobre el régimen de la certificación de acto presunto se han incluido las directrices expuestas por SANTAMARÍA PASTOR, ENTRENA y ORTEGA. Al respecto, véase *Jornadas sobre la reforma de la Ley 30/1992* (A. PÉREZ MORENO, coord.), MAP, Madrid, 1997.

c) Se ha suprimido la referencia que hacía el artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992 a la lesión del «contenido esencial» de los derechos fundamentales como causa de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, referencia criticada por C. CHINCHILLA, BLASCO ESTEVE, J. L. LAVILLA, J. M. TRAYTER y JORDANO FRAGA.

d) Respecto a la revisión de oficio, se acepta la revisión de oficio de los reglamentos que solicitaron en su día GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, con las matizaciones de PÉ-

REZ RICO y POMED SÁNCHEZ (67), preocupados tanto por los límites del ejercicio de esos derechos en base a la intimidación de las personas (68) como los mecanismos para hacerlos reales y efectivos, mecanismos que la Ley dista de haber perfilado. También y como cuestiones innovativas en las relaciones diarias Administración-Ciudadanos han ocupado los problemas derivados de las nuevas tecnologías y su incorporación al procedimiento administrativo (sistemas informáticos, telemáticos, coordinación de registros, nuevos medios de notificación, etcétera), como muestra el destacado trabajo de DÁVILA RODRÍGUEZ sobre *El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (69).

Asimismo, entre las cuestiones más modernas de la legislación sobre procedimiento se han destacado los cambios provocados por la evolución de una Administración fundamentalmente autoritaria, basada en la decisión unilateral, en el acto administrativo, a otra más dialogante y paccionada. Ese dato, unido a la necesidad de evitar inútiles y tardíos recursos contencioso-administrativos, han llevado a la joven doctrina a estudiar dos tipos de cuestiones íntimamente relacionadas. Por un lado, y fuera de la REVISTA, la denominada terminación convencional de los procedimientos, que había ocupado desde siempre a la doctrina básicamente por el oscurantismo con que se formalizaban convenios de todo tipo limitándose en ocasiones a proclamar el principio de la indisponibili-

---

REZ MORENO, PAREJO ALFONSO y LÓPEZ MENUDO (art. 102 L. 4/1999). En esa línea se evita, como sostuvo brillantemente SÁNCHEZ MORÓN, la revisión a instancia de particulares de los reglamentos. Asimismo y por estos últimos, se niega la revisión de oficio de los actos anulables y se sustituye por la declaración de lesividad, novedad importante, propuesta en un antiguo trabajo por GARCÍA DE ENTERRÍA e incorporada por PAREJO, LÓPEZ MENUDO y PÉREZ MORENO.

e) La introducción del recurso de reposición potestativo había sido reclamada por toda la doctrina, así como la unidad jurisdiccional en las reclamaciones por responsabilidad patrimonial.

f) Respecto a la práctica de la notificación (art. 59 L. 4/1999) se introduce la propuesta de PÉREZ MORENO, L. PAREJO y LÓPEZ MENUDO recuperando la convalidación de las notificaciones defectuosas (aquí, por cierto, otra nueva errata de la Ley, esta vez en la Exposición de Motivos, al no incorporar lo que sí está en el texto).

g) Respecto a la nueva regulación de las medidas provisionales (art. 72.2 y 4 L. 4/1999) se recoge la propuesta por M. REBOLLO de poder adoptar éstas antes de la incoación del procedimiento en ciertos supuestos debidamente justificados.

(67) Respectivamente, *Derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, núm. 135 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1994, págs. 473 y ss.; *El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa*, núm. 142 de esta REVISTA, enero-abril 1997, pág. 439 y ss.

(68) En esa línea véase J. F. MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Análisis del artículo 105.b) de la Constitución*, Ed. Civitas, 1993.

(69) Núm. 131 de esta REVISTA, mayo-agosto 1993, págs. 455 y ss.

dad de las potestades administrativas. Al respecto, el problema de la escasa o nula regulación legal fue corregido, parcialmente, por el artículo 88 de la Ley 30/1992, circunstancia que ha provocado la elaboración de un conjunto de trabajos. Así, entre los jóvenes podemos citar los de F. DELGADO PIQUERAS, A. HUERGO LORA y CANO MURCIA (70). Ahí, los esfuerzos se han concentrado en sistematizar ese tipo de convenios, examinar las consecuencias que se derivan de su naturaleza jurídica (si son actos, contratos o un *tertium genes*), establecer condiciones y límites a los mismos y, en definitiva, hacer efectivo el principio básico del Estado de Derecho de «luz y taquígrafos», huyendo del oscurantismo de los despachos administrativos e intentando procedimentalizar su formalización, dando audiencia a los terceros, única fórmula de proteger el interés general.

Por otro lado y junto a esos estudios, están mereciendo la atención los denominados medios alternativos de resolución de conflictos previstos en el artículo 107 LRJPAC (mediación, arbitraje, conciliación, recursos alternativos al recurso administrativo). La relación entre la formalización de los convenios y estas figuras viene dada porque, normalmente, los actos susceptibles de convenios pueden ser objeto posterior de mediación, transacción o arbitraje pues, en teoría, son potestades sobre las que la Administración puede disponer.

Aquí los estudios han proliferado; siguiendo la problemática general examinada por TORNOS, SÁNCHEZ MORÓN, L. PAREJO y GONZÁLEZ PÉREZ (71), se han hecho trabajos más concretos, publicados en la REVISTA, sobre *El arbitraje de Derecho Administrativo* (TRAYTER) (72).

Asimismo y para acabar, temas tradicionales del Derecho Administrativo han merecido en la REVISTA novedosos y resueltos planteamientos. Así, la relativización de la distinción entre la nulidad y la anulabilidad y sus consecuencias sobre la revisión de oficio (ahí, los trabajos de M. BELADIEZ) (73); la ejecución forzosa de

(70) Respectivamente, *La terminación convencional*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996; *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Ed. Civitas, Madrid, 1998; *Teoría y práctica del convenio urbanístico: doctrina, legislación, jurisprudencia y formulación*, Pamplona, 1996.

(71) J. TORNOS MAS, *El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona*, en «DA», núm. 220, 1992, págs. 214 y ss.; M. SÁNCHEZ MORÓN, en el libro de LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN (coords.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992; y L. PAREJO, *Manual de Derecho Administrativo*, op. cit., pág. 605. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *La transacción en el Proyecto de Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, núm. 145 de esta REVISTA, 1998, págs. 7 y ss.

(72) En el núm. 143 de esta REVISTA, 1997, págs. 75 y ss.

(73) Así, respectivamente, *La nulidad y la anulabilidad: su alcance y significación*, núm. 133 de esta REVISTA, 1994, págs. 155 y ss., y *Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión*, núm. 138 de esta REVISTA, 1995, págs. 143 y ss.

los actos, con el trabajo de SANZ LARRUGA sobre *La vía administrativa de apremio: una potestad administrativa en expansión* (74); el tema del silencio administrativo, sobre el que han escrito V. AGUADO y M. IZQUIERDO CARRASCO (75); el renovado papel que la motivación adquiere en las leyes procedimentales, donde HUERGO LORA vuelve a dejar huella (76), o, en fin, los trabajos de D. J. VERA JURADO sobre el siempre confuso tema de la reclamación administrativa previa al ejercicio de las acciones civiles y laborales (77) en el marco general sobre la regulación de los recursos administrativos (78).

El panorama sobre la *justicia administrativa*, cuya crisis es cada vez más grave, también ha provocado numerosos estudios. El sistema establecido por la Ley Jurisdiccional, que había merecido importantes elogios, había quedado superado por la fuerza de los hechos y las exigencias de la sociedad actual. La necesidad de reforma dio lugar a numerosos y magníficos diagnósticos y propuestas de tratamiento.

Al hilo de los trabajos generales sobre los problemas de la jurisdicción publicados en la REVISTA por L. MARTÍN-RETORTILLO, SANTAMARÍA PASTOR, MARTÍN REBOLLO, Joaquín TORNOS y J. E. SORIANO (79), han aparecido diversos estudios de los jóvenes investigadores (80) como por ejemplo sobre el dogma, ya anacrónico, del carácter revisor de la jurisdicción contenciosa en relación a la tutela judicial efectiva, abordado en la REVISTA por RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (81), constatándose que los problemas que han preocu-

(74) En el núm. 117 de esta REVISTA, 1988, págs. 367 y ss.

(75) Así, respectivamente, *Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional*, núm. 145 de esta REVISTA, 1998, págs. 329 y ss.; *La adecuación de procedimientos a la LRJPAC; en especial, la determinación del sentido del silencio (una regulación del procedimiento administrativo poco común)*, núm. 138 de esta REVISTA, 1995, págs. 387 y ss.

(76) *La motivación de los actos administrativos y la aportación de nuevos motivos en el proceso contencioso-administrativo*, núm. 145 de esta REVISTA, 1998, págs. 89 y ss.

(77) En el núm. 134 de esta REVISTA, 1994, págs. 253 y ss.

(78) Al respecto véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1996.

(79) Respectivamente, *Justicia Administrativa y Comunidades Autónomas*, núm. 121 de esta REVISTA, 1990, págs. 53 y ss.; *Veintiocho años de la aplicación de la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa: Balance y perspectivas*, núm. 95 de esta REVISTA, 1981, pág. 125 y ss.; *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, núms. 100-102 de esta REVISTA, vol. 1, 1983; *El proceso de elaboración de la Ley de lo contencioso de 13 de septiembre de 1988*, Madrid, 1975; *La situación actual del proceso contencioso-administrativo*, núm. 122 de esta REVISTA, 1990, págs. 103 y ss.; *Los poderes del Juez, la Ley y la reforma del contencioso (A propósito de las competencias de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia)*, núm. 124 de esta REVISTA, 1991, págs. 65 y ss.

(80) Véase, J. BARNES, *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993; J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva*, Civitas, Madrid, 1998.

(81) *Otro embate contra el carácter revisor: el recurso contencioso-administrativo ante*

pado y preocuparán en el futuro son similares pues, aunque la nueva Ley 29/1998 puede resolver algunos de ellos, gran parte de su suerte y destino dependerá de la interpretación y aplicación diaria, responsabilidad que recae en cierta medida en el papel que juegue la doctrina científica ayudando a forjar una jurisprudencia progresista basada en la omnipresencia de los principios constitucionales. En esa labor, la tarea de la REVISTA ha sido completada por la «REDA», tal y como lo demuestra el número 100, recientemente publicado.

La lentitud del proceso es el principal mal que padecemos. Por ello, los estudios se han centrado en perfeccionar el sistema de tutela cautelar, limitado hasta hace pocas fechas exclusivamente a la suspensión de los actos y al criterio de los perjuicios de reparación imposible o difícil para adoptar la medida.

De ese modo y siguiendo el batallar constante por la tutela cautelar iniciado, entre otros, por GARCÍA DE ENTERRÍA, y gracias a la pluma de la hoy Secretaria de la REVISTA y desde hace unos años catedrática de Derecho Administrativo, Carmen CHINCHILLA, pudimos aprender, además de con su libro dedicado a este tema, con su estudio en la REVISTA sobre *El derecho a la tutela cautelar como garantía de la efectividad de las resoluciones judiciales* (82), donde, a la luz de la jurisprudencia del TC, estableció lo que serían las coordenadas entre las que se debía mover el tema de las medidas cautelares, hoy asumido por los artículos 129 a 136 de la Ley 29/1998.

En ese contexto y ante la necesidad de adaptar al marco constitucional los criterios para adoptar o rechazar las medidas cautelares, preocupaba aumentar las clases o tipos de medidas (en este sentido, los trabajos de JORDANO FRAGA, SANZ GANDASEGUI, HERRÁIZ SERRANO y CALVO MIRANDA y SARMIENTO ACOSTA y BACIGALUPO en la REVISTA) (83), preocupación compartida finalmente

---

*el incumplimiento por el Jurado Provincial de Expropiación de la obligación de fijar el justiprecio en plazo (STC 136/1995, de 25 de septiembre)*, núm. 139 de esta REVISTA, 1996, págs. 221 y ss.

(82) Núm. 131 de esta REVISTA, 1993, pág. 167.

(83) JORDANO FRAGA, *El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS*, núm. 145 de esta REVISTA, 1998, págs. 169 y ss.; SANZ GANDASEGUI, *¿Medidas provisionales en el proceso contencioso-administrativo? (Comentario a los Autos del Tribunal Supremo de 2 y 19 de noviembre de 1993)*, núm. 138 de esta REVISTA, 1995, págs. 183 y ss.; HERRÁIZ SERRANO, *El paso firme dado por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el duro batallar por la tutela cautelar: la aplicación de la técnica francesa del référé-provision* (Comentario al Auto de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de febrero de 1998), núm. 147 de esta REVISTA, 1998, págs. 141 y ss.; CALVO MIRANDA, *Reflexiones sobre la jurisprudencia en materia de medidas provisionales. Ejecutividad del acto administrativo y extranjería*, núm. 148 de esta

por el legislador, permitiendo que los interesados soliciten «cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia» (84).

Otro tema importante, y que ha merecido la atención de los jóvenes investigadores del Derecho Administrativo, deriva de la constatación que los modos de actuación de las Administraciones Públicas son cada vez más variopintos, circunstancia que ha dado lugar a la aplicación de diversos tipos de recursos en razón del objeto del proceso. De ese modo, ya no nos podemos contentar con establecer un recurso impugnativo del acto administrativo, entre otras cosas porque muchos de estos actos son de carácter positivo. Así, reaparece con virulencia el tema de la inactividad material de la Administración (85) —recogiendo el testigo de antiguos trabajos publicados en la REVISTA (86)—, junto con las denominadas actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho (87), temas que han servido para que la nueva Ley recoja estas nuevas clases o tipos de recursos contenciosos (arts. 1 y 25 a 32). Los estudios no cesarán de proliferar pues a esas nuevas modalidades se les ha unido el sistema de impugnación indirecta de reglamentos, denominada cuestión de legalidad (arts. 27 y 123 a 126), que, al superar los problemas de la Ley del 56, sin duda también será objeto de importantes trabajos.

Asimismo, los problemas procesales del anterior sistema y las críticas vertidas por la joven doctrina (así, BLANQUER CRIADO) (88) han provocado la inclusión de sustanciosas novedades como el procedimiento abreviado, de naturaleza oral y basado en los principios de inmediación y concentración (art. 78), que puede dar un importante juego en el futuro.

---

REVISTA, 1999, págs. 227 y ss.; SARMIENTO ACOSTA, *Nueva funcionalidad de las medidas cautelares en el contencioso español*, núm. 129 de esta REVISTA, 1992, págs. 385 y ss. BACIGALUPO, *El sistema de tutela cautelar en el contencioso alemán tras la reforma de 1991*, núm. 128 de esta REVISTA, 1992, págs. 413 y s.

(84) Al respecto y sobre la nueva legislación, véase M. BACIGALUPO, *La nueva tutela cautelar en el contencioso-administrativo: antecedentes, alcance y límites de la reforma operada por la Ley 29/1998*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1999, y F. RODRÍGUEZ PONTÓN, *Pluralidad de Intereses en la Tutela Cautelar del Proceso Contencioso-Administrativo*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1999.

(85) M. GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1998.

(86) Así, A. NIETO, *La inactividad material de la Administración: veinticinco años después: La inactividad de la Administración y el Recurso contencioso-administrativo*, núm. 37 de esta REVISTA, 1962; M. J. MONTORO, *La inactividad administrativa en el proceso de ejecución de las leyes. Control jurisdiccional versus fracaso legislativo*, núm. 110 de esta REVISTA, 1986, págs. 263 y ss.

(87) Al respecto, véase el libro de I. SEVILLA MERINO, *La protección de las libertades públicas contra la vía de hecho administrativa*, Civitas, Madrid, 1992.

(88) Así, véase sobre un aspecto concreto *El llamado recurso en interés de ley: la legitimación y su fundamento extraprocesal; la postulación (Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1992)*, núm. 130 de esta REVISTA, 1993, págs. 223 y ss.

Otro tema capital y polémico recogido en la REVISTA, ha sido el del alcance y extensión del control jurisdiccional —así, sobre el Derecho Comparado, véanse los trabajos de B. LOZANO (89) y J. J. LAVILLA RUBIRA y M. P. EZQUERRA DÍAZ (90)—, cuyas manifestaciones más importantes son los denominados actos políticos y el control del ejercicio de la potestad discrecional de la Administración. Ambas cuestiones, al afectar al núcleo de la separación de poderes, han sido y serán polémicas, como una úlcera que recidiva. Así, respecto al primero destacaríamos el estudio de A. SAIZ ARNAIZ, comentando la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia (91), publicado en 1994, y, más reciente, el de Nuria GARRIDO (92).

Acerca del ejercicio de la potestad discrecional de la Administración, el alcance del control jurisdiccional de la misma, y sus límites, los jóvenes también han tomado posiciones. Así, apareció el trabajo en la REVISTA de SUAY RINCÓN (1991), entonces profesor titular y hoy catedrático de Derecho Administrativo en Las Palmas de Gran Canaria, sobre el error en la apreciación de los hechos como técnicas de control de la discrecionalidad (93). Igualmente, y con carácter sectorial, han ido viendo la luz en la REVISTA importantes trabajos como los de M. C. APRELL LASAGABASTER sobre la discrecionalidad en la expulsión de extranjeros (94); las peculiaridades de su ejercicio en el ámbito de la Administración militar, que mereció el artículo de PEÑARRUBIA IZA, o los estudios de J. DE LA CRUZ FERRER sobre *El control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria*, y CALVO CHARRO también en relación a ésta (95).

---

(89) B. LOZANO, *Fundamento constitucional y reserva competencial de la jurisdicción administrativa en Francia: La decisión del Consejo Constitucional de 23 de enero de 1987*, núm. 126 de esta REVISTA, 1991, pág. 447 y ss.

(90) J. J. LAVILLA RUBIRA y M. P. ESQUERRA DÍAZ, *Ley Británica de Secretos Oficiales de 1989 (Ley para sustituir el artículo 2 de la Ley de Secretos Oficiales de 1911 por normas que protejan categorías más limitadas de información oficial [1] de mayo de 1989)*, traducción en el núm. 126 de esta REVISTA, 1991, pág. 447 y ss.

(91) En el núm. 134 de esta REVISTA, 1994, pág. 225 y ss., siguiendo los clásicos trabajos de J. L. CARRO, *La doctrina del acto político (Especial referencia al Derecho italiano)*, núm. 53 de esta REVISTA, 1967, y A. EMBID, «La justificabilidad de los actos de gobierno: de los actos políticos a la responsabilidad de los poderes públicos», en *Estudios sobre la Constitución Española. Libro homenaje al profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA*, tomo III, Ed. Civitas, Madrid, 1993.

(92) *El episodio judicial de la desclasificación de los papeles del CESID: Las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997. Paradojas y parallogismos de un conflicto entre la función de gobierno y el derecho a la tutela judicial efectiva*, núm. 143 de esta REVISTA, 1997, págs. 229-263. Asimismo, véase su trabajo *El acto de Gobierno. Un análisis en los ordenamientos francés y español*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1998.

(93) *El control de la actividad discrecional de la Administración: El error en la apreciación de los hechos*, núm. 124 de esta REVISTA, 1991, págs. 249 y ss.

(94) *Expulsión de extranjeros y control de la discrecionalidad administrativa*, núm. 114 de esta REVISTA, 1987, pág. 253.

(95) Respectivamente, *El control de la discrecionalidad administrativa en la función mili-*

Toda esa situación ha provocado la aparición, ya fuera de la REVISTA, de abundantes monografías sobre el tema (96).

Por último, y ya para acabar con el repaso a los estudios de la jurisdicción contencioso-administrativa, debe merecer en el futuro, como lo había hecho en el pasado, la atención de los investigadores sobre el tema de la ejecución de sentencias, dadas las novedades introducidas en los artículos 103 a 113 de la Ley 29/1998, al incorporar, entre otras cuestiones importantes, la nulidad de los actos contrarios a los pronunciamientos de las sentencias; la posibilidad que los tribunales ejecuten la sentencia que impone una obligación de hacer por sus propios medios; la imposición de multas coercitivas a las autoridades o funcionarios que incumplan los requerimientos de los tribunales; la extensión de los efectos de una sentencia a terceros (97), y el tema de la sentencia testigo, comentada de forma crítica en la REVISTA por A. B. GÓMEZ DÍAZ (98). A todo ello hay que añadir los avances que sobre el privilegio de la inembargabilidad de los caudales públicos ha hecho el TC, tal y como ha puesto de relieve BALLESTEROS MOFFA (99) al hilo de estudios anteriores (100).

---

tar (*La STC 97/1993, de 22 de marzo*), núm. 133 de esta REVISTA, 1994, págs. 287 y ss.; *El control de la discrecionalidad de la potestad reglamentaria*, núm. 116 de esta REVISTA, 1988, págs. 65 y ss.; IDEM., *La moderna jurisprudencia sobre discrecionalidad técnica*, núm. 136 de esta REVISTA, 1995, págs. 327 y ss. Finalmente, *Naturaleza jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria y consecuencias de la pasividad administrativa*, núm. 137 de la REVISTA, 1995, págs. 239 y ss.

(96) L. M. BELTRÁN DE FELIPE, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995; M. CUCHILLO, *Jueces y Administración en el federalismo norteamericano*, Ed. Civitas, Madrid, 1996; J. V. GONZÁLEZ GARCÍA, *El alcance del control judicial de las Administraciones Públicas en los Estados Unidos de América*, McGraw-Hill, Madrid, 1996; E. DESDENTADO DAROCA, *Los problemas del control de la discrecionalidad técnica*, Ed. Civitas, 1997, y *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1997; M. BACIGALUPO, *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales a su atribución)*, M. Pons, Madrid, 1997; J. PONCE SOLÉ, *Discrecionalidad administrativa y autonomía municipal*, Ed. Civitas, Madrid, 1996. También, los más específicos de R. DE VICENTE DOMINGO, *Las alteraciones del planeamiento urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, y J. M. TRAYTER, *El control del planeamiento urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1996.

(97) Así, véase T. FONT I LLOVET, *La extensión a terceros de los efectos de la sentencia en vía de ejecución*, en «Justicia Administrativa», I, número especial dedicado a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 1999, págs. 165 y ss.

(98) Véase el trabajo *La eficacia de las sentencias contencioso-administrativas: entre la dogmática y la ingeniería judicial*, núm. 144 de esta REVISTA, 1997, págs. 245 y ss.

(99) *La doctrina del TC sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos (Comentario a la STC 166/1998, de 15 de julio)*, núm. 148 de esta REVISTA, enero-abril 1999, págs. 195 y ss.

(100) M. BELTRÁN, *El poder de sustitución en las sentencias condenatorias de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995.

## V. LAS APORTACIONES EN DERECHO EUROPEO

Como no podía ser menos, y desde los inicios, la REVISTA y los jóvenes, siguiendo el ejemplo de los maestros, han puesto resueltamente su grano de arena en el conocimiento del Derecho europeo. Hemos contabilizado, desde 1987, 32 trabajos, que podríamos agrupar en tres bloques distintos.

Por un lado, y en un momento inicial, se hicieron estudios sobre el sistema jurídico europeo, pero poniendo el acento en las relaciones con el ordenamiento jurídico español. Enseguida se observó que el Derecho Comunitario debía, ciertamente, resolver por una vía singular (que mantendrá su vigencia mientras dure la marginación del Parlamento Europeo de las tareas legislativas principales) el problema de la producción de las normas, confiada aún hoy a órganos de composición y origen diferentes a los que tienen los usuarios ordinarios de ese poder en los Estados miembros. Pero, salvada esa diferencia (que aunque lleve muchos años vigentes no deja de ser una solución coyuntural), se verá desde el inicio que los principios y técnicas que usa el Derecho Comunitario nos resultan muy familiares. Los principios generales que inspiran todo el conjunto han sido fijados detrayendo de entre las vivencias jurídicas de los Estados miembros un mínimo común denominador; la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad ha atraído hacia el acervo comunitario reglas generales de orden que manejan de ordinario los Tribunales internos. Y en el terreno de las técnicas jurídicas más concretas, este particular mimetismo, sin perjuicio de las especialidades que la singularidad de la integración jurídica europea impone, es también visible. Por tanto, la aplicación de esas reglas en nuestro ordenamiento (que aparte de autores y por mor del artículo 93 CE será uno) no debía ser dificultosa, sino todo lo contrario.

En esa línea destacaron tempranos y profundos trabajos de los jóvenes, poniendo el acento en las reglas que debían presidir la articulación del Derecho Comunitario con el ordenamiento interno. Así, R. ALONSO GARCÍA, hoy catedrático de la Universidad Complutense, hizo un estudio sobre la ejecución normativa del Derecho Comunitario europeo en el ordenamiento español (101) y sobre *La posibilidad de desarrollo del Derecho Comunitario a través de la técnica del Decreto-ley (A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Comisión v. España, de 23 de*

---

(101) Núm. 121 de esta REVISTA, enero-abril 1990, págs. 213 y ss.

mayo de 1990, 31/89-) (102), trabajos guiados por la necesidad de garantizar una correcta incorporación del Derecho Comunitario a nuestro ordenamiento. Al respecto, el trabajo de P. MAYOR MENÉNDEZ, sobre *La función del juez nacional ante la contradicción Derecho interno-Derecho comunitario (Comentario a la STC 180/1993, de 31 de mayo)* (103), o el de M. C. ALONSO GARCÍA, sobre *La facultad del juez ordinario de inaplicar la ley interna posterior contraria al Derecho Comunitario* (104).

Y continuaron los estudios de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, sobre la revisión de oficio de los actos administrativos dictados con infracción del Derecho Comunitario (105), y de J. M. TRAYTER, acerca de *El efecto directo de las directivas comunitarias: El papel de la Administración y los Jueces en su aplicación* (106), o, más en general, M. DELGADO IRIBARREN, sobre *Consideraciones en torno a las relaciones entre el ordenamiento comunitario europeo y el ordenamiento interno (A propósito de la Ley 17/1993, de 28 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea)* (107).

En esa labor la doctrina ha ido por delante de la jurisprudencia y, finalmente, ya desde la STC 28/91 de 14 de febrero, la situación es, con algún matiz, de plena normalidad.

Un segundo bloque de trabajos ha puesto el acento en extraer del Derecho Comunitario enseñanzas que pueden ser positivas y plenamente aplicables a nuestro ordenamiento jurídico. Esa es una de las ventajas de participar de reglas comunes y principios extraídos de las tradiciones jurídicas de los Estados miembros. En esa línea, y poniendo como ejemplo el principio del *fumus boni iuris* como criterio para la adopción de medidas cautelares, explicado por el Tribunal de Justicia y tan recordado por GARCÍA DE ENTERRÍA, han destacado diversos trabajos publicados en la REVISTA. Así, el llorado profesor Javier SALAS y A. BETANCOR analizaron la incidencia organizativa de la integración europea en la Administración española (108); el estudio de S. GONZÁLEZ VARAS, con el ilustrativo título *El control judicial de la discrecionalidad administrativa a la luz de la jurisprudencia del TJUE y otras enseñanzas pro-*

---

(102) Núm. 123 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1990, págs. 297 y ss.

(103) Núm. 135 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1994, págs. 275 y ss.

(104) Núm. 138 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1995, págs. 203 y ss.

(105) Núm. 125 de esta REVISTA, mayo-agosto 1991, págs. 281 y ss.

(106) Núm. 125 de esta REVISTA, mayo-agosto 1991, págs. 227 y ss.

(107) Núm. 133 de esta REVISTA, enero-abril 1994, págs. 463 y ss.

(108) Núm. 125 de esta REVISTA, mayo-agosto 1991, págs. 495 y ss.

cesales del Derecho comunitario para el proceso administrativo español (*Informe para el Parlamento Europeo acerca del futuro de la política social comunitaria*) (109), o el trabajo de J. BARNES, en la línea de los principios generales del Derecho, sobre el principio de proporcionalidad (110).

Todo este fenómeno de integración europea resulta tremendamente sugerente para los administrativistas, pues si bien no se ha podido crear un Derecho Administrativo europeo (la falta de constitución, un sistema institucional con un grado deficiente de garantías en lo relativo al principio de división de poderes y el deficiente grado de protección respecto de los derechos fundamentales serían algunas de las razones), sí que con su influencia se ha reforzado una concepción más unitaria de las instituciones nucleares de nuestra disciplina, como son: el concepto de Administración Pública, unificado de manera mediata gracias, entre otras, a las Directivas sobre contratación y el sentido que tienen los poderes adjudicadores —así, en la REVISTA los trabajos de A. OJEDA MARÍN (111), J. F. LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ (112), S. GONZÁLEZ VARAS (113), J. A. MORENO MOLINA (114) y SAMANIEGO BORDÍU (115)—, o en lo referido al concepto de Estado utilizado por el antiguo artículo 189 TUE para aplicar directamente una Directiva. Asimismo, se unifican los principios del procedimiento administrativo (prueba de ello es la incorporación del principio de confianza legítima al artículo 3 de la Ley 4/1999), se destacan reglas comunes para las ayudas y subvenciones, al igual que ocurre con el Derecho de la contratación —de ese modo, véase el trabajo de J. W. RODRÍGUEZ CURIER en la REVISTA (116)—, o incluso se establecen comunes mínimos, guiados por el principio de subsidiarie-

(109) Núm. 135 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1994, págs. 303 y ss.

(110) Núm. 135 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1994, págs. 495 y ss.

(111) *Contratos públicos en la Comunidad Europea: La Ley de Contratos del Estado y su adecuación en el ordenamiento jurídico comunitario*, núm. 112 de esta REVISTA, enero-abril 1987, págs. 131 y ss. Del mismo autor, *La Comunidad Europea y el GATT en el moderno sistema de contratación pública*, núm. 116 de esta REVISTA, 1988, págs. 409 y ss.

(112) *La apertura de los procedimientos nacionales de adjudicación de contratos públicos a las empresas de otros Estados miembros de la Unión Europea (Sentencia de 17 de noviembre de 1993 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas)*, núm. 133 de esta REVISTA, enero-abril 1994, págs. 311 y ss.

(113) *La contratación de las Comunidades Europeas*, núm. 142 de esta REVISTA, enero-abril 1997, págs. 195 y ss.

(114) *La Administración Pública Comunitaria y el proceso hacia la formación de un Derecho administrativo europeo común*, núm. 148 de esta REVISTA, 1999, págs. 341-358.

(115) *El control del Derecho comunitario de los contratos públicos*, núm. 123 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1990, págs. 401 y ss.

(116) *Compatibilidad con el mercado común de las ayudas de Estado a empresas públicas (art. 92.3 del Tratado de la CEE)*, núm. 122 de esta REVISTA, mayo-agosto 1990, pág. 409).

dad, como podría ser el medio ambiente —ahí véase el excelente trabajo de C. ALONSO GARCÍA en la REVISTA (117)—. Igual ocurre con el concepto de servicio público o con las reglas procesales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que sirven de espejo a los tribunales nacionales. Así, por una vía peculiar, cuyo objetivo a veces es otro (de ese modo, por ejemplo, en el Derecho de la contratación, conseguir la libre competencia), se produce un fenómeno enriquecedor para todos.

Por último, también han ocupado un lugar en la REVISTA cuestiones más sectoriales como la libre circulación de trabajadores, con sus excepciones para los funcionarios públicos, como estudian J. GUILLÉN y J. A. FUENTETAJA (118), o el actual y polémico tema de las cuestiones pendientes tras la Sentencia *Bosman*, recogido por C. CAMBA (119). En el futuro, a buen seguro, las novedades introducidas por los Tratados de Maastricht y Amsterdam y las cuestiones relativas a la unión política con trascendencia jurídico-administrativa merecerán la atención de la joven doctrina.

En definitiva, con este artículo esperamos haber reflejado fielmente el espíritu de cuantos han colaborado en la REVISTA, al tiempo que rogamos nos sean disculpadas aquellas omisiones de trabajos y autores en las que hayamos podido incurrir. Y, desde aquí, nuestro ánimo a las nuevas generaciones de autores que deberán protagonizar la continuidad y el desarrollo de nuestra REVISTA y también de nuestra disciplina.

---

(117) *La política medioambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma*, núm. 140 de esta REVISTA, 1996, págs. 335 y ss.

(118) *El acceso de los ciudadanos comunitarios a los puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de los Estados miembros*, núm. 146 de esta REVISTA, 1998, págs. 467 y ss.

(119) Núm. 148 de esta REVISTA, 1999, págs. 249 y ss.

