

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

AGIRREAZKUEENAGA, Iñaki: *Intervención pública en el deporte* (Prólogo de Jesús LEGUINA VILLA), coedición del Instituto Vasco de Administración Pública y la Editorial Civitas, Madrid, 1998, 438 págs.

En los últimos tiempos la prensa deportiva, más allá de la mera narración o análisis de lo verdaderamente importante, el acontecimiento deportivo, se ha transformado en una sucesión de interrogantes jurídicos. Y ello, además, con el agravante de que la pasión que rodea el deporte hace que en ocasiones tenga los caracteres de verdaderas *cuestiones de Estado* que incluso algunos conocidos comunicadores quieren que quede fuera de un análisis jurídico real. Los ejemplos que pondré inmediatamente, conocidos por todos nosotros con independencia de lo que nos interesen los acontecimientos deportivos, son la mejor prueba de lo que se está señalando: ¿puede un comité federativo modificar la sanción que aparece en el reglamento de competición para una alineación indebida de un jugador extracomunitario?; ¿la sanción se debe aplicar tomando como criterio valorativo la culpabilidad del autor de la infracción o se puede tratar de un caso de responsabilidad objetiva?; ¿qué relación existe entre la licencia federativa y el contrato de trabajo de un deportista profesional a la hora de poder practicar profesionalmente un deporte?; ¿se puede retransmitir en el sistema de pago por visión el partido Barcelona-Real Madrid o hay que aplicar aquella conocida Ley del presunto interés general del partido y, por consiguiente, que éste se retransmita en abierto?; ¿hasta dónde puede llegar la

utilización de un vídeo a la hora de imponer una sanción a un futbolista que no aparezca en el acta del partido?; ¿podría ir un deportista profesional a los tribunales de justicia demandando a la federación deportiva?; ¿existe realmente esa separación que se plasma en los contratos entre la parte de derechos de imagen y la de prestación de servicios a fin de pagar menos al erario público?

Todas estas cuestiones han sido sacadas de los medios de comunicación en los últimos quince días. En los quince siguientes aparecerán otras, de la misma entidad (ya se considere que ésta es poca o mucha, dependiendo de la importancia que se le reconozca al deporte, aunque siempre debería dársele un papel bastante más pequeño del que se le proporciona en la actualidad), que eclipsarán las anteriormente citadas. Pero en todas ellas hay un elemento común: todos opinan, con independencia de los conocimientos jurídicos que tenga cada uno, que normalmente suelen ser nulos. Y la mayor parte de las opiniones serán interesadas dependiendo del punto afectado por su *sensibilidad*, a través de lo cual se podrá manipular a la opinión pública para defender de la mejor manera sus propios intereses. Las manifestaciones populares producidas ante ciertos casos proporcionan también cobertura a esta afirmación.

Que todo lo anterior ocurre es algo que no se me puede discutir. Y precisamente por ello el libro de Iñaki AGIRREAZKUEENAGA tiene un primer valor indudable: sirve de punto ineludible de apoyo para desenmarañar una complicadísima madeja que sólo sirve a sus principales participantes, que, claro está, suelen ser económi-

cos. La realidad es que en el Derecho deportivo resultaba imprescindible una obra como la que ahora presento, en la que el autor, con la minuciosidad del microcirujano, se encargue de desmitificar el amasijo de lugares comunes que presenta en la actualidad el Derecho deportivo y que pretenden conseguir una sensación de microordenamiento jurídico separado de las reglas convencionales.

Esta idea es muy querida por los partícipes en el deporte, a pesar de que, como muestra clarísimamente el autor, en el ordenamiento deportivo existen dos tipos de normas muy diferentes, las fuentes normativo-públicas y las fuentes terciarias: de las cuales el primer grupo de ellas en nada o casi nada se separan de las restantes del ordenamiento jurídico español. En todo caso, de la lectura del libro se desprenden tres ideas que son suficientemente esclarecedoras de lo que estoy señalando.

La primera es la insusceptibilidad de todo control judicial de cualquier país y cualquier jurisdicción de todo acto de las federaciones nacionales o de los organismos internacionales deportivos (estas Organizaciones No Gubernamentales deportivas, como las califica el autor, dado que son meras asociaciones privadas). Sería sencillo recordar ahora todos los casos conocidos, como el del Olympique de Marsella, a quien se le impidió fácticamente recurrir una decisión de la UEFA por la que se le excluía de las competiciones europeas ante los tribunales suizos por presunta compra de partidos en la competición francesa... porque ello hubiera supuesto que Francia no hubiera continuado con la organización de la Copa del Mundo de 1998. Como magníficamente muestra el autor, éste hubiera constituido un acto de una asociación privada, la UEFA, sometida a las leyes del país en el que radica y que, por consiguiente, son perfectamente controlables judicialmente, como de hecho se demostró con la aceptación de la demanda antes de su retirada. Afirmación ésta que alcanza a todas las ONG deportivas, que, pese a su aparente fortaleza, son realmente mucho más débiles de lo que parecen y que precisamente por ello recurren a comportamientos poco éticos para conseguir que se cum-

plan sus directrices, por descabelladas que sean.

La segunda vertiente de este proceso hace referencia a la afirmación contraria: todo es (o, mejor dicho, debería ser) controlable judicialmente o, en el análisis que se haga de estas cuestiones, se deben efectuar análisis similares a los que presenta cualquier relación jurídica. Para avanzar en esta idea se suele recurrir a otro de los lugares comunes que aparecen en relación con el deporte: el coste económico que tiene, que hace que se pueda pasar por encima de todo en el objetivo de salvar la inversión.

Y aquí conviene matizar mucho para no excedernos por el otro lado, lo que tampoco resultaría apropiado, aunque haya algún deportista (concretamente algún entrenador de fútbol) que ya haya amenazado con recurrir a los tribunales por mala aplicación de una regla del juego. No obstante, pecar por este lado tampoco resulta aplicable, porque ¿se le pasaría a alguien por la cabeza que España hubiese presentado una demanda contra la FIFA porque el árbitro no concedió gol en el famoso disparo de Michel en el partido España-Brasil de la Copa del Mundo de fútbol celebrada en México en 1986? ¿Se puede siquiera pensar en las consecuencias que tendría para la competición?

La separación entre lo que son reglas del juego, que no cabe duda que caen fuera del control jurisdiccional (aunque cabría cierto control interno de ciertas manifestaciones, como las tarjetas sancionadoras), y lo que es una rama del Derecho normal pero reconducido a la actividad deportiva se puede apreciar palmariamente en la obra del Profesor AGIRREAZKUFENAGA. Se trata de un punto analizado con particular minuciosidad, dada la dificultad que puede presentar, como se pudo comprobar con el famoso caso *Bosman*, en donde se pretendía que el número de extranjeros en una determinada competición (y, en particular, los comunitarios) era materia interna, olvidándose la UEFA que afectaba a la libre circulación de jugadores dentro de la Comunidad Europea. Y a parecida conclusión se puede llegar en un asunto como el caso del futbolista *Mista*, que ahora está planteado en el marco de la

Federación Española de Fútbol por la controversia acerca de los efectos sobre la licencia federativa de la rescisión del contrato de trabajo que unía al jugador con el Real Madrid y su posterior fichaje por el Club Deportivo Tenerife.

Pese a la importancia que tienen las cuestiones anteriores, en todo caso, la parte del libro que me ha aparecido más relevante es aquella en la que rebate uno de los lugares comunes más frecuentes: los organismos deportivos son asociaciones privadas sobre las que las Administraciones públicas no tienen nada que hacer ni que decir. Partiendo de una perspectiva orgánica, analizando cada una de las funciones de todos los entes, examinando la relación que existe con las Administraciones públicas territoriales que se encargan de estas cuestiones, AGIRREAZKUEENAGA demuestra claramente que lo públicamente intervenido es mucho, y de extraordinaria importancia para el desarrollo de la actividad deportiva: calificación y organización de las competiciones oficiales y la tutela de las competiciones de carácter internacional que se celebren en España; la actuación coordinada entre los distintos eslabones para la promoción de sus diversas modalidades deportivas; el control de las subvenciones a las entidades asociadas en su seno; el diseño y ejecución de los planes de preparación de los deportistas de alto nivel; la colaboración en la formación de técnicos deportivos; el control antidopaje; la potestad disciplinaria... Y ello con independencia del tipo de organismo que esté ejercitando estas funciones, ya que muchas de ellas las ejercitan estas asociaciones de configuración legal que son las federaciones deportivas.

Y no se puede olvidar todas las cuestiones paralelas que surgen periódicamente de forma indirecta pero que está muy relacionada con el deporte: las infraestructuras deportivas, las subvenciones indirectas, el porcentaje de las quinielas, las cuestiones relacionadas con la policía de espectáculos deportivos, los problemas de seguridad ciudadana que plantea antes, durante y después del acontecimiento deportivo, los trastornos y beneficios que tienen las ciudades por la celebración de ciertos eventos... Cues-

tiones todas ellas que deberían sonrojar a aquellos que reclaman que la Administración pública no toque nada del deporte, como reclaman algunos, siempre en aquellos momentos en los que no han de negociar con la Administración la concesión de alguna de estas cuestiones.

El autor concluye su brillante monografía con un estudio de una de las cuestiones más espinosas que han surgido en los últimos tiempos en materia de Derecho deportivo: las selecciones autonómicas, cuya importancia deriva, en mi opinión, de que los equipos nacionales son el lugar donde se oculta «la oscura realidad de un nacionalismo exaltado y pedestre que idolatra o galdardones obtenidos en las competiciones deportivas», como bien se encarga de recordar Jesús LEGUINA en el Prólogo. Y, en la misma línea del desemmascaramiento de falsas realidades que se ocultan detrás de los lugares comunes del Derecho deportivo (lo que lleva a clamorosos errores, incluso a sus más fervientes defensores, como recuerda el Prof. AGIRREAZKUEENAGA), el autor expone claramente cómo su existencia y, sobre todo, su participación en competiciones deportivas no es ni contrario a los estatutos de las federaciones internacionales ni, sobre todo, contrario al texto constitucional. En su opinión, el único inconveniente real, que no parece insalvable si hay acuerdo político, es el de la vigente Ley del Deporte, ya que se parte de un diferente enlace con el artículo 149.1.3 CE.

Se trata, en definitiva, de una obra de imprescindible lectura no sólo para los que seguimos habitualmente una competición deportiva, sino también para aquellos que busquen un análisis profundo y meditado de cómo funciona la intervención administrativa en un sector económico-cultural, con independencia de quién sea el que ejercita las funciones públicas, y en el que se demuestra, una vez más, toda la distancia existente entre la realidad y el derecho que la regula.

Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA

BURGUEÑO RIVERO, Jesús: *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, CEC, Madrid, 1996, 442 págs.

Derecho administrativo y Geografía son dos disciplinas que deben volver a encontrarse en su común interés por la organización y ordenación del territorio. Los geógrafos no prescinden de la lectura de los administrativistas, como demuestra la cita en este libro de los principales trabajos que nuestra doctrina ha dedicado a esta problemática, destacando las obras de GARCÍA DE ENTERRÍA, CLAVERO ARÉVALO, PARADA VÁZQUEZ, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, GUAITA, MARTÍN MATEO, SANTAMARÍA PASTOR, MORELL OCAÑA, ORTEGA ALVAREZ, GALLEGO ANABITARTE, ROCA ROCA o GONZÁLEZ MARINAS. Si estas aportaciones jurídicas enriquecen las conclusiones del libro recensinado, el análisis del tratamiento jurídico del territorio, en adelante, se verá enriquecido igualmente por la aproximación a estas instructivas páginas escritas con la pluma y la perspectiva del geógrafo.

El libro de Jesús BURGUEÑO puede dividirse en dos partes fundamentales. Lo que podríamos considerar un primer bloque de la obra se dedica al relato del *iter* histórico de la división provincial, desde finales del siglo XVIII y, sobre todo, durante la primera mitad del XIX, hasta la culminación de la división provincial por obra del Decreto de Javier de Burgos de 30 de noviembre de 1833. A partir del capítulo noveno, en cambio, se analizan problemas generales que plantea la ordenación del territorio proyectada sobre nuestro país: los entes territoriales intermedios, la cuestión regional (y de las nacionalidades), las claves de la ordenación territorial decimonónica, el debate entre el provincialismo y el regionalismo y el balance actual de la división y el papel de las provincias.

La organización territorial de España se aborda como hecho geográfico y como cuestión política, pues «toda su puesta frontera natural responde en realidad a una determinada voluntad política». Se constata también que el diseño de la malla administrativa, como estructura organizativa dirigida al ejercicio del poder público, está íntimamente

asociado al ordenamiento jurídico. Dos párrafos que hallamos en las postrimerías del libro son en este sentido reveladores: «El hecho de mayor repercusión en la renovación de la geografía política fue, sin duda, la supresión de las jurisdicciones señoriales. De la noche a la mañana la maquinaria del Estado tenía la obligación de hacerse presente en la totalidad del país. De ello se derivó, lógicamente, la necesidad de una mayor compartimentación de las unidades territoriales: provincias y partidos»; «La simple cartografía de un nivel territorial concreto y aislado no es un dato suficiente para deducir principios políticos generales; resulta imprescindible explicar el ordenamiento jurídico que sustenta, su contexto histórico-cultural y las funciones que desempeñan los restantes niveles de la jerarquía del poder».

El capítulo I analiza el contexto histórico de las reformas territoriales partiendo de finales del siglo XVIII, cuando ya se observa el significado político-administrativo de la provincia como espacio representativo y área de recaudación. La centralización de los Borbones, con la creación de Intendencias, supondrá la consagración de la provincia como demarcación de la entonces incipiente administración periférica estatal, que diferenciará las funciones de justicia y gobierno atribuidas a los Corregidores de las de guerra y hacienda de los Intendentes (1766). Son figuras de la época José Agustín de Larramendi, Bernardo Ward, Floridablanca, Campomanes y los cartógrafos Tomás López y Francisco Coello. El *Nomenclátor* de 1789 es la obra clave de este período, primera manifestación ilustrada de un intento de aprehender la realidad territorial para mejor intervenir sobre ella. Las luces del siglo se proyectarán sobre la caótica división del territorio del Antiguo Régimen, en un intento de reducir el mapa a la geometría cuyo extremo sería la pretensión de dividir a cordel, cuadrículando España.

La influencia de la división departamental francesa (1790) se hará notar en la reforma territorial ilustrada (1799-1808), de la que se ocupa el capítulo II del libro. Es el tránsito del caos propio del Antiguo Régimen a divisiones pro-

vinciales racionalizadoras, aunque todavía se mantendrán elementos poco racionales (o geométricos), como los enclaves. Son reformas íntimamente asociadas a lo hacendístico, que se concretan en la creación de las provincias marítimas (Cádiz, Málaga, Santander, Alicante, Cartagena y Asturias), que potenciarán ciudades con puerto, capitales para el comercio y las comunicaciones con el exterior. En Castilla estas reformas también tendrán una especial incidencia, con la supresión de la provincia de Toro y una reordenación que utilizará el criterio de las distancias —la proximidad del centro administrativo— como elemento clave de la adscripción de los municipios a las provincias, aunque ocasionalmente se tenga en cuenta el deseo de las villas, las comunicaciones o el diseño de los partidos judiciales. En esta época tendrá lugar también, sigilosamente, la adjudicación de Hondarribia e Irún a Navarra, en detrimento de la Diputación de Guipúzcoa, para beneficiar el desarrollo comercial navarro y satisfacer necesidades estratégicas.

Entre 1808 y 1812 tienen lugar las divisiones napoleónicas (capítulo III), reflejo del intento de trasladar la ideología administrativa del emperador a las naciones conquistadas. Los nombres de Juan Antonio Llorente, Francesc Amorós y José de Lanz evocan los proyectos de divisiones prefecturales que llegaron a asociarse a las divisiones eclesiásticas (Llorente). En el proyecto del matemático Lanz (1809), en cambio, la superficie jugó un papel fundamental, acudiendo constantemente a los límites fluviales como criterios divisorios objetivos de quien se descubre así como profundo desconocedor del territorio. En 1810 se aprobará por fin la división prefectural, que implantará un modelo típicamente centralista que no hará ninguna concesión a los poderes locales o representativos. Un poco más tarde, el 26 de enero de 1812, un Decreto de Napoleón dividirá Cataluña en cuatro departamentos. Todas estas reformas, que no cuajaron en un contexto belicoso, serán sin embargo después recordadas como ejemplos de modernidad, influyendo notablemente en la obra administrativa de las Cortes de Cádiz.

Cádiz supondrá la definitiva constitucionalización de la provincia (capítulo IV), que consagrará su significado político —más allá de lo meramente hacendístico—, poniendo a la cabeza de cada una de ellas un jefe político que, como presidente de la Diputación, dirigirá el gobierno de cada demarcación territorial. La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1813, sin embargo, encomendará importantes funciones a las Diputaciones, que por su carácter parcialmente representativo distanciaban nuestro modelo del puro centralismo francés. Se conjugan así autonomía (limitada) y control desde el centro, en un difícil equilibrio que caracterizara la primera normativa local del XIX. El capítulo V dedica una atención especial a las gobernaciones de Felipe Bauzá, que formuló en 1813 su propuesta de reordenación burocrática territorial, distinguiendo gobernaciones superiores y subalternas y aplicando un criterio de equidistribución poblacional entre gobernaciones. Las anotaciones de Miguel de Lastarria a este proyecto demostrarían sus imperfecciones, que confirmará el Dictamen del Consejo de Estado de 25 de marzo de 1814, suprimiendo las gobernaciones subalternas y advirtiendo los errores formales que presentaba el plan de Bauzá.

En el capítulo VI del libro encontramos una referencia al proyecto de Bauzá y Larramendi y a la división provincial de 1822, en íntima relación con la construcción de la red de caminos y canales y la formación del mapa de España. El nuevo mapa provincial proyectado crearía nuevas provincias, unificaría los territorios históricos vascos, suprimiría Palencia y acordaría cambios en algunas capitalidades, todo ello de acuerdo con criterios de racionalización geográfica y poblacional, intentando sin embargo respetar la tradición histórica de los antiguos reinos y provincias. La utilización de las cadenas montañosas —divisorias orográficas— como delimitadoras de las provincias, sin olvidar la importancia de las cuencas hidrográficas, junto con los anteriormente citados criterios historicistas y culturales, daría lugar a «un proyecto de división provincial de gran calidad por lo equilibrado,

lo razonable de sus propuestas y por su inteligente combinación de tradición y modernidad». En el debate en Cortes, sin embargo, las reivindicaciones localistas y tradicionalistas se impusieron, siendo aprobada la división provincial por Decreto de 14 de enero de 1822, que se vería suprimido poco más tarde, como el resto de las decisiones del gobierno constitucional, por la declaración de Fernando VII de 1 de octubre de 1823. Se volvería así a la división por Intendencias, retrocediendo provisionalmente al esquema administrativo del anterior siglo.

El absolutismo reformista y la gestación de la división provincial de 1833 ocupan el capítulo VII del libro, que comienza con la reclamación de Calomarde de una reordenación de los partidos judiciales. En 1825 se forma una comisión cuyos principales integrantes serían Larramendi y Martín Fernández de Navarrete, pudiendo plantearse la reforma en el contexto propio del absolutismo gracias al espíritu del despotismo ilustrado. En 1829 se presenta un proyecto de división provincial; en palabras del autor, el auténtico eslabón perdido entre la división de 1822 y la de Javier de Burgos de 1833, dictada en el momento de los primeros pasos del Estado Constitucional (NIETO). Será, sin embargo, el nombramiento de Javier de Burgos como Ministro de Fomento, el 21 de octubre de 1833, el definitivo impulso, aprobándose el 30 de noviembre la división provincial propuesta por la comisión constituida en 1825. Al mismo tiempo se promulgará el decreto de instalación de los subdelegados de Fomento, a los que se encomendaba, entre otras muchas funciones, realizar un seguimiento de las ventajas e inconvenientes de la nueva división provincial y emitir observaciones sobre rectificación de límites. Más tarde, el 24 de abril de 1834, se aprobaría la subdivisión provincial en partidos judiciales, que terminaría de concretar los límites imprecisos entre las provincias.

La principal conclusión que enuncia el libro tras el análisis de la evolución histórica afecta a la autoría de la división provincial, que no sería realmente obra de Javier Burgos, pese a que fuera

éste quien estampara su firma en el decreto definitivo, que sería tan sólo la cristalización definitiva de múltiples esfuerzos anteriores, de un proyecto largamente gestado: «... Javier de Burgos no fue más que el último (o el penúltimo) eslabón de un largo proceso que, en última instancia, arranca de la Ilustración y, de forma más directa e inmediata, del proyecto Bauzá-Larramendi de 1821. Las coincidencias con la división aprobada en Cortes de 1822 son más que notables: únicamente desaparecen tres provincias, la gran mayoría de las capitales coinciden y un 62 por 100 de los límites provinciales son idénticos». La aparente paradoja que resulta de esta conclusión se encuentra en el muy distinto arco político en el que se promulgan uno y otro proyecto, lo que pone en evidencia las similitudes de los modelos administrativos del absolutismo y el liberalismo, al menos en lo tocante a la organización territorial.

En el capítulo VII, último dedicado a la evolución temporal del modelo, se comenta la recepción de la división de 1833, en general positiva, aunque cuestionada por el liberalismo por falta de legitimación parlamentaria y por el conservadurismo por su insuficiente tendencia hacia la uniformización nacional. La función de los subdelegados de contribuir al perfeccionamiento de la nueva división provincial se canalizó a través de la comisión mixta de división territorial, presidida por Larramendi (de nuevo, el gran protagonista) e integrada además por Fermín Caballero, José García Otero y Diego Clemencia. En 1842, tras la suspensión de Larramendi, Fermín Caballero planteó su proyecto de división territorial, que no llegaría a ser presentado nunca en Cortes debido a los avatares políticos de la época. Las únicas alteraciones realmente significativas de la división de 1833 afectarían a Valencia (1851) y a la capitalidad guipuzcoana (1854).

El capítulo IX analiza los entes territoriales intermedios: partidos y distritos. El significado del partido judicial trasciende el mero esquema de la planta o la distribución de Juzgados y Tribunales, reflejándose en el diseño de la organización administrativa, en el trazado de la

red de infraestructuras («nodos sobre los que se organizó la red de carreteras y las comunicaciones en general») y en la articulación del sistema electoral («circunscripción electoral para la formación de las diputaciones»). De ser viable una comarcalización del territorio, ésta tendría que acudir necesariamente al esquema de las cabezas de partido («los partidos han sido unidades territoriales con gran arraigo en el país, instrumentos de cohesión comarcal y de consolidación de una determinada red urbana»). Ya desde el Antiguo Régimen se observa la influencia de las sedes jurisdiccionales en todos los aspectos de la política de ordenación del territorio, alterada por la abolición de la jurisdicción señorial que lleva a cabo la Constitución de 1812, una de las pocas medidas confirmadas por el absolutismo regio —al que sin duda favorecía la monopolización de este poder— y que se mantendría después con la vuelta del espíritu constitucional. Otro ente territorial intermedio, aunque de menor relevancia, es el distrito, cuya inspiración francesa y dimensión política y espacial no cuajaría en España, salvo el escaso reflejo que pudo tener en las subdelegaciones de Hacienda y las subprefecturas o jefaturas políticas subalternas.

Un problema de verdadera relevancia constitucional como el de la distinción entre nacionalidades y regiones es abordado por el autor en el capítulo X, si bien desde el punto de vista de su tradición y plasmación administrativa. En la división del Decreto de 30 de noviembre de 1833 se halla el reconocimiento de las regiones y los reinos como espacios más amplios y anteriores históricamente a las provincias administrativas. Encontramos, además, la utilización de la región como espacio de organización territorial del poder público en la constitución de las audiencias y las capitanías generales. El único intento de generalizar este criterio es el del Decreto de 29 de septiembre de 1847, obra de Patricio de la Escosura, que no pretendía descentralizar —mucho menos democratizar— el ejercicio del poder público territorial, sino simplemente «optimizar el organigrama de poder mediante su concentración en un reducido número de autoridades».

La ordenación territorial en la España de la primera mitad del siglo XIX es el objeto del capítulo XI, que contiene una brillante exposición de los criterios generales y los rasgos básicos de la división del espacio en este período. Se analizan las cuestiones más importantes del debate sobre la compartimentación del territorio: el número de las provincias (en función de la extensión de su territorio, la población o la riqueza); los elementos de la delimitación territorial (ríos, cadenas de montañas, cartografía histórica); la denominación de las provincias (tradición histórica frente a designación geográfica); el mantenimiento de las regiones históricas; la defensa acérrima de los intereses provinciales por parte de los Diputados locales; el protagonismo de las ciudades y la lucha por la capitalidad. Estas son algunas de las claves que nos ayudan a comprender mucho mejor todo el proceso histórico descrito en los primeros capítulos del libro.

Estas claves pueden aplicarse *mutatis mutandi* al momento histórico actual, pues la ordenación territorial del Estado provoca, como advierte el capítulo XII de la obra, un debate permanente, que continúa durante toda la mitad del siglo XIX, cuando comenzará a plantearse el debate federal por mor de las reivindicaciones nacionalistas de la periferia. El proyecto de Constitución federal de 1873 supondría un primer intento de recomposición del modelo de Estado, que sin embargo no entraba necesariamente en contradicción total con la división en provincias: «La alternativa regional no suponía la desaparición de la organización en provincias, pues era una cuestión que se confiaba al criterio de los estados regionales». Tras la dictadura de Primo de Rivera, la II República supondría el hito más importante en la (virtual) regionalización del Estado, un «Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible, en ese sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y progreso» (JIMÉNEZ DE ASÚA). El franquismo hizo tabla rasa de este proyecto, que recupera la Constitución de 1978 con su diseño del Esta-

do de las Autonomías, hace ya más de veinte años.

Termina el capítulo XII con un apartado titulado: la provincia redimida, y otro dedicado a las alternativas catalanas a la división provincial. Si, efectivamente, del texto constitucional se puede deducir un mantenimiento a ultranza de la provincia, la realidad de la evolución autonómica ha podido avanzar por otros derroteros. Por ello resulta muy oportuno el último capítulo (XIII), dedicado a la formulación de un intento de balance de la división provincial, prescindiendo de apriorismos y de prejuicios de raíz política: «A la división provincial de 1833 le sobran críticas viscerales y le faltan análisis y reflexiones objetivas y desapasionadas». Es positiva la combinación que hace el Estado de las Autonomías de provincias y regiones (y nacionalidades), ya que el sentimiento provincial está especialmente arraigado en buena parte del territorio, y es una realidad ineluctable en todo él. No debe observarse en la provincialización sólo opresión centralizadora, sino un intento de racionalización administrativa que, en un contexto distinto, necesita de una nueva lectura. La provincia tiene también hoy una razón de ser, pero su mantenimiento, como el de todas las instituciones, exige de una «adaptación a la realidad geográfica (humana, cultural, urbana, funcional, física) del país». La renovación del pacto provincial, que es el motivo de cierre del libro, exige una inmersión democratizadora de las Diputaciones, como presupuesto de su propia legitimación.

«En el campo de las divisiones administrativas... no existen verdades absolutas e inmutables», termina concluyendo el libro. El paseo por la geografía y por la historia con el que nos deleita Jesús BURGUEÑO acaba convenciéndonos todavía más de la única veracidad de esta afirmación. Por ello damos noticia de un libro ameno e ilustrativo, que nos demuestra de nuevo cómo los materiales que pueden utilizarse en el estudio del Derecho administrativo se encuentran también fuera de nuestra disciplina: en la economía, la ciencia política, sociología, historia y también en la geografía.

Ricardo RIVERO ORTEGA

EMBIÓ IRUJO, ANTONIO (Dir.): *El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, 411 págs.

I. Simplemente adoptando la posición del observador desapasionado de la realidad existente en torno al agua y su consideración social y jurídica, cualquiera puede colegir la certidumbre de una afirmación que se impone de modo poderoso: la contemplación de las infraestructuras hidráulicas debe llevarse a cabo en la actualidad desde una perspectiva distinta a la tradicional, abandonando la usual ecuación obra hidráulica=presa o embalse para dejar paso, dentro del concepto, a otros contenidos. En efecto, sin negar —tampoco sería posible en tanto que la disponibilidad del agua sigue siendo hoy la preocupación primordial del usuario— la necesidad de acometer en ocasiones la realización de infraestructuras clásicas, no podemos dejar de afirmar a su vez que la política hidráulica actual ha de hacer frente, de modo adicional, a una serie de exigencias socialmente reclamadas; exigencias cuya satisfacción excede con mucho el marco de las nociones habituales, y que obliga a una correlativa ampliación del mismo, no sólo en el plano conceptual sino, sobre todo, en el plano operativo, mediante la instauración de distintos mecanismos, entre los que se encuentran los de carácter jurídico.

En esta línea de razonamiento ha de inscribirse la monografía de la que en estos momentos se da cuenta. Monografía que, como enseguida intuirán los seguidores de la problemática del agua abordada desde su perspectiva jurídica, viene a continuar una tradición iniciada hace ya ocho años: la publicación, a la entrada del otoño, de los materiales de trabajo expuestos en las Jornadas sobre Derecho de las Aguas que cada año se celebran en Zaragoza a principios del mes de marzo (1).

(1) Jornadas que, bueno es reiterarlo, deben su andadura a las actividades de un órgano permanente dedicado al estudio del ordenamiento jurídico hidráulico: el Seminario de Derecho del Agua, entidad surgida de un fructífero convenio entre la Universidad de Zaragoza y la Confe-

Conocido, pues, el origen de la obra, no debe extrañarnos su oportunidad, al tener las cuestiones más candentes planteadas en torno al agua y su regulación jurídica puntual tratamiento anual en este foro cualificado de discusión. Por ello, era de todo punto lógico que el tema sobre el que habrían de versar las Jornadas este año fuese el de las obras hidráulicas y su financiación, cuestión absolutamente crucial en el estudio del actual panorama de las infraestructuras hídricas. Sobre todo, por el interés que presentaba la comprobación del trasunto práctico de las nuevas fórmulas que la Ley 13/1996, de acompañamiento a los Presupuestos para 1997 —denominada Ley 13/1996 en adelante—, idó para llevarlas a cabo (2).

Sistemáticamente, la obra comentada presenta tres partes claramente diferenciadas: una primera dedicada a transcribir los textos de las Ponencias expuestas en las Jornadas; una segunda en la que, bajo la rúbrica de «Informes», se aúnan tres estudios que presentan la panorámica evolutiva del Derecho de aguas desde perspectivas territoriales diferentes, y una tercera en la que da cuenta de las Comunicaciones presentadas. Al final de la monografía se adicionan los discursos de inauguración y clausura de aquel foro.

II. La primera Ponencia, a cargo del propio Director de las Jornadas, Profesor EMBID IRUJO, versó acerca de la si-

deración Hidrográfica del Ebro. Los usuarios de INTERNET interesados en conocer la trayectoria y proyectos de este órgano, así como acceder de modo directo a los textos normativos estatales y autonómicos y a las reseñas de jurisprudencia más relevantes, pueden obtener una completa información en la página web del Seminario, introduciendo la dirección www.unizar.es/derecho/aguas/index.htm.

(2) Esta Ley fue ya objeto de análisis individualizado en las VII Jornadas de Derecho de las Aguas, a cuyo tratamiento allí nos remitimos. Consúltese sobre todo el trabajo de EMBID IRUJO, «Público y privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas», en el libro dirigido por el mismo autor titulado *Gestión del agua y medio ambiente*, Ed. Civitas, Madrid, 1997.

tuación actual del Derecho de aguas en España y de los conflictos que, derivados de la situación de indefinición existente en torno a las mismas (3), suscita en estos momentos las preocupaciones de los expertos. No obstante, a juicio del autor, parece posible intuir una cierta homogeneidad de soluciones en virtud, sobre todo, de una vertiente de la cuestión hoy por hoy indiscutida: el sesgo medioambiental; sesgo al que hay que sumar, de modo primordial, otro dato que conforma, junto con el anterior, las líneas fundamentales en torno a las que gira hoy la problemática del Derecho de aguas: la escasez del recurso. La solución a este problema ha intentado ser abordada desde varios prismas, tales como el establecimiento de distintos sistemas de asignación de agua —basculando entre la asignación centralizada por el poder público y la asignación descentralizada dirigida por los particulares (4)—, la búsqueda de nuevos recursos —tanto a través de los sistemas tradicionales como mediante la experimentación de nuevas técnicas: desalación de aguas, reutilización de aguas residuales...— o el empleo de diversos modos de gestión del agua, precedidos en la mayoría de los casos de una previa actividad planificadora, de dispar

(3) Consecuencia fundamentalmente del incumplimiento de importantes previsiones contenidas en la Ley de Aguas o derivadas de los fallos detectados en ésta y que se hace necesario subsanar.

(4) Manifestación clarísima del cual serían los mercados de aguas, idea a la que hacía referencia el borrador del Proyecto de reforma de la Ley de Aguas aparecido en 1997 en un doble sentido: como puras transacciones entre particulares y como creación de un banco de aguas dirigido por la Administración. Sin embargo, el Profesor EMBID IRUJO no cree que, de establecerse, solucionar en problemas relevantes, al referirse a pequeñas cantidades del recurso; creencia que se ve reforzada por la realidad en los países vecinos, en los que la tendencia es hacia la publificación del recurso. Ello le lleva a reivindicar el mantenimiento del carácter público de las aguas, en ningún caso incompatible con los distintos sistemas de asignación, siempre que, eso sí, se dé al poder público la posibilidad de intervenir.

valor jurídico en los distintos países, y con una clara tendencia en los últimos tiempos hacia la gestión privada de las aguas.

Tres consideraciones de carácter general añade aún el autor a las realizadas anteriormente. En primer lugar, la constatación de que los ordenamientos jurídicos actuales, en constante evolución (5), se mueven entre la observación simultánea del agua como recurso natural ambiental y como un recurso productivo. En segundo lugar, la aseveración de que la innovación normativa no va a depender de imperfecciones jurídicas, sino de datos tales como planteamientos políticos y sociales, económicos u organizativos, lo que daría lugar a que el Derecho de aguas de allí resultante presentase un aspecto externo similar al industrial. Y, en tercer lugar, la verificación de evidentes fracasos del actual Derecho de aguas. Estas conclusiones finales permiten afirmar que el Derecho de aguas se encuentra en la actualidad en una situación de inestabilidad y de provisionalidad.

III. La Profesora MAJARET GARCÍA, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, centró el objeto de su intervención en el análisis del artículo 158.5 de la Ley 13/1996, precepto en el que se contemplan las sociedades estatales para la construcción, explotación o ejecución de las obras públicas hidráulicas. La primera interrogación que se plantea la ponente hace referencia al fundamento jurídico de la figura; interrogación cuya respuesta exige arrancar del permiso legal expreso para su creación previsto en el antecitado precepto. A su entender, no es suficiente esta habilitación genérica, requiriéndose asimismo un acuerdo del Consejo de Ministros, con un contenido mínimo ne-

cesario (6), para la creación de cada sociedad concreta. Asimismo, reflexionó sobre el ámbito de actuación y los objetivos de las mismas; objetivos que, en principio, parecen claros: la construcción, explotación y ejecución de la obra pública hidráulica. En base a esto, cabe afirmar que aquellas sociedades son, en realidad, entes gestores de carácter instrumental creados por la Administración General del Estado precisamente para eso, con las consiguientes limitaciones a la autonomía negocial que tal hecho supone. Sin embargo, y pese a la claridad aparente de sus cometidos, se plantean preguntas en torno a las mismas de difícil respuesta en este momento. Así, ¿tienen carácter tasado los cometidos atribuidos por la Ley? ¿Cuál es el propósito del legislador al contemplar estas sociedades? ¿De dónde procederán sus recursos?

Para finalizar, la autora aludió a ciertas cuestiones de su régimen jurídico que presentan especial interés. Tal es el caso de la significación del convenio de encomienda de gestión suscrito entre la sociedad y la Administración propietaria de la obra, o el efecto corrector que la Ley 13/1996 tiene respecto de la deficiente transposición de las Directivas comunitarias llevada a cabo por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; por último, el problema de la instancia jurisdiccional competente para resolver los conflictos suscitados en este ámbito.

IV. La tercera Ponencia corrió a cargo del Profesor ARIÑO ORTIZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, y de D.^a Mónica SASTRE BECEIRO, Analista en el Sector del Agua de la Fundación de Estudios de Regulación, que analizaron otra de las figuras creadas por la Ley 13/1996 para la financiación de obras hidráulicas: el contrato de construcción y explo-

(5) Lo que, y por motivos de seguridad jurídica, le lleva a postular la utilización de fórmulas codificadoras que introdujesen en la norma, de forma fácilmente reconocible, las instituciones básicas del Derecho de aguas de un país, de modo que los intentos de modificación se refiriesen a un único texto, evitándose la dispersión.

(6) Contenido que, para la ponente, habrá de estar compuesto por la determinación del objeto de la Sociedad, un proyecto de Estatutos, la determinación de la posibilidad de actuación directa o indirecta y las limitaciones a la transmisibilidad de acciones.

tación de obras hidráulicas. En este sentido, se comenzó constatando una realidad: en todo el ámbito europeo el Estado está disminuyendo sus aportaciones en materia de infraestructuras hidráulicas, permitiendo cada vez con mayor intensidad la intervención de los privados en la construcción y explotación de aquéllas; realidad a la que va a responder la creación de la figura analizada. Esta se caracteriza por tener como objeto la «construcción, conservación y explotación» de determinadas obras e infraestructuras hidráulicas; actividades éstas de las que, por concesión de la Administración, se encargará un concesionario que podrá ser un particular persona física o jurídica u otra Administración pública. Este último aspecto fue duramente criticado por la ponente al entender que la posición de subordinación en la que se encontraría la Administración concesionaria frente a la concedente podría impedir el ejercicio por aquélla de sus prerrogativas contractuales, por lo que —se sugiere— sería más deseable acudir a una relación de carácter extracontractual.

La categorización del contrato de construcción y explotación de obras hidráulicas como un contrato administrativo mixto de obras y gestión de servicios públicos, su modo de preparación y adjudicación, su contenido o los principios inspiradores del régimen económico-financiero también fueron tratados en esta ponencia y pueden ser consultados en la obra que estamos comentando. Sin embargo, a nuestro juicio, es interesante dar cuenta de la última reflexión en la que se sintetizó la conclusión del trabajo: Estado y mercado deben actuar conjuntamente en la realización y explotación de infraestructuras hidráulicas, correspondiendo al primero la labor de planificar, promover, gestionar y, en aquellos casos en los que las obras no son económicamente rentables a los particulares, ejecutar directamente las obras, dejando al sector privado la realización de aquellas de las que se beneficia directamente.

V. El bloque de Informes se abre con un análisis del devenir del Derecho de aguas en el ámbito de la Unión Euro-

pea a cargo del Profesor FANLO LORAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja; análisis en el que pueden diferenciarse dos partes. En primer lugar, la referencia a la actual política comunitaria de aguas, importantísima en su alcance pero con evidentes limitaciones, consecuencia del enfoque sectorial seguido por las Directivas aprobadas en la materia. Este impedimento ha intentado ser superado tanto por la Directiva 96/91/CEE, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación —que pretende, aplicando una perspectiva global, fijar su atención en los problemas del agua, de la atmósfera y del suelo—, como por el Quinto Programa de Acción en materia de medio ambiente, que confirma el enfoque integral anteriormente mencionado. Y, en segundo lugar, la referencia detallada al Proyecto de Directiva marco de aguas, texto que, como su propio nombre indica, tiene por objetivo el establecimiento de un marco comunitario para la protección de las aguas superficiales y subterráneas de la Comunidad, y que presenta la intención de tomar decisiones importantísimas, como la de asumir el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad idónea para la gestión del agua, la tarificación del uso de agua, la aplicación del enfoque combinado en el control de la contaminación, y la aprobación de planes de gestión en cada una de las cuencas.

Se refleja también en la obra la Ponencia del Profesor VERGARA BLANCO, especialista en Derecho de Aguas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en la que expone las tendencias actuales de la cuestión en Hispanoamérica, en las que pueden identificarse cuatro rasgos definidores. En primer lugar, la cuestión de la propiedad de las aguas, que enfrenta en el estricto plano de la dogmática jurídica la teoría patrimonialista y la teoría funcionalista, de la que es partidario el autor. En segundo lugar, la problemática de la asignación de los recursos, en la que, frente a la regla general de la necesidad de concesión, subsisten, imponiéndose a los ordenamientos jurídicos, un gran porcentaje de usos de aguas que arrancan de apropiaciones privadas o de especiales reconocimien-

tos prestados por leyes decimonónicas. En tercer lugar, la reasignación del recurso, coexistiendo los sistemas centralizados y los descentralizados. Y, en cuarto lugar, la cuestión de la administración del uso del recurso, en la que, frente a la necesidad de existencia de organismos rectores generales que decidan sobre políticas globales, surge el problema, aún sin resolver, de la nueva tendencia a descentralizar territorialmente la administración de las aguas y centrar sus potestades en los organismos de cada cuenca hidrográfica y su controvertida coexistencia con los organismos privados en muchos de los países hispanoamericanos se encargan de la distribución de las aguas.

Finaliza el bloque de Informes con el análisis de las últimas tendencias de la legislación hídrica comparada presentado por Don Stefano BURCHI, Oficial Jurídico Superior de la FAO. Nuevamente son cuatro las orientaciones actuales en la materia: el aumento del papel rector del Estado en lo que hace a los recursos hídricos; la participación —de distinta intensidad— del sector privado en los servicios públicos hidráulicos; la importancia de la prevención y disminución de la contaminación hídrica; y la consideración, en la mayoría de las legislaciones comparadas, de la cuenca hidrográfica como la base territorial más idónea para la gestión de las aguas.

VI. Tres fueron las Comunicaciones presentadas a las VIII Jornadas de Derecho de las Aguas y publicadas asimismo en la obra que se comenta. En la primera de ellas, Don Tomás SANCHO MARCO, Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro, se refirió a la financiación de las obras hidráulicas y, más concretamente, a la creación, en el ámbito del organismo de cuenca que él preside, de la sociedad estatal *Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A.*, dedicada a la construcción de obras hidráulicas, y que ha supuesto una inflexión, que no una ruptura (7), respecto del sistema ante-

rior. Todas las cuestiones de interés respecto de esta novedosa sociedad —forma jurídica, objeto social, régimen de funcionamiento, actuaciones llevadas a cabo y previstas...— son objeto de oportuno tratamiento en su trabajo.

Don Guillermo HERAS MORENO, Director del Gabinete del Secretario de Estado de Aguas y Costas, es el autor de la segunda Comunicación. En ella se contienen una serie de reflexiones generales en torno a la actual situación de la política hidráulica, así como una pedagógica contraposición de la misma con la anterior. Esta política se caracterizaría, a juicio del autor, por las siguientes notas: agotamiento de los planteamientos tradicionales, progresiva intervención de una pluralidad de niveles públicos cuya actuación se hace preciso coordinar, importancia de los condicionantes ambientales que imponen, entre otras cuestiones, la necesidad de evaluar los impactos de las infraestructuras hidráulicas sobre el recurso, y ampliación de los instrumentos tradicionales de financiación de las obras hidráulicas.

Por último, Don Antonio DOMÍNGUEZ VILA, Profesor Titular de Derecho Constitucional, Secretario de Ayuntamiento y Abogado, aludió a la financiación de las obras hidráulicas locales. La síntesis de su trabajo puede reflejarse en la siguiente afirmación: las entidades locales tienen competencias en materia de servicios hidráulicos (abastecimiento, alcantarillado, depuración), pero tales atribuciones se ven frenadas la mayoría de las veces por una falta de medios que dificultan su prestación, ya que el incremento de funciones a realizar no se ha visto seguido de un incremento paralelo de recursos económicos. En este marco, la Ley 13/1996 ha regulado la creación de dos nuevos contratos, los cuales, sobre todo el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, suponen un peligro en manos de las corporaciones locales, que pueden hipotecar su presupuesto futuro.

gla general en el sistema inmediatamente anterior. Lo único que se hace es abrir las puertas a la iniciativa privada, suponiendo, sobre todo, un mayor protagonismo de los usuarios en la financiación y explotación de las obras hidráulicas.

(7) Aclaremos esto porque, por supuesto, van a seguir construyéndose obras hidráulicas con las exclusivas aportaciones del poder público, que era la re-

VII. Como se ha avanzado en un principio, al final de la monografía se adicionan los discursos de inauguración y clausura de las Jornadas. El primero de ellos, a cargo de Don Carlos ESCARTÍN HERNÁNDEZ, Director General de Obras Hidráulicas y de Calidad de las Aguas, permite al lector conocer, a grandes rasgos, las actuaciones que en esta dirección, y desde el Ministerio de Medio Ambiente, se están llevando a cabo en los últimos tiempos. Por su parte, en el acto de clausura tomó la palabra Don Benigno BLANCO RODRÍGUEZ, Secretario de Estado de Aguas y Costas, quien resaltó la importancia de las actividades llevadas a cabo a lo largo de un año. En efecto, recordó cómo en las VII Jornadas de Derecho de las Aguas, la referencia a las sociedades estatales para la construcción, explotación o ejecución de obras hidráulicas se entendía hecha a un diseño conceptual y abstracto recogido en la Ley 13/1996. Doce meses después, tal diseño ha tenido una plasmación real en el ámbito de las Confederaciones Hidrográficas del Ebro, Sur y Júcar, mientras que en la del Guadiana la cuestión se encuentra muy avanzada, y en la del Guadalquivir el tema está en estudio.

VIII. Lo expuesto es, en unas pinceladas excesivamente generales, un esbozo de la enorme cantidad de cuestiones del máximo interés que podemos descubrir en las páginas de la obra comentada. Como asistente a las Jornadas, además, no quiero dejar de resaltar lo que ya viene siendo habitual en las mismas: una magnífica organización, plagada de atenciones, dignas de un foro de la importancia del que se habla. Y si a todo ello añadimos el enriquecimiento científico y personal que estas reuniones suponen, y que, por extensión, puede obtenerse de la lectura de la obra producto de la misma, la conclusión ha de ser una: el deseo de que, el año que viene, tengamos la oportunidad de volver a comentar una monografía similar.

Beatriz SETUÁIN MENDIA
 Área de Derecho Administrativo
 Universidad de Zaragoza

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago: *La reparación de los daños causados a la Administración*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1998, 460 págs.

La correspondencia recíproca y el equilibrio en las actuaciones llevadas a cabo por los distintos operadores sociales, ha sido una máxima colectiva desde los tiempos en que los grupos más o menos reducidos de individuos que constituían los clanes trabaron relaciones entre ellos, simples en principio, más complejas paulatinamente, hasta constituir un cuerpo social con una cierta homogeneidad. Un entramado de este tipo, con pretensiones de funcionamiento, deberá fundamentarse, entre otras cosas, en una nivelación de responsabilidades que, con un margen inevitable de desviaciones (1), aseguren, cuando menos en teoría, la estabilidad. Manifestación primigenia en el plano punitivo de esta afirmación, aplicable igualmente a las relaciones interindividuales privadas y a las que contemplen un componente público, es la Ley del Talión, que tantos y tan dispares trasuntos ha conocido en los variados sistemas ordenadores de que las distintas sociedades se han dotado.

En esta perspectiva ponderada hay que encuadrar, salvando las distancias, la exigencia de responsabilidad a los ciudadanos por la causación de daños a la Administración. En efecto, como se afirma en la contraportada de la obra, lo normal es contemplar al administrado en su faceta reivindicativa, demandando de aquélla la prestación de servicios, el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas o la respuesta a cualquier solicitud. Sin embargo, con la misma naturalidad con que se sitúa en esta posición puede ocupar el lado contrario de la barrera, apareciendo como destinatario de las demandas de los poderes públicos y, singularmente,

(1) Derivadas de la posición de supremacía y consiguientes prerrogativas exorbitantes que tradicionalmente han ostentado determinados individuos. Piénsese en el Rey o los señores feudales en la sociedad medieval o, con posterioridad, en los poderes públicos.

como responsable frente a los mismos por sus actuaciones lesivas, que se ve obligado a reparar.

Pues bien, es precisamente esta ubicación del ciudadano la que es objeto de análisis en la monografía que se comenta. No quisiera que la intención de esta frase pasase desapercibida, y por eso insisto en tal afirmación: la reparación de los daños causados a la Administración por los privados *es analizada* en la presente obra. Y destaco esta cuestión porque en un tema tan complejo, en el que confluyen principios y sistemas diversos y perspectivas sectoriales de lo más variopinto, es fácil verse arrastrado por la propia intensidad descriptiva de la problemática en juego, en detrimento de la rigurosa investigación jurídica. Por suerte, el Profesor GONZÁLEZ-VARAS logra sustraerse a la inercia referida, presentando un estudio disciplinado del Derecho subyacente y siendo capaz de destilar una auténtica teoría general de la reparación de daños.

Sistemáticamente, la obra tiene diez partes que se irán describiendo a continuación.

1. La regulación tanto histórica como actual del régimen general de reparación de daños causados a bienes públicos es objeto de estudio en la primera parte del libro. En ella, como no podía ser de otro modo, se demuestra que el presente es producto de un desarrollo natural de la normativa tradicional, la cual, y partiendo de reglas de carácter público inmersas en el derecho común que reconocen la obligación de reparar el daño reponiendo las cosas a su primitivo estado o, en su defecto, indemnizándolo, se desliza en sucesivos estadios hacia las posiciones actuales (2). Estas úl-

(2) Estadios cuyos hitos el Profesor GONZÁLEZ-VARAS sitúa en la adquisición, en la época de la Ilustración, de una nueva vertiente social de la figura, lo que posibilita un indudable progreso jurídico al permitir la exclusión del privilegio de la dispensa de sanciones y el acrecentamiento de las garantías ciudadanas, y en el afianzamiento de un sistema propiamente administrativo de reparación de

tales se caracterizan, sobre todo, por presentar el sistema reparador «como un apéndice del Derecho administrativo sancionador» (pág. 61), lo que posibilita la extensión a aquél de las prerrogativas propias de éste. De entre las mismas destaca el régimen de autotutela ejecutoria, que permite a la Administración «decretar las medidas que deban tomarse o el sistema de ejecución para reparar el daño causado» (pág. 75) (3). Sin embargo, esta vinculación, así entendida, es criticada por el autor, para quien la práctica habitual de acumular en un mismo procedimiento la imposición de una sanción y la determinación de la reparación de daños, si bien mantenible por razones de economía en la actuación administrativa, debe quedar en eso —en una actuación procedimental—,

daños al margen del Derecho civil, que permita a la propia Administración, sin necesidad de acudir a los Tribunales, llevar a cabo la determinación del modo de reparar los daños y perjuicios causados a sus bienes.

(3) En efecto, como explica el propio autor, la causación de un daño, del que indudablemente deriva la reparación, es considerada en nuestra legislación sectorial como infracción. Y toda infracción lleva consigo, al menos en principio, y siempre que el daño causado sea antijurídico, la imposición de una sanción. Esto quiere decir que «la reparación de daños se asocia a la infracción, siendo aquélla una medida complementaria, dispuesta junto a la sanción administrativa» (pág. 75). Luego si la sanción es autoejecutiva, ¿cómo no habría de serlo la reparación de daños, vinculada inescindiblemente a la misma de modo accesorio? Sin embargo, esta tipificación automática de toda causación de daño como infracción y, por tanto, como susceptible de sanción y de reparación de daños es criticada severamente por el Profesor GONZÁLEZ-VARAS, para quien en tal consideración existe una auténtica confusión de planos: una cosa es el fin pretendido por la consideración de una conducta como infracción (prevención de daños en defensa de bienes jurídicos) y otra la efectiva producción de un daño, no incardinada ya, como la anterior, en el nivel del puro riesgo, sino en el de la consumación del mismo.

sin que signifique que «los presupuestos jurídico-materiales de las sanciones se extiendan a esta última» (pág. 110), y más concretamente, sin que sea susceptible de amparar la reclamación ejecutoria de la reparación de daños en los casos en que la sanción es, desde todo punto, improcedente (4). Al margen del razonamiento anterior, no olvida el Profesor GONZÁLEZ-VARAS otros elementos particularizadores del actual modelo de reparación de daños, tales como consideración subsidiaria de la indemnización de daños y perjuicios respecto de los deberes de reposición y restitución, y las ideas de preferencia de la prevención sobre la reparación y de reparación integral del daño.

II. Si lo expuesto con anterioridad son las líneas maestras del sistema general de reparación de daños, es evidente pensar en su reiteración en los distintos sectores del ordenamiento jurídico-administrativo. Así lo demuestra el autor en la segunda parte de la obra, en la que analiza el régimen establecido para la misma en relación con distintos bienes jurídicos administrativos. Particularmente ejemplificativa de la afirmación anterior aplicada al dominio público aparece la normativa de aguas y costas, que «sigue un régimen de autotutela ejecutiva en favor de la Adminis-

tración derivado de la acumulación de dicha reparación en el expediente sancionador» (pág. 129). Sin embargo, y en la línea de lo mencionado *supra*, la interpretación que la jurisprudencia contencioso-administrativa hace de la misma desvirtúa de modo claro su hipotética lógica jurídica, al demostrar la artificiosidad del mantenimiento del privilegio de ejecutoriedad de la reparación en los casos en que la sanción es improcedente y, por lo tanto, no ampara la utilización del mismo. Es quizás en materia de montes donde la jurisprudencia ha delimitado de un modo más claro las diferencias entre sanción y reparación de daños, al constatar, pese a su tramitación procedimental conjunta y la extensión a la última del privilegio de ejecutoriedad, la distinta finalidad perseguida por cada una (5), dato éste que justifica la autonomía entre ambas en lo que hace a su exigencia diferenciada.

Algunas diferencias presenta el sistema de reparación de daños causados a carreteras o vías y sus elementos funcionales. Singularmente, y derivado de la legislación específica de carreteras, la desvinculación de su exigencia, también beneficiada por el privilegio de autotutela ejecutoria, respecto de la sanción administrativa, en lo que esto supone excepción a la práctica general. O, asimismo, la ausencia de aquella prerrogativa en el caso de las vías de titularidad local, ante el evidente silencio que en este sentido guarda la legislación de régimen local (6). No obstante, otra legislación relacionada —la de tráfico y circulación—, más preocupada por el aspecto preventivo del problema, desecha el establecimiento de un sistema repara-

(4) So pena de amparar fraudes de ley y abusos de derecho «como lo es la iniciación de procedimientos sancionadores ficticios con el fin de practicar ejecutoriamente la reparación de daños» (pág. 124). En la peligrosidad de esta idea incide reiteradamente el autor, sobre todo tras constatar la habitualidad de tal práctica mediante un seguimiento de la jurisprudencia en materia de daños causados a bienes de dominio público, que muestran la imposición de sanciones mínimas al lado de cantidades enormes en concepto de reparación de daños. Este hecho desvela la verdadera intención de la Administración: la utilización del procedimiento sancionador como mecanismo que ampara la extensión de privilegios exorbitantes propios del mismo —concretamente, el privilegio de ejecutoriedad— a aquélla, evitándose la interposición de acciones civiles.

(5) Correccional en el primer caso, restauradora en el segundo.

(6) Ausencia que, no obstante, ha sido matizada por algunas normas autonómicas que «han procedido a extender el ámbito de aplicación de la ley de carreteras —autonómicas se entiende— a ciertas vías de titularidad local» (pág. 185, la cursiva es nuestra), lo que supone la ampliación a éstas del privilegio de autotutela previsto inicialmente sólo para las primeras.

dor en relación a los daños causados por la vulneración de sus prescripciones, considerándose «que este tipo de facultades las cubre sobradamente la legislación de carreteras y el Código penal o civil» (pág. 195).

III. No ha de olvidarse que en la actual sociedad occidental, de la que formamos parte, la preocupación por la protección del medio ambiente frente a las agresiones que viene padeciendo ha llegado a constituirse en uno de los basamentos sobre el que gravitan buena parte de los desvelos generales. A esta realidad indiscutible no puede ser ajeno el Derecho, que, siguiendo tal línea, ha caracterizado al daño ambiental como una auténtica lesión a un bien jurídico colectivo y prevalente respecto de otros. Consecuencia inevitable de esta calificación ha de ser la exigencia de su reparación, contemplada por las diversas ramas del ordenamiento jurídico. Cada una de ellas se singulariza por el establecimiento de un modelo de responsabilidad diverso, y así, mientras el civil se distingue por su subjetivismo (7), el sistema penal presenta la novedad del reconocimiento de un tipo específico —el delito ecológico (8)— fuertemente condicionado por la legislación administrativa habida cuenta la remisión que aquél hace a «la contravención de las leyes o de otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente» como elemento determinante del mismo (9).

(7) Si bien es apreciable en los últimos tiempos una tendencia a su objetivación, lo que permitiría suplir las limitaciones que la perspectiva puramente subjetiva presentaba en orden a la consecución de un sistema protector realmente eficaz.

(8) Que se trata, es importante hacerlo notar, de un delito de riesgo: el ilícito penal se consume por la mera realización de cualquiera de las actividades descritas en el tipo que supongan un riesgo grave para el medio ambiente, con independencia de que éste se consuma o no. En caso de consumación, estaremos en presencia, junto con el delito ecológico, de un delito de lesiones, castigado separadamente.

(9) Lo que, como bien establece el

Junto con ellos, no puede olvidarse el sistema administrativo de protección del medio ambiente, caracterizado hoy por responder al esquema acumulativo sanción+reparación, y necesitado en un futuro inmediato de medidas más expeditivas que coadyuven al ejercicio por los poderes públicos de su responsabilidad última en este ámbito: velar por la observancia de la legislación ambiental. Dos son las propuestas que el autor formula en tal sentido, consistente la primera en el ejercicio de acciones procesales y la segunda en la posibilidad excepcional —sólo en aquellas materias, como la ambiental, en que exista una especial necesidad de amparar el interés público— de intervención del Ministerio Fiscal en los procesos contencioso-administrativos «como vía que puede contribuir a promover la realización de los intereses públicos y el cumplimiento de la legalidad administrativa» (pág. 279).

IV. El régimen jurídico de la reparación de los daños causados a bienes de las entidades locales también es objeto de análisis en la obra que se comenta. Desconcierta en un primer momento la constatación de que, según jurisprudencia reiterada, aquellos bienes no gocen, a diferencia de los de titularidad estatal y autonómica, del privilegio de autotutela. Y ello, según parece, por mor de una interpretación restrictiva que lo limita a los bienes de aquellos entes que, al disponer de potestad normativa originaria, pueden dictar leyes propias que habiliten de modo concreto tal régimen (10).

Profesor GONZÁLEZ-VARAS, «caja dentro del fenómeno de la ley penal en blanco»; fenómeno problemático desde el punto de vista de los principios de legalidad, seguridad jurídica e igualdad.

(10) Porque lo que parece indiscutible, tal y como evidencia el análisis de los distintos sectores administrativos llevado a cabo en la presente monografía, es la necesidad de una *habilitación legislativa concreta* para poder aplicar el régimen de la inmediata ejecución de la orden de reparación de daños. Nada obstaría, en este sentido, que las leyes sectoriales estatales o autonómicas reconociesen en favor de

Sin embargo, es fácilmente comprobable que la realidad discurre por otros derroteros, no siendo en absoluto ocasional la existencia de apremios administrativos en orden a la reparación de daños causados a bienes locales. El Profesor GONZÁLEZ-VARAS critica por ausencia de base jurídica ambos aspectos —teoría y práctica—, postulando en este sentido una solución de síntesis que pasaría por la realización, por parte del legislador, de un estudio serio que impida una dilatación general y sin fundamento del régimen de autotutela en favor de los entes locales a la vez que posibilite, previa justificación, su aplicación en determinados casos o hasta una determinada cuantía. Ello no impide, por supuesto, que en tanto éste se lleva a cabo, la reparación de daños causados a tales bienes se venga exigiendo, junto con la cuestionada práctica de los medios administrativos de ejecución forzosa, a través de otros cauces, destacando la vía penal, «para la reparación de daños de cierta gravedad» (pág. 314), y la vía civil como solución general.

V. La regulación de un nuevo procedimiento sancionador que la Ley 30/1992 y el Real Decreto 1398/1993 llevan a cabo hace plantearse al autor la existencia, derivada del mismo, de novedades importantes respecto del sistema de reparación de daños causados a bienes de la Administración. La razón de tal interrogante radica en la aparente generalización, según el tenor literal de los textos citados, del principio de ejecutoriedad cuando los daños causados sean consecuencia de hechos tipificados como infracción administrativa. Sin embargo, la respuesta a esta pregunta ha de ser forzosamente negativa, de-

las entidades locales poderes sancionatorios extensos, que incluyesen aquélla. Sin embargo, no aparenta ser tal la voluntad de estos textos, lo que ha impulsado la aparición de corrientes doctrinales más flexibles que postulen una matización de la rigidez del principio de legalidad en materia sancionadora en lo que respecta al ejercicio de la misma por las entidades locales.

mostrando el Profesor GONZÁLEZ-VARAS que la extensión mencionada es más aparente que real al no incluirse nuevamente en la misma, y por los motivos antes expuestos, el supuesto de los daños causados a bienes de las entidades locales.

VI. No puede olvidarse que la obtención de la reparación de daños vía tribunales ordinarios sigue siendo, en muchos casos, el cauce —a veces único— para hacerla efectiva. Este es el conducto que, en lógica coherencia con su naturaleza, ha contemplado tradicionalmente nuestro Derecho en relación con los daños sufridos por los bienes patrimoniales de las distintas Administraciones públicas, si bien en los últimos tiempos se constata el establecimiento, por parte de la legislación autonómica en la materia, de un régimen ejecutorio general junto con el sistema sancionatorio. Idéntica vía —civil— habrá de seguirse para intentar la reparación de daños causados a bienes de la Administración institucional, ya que, y aun siendo de dominio público, «no puede llegarse al equívoco de considerar el régimen de autotutela administrativa ejecutiva para la reparación de daños como algo propio o estatutario de los bienes demaniales, haciendo falta en todo caso un precepto legal que habilitara a la Administración institucional al ejercicio de estas facultades ejecutorias de reparación de daños sobre sus propios bienes» (pág. 351).

VII. Asimismo, no olvida esta obra el análisis de la problemática derivada de la comisión de delitos o faltas que lesionen bienes de la Administración o al personal a su servicio. La regla general en la materia, extraída de una amplia casuística jurisprudencial, consiste en el reconocimiento de una indemnización civil derivada de aquéllos. Ello no impide que en relación al tema de la repetición frente al causante del daño de los gastos que la Administración tuvo que realizar en favor de su personal a consecuencia del mismo —bajas, prestaciones sanitarias— exista jurisprudencia contradictoria, reconociéndose con carácter general por los tribunales penales y

existiendo, por contra, dudas en las sentencias civiles (11).

VIII. No sólo van a ser los particulares quienes, mediante sus acciones, causen daños a la Administración. Por contra, no son extraños los supuestos en los que aquéllos se producen como consecuencia de actuaciones llevadas a cabo por sujetos —funcionarios, contratistas de la Administración o, incluso, otras entidades públicas— que mantienen con el poder público una vinculación más intensa que la común de los ciudadanos. Pues bien, a estos casos se refiere el autor en la octava parte de la obra, permitiendo extraer su estudio una interesante conclusión: se trata de un tema de plena actualidad, cuya solución unívoca se está todavía construyendo en base a resoluciones jurisprudenciales.

IX. Es lógico pensar que la comprobación primero de la existencia y, segundo, de quiénes sean los responsables de los daños que darán lugar a una reparación en favor de la Administración no será una cuestión sencilla, sobre todo si tenemos en cuenta la multiplicidad de bienes susceptibles de sufrirlos y la cantidad ingente de manifestaciones que los mismos pueden tener. Esta realidad, y si bien no ha de hacernos olvidar que, en último término, son los poderes públicos los competentes para tal cometido en virtud de sus potestades de policía, explica las recientes inclinaciones normativas a la consideración de los particulares como colaboradores de la Administración en el ejercicio de las funciones de vigilancia de sus bienes, sin que en ningún momento haya de confundirse tal tarea, puramente auxiliar, como se ha dicho, con la privatización de misiones públicas.

(11) El criterio común de los tribunales civiles «consiste en denegar con carácter general la indemnización a favor del Estado, salvo que éste precise realizar contraprestaciones complementarias», siendo éste el daño que habría de resarcirse (pág. 363).

X. Finaliza el libro con unas consideraciones en torno a la problemática que el concepto de daños, por su propia indeterminación, puede plantear en orden a una exigencia fundada de reparación de los mismos. Puesto que, en palabras del autor, «el daño no es un concepto o título suficiente para legitimar actuaciones administrativas» (punitivas en este caso, se entiende, pág. 386), se hace obligada la coexistencia, junto con éste, de una serie de requisitos añadidos que justifiquen la demanda de la mencionada reparación. Ejemplificativos de la dificultad mencionada son los supuestos de reparación de daños de carácter incorpóreo como los estéticos, los causados a la seguridad del Estado o los morales; daños que, pese a esa característica, presentan una efectividad que obliga a su objetivación, so pena de imposibilitar la actuación de los poderes públicos.

XI. Como podrá intuirse, nos hallamos en presencia de una obra vasta, tanto en extensión como en contenidos. No es hoy moneda común la elaboración de auténticos tratados omnicomprendivos de una problemática jurídica tan complicada y susceptible de contemplación desde tantos y tan variados prismas. Por no mencionar las profundas imbricaciones que en muy diversas ramas del ordenamiento jurídico, y derivadas del lógico rechazo que todo jurista ha de manifestar a la consideración del Derecho como una suma inconexa de compartimentos estancos y de la natural pluridisciplinariedad de la materia, presenta el tema objeto de estudio. La generosidad investigadora del Profesor GONZÁLEZ-VARAS, avalada por una brillante trayectoria científica y nunca puesta en duda por quienes en nuestra fase de formación académica nos enriquecemos con sus trabajos, tiene una nueva manifestación en la obra comentada. Es de ella, por supuesto, de donde hay que aprender. Por ello, sirva este a la fuerza breve y parcial comentario como testimonio del provecho que su lectura puede reportar. En mi caso, así ha sido.

Beatriz SETUÁIN MENDÍA
 Área de Derecho Administrativo
 Facultad de Derecho de Zaragoza

HUERGO LORA, Alejandro: *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, 469 págs.

La lectura del libro que aquí comentamos confirma la solidez investigadora de su autor, ya dada a conocer en otros trabajos, como sus artículos sobre *La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen* y sobre *La motivación de los actos administrativos y la aportación de nuevos motivos en el proceso contencioso-administrativo*, cuyo denominador común es una preocupación por ofrecer soluciones jurídicas razonables y ponderadas a problemas acuciantes dentro de nuestro sistema administrativo. La utilidad social de un trabajo de investigación es un valor que sólo frivolamente cabe negar, y la necesidad de un estudio sistemático que ofreciese una visión institucional y de conjunto de los contratos que la Administración realiza con los particulares sobre el ejercicio de sus potestades es innegable tanto por la ausencia de una regulación mínimamente detallada de los mismos como, sobre todo, porque la propia validez jurídica de los mismos, en ausencia de una regulación normativa que la afirme, ha sido cuestionada.

Si el objeto de estudio es sumamente atrayente, los medios que Alejandro HUERGO pone a disposición del mismo (y no al contrario, como no es infrecuente encontrar) no parecen conocer límite; hay, en efecto, un tratamiento no sólo extenso sino intenso de la bibliografía, con amplia mención tanto de la nacional como de la propia de nuestro entorno jurídico. Por otra parte, los autores se citan en su contexto adecuado, lo que es básico si se tiene en cuenta que se manejan numerosos clásicos, y se exponen con profundidad sus opiniones, evitando equívocos y citas superficiales que sólo caricaturizan los argumentos con los que se disiente.

La estructura del libro mantiene la tensión argumental a lo largo de los ocho capítulos. Comienza HUERGO su exposición con una clasificación de la actividad contractual de la Administración que le permite delimitar su objeto

de estudio, los contratos que la Administración realiza sobre actos y potestades públicas, y destacar esa fauna tan rica como poco regulada constituida por la multitud de acuerdos que se cierran en el ámbito del Derecho Público. Dentro de esta clasificación cabe señalar la preocupación mostrada por el autor por destacar el grado de vinculatoriedad jurídica de las distintas figuras examinadas en una clasificación original que evita, en consonancia con la realidad, reconducir los acuerdos sobre los actos administrativos a una única figura rígida que limitase las posibilidades de desarrollo de la facultad administrativa de realizar acuerdos (por ejemplo, el autor distingue por su grado de vinculación jurídica aquellos acuerdos que simplemente suponen el compromiso del particular de otorgar una determinada prestación si la Administración dicta un acto, en los que la Administración no queda obligada a dictar el acto, de aquellos otros contratos en los que el dictado del acto y la prestación del particular son dos obligaciones recíprocas y exigibles de las partes).

Tras haber perfilado su objeto de estudio, HUERGO pasa a analizar las causas y funciones que justifican la celebración de contratos sobre las potestades públicas. Para entender la problemática que la admisión de los convenios supone se ha de tener en cuenta que la posibilidad de llegar a acuerdos con los particulares sobre las potestades públicas parece oponerse a los principios del Estado de Derecho, en cuanto éste requiere la aplicación igualitaria del Derecho a todos los ciudadanos, pero, a pesar de esta constatación, la celebración de acuerdos entre las Administraciones públicas y los particulares es una constante indiscutible, que, además, ha devenido necesaria en algunos campos de actuación administrativa en los que se hace necesario aclarar una situación normativa confusa en colaboración con los particulares afectados, o bien se busca ofrecer certeza a aquellos particulares que pretenden emprender una actividad sometida a diversos procedimientos de autorización asegurando de antemano la viabilidad de la inversión propuesta.

Tras centrar la problemática de los contratos sobre actos y potestades públicas en su validez, Alejandro HUERGO analiza las distintas soluciones doctrinales que se han ofrecido destacando lo inadecuado del recurso, a la hora de abordar este tema, a los argumentos de la polémica que enfrentó a finales del siglo XIX y principios del presente, entre otros, a MAYER, de una parte, con KELSEN o LABAND, de otra, ya que esta contienda doctrinal no tenía por objeto dilucidar la validez de la figura del contrato de Derecho público, sino buscar la calificación adecuada para determinadas instituciones cuya validez jurídica no estaba en cuestión (así se discutía la naturaleza jurídica de la adquisición de la condición de funcionario). Descartada, pues, esta vía se inicia el análisis de los distintos argumentos sobre los que se ha fundamentado la vinculatoriedad de los contratos sobre actos y potestades públicas para la Administración con el examen de la argumentación que busca dicha vinculatoriedad en la interdicción de la arbitrariedad y el control de la discrecionalidad, sin que el autor considere este camino como satisfactorio, pues es cierto que al apartarse de lo establecido en el acuerdo de la Administración debe, por imposición del principio de interdicción de la arbitrariedad, justificar en razones de interés público la desviación entre lo previamente acordado y su decisión final, pero esta conclusión no sitúa al particular que negoció con la Administración en mejor situación que quien simplemente presentó alegaciones.

Una segunda tesis para otorgar una vinculatoriedad jurídica a los contratos sobre potestades administrativas predica la existencia de una responsabilidad extracontractual de la Administración basada en su culpa *in contrahendo* al celebrar un acuerdo inválido perjudicando al particular que confió en la validez del mismo. Pero este camino tampoco es satisfactorio, ya que la vinculatoriedad del contrato se basaría en su carácter patológico y no en su eficacia intrínseca y, además, la indemnización, que sólo se extendería al interés negativo, no podría compensar el valor que para el particular supone la ejecución del contrato (interés positivo).

Tras rechazar estas posibilidades por su insuficiencia, HUERGO afronta directamente la posibilidad de una eficacia contractual para los acuerdos entre los particulares y la Administración sobre actos y potestades administrativas, y lo hace estudiando las objeciones que contra la misma se han señalado y denunciando su maximalismo y su uso indebido de la dogmática jurídica. En efecto, no puede rechazarse la posibilidad de contratar sobre las potestades administrativas con el argumento de una supuesta violación del carácter indisponible de las mismas, ya que el contrato no afectaría sino a su ejercicio sin implicar su renuncia o cesión, con lo que el autor maneja fielmente la doctrina de SANTI ROMANO, que ya había diferenciado entre la disponibilidad de la potestad en sí y la de su mero ejercicio (un ejemplo más de lo necesario que es el estudio de los clásicos y el uso de los conceptos conforme a su significado genuino).

También rechaza el autor la argumentación que niega la validez del contrato sobre los actos administrativos basándose en la posibilidad de que la Administración evite o convierta en una farsa el procedimiento previo que debe, según nuestra legislación, seguir para dictar un acto administrativo y que sirve de garantía para los terceros y para la recta determinación del interés público en el caso concreto, ya que un reproche de esta naturaleza peca de maximalista, pues si bien es cierto que la necesidad de seguir un procedimiento evita la posibilidad de que la Administración celebre contratos sustitutos de los actos administrativos, no evita que acuerde con los particulares el contenido de un determinado acto futuro siempre que dicho convenio se entienda condicionado a que el procedimiento que ha de llevar al dictado del acto no se demuestre que los intereses públicos exigen otro contenido para el mismo (caso en el que la Administración podría apartarse del contrato sin que se pueda derivar de este hecho indemnización alguna para el particular).

En cuanto al contenido que estos contratos podrían tener, HUERGO entiende que sólo caben dos supuestos en los que dicho contenido puede diferir del pro-

pio del acto administrativo en ausencia de convenio, en caso de que se admita por las partes el desplazamiento de normas dispositivas o en caso de que se impongan obligaciones al particular que no se hubiesen podido imponer sin el consentimiento del mismo (ha de señalarse que en este caso la prestación del particular contribuye a que el acto discrecional dictado como consecuencia del contrato se ajuste mejor a los intereses públicos).

El régimen jurídico al que se han de someter dichos acuerdos es el propio de los contratos administrativos en cuanto se pueda adaptar a las especiales características de los convenios sobre potestades públicas. No cabe otra conclusión, pues sería un despropósito jurídico que se sometiese estos contratos a una jurisdicción distinta a la que ha de enjuiciar las contiendas sobre los actos que constituyen su objeto y no caben los contratos mixtos (de naturaleza privada y administrativa a la vez). Si bien, en opinión de Alejandro HUERGO, cabe la revisión tácita del acuerdo por parte de la Administración apartándose de su contenido al dictar el acto sin necesidad de declarar expresamente la nulidad del mismo, pues esta solución es conforme con el régimen propio de la nulidad y sería absurdo que un Tribunal convencional de la invalidez radical de un acuerdo anulase un acto administrativo por no haberlo respetado.

Finalmente, el autor nos ofrece un análisis de la situación creada por el artículo 88 LPC, que se refiere, por primera vez en una norma reguladora de nuestro procedimiento administrativo, a los contratos y acuerdos que la Administración realiza con los particulares con el objeto de consensuar la terminación de un procedimiento. De esta norma destaca HUERGO su alcance limitado (pues no contempla otros convenios distintos de los destinados a dar término a un procedimiento administrativo) y la renuncia del legislador a regular expresamente estos acuerdos, limitándose a hacer una remisión a las normas de desarrollo de la LPC; no obstante, esta regulación no puede interpretarse como una prohibición de la celebración de acuerdos sin habilitación normativa

previa, ya que la LPC no pretende someter la contratación de la Administración pública sobre sus potestades a condiciones más rigurosas, habiéndose descartado en el debate parlamentario las enmiendas que se orientaban en este sentido. En el seno de este estudio sobre los acuerdos de terminación convencional del procedimiento aborda el autor la problemática de los convenios de adhesión a un acto administrativo en los que el particular se compromete a no impugnar un acto administrativo si se le otorga un determinado contenido, cuya admisión defiende HUERGO en una argumentación basada en la posibilidad de que el particular renuncie libremente a su facultad de recurrir, en un caso concreto, subordinando su renuncia a que se dicte un acto con determinado contenido. Sin embargo, dicha adhesión a una resolución administrativa tendría sus límites dentro del Derecho sancionador, ya que la renuncia al recurso, que la aceptación de una sanción de cuantía rebajada supone, puede ser contraria al principio de proporcionalidad, que hace depender la sanción de la lesión producida a un determinado bien jurídico y no de la aquiescencia de la persona sancionada.

Con esta síntesis inevitablemente parcial del contenido de la obra puede hacerse el lector una primera idea de los valores que el libro de Alejandro HUERGO representa. Obra que, sin duda, se convertirá en la referencia imprescindible para todo jurista que pretenda acercarse a esta materia y que ofrece un conjunto de soluciones dotadas de un fundamento jurídico serio que dotan a la figura del contrato sobre actos y potestades públicas de un perfil institucional definido.

En definitiva, estamos ante una obra que con toda probabilidad se convertirá en un clásico y que presenta a su autor, como GARCÍA DE ENTERRÍA señala en su prólogo, como un jurista de cuerpo entero, profundo y creador, que está destinado a destacar entre los miembros de la joven generación de administrativistas.

Javier GARCÍA LUENGO
Seminario de Derecho Administrativo
de la Universidad de Oviedo

MARTÍN MATEO, Ramón: *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. III: *Recursos naturales*, Ed. Trivium, Madrid, 1997, 586 págs.

1) Abundantes títulos y realizaciones avalan la relevancia intelectual del autor y su obra. Catedrático de Derecho Administrativo, Rector de las Universidades del País Vasco y Alicante, Premio Nacional de Medio Ambiente, Consejero de Estado, Presidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español, etc. Sus publicaciones tienen un gran significado innovador, identificable en las materias objeto de estudio, en la metodología aplicada y en las conclusiones sostenidas.

Urbanismo, patrimonio cultural y ambiente han constituido objetos de estudio preferente para el autor. En todos ellos sus tratamientos, enfoques, críticas y valoraciones constituyen elementos imprescindibles para la comprensión de las correspondientes políticas públicas. En este sentido, conviene considerar que el autor no aplica únicamente métodos jurídicos. Los datos históricos, sociológicos y técnicos constituyen armazón fundamental de sus discursos, siempre muy ligados a la necesidad de dar respuestas justas a los problemas sociales. El Derecho que el autor propugna responde a la idea de un orden jurídico sujeto a valores fundamentales, que derivan de la comprensión y análisis de los datos reales. En efecto, los desarrollos que lleva a cabo no parecen posibles sin ideas firmes sobre los peligros para la salud de las personas y sobre las negativas implicaciones económicas que derivan de la contaminación y, en general, del deterioro del ambiente.

En el contexto, pues, de una larga y significativa trayectoria intelectual ha de situarse el tercer volumen del *Tratado de Derecho Ambiental*, que viene a culminar una magna empresa iniciada por el autor hace más de veinte años. En 1977 publicó el *Derecho Ambiental*, obra pionera en la doctrina española, de enorme trascendencia en su contexto histórico. De la mano de aquel libro pudimos adentrarnos en el conocimiento de cuestiones muy distintas de las preocupaciones jurídicas y políticas entonces dominantes (véase mi recensión en el núm. 86 de esta REVISTA). Es una suerte que el autor haya persistido en

sus investigaciones y análisis, hasta formar un completo tratamiento del sistema de protección del medio ambiente.

2) En realidad, muchos creímos que el *Tratado* había quedado concluido hace ya unos años, dado que los dos primeros volúmenes se publicaron muy seguidos, en 1991 y 1992, sin ninguna indicación sobre el tercero. Como, por añadidura, el autor venía sosteniendo un conocido concepto estricto del ambiente, a cuyo análisis sobradamente atendían aquellos dos tomos, cabía pensar que se trataba de un sistema doctrinal ya cerrado, sin perjuicio de nuevas ediciones. No ha sido, afortunadamente, así.

Faltaba el tratamiento de lo que algunos denominan la «línea verde» del Derecho Ambiental, las viejas técnicas decantadas en la Administración forestal, objeto de moderna transformación en su alcance y significado. El autor limitaba el Derecho Ambiental al estudio de las contaminaciones, a lo que se llama la «línea azul», de origen higienista. Ahora, muy razonablemente, matiza su criterio, para comprender el régimen de protección de los seres vivos (fauna y flora) y de sus hábitats.

Cuando tan acostumbrados estamos a aplicar reiteradamente los mismos calificativos a las posiciones doctrinales, invariables en el tiempo, el cambio de criterio merece ser destacado. El autor lleva a cabo un proceso de reflexión «sobre la interacción entre lo animado y lo inerte», que le lleva al «progreso hacia una concepción más amplia del ambiente», en la que tienen cabida «las plantas y los demás seres vivos», en interacción con los restantes elementos naturales, formando, todos juntos, el ambiente como objeto de Derecho (pág. 13).

Obsérvese que no es un cambio de opinión a la ligera. La experiencia acumulada a lo largo de más de dos décadas de trabajo y reflexión intelectuales sobre el ambiente permiten al autor matizar su concepto inicial. En tal sentido, cuando tan frecuentes resultan las concepciones que configuran el ambiente como un objeto amplísimo, conviene tener muy presentes los criterios de ponderación y progreso que hace valer el autor.

3) En todo caso, la publicación del tercer tomo del *Tratado* resulta muy

oportuna y viene a cubrir un hueco importante de nuestra doctrina, que carecía de un tratamiento completo del régimen jurídico de protección de la naturaleza. Disponíamos, sí, de buenas aproximaciones parciales a los regímenes de conservación de los espacios naturales, de protección de la fauna, de tutela de los montes, de valoración del paisaje, pero faltaba la vertebración unitaria de los correspondientes instrumentos, formando un sistema jurídico, como el que construye el autor.

Ciertamente, la construcción de ese sistema no ha sido posible hasta época reciente, por falta de materiales adecuados. Las normas jurídicas no valoraban adecuadamente los recursos y espacios naturales. El jurista se encontraba ante técnicas elitistas, como los parques nacionales, de muy escaso significado para la defensa global del medio natural. Otras veces, el establecimiento de la finalidad conservacionista de las instituciones requería grandes y voluntaristas esfuerzos interpretativos, que llegaron incluso a propiciar el menosprecio de cierto dandismo doctrinal, poco atento a las necesidades sociales. Era, en verdad, difícil construir un subsistema de protección de la fauna, a partir exclusivamente de la legislación de caza y pesca, aunque la empresa no dejaba de tener sus alicientes en el plano de la reflexión y en el panorama de los posibles efectos prácticos.

La legislación relativa a los recursos naturales ha experimentado enormes cambios en la orientación de sus objetivos. De manera que, en la actualidad, la antes anecdótica legislación de espacios naturales protegidos constituye trama básica de la ordenación efectiva del territorio y la protección de la fauna y de la flora se ha afianzado como hilo conductor de las actividades cinegéticas, piscícolas y forestales. Sin duda, en la perspectiva patria la recepción constitucional del compromiso ambiental ha ejercido una benéfica influencia en todo el ordenamiento jurídico, contribuyendo a cambiar el significado de las instituciones con una energía que, probablemente, depende más de la voluntad de los creadores y aplicadores del Derecho que de los estrictos efectos jurídicos que cabría deducir del artículo 45 de la Constitución.

La culminación del *Tratado*, con el análisis del régimen de los recursos naturales, resulta, en definitiva, oportunísima y hay que saludarla con gozo. El nuevo tomo comprende el estudio de los mecanismos de tutela global de la biodiversidad, la protección de especies amenazadas, los regímenes de pesca marítima y de caza y pesca fluvial, los espacios naturales protegidos, la tutela de los montes y la protección del paisaje natural. Las exposiciones tienen siempre en cuenta la problemática a la que atienden las instituciones, las necesidades de tutela y los intereses contrapuestos, tanto entre bloques de Estados como entre grupos económicos y sociales. En función de las necesidades advertidas, el autor analiza los instrumentos jurídicos que proporcionan los diversos niveles territoriales (internacional, europeo, estatal, autonómico y local) y valora la aptitud de tales instrumentos para cumplir los objetivos de tutela ambiental. El resultado lleva el sello inconfundible del autor, constructor de sistemas de alto significado ético.

4) Habrá quien considere que el método seguido por el autor no es estrictamente jurídico. Desde luego, si el método jurídico se identificara con una estricta labor hermenéutica y sistematizadora de las normas jurídicas, el autor merecería el calificativo de jurista heterodoxo. Ahora bien, si se admite que el método jurídico no puede dejar de tener en cuenta los intereses subyacentes, nadie puede negar al autor la credencial de jurista.

Sucede que, con alguna frecuencia, los juristas autoconsiderados puros tienden a desarrollar su labor como si fueran provistos de anteojeras que les impidieran toda visión periférica. Ciertamente, la reserva de ley, el procedimiento administrativo o la garantía judicial constituyen piezas esenciales en la construcción jurídica; piezas que pueden conformarse como mecanismos destructores de enteros regímenes jurídicos o de singulares aplicaciones del Derecho. Es muy importante que el reglamento adoptado sin el dictamen preceptivo del órgano consultivo sea anulado o que la falta de audiencia del interesado determine la anulación de todas las actuaciones administrativas de aplicación

del ordenamiento jurídico en un caso concreto. El jurista sabe de esto, siendo importante mantener y auspiciar los estudios de alcance estrictamente formal. Conviene incluso dejar dicho que el análisis exhaustivo de la observancia de la legalidad no puede nunca considerarse como un ataque a los intereses públicos. Pero también debe estar claro que el Derecho y la labor del jurista no pueden reducirse a interpretar la norma. Es preciso también construir sistemas que atiendan a los problemas sociales.

El autor se caracteriza justamente por aunar conocimientos técnicos y jurídicos, intentando así propiciar el adecuado conocimiento de las correspondientes políticas públicas. Método éste que parece más interesante y fructífero que los estudios de corte exclusivamente técnico o sociológico que modernamente pretenden sustituir a los tratamientos jurídicos, de cara a la comprensión de las políticas públicas. La crítica al excesivo formalismo de los estudios jurídicos, por considerarlos ajenos a la realidad implicada, no debiera, sin embargo, llevar al desconocimiento de los datos jurídicos, que también forman parte de la realidad a tener en cuenta en el diseño de las políticas públicas.

En esa pugna por la respectiva pureza del método, entre ciertos grupos de juristas y de politólogos, el mestizaje metodológico del autor debiera ser valorado como una auténtica bocanada de aire fresco. Una ráfaga renovadora que procede de la solidez intelectual de un maestro del Derecho Público español.

Fernando LÓPEZ RAMÓN

REBOLLO PUIG, M., e IZQUIERDO CARRASCO, M.: *Manual de la inspección de consumo (con especial referencia a la inspección local)*, Ministerio de Sanidad y Consumo-Instituto Nacional del Consumo, 1998, 255 págs.

I

Una aproximación al estudio del fenómeno de la protección de los consumi-

dores requiere tomar como punto de partida dos preceptos fundamentales: por un lado, la Constitución española (CE), concretamente su artículo 51, en el que se impone un mandato a los poderes públicos para que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios, y, por otro, el artículo 129 A del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) (1), que consagra, por primera vez, una política comunitaria de protección de los consumidores y en el que se establece la obligación de la Comunidad de contribuir a que se alcance un *alto nivel* de protección de los mismos. Como se puede apreciar, si nos detenemos a examinar ambas disposiciones, se opta por una clara intervención de los poderes públicos en la protección de este colectivo, que deberán desarrollar y establecer toda una serie de medidas encaminadas a proteger los intereses de los consumidores. Esto no quiere decir que toda la protección del consumidor esté encomendada a las Administraciones Públicas, ni mucho menos. Existen numerosas leyes que no disponen intervenciones administrativas, sino sólo técnicas y medios de Derecho privado. Un claro ejemplo de este tipo de normas lo constituye la reciente Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias (más conocido con el término impropio de «multipropiedad») (2), en la que se regulan las relaciones entre particulares, se establecen derechos y obligaciones de los unos para con los otros en sus relaciones recíprocas y, en caso de incumplimiento, se acudirá a los jueces

(1) El artículo 129 A TCE será sustituido, cuando entre en vigor el Tratado de Amsterdam, por el artículo 153 TCE, que introduce algunos cambios significativos en la política comunitaria de protección de los consumidores, tendentes a reforzar e incrementar las actividades de las Instituciones de la Comunidad en los aspectos relacionados con la protección del consumidor.

(2) Esta Ley, como establece su Exposición de Motivos, es de ámbito estrictamente civil, y no impone sanciones administrativas para el caso de incumplimiento de sus normas.

civiles para que hagan efectivos aquellos derechos y obligaciones.

Sin embargo, aunque existe un abundante *corpus iuris* de Derecho privado que persigue la protección de los intereses de los consumidores, resulta necesario, para conseguir un adecuado cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 51 CE y 129 A TCE, la actuación de los poderes públicos para garantizarles una adecuada protección. Ello se justifica por la posición más débil que ocupan los consumidores en el mercado frente a los productores, especialmente en un mercado en el que los bienes y servicios que se ofrecen son cada vez más complejos y, por lo tanto, se requiere una mayor intervención de los poderes públicos con la finalidad de intentar equilibrar la balanza en favor de los consumidores. Esto explica, para los autores, que «gran parte de la defensa del consumidor y usuario está "administrativizada" y que la mayoría de los instrumentos de protección supongan relaciones jurídicas en las que una de las partes es alguna de las Administraciones Públicas» (pág. 16).

Diversas son las modalidades de intervención administrativa que pueden establecerse en orden a proteger los intereses de los consumidores. Desde técnicas de fomento, que tienen lugar «cuando la Administración actúa por medios simplemente persuasivos sobre los particulares para que éstos, aunque movidos por sus intereses privados, realicen las conductas que se consideren más adecuadas al interés público o general» (el artículo 51 CE dispone que los poderes públicos «fomentarán sus organizaciones...»), pasando por las propias de servicio público, «cuando la Administración asume directamente la realización del fin de interés público que persigue, realizando prestaciones a los administrados» (por ejemplo, mediante la creación de las Oficinas Municipales de Información del Consumidor —OMIC—), hasta las intervenciones propias de la actividad de limitación, «por la que la Administración impone restricciones, deberes o de cualquier otra forma ordena coactivamente las actuaciones y conductas privadas con el fin de garantizar algún interés público» (pág. 16). Todas

estas variantes se encuentran presentes en la protección de los consumidores, aunque será sobre la última de las expuestas sobre la que verse el estudio llevado a cabo por los profesores REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO.

II

Antes de entrar a analizar los temas clave que, a nuestro juicio, se abordan en este Manual conviene realizar una advertencia previa al futuro lector. A pesar de llevar como título *Manual de la inspección de consumo*, el presente libro no se limita de manera exclusiva al examen de la actividad inspectora, sino que constituye todo un compendio de la actividad administrativa de limitación que desarrollan las Administraciones Públicas en orden a proteger los diversos intereses de los consumidores, lo que amplía, sin duda alguna, el ámbito de estudio llevado a cabo por los autores, que de este modo contribuyen a ofrecer a los interesados en el denominado «Derecho de Consumo» (3) un valioso instrumento de consulta.

En lo que se refiere a la estructura de la presente monografía, ésta se encuentra dividida en cuatro capítulos: «La actividad administrativa en defensa de los consumidores» (Capítulo I), «Los medios de la actividad administrativa de limitación para la protección de los consumidores» (Capítulo II), «Las infracciones y sanciones administrativas y penales» (Capítulo III) y «La inspección de consumo» (Capítulo IV); a través de los cuales los autores describen las diversas modalidades y variantes que se desprenden de la actividad administrativa de limitación llevada a cabo por las Administraciones Públicas en aras de garantizar la defensa de los consumidores.

(3) Sobre el alcance del concepto «Derecho de Consumo» resulta del mayor interés la lectura de la monografía escrita por el profesor Th. BOURGOIGNIE, *Elementos para una teoría del Derecho de Consumo*, Departamento de Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco, Vitoria, 1994, 384 págs.

El primer capítulo, que sirve de introducción para aproximarnos a los caracteres básicos de la actividad administrativa de limitación, persigue fundamentalmente una doble finalidad: en primer lugar, establecer cuáles son los intereses generales protegidos y, en segundo lugar, tratar de delimitar el ámbito subjetivo y objetivo sobre el que recae este tipo de intervención administrativa.

Como acertadamente exponen los autores, «la actividad administrativa de limitación que aquí nos interesa es sólo la que protege los intereses generales que se agrupan bajo el genérico título de la defensa de los consumidores y usuarios» (pág. 17). No obstante, este genérico interés público debe delimitarse teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 51 CE y por el artículo 2 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de 19 de julio de 1984 (LGDCU), en donde se enumeran los derechos de los consumidores. Resulta evidente que no todos los intereses generales de la protección de los consumidores enunciados por el texto constitucional ni todos los derechos básicos de éstos tienen su realización material a través de la actividad de limitación. Así, por ejemplo, el derecho de representación de los consumidores, consagrado en el artículo 2.1.e) LGDCU, no va a hacerse efectivo a través de una actividad de limitación de las Administraciones Públicas, sino que será preciso otro tipo de actuación como, por ejemplo, el fomento mediante subvenciones de las asociaciones de consumidores. Sólo van a ser relevantes para la actividad de limitación los siguientes intereses de los consumidores:

- la protección contra los riesgos para la salud o la seguridad de los consumidores y usuarios;
- la protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios;
- la protección del derecho a la información de los consumidores y usuarios para que tengan un conocimiento adecuado sobre las características esenciales de los bienes y servicios que se les ofrecen y sobre su uso, consumo y disfrute.

Por lo que respecta al ámbito de actuación de las Administraciones Públicas, es decir, sobre quién y sobre qué recae la actividad administrativa de limitación en defensa de los consumidores, interesa precisar algunos aspectos.

Los autores afrontan el estudio del ámbito subjetivo desde una doble perspectiva: por un lado, examinan qué se entiende a estos efectos por consumidor y usuario y, por otro, frente a quién se realiza la protección de los consumidores y usuarios. Sin entrar a analizar esta problemática, pues excedería de la finalidad perseguida por esta recensión, que es la de comentar los puntos relevantes de esta monografía, sí que resulta necesario realizar dos precisiones. En primer lugar, que el concepto de consumidor y usuario no siempre ostenta una importancia vital para las actuaciones administrativas de limitación (especialmente, desde la configuración del consumidor como destinatario final que nos ofrece el artículo 1.2 LGDCU). En este sentido, los autores ilustran esta puntualización con el ejemplo que ofrece el RD 1457/1986, de 10 de enero, sobre talleres de reparación de automóviles, en el que sus normas protegen a todos los clientes de estos talleres, aunque sean empresarios que reparan sus vehículos industriales (pág. 26). Y, en segundo lugar, la importancia que está cobrando, en las diversas Leyes autonómicas de defensa de los consumidores, la protección administrativa de ciertos grupos de consumidores a los que se considera especialmente desvalidos o en situación de mayor riesgo. Así lo contempla, por ejemplo, el artículo 4 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, entre los que enumera: la infancia, la adolescencia, los enfermos, las personas mayores, los inmigrantes, etc.

Por otra parte, el ámbito material sobre el que recae la actividad administrativa de limitación en defensa de los consumidores puede afectar a todo tipo de productos, bienes y servicios, ya que, como indican los autores, «los intereses públicos y los derechos de los consumidores se tratan de garantizar con respecto a todos ellos» (pág. 23). Debido a la amplitud de este ámbito de actua-

ción, pueden surgir problemas en torno a la inspección de consumo, pues puede darse el caso de que ésta invada las competencias de otros servicios específicos de inspección (turismo, sanidad, competencia, etc.). Ello implicará la articulación de instrumentos de coordinación y colaboración entre las distintas inspecciones, para evitar el entrecruzamiento de funciones y, por consiguiente, la pérdida de eficacia en la actuación administrativa.

Para llevar a cabo la actividad administrativa de limitación, las diversas Administraciones Públicas competentes sobre esta materia se sirven de una serie de medios específicos que están dirigidos hacia un mismo centro de atención: la defensa de los consumidores, y que son estudiados en detalle en los Capítulos II, III y IV. Estos medios consisten, en opinión de los profesores REBOLLO PUIG e IZQUERDO CARRASCO, primero, en determinar imperativamente lo que está permitido o prohibido (que se articula a través de las leyes y los reglamentos y, en cierta medida, por medio de los llamados controles preventivos) y, posteriormente, en reaccionar frente a eventuales incumplimientos (normalmente ejercitando la potestad sancionadora).

Entre ambas fases es donde se va a desarrollar la actividad administrativa de inspección, que constituye el núcleo esencial de la presente monografía que, por tanto, pasamos a analizar.

III

La inspección de consumo es definida por los autores como «la acción de la Administración en la que examina y reconoce mediante la observación directa de su personal ciertas actividades de los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones o limitaciones a que están sometidos» (pág. 137). Tres son las observaciones que pueden hacerse de esta definición.

La primera nota que debe ponerse de relieve es que la actividad inspectora es una *acción*, concepto más reducido que el de *control*, que suele ser el empleado en ocasiones por las Administraciones Públicas cuando se refieren a este tipo

de actividad. Sin embargo, no todo control y vigilancia supone función de inspección, sino que ésta es sólo uno de los medios, caracterizado por la forma en que opera, que es siempre mediante la observación directa por agentes administrativos de la realidad controlada (4). Otros medios de control quedarían fuera del ámbito de la inspección, como podrían ser las denuncias de particulares.

No obstante, la inspección de consumo, además de su significado marcadamente funcional, puede ser entendida en sentido orgánico, es decir, se denomina también Inspección de Consumo «a los órganos o unidades de la Administración encargados de esa actividad» (pág. 137). Esta doble acepción es recogida, por ejemplo, en la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo artículo 53.1 establece que «corresponden al Departamento que tenga asignadas las competencias en materia de defensa de los consumidores y usuarios (concepción orgánica) las funciones de información, asesoramiento y comprobación del cumplimiento de la legislación vigente en materia de consumo (concepción funcional)...». Esta distinción resulta necesaria, porque puede ocurrir que a la Inspección de Consumo se le atribuyan, además de la actividad inspectora, otras más o menos relacionadas con aquélla (por ejemplo, los inspectores de consumo podrán llevar a cabo la adopción de medidas provisionales en situaciones de urgencia, artículo 36.5 Ley de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid).

Pero, junto a esta concepción dual de la inspección de consumo, conviene no olvidar uno de los aspectos fundamentales de la misma, que es el que se refiere

(4) En este sentido lo expresa M. REBOLLO PUIG, «La organización de la inspección de consumo», en *La inspección de consumo en el contexto de la actuación administrativa*, Ponencias del Curso de Inspectores 1990 (San Sebastian), Departamento de Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco, Vitoria, 1992, págs. 22 y ss.

al elemento personal, que va a permitir dotar de contenido real a este tipo de actividad administrativa. La figura del inspector de consumo viene revestida de su carácter de autoridad, que le viene otorgada por la diversa normativa de protección de los consumidores. Por ejemplo, en el artículo 10.1 de la Ley 3/1995, de 9 de marzo, que aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, se establece que «el personal de la inspección de consumo (...) tendrá la consideración de autoridad a todos los efectos...», o en el artículo 35.1 de la Ley de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, que dispone en el mismo sentido que «el personal de la inspección de consumo y de salud, cuando actúe en el ejercicio de su función inspectora, tendrá la consideración de autoridad a todos los efectos...». A pesar de la calificación de autoridad que llevan a cabo las diversas leyes de consumidores, ello no impide que los inspectores de consumo puedan reclamar el apoyo, concurso, auxilio y protección de los agentes de la autoridad (que con carácter general será la Policía Municipal, debido al ámbito territorial donde normalmente se desempeña la actividad inspectora, que son los Municipios) para el desarrollo de sus actuaciones inspectoras.

Igualmente hay que destacar que los inspectores de consumo en el ejercicio de las potestades de investigación, que implican una serie de deberes y sujeciones para los ciudadanos, deben respetar una serie de principios como son los de legalidad, congruencia, proporcionalidad y *favor libertatis*.

IV

Por último, los autores concluyen el Manual con una serie de apéndices en donde se nos muestran una serie de sectores (hojas de reclamaciones, venta ambulante, alimentos, etiquetado, el marcado de seguridad de los productos, precios de los productos y servicios ofrecidos a los consumidores, metrología, servicio de suministro de gas y servicio eléctrico) sobre los que la inspección de consumo despliega su actividad.

Reviste una gran importancia el estudio de estos sectores específicos por las especiales características que se derivan de su régimen jurídico, así como de la propia actividad que desempeñan, lo que justifica sobradamente la inclusión de los mismos en la monografía.

En resumen, nos encontramos ante el primer Manual sobre la Inspección de Consumo que se publica en nuestro país, lo que constituye, sin ningún género de duda, una importante contribución por parte de los profesores REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO a nuestra doctrina jurídica con carácter general, y al Derecho de Consumo con carácter especial.

Javier GUILLÉN CARAMÉS

PÉREZ FERNÁNDEZ, JOSÉ Manuel: *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, 551 páginas.

Los nuevos hábitos del consumidor, pero sobre todo las nuevas formas de distribución comercial que han dirigido aquéllos, han hecho evolucionar el esquema del tradicional «comercio de proximidad», basado en el mero abastecimiento de la población, hacia el actual panorama comercial, en el que las grandes superficies tienen un papel protagonista, debido no sólo a la aparición de modernos métodos de gestión y variadas fórmulas comerciales, sino muy especialmente al duro enfrentamiento que mantienen con los sectores que ven representados sus intereses en el pequeño y mediano comercio.

Ante la escasez de trabajos doctrinales que se ocupen de materia tan actual y controvertida como es la renovación del sector comercial, y en concreto la aparición de las grandes superficies, resulta imposible no destacar la oportunidad de la presente obra, consecuencia de una completa y sistemática investigación que, sin reducir su objeto al mero estudio del régimen jurídico de la autorización comercial, ofrece, tras un

exhaustivo recorrido por la legislación comparada y autonómica, una visión global de los aspectos jurídicamente implicados.

La implantación o localización de las grandes superficies y su técnica autorizatoria se sitúan en el origen de la conocida expresión «urbanismo comercial» que, junto al principio de *libertad de empresa*, titula la presente obra, y que esconde tras de sí un complejo análisis de una cuestión difícil de delimitar, por lo impreciso de sus contornos y lo variopinto de la problemática que genera: no olvidemos que, además del aspecto estrictamente distributivo, de fuerte impronta económica, el comercio ha estado tradicionalmente ligado a la estructuración de la ciudad, a la configuración de lo urbano, pues la ubicación de sus establecimientos se ha manifestado siempre como criterio garantizador del éxito de las experiencias comerciales. Es por ello que el fenómeno urbanístico, implicado en el desarrollo y progreso de la actividad comercial, ha acrecentado su presencia, especialmente, en los últimos tiempos en que las nuevas formas de distribución han multiplicado geométricamente los problemas urbanísticos: localización periférica de las grandes superficies, áreas de estacionamiento insuficientes, saturación de las vías de acceso, ausencia de integración en el entorno...

La mencionada expresión «urbanismo comercial», tomada del Derecho francés, donde surge para tratar los problemas derivados de la aparición de las grandes superficies, fue rápidamente adoptada por el resto de ordenamientos jurídicos vecinos —incluyendo entre ellos, aunque tardíamente, el nuestro—, si bien de manera imprecisa, como suele ocurrir cada vez que se acude al Derecho Comparado para paliar los males del propio. El que bajo tal denominación común se abarquen diferentes regulaciones jurídicas, diversas técnicas o mecanismos de autorización de la implantación de los equipamientos comerciales, e incluso distintas fórmulas o tipologías comerciales, es la razón principal, aunque no la única, que conduce al Profesor PÉREZ FERNÁNDEZ a sugerir, ya en el primer capítulo, la expresión *orde-*

nación espacial de la actividad comercial como precisión al término francés, en cuanto género que englobe una planificación integral de la actividad comercial y una ordenación total del conjunto de instrumentos tendentes al desarrollo del sector con el objeto de satisfacer las necesidades del consumidor. Tal propuesta no aboca, necesariamente, a la desaparición del término inicialmente empleado para cohesionar los aspectos urbanísticos con los del comercio interior, pero sí a una reinterpretación del mismo que retome las consideraciones y previsiones urbanísticas olvidadas en beneficio de las estrictamente comerciales que han terminado por adueñarse del concepto; de esta manera, el *urbanismo comercial*, como parte integrante de la *ordenación espacial de la actividad comercial*, quedaría centrado en las necesidades que de planeamiento urbanístico tiene la actividad comercial.

Las tensiones entre comercio tradicional y grandes superficies, sin olvidar la creciente presencia y participación de las asociaciones de consumidores, han provocado, finalmente, la intervención de los poderes públicos como mediadores (subjectivos) de un conflicto que cada vez se hallaba más lejos de encontrar soluciones razonables y pacíficas; tal intervención, actuable por todas las Administraciones, especialmente por la autonómica —sin olvido de la municipal—, es cuestión compleja de cuyo esclarecimiento se ocupa el capítulo referente al *marco constitucional de la ordenación espacial*, donde se examinan tanto los títulos habilitadores de las respectivas competencias como los principios orientadores de tal intervención. A este respecto, debe notarse, primeramente, que el título *comercio interior*, mencionado únicamente en el marco de la defensa de los consumidores y usuarios del artículo 51.3 CE, se revela como un título competencial residual, instrumental y, en definitiva, insuficiente en cuanto único delimitador de las posibles actuaciones en materia comercial, y ello por dos motivos principales: en primer lugar, por tratarse de un título competencial modulado o autolimitado por el respeto debido a otros varios, como son «las bases y ordenación de la actividad econó-

mica general», «la política monetaria del Estado» o «la ordenación general de la economía», y, en segundo lugar, por el recurso sistemático a otros títulos diferentes y complementarios del de comercio interior, como el «fomento del desarrollo económico regional» y «la ordenación del territorio y urbanismo», que junto al de «ferias y mercados» fueron utilizados ya con anterioridad a la promulgación de la LOCM por aquellas CC.AA. que, como Aragón o Castilla y León, no tenían competencia exclusiva en la materia, lo que, en principio, les impedía abordar la regulación del control de la implantación de los establecimientos comerciales. Teniendo en cuenta que nuestra Constitución enmarca nuestro sistema en una Economía Social de Mercado, este capítulo no podía cerrarse sin un estudio pausado de los principios que han de presidir la intervención de los poderes públicos en este sector: así, los contenidos del principio de la libertad de empresa, en su manifestación de libertad de establecimiento, y el de defensa de consumidores y usuarios son objeto de examen por constituir, tal como ha sido ratificado por la jurisprudencia constitucional y la del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, los parámetros a la luz de los cuales deben enjuiciarse los diversos instrumentos arbitrados para ordenar la actividad comercial.

Una vez delimitado el marco constitucional, nos adentramos en la parte más densa del libro, la segunda, donde se analizan los distintos instrumentos que potencialmente pueden contribuir a una efectiva y graduada regulación de la actividad comercial: son, en una primera fase, los de planificación territorial, urbanística y comercial, para finalizar con los que en la actualidad conforman el régimen jurídico de la apertura de los establecimientos comerciales: la licencia municipal de apertura, para los equipamientos comerciales ordinarios, y, añadida a ésta, la autorización administrativa, para los supuestos de instalación de una gran superficie.

Las características excepcionales del gran equipamiento comercial en cuanto factor de estructuración territorial y, en general, los distintos aspectos sobre los

que incide la localización de las grandes superficies, ya citados anteriormente, cuya proyección, hemos visto, desborda el ámbito estrictamente local, facilitan enormemente la tarea de justificar la idoneidad de la ordenación del territorio, como primer instrumento de actuación de los poderes públicos. El esquema defendido por el autor, esto es, que a los Planes o Directrices Generales como definidores primeros del modelo territorial les siga un desarrollo completo de los instrumentos de planificación sectorial comercial, trata de seguir un orden lógico en la definición de la estructura territorial y de evitar, en definitiva, actuaciones aisladas y contradictorias surgidas de la falta de coordinación entre los diferentes escalones de ordenación —territorial, urbanístico y comercial—, cuyo exponente más claro, y habitual, se produce en aquellos supuestos en los que se procede a la instalación inmediata de una gran superficie sin que el planeamiento territorial o urbanístico contenga previsión alguna al respecto. Tales operaciones, concluidas normalmente tras provechosos intercambios entre las partes intervinientes, muestran el efecto más perverso de que sean las leyes económicas de la oferta y la demanda las que decidan aspectos tan en esencia urbanísticos como el emplazamiento o la cuantificación de este tipo de establecimientos, que no es otro que el cierre definitivo a que se ven abocados muchos de ellos tras una apertura masiva e incontrolada.

Todo este fenómeno, cuya explicación reside en la infrautilización de las técnicas de planificación territorial y urbanística, y en el silencio de su normativa sobre la dimensión comercial, constituye el primer obstáculo a remover para proceder a una efectiva ordenación espacial de la actividad comercial, tal como acertadamente señala el Profesor Dr. BOCANEGRA SIERRA en el conciso y clarificador Prólogo al libro que se recensiona, donde se ofrece una visión crítica de la problemática actual del sector comercial, así como de sus principales vías de solución, que pasan principalmente, sin que se pretenda agotar aquí las posibilidades de regulación de las técnicas planificadoras —que por

otra son parte minuciosamente expuestas en el capítulo tercero—, por reconocer a las grandes superficies su condición de sistemas generales en cuanto elementos determinantes de la estructura general del territorio, o por la articulación de una verdadera protección del suelo no urbanizable, de manera que se impidan posteriores actuaciones especulativas ante la ausencia de previsiones urbanísticas vinculantes. Se postula, en fin, un tratamiento específico de la actividad comercial tanto en el planeamiento urbanístico general como en el de desarrollo, carente en la actualidad de cualquier mención a lo comercial que no revista un carácter puramente residual.

El interesante estudio que del planeamiento comercial se expone al finalizar el capítulo responde a la copiosa inclusión de criterios comerciales por parte del legislador sectorial en planes errónea y frecuentemente calificados de urbanísticos —caso del Plan Especial Alimentario de Barcelona (PECAB)—, cuyos contenidos responden a objetivos de talante estrictamente comercial, por referirse, en su práctica totalidad, a fines de modernización y reestructuración del sector de la distribución o al aumento de la productividad, muy alejados, por tanto, del ámbito propio de la planificación urbanística. Esta constatación es la que ha motivado en el autor el tratamiento individualizado del planeamiento comercial como un instrumento más de regulación de la actividad comercial en cuanto superador de las limitaciones que la propia naturaleza del planeamiento urbanístico manifiesta al abordar aspectos referibles a la distribución comercial, si bien a utilizar ambos de una manera articulada, por dar respuesta a necesidades distintas pero complementarias en la adecuación del ejercicio de la libertad de empresa a las necesidades del consumo.

El último de los instrumentos empleados en la ordenación espacial de la actividad comercial es la autorización administrativa, de la que se ocupa el capítulo cuarto, relativo al *régimen jurídico de ordenación e implantación de los establecimientos comerciales*, iniciado con un estudio del papel de la licencia muni-

cipal en el ámbito comercial, como instrumento jurídico encargado de controlar la legalidad en la apertura de los establecimientos comerciales ordinarios. Sobre la licencia municipal de apertura basta señalar aquí, antes de abordar el estudio del régimen de la autorización administrativa, que la legislación sectorial comercial únicamente aporta dos precisiones diferenciadas de las del régimen general; la primera referida al *objeto* de la licencia municipal de apertura en el campo de la actividad comercial —que se concreta mediante las definiciones legales de «establecimiento comercial» y de «actividad comercial»—, y la adición, en segundo lugar, de *criterios comerciales* a los ya tradicionales de urbanismo, seguridad, salubridad, y procedentes de la legislación local, que el órgano competente ha de verificar para proceder a su otorgamiento.

La autorización administrativa, en cuanto técnica mayoritariamente encargada —a veces única— de la regulación de la apertura de las grandes superficies, constituye el último grado de ordenación de la actividad comercial, en la que ha centrado su interés el legislador estatal. Aunque la autorización administrativa debiera funcionar como instrumento operativo de las sucesivas técnicas de regulación empleadas con anterioridad a ella, es decir, como simple mecanismo de ejecución de las previsiones contenidas en la ordenación territorial, planificación urbanística y comercial, continuando no sólo el esquema trazado por el Profesor PÉREZ FERNÁNDEZ a lo largo de toda la obra, sino también el proceso lógico de concreción que toda ordenación debe seguir para manifestarse completa y acabada, lo cierto es que el legislador —estatal y autonómico—, siguiendo la pauta marcada por el resto de las legislaciones europeas, ha optado por utilizar dicho instrumento como controlador directo, previo y aislado de las consideraciones contenidas en dichas técnicas, vaciando así de sentido las oportunas previsiones que pudieran llegar a albergar los instrumentos de planificación citados. Esta reflexión es un primer apunte de la complejidad jurídica que en sí contiene la técnica de la doble autorización, exhaustivamente analizada en esta última parte,

y de la que quisiera citar, al menos, un aspecto que considero especialmente dificultoso: el de la delimitación del que sea su campo de aplicación. Para que el mecanismo de autorización entre en funcionamiento, no basta con proceder a la apertura de cualquier tipo de equipamiento comercial, sino que ha de tratarse de la apertura, ampliación o modificación de un establecimiento comercial de venta al por menor, con una superficie de determinada entidad. Esta definición *básica*, que puede verse alterada por aquellas CC.AA. con competencia normativa en la materia, tiene la dificultad del deslinde que al tratar cada parte del concepto debe efectuarse frente a aquellas situadas en un plano más o menos próximo, con el objeto sea de incluirlas o excluirlas del régimen jurídico de las grandes superficies. Esto ha provocado la definición pormenorizada de diversas nociones: venta al por mayor, actividades de prestación de servicios finales, supuestos de reapertura, transformación, nueva construcción, operaciones de traslado, etc., de entre las que sobresale, por su conflictividad, la cuestión de la cuantificación de la *superficie mínima*, que, compuesta por varios parámetros de medición (superficie total edificada, la superficie de venta o la proporción que *mantiene* respecto de la población existente en el espacio donde se va a ubicar el establecimiento comercial), ha supuesto la aparición de nuevas definiciones legales —caso de los «conjuntos comerciales» o de los «equipamientos comerciales colectivos»—, en un intento de frenar las abundantes prácticas fraudulentas consistentes en reunir varios establecimientos que individualmente no superaban tales mínimos.

La insistencia sobre la cuestión de las definiciones legales tiene su razón en que constituyen un claro exponente del mal que aqueja y caracteriza al conjunto de la legislación sectorial comercial: el de su extrema ambigüedad, lo que dificulta enormemente el control sobre la decisión de la Administración competente para conceder o denegar la autorización administrativa como consecuencia del amplio margen de discrecionalidad —discrecionalidad técnica, según el TC— que obra en su poder. La solución a esta cuestión, y a otras muchas, se centra en

la reducción de tales márgenes de discrecionalidad, que han de corregirse, obviamente, mediante la concreción de los criterios decisores del otorgamiento, pero muy significativamente por la inclusión de previsiones en planes urbanísticos y comerciales que en una actuación coordinada permitan alcanzar una efectiva ordenación espacial de la actividad comercial, objetivo primero y último que ha llevado al autor a emprender la investigación que ahora se publica. La lectura en profundidad de las diversas cuestiones tratadas en el libro, de las cuales sólo han sido apuntadas una mínima pero significativa parte, llevará al lector a constatar el mérito del presente trabajo, de imprescindible consulta para todos aquellos estudiosos de la materia.

María José BOBES SÁNCHEZ
Seminario de Derecho Administrativo
de la Universidad de Oviedo

SANZ RUBIALES, I.: *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997, 281 págs.

1. «No resulta exagerada la afirmación de que la contaminación de las aguas subterráneas es uno de los problemas más serios, quizá el más grave de todos, que tiene planteados la gestión de los recursos hídricos en cualquier país desarrollado» (pág. 13). Esta frase, escrita en el pórtico del Capítulo I, sitúa al lector inmediatamente en el submundo de los acuíferos subterráneos y de su contaminación; tema que SANZ RUBIALES conoce perfectamente desde el punto de vista técnico.

Este conocimiento y el «afecto» del autor por las aguas subterráneas posiblemente hayan facilitado la elaboración de un excelente libro. Teniendo que destacar ahora sus notas más sobresalientes, sin duda, me inclinaría por el rigor y la profundidad de su análisis y a la vez la facilidad para introducir al profano en una compleja temática. En este sentido, la obra resulta muy divulgativa. El lector aprende cuáles son las formas de conta-

minación y las clases de vertidos, cuál es el estado de los acuíferos españoles, por qué su contaminación requiere un tratamiento jurídico diverso de la de las aguas superficiales, etc. Pero, por encima de esto, se aprende mucho Derecho administrativo medioambiental.

Y es que no nos encontramos ante una obra descriptiva, como se aprecia tras una breve hojeada al índice. *Los vertidos en aguas subterráneas* tiene tres partes. La primera sitúa al lector en la problemática medioambiental de las aguas subterráneas, hace un rastreo exhaustivo por la normativa comunitaria y nacional aplicable y clarifica la distribución de competencias entre las Administraciones territoriales; la segunda parte estudia pormenorizadamente el régimen de los vertidos en aguas subterráneas a partir de una lectura jurídico-administrativa de los principios de prevención, contaminador-pagador y de corrección; la tercera y última parte afronta la contaminación de origen agrícola. Las tres últimas páginas contienen una apretada síntesis de las conclusiones del trabajo de investigación.

2. La doctrina ha ensayado distintos intentos de calificación de los vertidos situándolos entre los usos comunes especiales, entre los usos anormales o incluso entre los privativos. SANZ RUBIALES alcanza una conclusión original: según la explicación del Reglamento de Bienes, los vertidos no siempre encajan en uno de estos tres tipos de usos. La razón es que su intensidad o peligrosidad o su potencial de exclusión de otros usos no puede determinarse *a priori*; no todos los vertidos tienen la misma carga contaminante ni todos los cursos de agua el mismo poder depurador-autorregenerador. El autor señala que la mayor parte de los vertidos se disuelven en las aguas de retorno de los usuarios industriales, agrícolas o domésticos, y conforman simplemente la última fase —la última actividad— de este otro uso. Esta calificación le lleva a concluir que *de lege ferenda* «el régimen jurídico de los vertidos de aguas residuales debería simplificarse subsumiéndolo en la regulación de las concesiones para el aprovechamiento consuntivo de las aguas» (pág.

43). Derivar las autorizaciones de vertidos de aguas residuales a las cláusulas accesorias de las concesiones de usos privativos puede ser una buena solución. Pero no es suficiente.

El propio autor reconoce que esta propuesta carece de validez para los vertidos como usos autónomos (aquellos vertidos que se realicen directa o indirectamente al dominio público hidráulico sin estar diluidos en los caudales previamente concedidos). Es decir, al final renuncia a dar una única respuesta a la calificación de los vertidos.

Por otra parte, cualquiera puede preguntarse qué es lo que se gana con la comprensión de los vertidos como última fase del aprovechamiento privativo de las aguas. Y es que se está planteando un problema un tanto ficticio dado que, en aplicación del artículo 73 de la Ley 30/1992, no existiría ningún inconveniente jurídico en solicitar la acumulación de los procedimientos de solicitud de concesión y de autorización de vertidos.

A mi juicio, puestos a afrontar el tema de las residuales cabría añadir que el control de su calidad debe conectarse —y más aún en un país árido como el nuestro— al fomento de su reutilización. Como ha indicado MARTÍN MATEO («Situación actual y perspectivas futuras de la reutilización de aguas residuales como una fuente de recursos hidráulicos», en *Ingeniería del Agua*, vol. 3 de 1996), esto sólo puede hacerse mediante la distribución de los costes de la depuración entre el primer usuario y los usuarios sucesivos. Desde esta perspectiva, la distinción que resulta de la propuesta de SANZ RUBIALES —vertidos de aguas residuales y otros— podría aprovecharse para poner de relieve que las aguas residuales deben aspirar a convertirse, antes que en la última fase del consumo de las aguas, en una forma privada de producción de éstas.

3. La segunda parte se articula básicamente en torno a tres pares de conceptos: principio de prevención-autorización, principio de «quien contamina paga»-sanción y principio de corrección-indemnización.

El régimen autorizatorio es el que mejor se adapta al principio de prevención,

pues permite sujetar las actividades potencialmente contaminantes a una autorización administrativa previa —y de funcionamiento— en la que se tratará de minimizar el impacto negativo del vertido (y, en su caso, de prohibirlo). Si descendemos, con SANZ RUBIALES, al Derecho positivo, la configuración del régimen de los vertidos resulta, sin embargo, demasiado ambiciosa por la amplitud y la indefinición del supuesto legal de hecho: el artículo 92 LAg sujeta a autorización cualquier «*actividad susceptible de provocar la contaminación o la degradación del dominio público hidráulico*». Con mucho acierto, SANZ RUBIALES destaca que el concepto jurídico indeterminado del tenor legal genera una tremenda inseguridad jurídica, pues deja en manos de los administrados la apreciación de si su vertido es susceptible de provocar la contaminación y, por tanto, solicitar o no la autorización.

El segundo escalón de problemas deriva de la prohibición del artículo 94 LAg de realizar vertidos contaminantes a las aguas subterráneas o acuíferos («*cuando el vertido pueda dar lugar a la infiltración o almacenamiento de sustancias susceptibles de contaminar los acuíferos o las aguas subterráneas, sólo podrá autorizarse si el estudio hidrogeológico demostrase su inocuidad*»). ¿Cómo debe interpretarse esta prohibición? Nos explica el autor que el RDPH ofrece alguna pista al administrador, aunque para ello haya tenido que apartarse de los términos de la Ley de Aguas. El artículo 257 RDPH prohíbe radicalmente los vertidos a los acuíferos de las sustancias de la lista negra (Relación I del Anexo a su Título III) y sujeta a autorización exclusivamente el vertido de sustancias de la lista gris (Relación II de este mismo Anexo). En este sentido, la regulación reglamentaria contiene una presunción *iuris tantum* de que el vertido de sustancias de la lista gris puede provocar la contaminación (aunque esta presunción puede romperse si el estudio hidrogeológico prueba su inocuidad) y, al tiempo, es esta regulación —y no la legal— la que traspone efectivamente la Directiva 80/68/CEE.

4. Otro aspecto del estudio de SANZ RUBIALES de las autorizaciones digno de

reseñar es que sabe reducir a principios —reglas generales— los siempre aburridos aspectos procedimentales. Esto hace la lectura amena y fructífera. Por otra parte, la preocupación por engranar las competencias de las distintas Administraciones se traduce en soluciones jurídicamente factibles y que pueden acoplarse a la letra de la normativa vigente. Con respecto a los vertidos gestionados por los Organismos de cuenca, el respeto de las competencias autonómicas pasa, a juicio del autor, por introducir en el clausulado de las autorizaciones los condicionantes que señalen las Administraciones autonómicas en los informes *preceptivos y vinculantes* que emitan en el ejercicio de sus competencias de protección del medio ambiente (págs. 130, 153 y 181).

El principio de prevención tiene otras manifestaciones menores como el régimen de los perímetros de protección, de los que el autor realiza el tratamiento posiblemente más completo de los existentes hasta la fecha.

5. El principio «contaminador-pagador», sin duda alguna, es el que tiene una traducción más deficiente en nuestro Derecho. En primer término, como demuestra sobradamente SANZ RUBIALES, porque el canon de vertido (que por la escasez de su cuantía no es disuasorio y es una simple *licencia para contaminar*, pág. 166) no es aplicable a las aguas subterráneas porque en éstas están prohibidos los vertidos contaminantes. En segundo término, porque el diseño del régimen sancionador de la normativa de aguas, que contempla exclusivamente las sanciones pecuniarias, adolece de importantes defectos y en España carecemos de aparato administrativo suficiente para su adecuada aplicación. Y, por último, porque a esto hay que añadir lo que en esta monografía se denominan mecanismos de corrección al principio: las ayudas públicas admitidas por el Derecho comunitario para compaginar este principio con la competitividad de las empresas. Sin duda alguna, estas deficiencias legales tendrán que ser subsanadas tan pronto como sea aprobada la propuesta de Directiva del Consejo de Aguas —Documento COM (97) 49—, que pivota sobre este principio.

6. A propósito del principio de corrección, se analiza el régimen de responsabilidad de quienes cometen alguna de las infracciones tipificadas por el artículo 109 LAg; sólo a los infractores la Administración puede exigir ejecutiva y ejecutoriamente las cantidades precisas para reparar los daños y reponer las cosas a su estado anterior. Pero, más que esto, del principio de corrección me gustaría destacar dos aspectos.

El primero es la regla *salvo iure tertii*, que siempre se ha entendido como exención de responsabilidad de la Administración. Es sabido que su sentido originario, en las concesiones, era consagrar el neutralismo de la Administración en el caso de que aparecieran terceros con un derecho adquirido sobre el mismo objeto de la concesión. También es sabido que ya desde VILLAR PALASÍ (*La eficacia de la concesión y la cláusula sin perjuicio de tercero*, núm. 5 de esta REVISTA, 1951) y años más tarde, con toda rotundidad, desde ALBI (*Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, 1960), pierde este sentido, para convertirse en una cláusula de estilo según la cual el título administrativo —concesión, licencia— no faculta para producir daños a terceros cualesquiera. Pues bien, SANZ RUBIALES llega mucho más lejos: en *Los vertidos...* esta cláusula se convierte en un título de imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración. Si un vertido autorizado produce daños al dominio público, y siempre que no haya incumplimiento del clausulado de la autorización, la responsabilidad no es del administrado, que no ha cometido infracción alguna y que tampoco ha incurrido en responsabilidad civil. En estos supuestos, la responsabilidad del vertido contaminante pasa a la Administración.

El segundo es el considerable esfuerzo que el autor hace para introducir una acción pública en materia de protección de las aguas subterráneas. El razonamiento —impecable— parte del carácter demanial de las aguas subterráneas; continúa con la calificación de los usos comunes como auténticos derechos de los ciudadanos; esto lleva finalmente a reconocer (velada y matizadamente) una acción en manos de cualquiera en

defensa de su derecho de uso común. El único argumento del autor en contra de la admisión de esta acción popular es su inexistencia en el Derecho positivo. A esto cabría añadir que el autor pasa por alto qué derecho de uso común realizamos los ciudadanos sobre las aguas subterráneas. Tal vez se pueda señalar, al respecto, que las aguas subterráneas completan *necesidades de satisfacción pasiva* de todos y cada uno de los ciudadanos (ver D. FREITAS DO AMARAL, *A utilização do domínio público pelos particulares*, Lisboa, 1965). La unidad de ciclo hidrológico, que recibe el artículo 1.2 LAg, lleva a la fácil y rápida conclusión de que son los caudales sumergidos los que, en último término, permiten que el agua corra por los ríos.

7. A la contaminación difusa o areal, que es aquella que se produce sobre una extensa superficie de terreno, dedica SANZ RUBIALES la tercera parte de su monografía. Explica el autor que este tipo de contaminación, provocada por las actividades agropecuarias, no puede combatirse con la autorización de vertidos.

La más temprana intensificación de la agricultura centroeuropea y la mayor gravedad y mejor conocimiento de la contaminación de sus acuíferos han exigido el ensayo de otras técnicas de lucha distintas de la autorizatoria y que consisten, básicamente, en la aprobación de códigos de buenas prácticas agrícolas. En éstos se regulan las actividades productivas, prohibiendo la realización de determinadas prácticas y fomentando el seguimiento de otras.

Es la Directiva de nitratos 91/676/CEE, que recoge estas prácticas, la que puede servir para poner coto al proceso de deterioro de muchos de nuestros acuíferos. El autor desmenuza su contenido, destacando, entre otras cuestiones, la insuficiencia de rango del RD 261/1996, por el que se traspone al Derecho interno esta Directiva. Para hacer esta afirmación, SANZ RUBIALES indica que la Directiva de nitratos permite imponer a los agricultores la adopción de prácticas agrícolas compatibles con el medio ambiente y que se trata, por tanto, de limitaciones de la propiedad y de la libertad de empresa

que, según nuestra Constitución, *sólo por ley* podrían imponerse (art. 53.1 CE).

Como es sabido, el artículo 189 TCE obliga a los Estados a trasponer al Derecho interno las directivas; en modo alguno prejuzga el instrumento normativo de que se sirva cada uno de los Estados miembros. A partir de aquí cabría preguntarse si existe base legal suficiente en nuestro Derecho (es de lamentar que el autor pase por alto el art. 12 LAg, que prohíbe a los propietarios de los fundos supraestantes realizar actividades que puedan poner en peligro la integridad de las aguas) o si, por el contrario, el Derecho comunitario originario —las referencias a la protección medioambiental del art. 130.S del Tratado de la Unión— satisface en esta materia las exigencias de la reserva de ley (sobre la reserva constitucional de ley y el Derecho comunitario, ver J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *¿Qué Unión Europea?*, Papeles de la FAES, Madrid, 1996, pág. 44).

8. Quedan así esbozadas algunas de las cuestiones que plantea la lectura de esta sugerente monografía. Hubiera podido señalar otras, pero considero preferible que el que se acerque a *Los vertidos en aguas subterráneas (Su régimen jurídico)* las descubra por sí mismo. Únicamente, ya para terminar, quiero destacar que nos encontramos ante un libro que reúne virtudes más que sobradas para convertirse en referencia obligada para cualquier aproximación en clave principal al Derecho del medio ambiente.

Isabel CARO-PATÓN
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

TENA PLAZUELO, Vitelio: *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997, 327 págs.

«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» (art. 2 CE).

Bien podría calificarse el precepto transcrito como el eje vertebrador de este interesantísimo libro de Vitelio TENA, que, a la luz de recientes y polémicos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han alcanzado la médula del Estado autonómico, nace ya con una enorme vitalidad. En efecto, la unidad de mercado de la que el libro se ocupa aparece tradicionalmente definida como la concreción de un idealista *principio constitucional de unidad del Estado*, es decir, la unidad de un Estado descentralizado en el que las Comunidades Autónomas asumen determinadas competencias; principio que, en la actual coyuntura política, está siendo objeto de un acalorado debate sin visos de solución. Por eso, aquel ambiguo principio de la unidad de mercado, abusivamente utilizado como coartada para la intervención genérica del Estado en cualquier ámbito económico, estaba necesitado de un estudio detallado que precisara su alcance y contenido. Aunque la propia indefinición en que se encuentra sumido el Estado autonómico hacía difícil la tarea emprendida, creo que el simple hecho de reabrir un debate enquistado y limitado por prejuicios políticos justifica con creces el esfuerzo de Vitelio TENA.

La unidad de mercado en el Estado autonómico tiene su origen en la Tesis doctoral que, bajo la dirección del Catedrático D. JOSÉ BERMEO VERA, fue defendida en la Universidad de Zaragoza, a cuyo Seminario de Derecho Administrativo el autor dedicó intensamente sus primeros años como investigador y profesor universitario. Sería deseable que los frutos de la tarea investigadora (jun solitario trabajo de tantos años!) no se vieran limitados por razones comerciales, pero también es cierto que la investigación, una vez publicada, gana en síntesis y permite desarrollar su finalidad primordial: difundir opiniones, germinar el debate jurídico, algo que, en este caso, resulta muy conveniente por la oportunidad de sus conclusiones. Una lectura atenta sabrá apreciar el peculiar e impecable estilo del autor, capaz de escribir con un rigor jurídico envidiable.

La obra se estructura en dos partes bien diferenciadas y lógicamente concatenadas. La primera de ellas aclara el

significado y el alcance del principio de unidad de mercado. El autor realiza un completo análisis histórico y de Derecho comparado de la unidad *como realidad económica y no como principio jurídico*, en la creencia de que el problema de la unidad económica nacional no puede ser contemplado desde una perspectiva estrictamente normativa o legal, sobre todo porque no existe una declaración positiva que establezca el significado de tal principio o de sus consecuencias.

Frente a la doctrina tradicional, que considera que la unidad de mercado es una plasmación, en el ámbito económico, del principio de unidad del Estado consagrado en el artículo 2 de la Constitución española, Vitelio TENA se atreve a aventurar una interpretación distinta, matizada, que destacaría el hecho clave de que *las bases jurídicas de la unidad nacional no han excluido nunca la existencia de regímenes peculiares en el seno del Estado español*. Según sus propias palabras, «la España invertebrada de ORTEGA sigue siendo una realidad en su versión actualizada y traducida al esquema jurídico organizativo del Estado español». A su juicio, el que bien podría considerarse *mito de la unidad española* no se encuentra avalado por los hechos ni en el plano normativo y, por ende, tiene nulo valor jurídico y argumental. Aquella presunción podrá resistirse en el plano de la sociología o de la ideología, pero nunca cimentar un principio constitucional como el de unidad de mercado, y menos para delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Con este punto de partida, la caracterización jurídica de la unidad de mercado debe buscarse en otro lugar. Pero ¿dónde? ¿Qué hacer ante la ausencia de declaración constitucional de este principio? Para Vitelio TENA, estamos ante un *concepto funcional y dinámico*: existirá unidad de mercado cuando sea posible y real la libre circulación de los factores productivos, posición que le aboca a la necesidad de definir las condiciones para que dicha circulación sea posible. Ello supone considerar, en definitiva, *la unidad de mercado como garantía de la libertad de empresa*, en un enfoque jurídico-subjetivo e institucional que perfíle la auténtica dimensión de aquel principio.

De este modo, la libertad de empresa se erige ineludiblemente en una de las bases sobre las que apoyar el concepto funcional de la unidad de mercado que se propone. A través de un repaso detallado al contenido y el valor interpretativo de la Constitución económica, el autor asume una concepción de la libertad de empresa como *valor superior del ordenamiento jurídico español*. Ante todo, el autor aclara que el contenido esencial de la libertad de empresa es imposible desde una perspectiva general y abstracta, porque estamos ante un *concepto jurídico indeterminado* vinculado estrechamente en su referencia a un momento y a un lugar concretos. En segundo término, el hecho de considerar la libertad de empresa como un valor superior hace que las hipotéticas limitaciones con que sea regulado deban ser interpretadas restrictivamente. Destaco especialmente el análisis de la cláusula del artículo 149.1.1.^ª CE, que se presenta como una de las más confusas de todo el sistema competencial y que aparece aquí conectada con la libertad de empresa, en cuanto que permite reconducir este principio a alguna competencia estatal. Vitelio TENA se aparta de la generalizada confusión doctrinal de la unidad de mercado con esta cláusula constitucional y propone una concepción distinta (sin duda polémica) ya que, según él, el artículo 149.1.1.^ª CE «no proyecta sus efectos limitativos sólo sobre el ejercicio competencial que lleven a cabo las Comunidades Autónomas sino que (...) se sitúa como límite genérico para el Estado y para las Comunidades Autónomas».

La segunda parte del libro está íntegramente dedicada a la compleja tarea de determinar *cuál es el orden económico del Estado autonómico*. Puesto que el autor considera que la unidad de mercado no funciona como límite exógeno del sistema de distribución de competencias, el paso necesario era analizar las concretas atribuciones competenciales que sobre materias de índole económica se realizan en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas. Sólo entonces, sobre la base de estos datos jurídicos incontestables, cabrá valorar globalmente el alcance, significación e importancia de la uni-

dad de mercado. La conclusión que se extrae es que la unidad de mercado constituye un *principio de contenido complejo* situado en la cumbre del orden económico constitucional y que cumple una esencial función estructurante del Estado descentralizado. El libro concluye, en definitiva, que *el principio de unidad de mercado no existe como principio autónomo o unidimensional, sino que informa el sistema de distribución competencial y se encuentra ya presente en el mismo*. El citado principio, en contra de lo que doctrina y jurisprudencia hayan podido predicar, carece de cualquier otro contenido al margen del normal reparto de competencias, sin que tenga sentido identificarlo con otras reglas de cierre del sistema.

Vitelio TENA considera, ante todo, que el mantenimiento de la unidad económica del mercado nacional es una tarea que corresponde a ambas instancias (estatal y autonómica) o, desde la otra cara de la moneda, una realidad que puede ser puesta en peligro por la acción de cualquiera de ellas. A su juicio, la unidad estatal del artículo 2 CE no es la unidad propia de un Estado unitario, sino la de un Estado profundamente descentralizado. El autor centra su indagación, por un lado, en las modalidades de expresión de la libre circulación de los factores productivos (*elemento objetivo de la unidad económica*) y, por otro, en el contenido del principio de unidad de mercado a través de un análisis del sistema competencial (*perspectiva jurídico-subjetiva*).

El *elemento objetivo* conduce a analizar qué actuaciones autonómicas tienen como resultado la quiebra de la unidad del mercado nacional, para lo que se sirve de la experiencia del Derecho comunitario, si bien para confirmar que no resulta trasladable a nuestro país. Desde la segunda *perspectiva jurídico-subjetiva*, la unidad de mercado implica la existencia de una legislación básica que corresponde al Estado, completada con diversas competencias estatales para la dirección de la política económica y para el fomento del desarrollo económico, así como con las competencias autonómicas que deben ser actuadas respetando el marco competencial estatal.

En este punto, Vitelio TENA critica duramente la abusiva y expansiva interpre-

tación que el legislador estatal y el Tribunal Constitucional han otorgado a la «ordenación general de la economía», pretendido título estatal que ahoga las posibilidades constitucionales de intervención económica de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, el autor pone también de manifiesto, críticamente, que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas han utilizado todas las posibilidades y garantías que ofrece el ordenamiento jurídico para el desarrollo de sus respectivas competencias económicas, es decir, para satisfacer los principios constitucionales que instauren la pluralidad, la participación y la descentralización territorial.

El libro saca a la palestra de la actualidad jurídica temas de debate tan interesantes como el futuro del Tribunal Constitucional en la construcción del sistema constitucional de competencias, la falta de definición del Senado como Cámara representativa autonómica, la inactividad de las Comunidades Autónomas ante la necesaria redefinición del Estado autonómico o la utilización instrumental de la historia para la elaboración jurídica. En definitiva, y a la vista de la «invertebración» en que sigue sumido nuestro Estado de las Autonomías, nada más cabe decir sobre la oportunidad y acierto del trabajo de Vitelio TENA, cuyo respetuoso pero a la vez crítico esfuerzo por depurar el complejo principio de la unidad de mercado suscitará, sin duda, una fructífera reflexión en los lectores interesados.

Elisa MOREU CARBONELL
Universidad de Zaragoza

VV.AA.: *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Ed. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1997, 438 págs.

La reforma de la llamada tradicionalmente Administración periférica del Estado, ahora Administración territorial del Estado, está de actualidad entre nosotros debido a la confluencia de dos

circunstancias esenciales aunque de naturaleza distinta. La primera de ellas, de más difícil acotamiento temporal pero muy importante, es el continuo proceso de traspaso de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas en cumplimiento de los imperativos constitucionales y al hilo de las reivindicaciones que éstas llevan a cabo para el incremento de su caudal competencial. Y la segunda, de más fácil precisión temporal, aunque de menor calado político y administrativo, es la aprobación, publicación y entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con sus consiguientes normas de aplicación y desarrollo.

Estas dos realidades, junto a otras que no hace falta explicitar, explican y justifican la actualidad del tema objeto del libro a que nos vamos a dedicar en las presentes líneas, y que tiene su origen en unas jornadas de debate organizadas por el Institut d'Estudis Autònoms de Barcelona los días 24 y 25 de octubre de 1996 para analizar la problemática que gira en torno a la puesta al día de las estructuras periféricas del Estado.

La propia naturaleza de las jornadas citadas condiciona la estructura y metodología del libro que comentamos. En su primera parte se contiene el Informe de Trabajo, presentado por Joaquín TORNOS MAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, bajo el rótulo «La reforma de la Administración periférica del Estado», y en el que el autor recuerda la necesidad de reflexionar acerca de dicha reforma teniendo en cuenta tanto el camino ya recorrido como el que aún queda por recorrer. A su juicio, y de ahí la sistemática que sigue en su exposición, la concreción de las denominadas competencias ejecutivas que se atribuyen a cada nivel organizativo es «una cuestión previa y condicionante de la reordenación de los respectivos aparatos administrativos», por lo que es preciso adentrarse en profundidad en el examen de dichas competencias ejecutivas delimitando sus tipos y clases, así como las técnicas para su aplicación. Sólo a par-

tir de estas consideraciones, señala TORNOS MAS, es posible plantear y valorar la reforma de la Administración del Estado en sus diversas ramificaciones territoriales y que ha tenido plasmaciones legales muy diversas hasta llegar a los dos proyectos de la LOFAGE, el de 1995 (no realizado) y el de 1996 (cristalizado en la Ley arriba citada).

La visión expuesta, referida a España, se completa en la primera parte del libro con la exposición del mismo problema en otros Estados compuestos y que responden a modelos diferentes. Así, Hans-Peter SCHNEIDER y Klaus SEIDEL, con relación a Alemania, hablan de la «Administración en el Estado Federal»; Peter PERNTHALER y Gert SCHERNTHANNER estudian «Las competencias de ejecución de los *Länder* austriacos»; Larry KRAMER expone «El federalismo al estilo americano»; y, finalmente, Thomas FLEINER y Jeanne PRODOLLIET abordan «La ejecución en Suiza». Cada uno de los autores citados desarrolla, desde la óptica del respectivo Estado, el problema que nos ocupa destacando aquellos aspectos que resaltan por su especificidad y singularidad.

La primera parte se cierra con unos anexos que incluyen el proyecto de Ley LOFAGE, de octubre de 1995, presentado por el Grupo Parlamentario Socialista; el texto de la Ley 6/1997, de 14 de abril, ya citada; el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de los Subdelegados del Gobierno y Directores insulares de la Administración General del Estado, y bibliografía relativa al tema. Conviene, no obstante, añadir que la LOFAGE ha sido posteriormente desarrollada por dos nuevas disposiciones como son el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno, y la Orden de 7 de noviembre de 1997 que desarrolla el Real Decreto acabado de citar, sin olvidar el Real Decreto 1329/1997, de 1 de agosto, de modificación parcial de los Reales Decretos 1892/1996 y 1885/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Interior, aprobado como consecuencia del cambio de adscripción orgánica de las Delegaciones

del Gobierno desde el Ministerio últimamente citado al de Administraciones Públicas.

La segunda parte del libro contiene los textos de las ponencias y debates debidamente agrupados. El primer bloque, sobre las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas, reproduce las aportaciones de Enric ARGULLOL MURGADAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, sobre «Las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas»; de José Manuel CASTELLS ARTECHE, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco, sobre «Nuevos planteamientos respecto del reparto de competencias ejecutivas entre el Estado, Comunidades Autónomas y las Entidades Locales»; de don Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, sobre «Las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas: reparto de competencias ejecutivas y reforma de la Administración periférica del Estado», y de José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, sobre «Ejecución autonómica y supervisión estatal. Una reflexión», seguidas del texto del debate entre los asistentes. El segundo bloque, en torno a «La simplificación de la Administración periférica estatal: Técnicas para avanzar en el proceso y medios de supervisión y coordinación», incluye las aportaciones de Enoch ALBERTÍ ROVIRA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, sobre «La reforma de la Administración periférica: técnicas orgánicas, relacionadas y competencias»; de Tomás FONT I LLOVET, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, sobre «La simplificación de la Administración periférica estatal: técnicas para avanzar en el proceso y medios de supervisión», y de Luis ORTEGA ALVAREZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, sobre «La simplificación de la Administración periférica estatal: Técnicas para avanzar en el proceso y medios de

supervisión y coordinación», seguidas asimismo del oportuno coloquio entre los participantes. Y el tercero y último bloque, acerca de «La organización administrativa del Estado en las Comunidades Autónomas», recoge las aportaciones de Joaquín FERRET JACAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, sobre «La reforma de la Administración periférica», y de José Ramón PARADA VÁZQUEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Educación a Distancia, sobre «La reforma de la Administración periférica del Estado», completadas con las sugerencias e ideas de los asistentes.

El problema de la adaptación a los nuevos tiempos de los órganos territoriales del Estado queda, pues, reflejado en el presente libro, que no pretende ser más que un foro de discusión y diálogo en torno a este importante problema nacional. La LOFAGE, con su propia normativa y la que al amparo de ésta se ha dictado posteriormente, inaugura en nuestro país una etapa cuyo futuro, en cuanto a la definitiva consolidación de las medidas reformadoras se refiere, se nos presenta incierto e inseguro. Hay una lógica interferencia de cuestiones tales como la implantación de la llamada Administración única o común, el papel a desempeñar por las Corporaciones Locales, la diferenciación entre los llamados servicios integrados y no integrados, la asunción de competencias en la materia por parte del Ministerio de Administraciones Públicas a costa de las atribuidas tradicionalmente al de Interior, la doble presencia en las provincias de estructuras periféricas estatales y autonómicas, la consolidación o no de la figura del Delegado del Gobierno como clave de todo el sistema arbitrado por la LOFAGE, etc., que habrán de ser resueltas con tacto y prudencia política si no queremos que este tipo de reformas organizativas y estructurales se acabe quedando, una vez más, en el papel sin incidir, con espíritu profundamente renovador, en la realidad de los hechos que están llamados a cambiar.

Vicente M.º GONZÁLEZ-HABA GUIADO

VV.AA. (Tomás FONT I LLOVET, coord.): *Dret Local (ordenances, activitats, serveis públics)*, Ed. Edicions Universitat de Barcelona - Marcial Pons - Servei Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1997.

Hace algunos años, en el régimen jurídico preconstitucional, se había considerado a la Administración local como la cenicienta de la vida política y administrativa del país, en donde la autonomía municipal brillaba por su ausencia. Ese dato objetivo no debe hacernos olvidar la importancia que a lo largo de la Historia ha tenido la Administración local. En el libro que se presenta, Tomás FONT, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona y prestigioso municipalista, nos explica cómo la tradición del municipalismo en Cataluña y su Derecho local forman parte de la misma esencia del Derecho público catalán. Toda la construcción y evolución del sistema de gobierno y de la Administración de los intereses propios de Cataluña ha contado siempre con un elemento configurador esencial que es la ordenación y protección de las libertades locales. Basta recordar —dice Tomás FONT en una preciosa introducción— la apelación constante de nuestros textos históricos afirmando que los pueblos y las villas no podían ser correctamente regidos y gobernados si no era con «moltes franqueses i llibertats», y así ya el *Recognoverunt proceses* otorgado por el Rei Pere el Gran a la ciudad de Barcelona en 1283 estableció el poder de la propia ciudad a gobernarse «como si fos el Princep», como si fuera el mismo gobierno del Estado. Existe, pues, una clara coincidencia entre los momentos históricos en los que se reconoce la libre personalidad de los municipios y la efervescencia, articulación e integración de la autonomía política catalana.

Este cambio de perspectiva en el estudio del papel del Derecho local en Cataluña queda reafirmado en la actualidad, bajo el régimen constitucional de 1978, de cuyas coordenadas —dijo S. MARTÍN REFORTILLO— no se puede prescindir como se hizo en el pasado.

De ese modo, el reconocimiento cons-

titucional de la autonomía local, y la importante jurisprudencia del Tribunal Constitucional nacida a su cobijo, así como la aprobación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, han puesto en la cumbre, nuevamente, al Derecho público de Cataluña. Y ello es así porque los cambios realmente importantes, diríamos nosotros, se producen siempre desde abajo, desde los escalones políticos y administrativos más cercanos al ciudadano.

En ese contexto, y al margen de ciertos problemas que veremos, dos cuestiones capitales quedaban por solventar. Una primera, a nuestro juicio inacabada y cuyo desarrollo desde 1987 ha sido excesivamente politizado, es la definitiva articulación de la organización territorial de Cataluña. Dejando al margen episodios de difícil explicación desde razonamientos jurídicos como la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona, lo cierto es que la figura de la comarca como demarcación territorial característica de Cataluña (art. 5.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), en donde debía expresarse una idea de identidad, de alcance superior al municipio, derivada de circunstancias geográficas, económicas y sociológicas, apenas está funcionando debido, sin duda, a la escasez de competencias y, sobre todo, de medios.

En segundo lugar, y éste es el centro de los estudios que se incluyen en el libro del que hoy damos noticia, hacía falta una norma que concretase la ordenación de la acción administrativa que realizan los entes locales en Cataluña, en materias referidas a las obras públicas, intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos, fomento, establecimiento y gestión de los servicios públicos, es decir, todas aquellas competencias locales que dan sentido a la existencia de la Administración local en sus relaciones con los ciudadanos. Este es el *Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals*, aprobado por Decret 179/1995, de 13 de junio.

La tarea no era fácil pues se trataba de sustituir al venerado *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales* de 17 de junio de 1955, norma avanzada

a su tiempo, en palabras de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y donde por vez primera en el ordenamiento español se impone a la Administración local, en su actividad de intervención en la esfera privada de los ciudadanos, el respeto a los principios de igualdad ante la ley (art. 2), congruencia y proporcionalidad (art. 6.1), intervención mínima y *favor libertatis* (art. 6.2), etc.

El resultado ha sido, sin embargo, bastante satisfactorio. Así se deduce de las más de 700 páginas del libro que hoy recensamos y en donde se analizan de forma exhaustiva y minuciosa las principales cuestiones que se derivan de dicha norma

Un tema previo es necesario señalar. La obra que se presenta no constituye una simple recopilación de trabajos hechos por distintos autores y agrupados en un mismo volumen, sino que, por el contrario, obedece a un estudio minucioso y una puesta en común realizada a lo largo de más de un año, cada dos martes, en el seno del seminario de investigación que el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona lleva a cabo bajo la dirección de los profesores Joaquín TORNOS, el propio Tomás FONT y, últimamente, la profesora Elisenda MALARET. En estas reuniones (en donde muchos de los profesores que pertenecemos al Área de Derecho Administrativo nos hemos formado como juristas y que por ello estaremos eternamente agradecidos) se ha ido fraguando lentamente un hilo conductor del libro.

Los ponentes han expuesto sus estudios y se han debatido los problemas conjuntamente, buscando las soluciones que se consideraban más razonables. El fruto ha sido, por tanto, un libro auténticamente colectivo.

La obra se estructura en tres partes. Una primera en donde el coordinador, Tomás FONT, abre el fuego con una innovadora exposición, en parte ya relatada, de la posición de los entes locales en el Derecho público de Cataluña y los principales retos de futuro. En una segunda parte y bajo el título «Estudios» se hace un repaso de los diferentes capítulos del Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals. Así se analizan: el Reglamento de Obras, Actividades y

Servicios de los Entes Locales de Cataluña y el sistema de fuentes en el régimen local catalán (Joan RECASENS CALVO); la posición de las ordenanzas en el sistema de fuentes (Alfredo GALÁN GALÁN); la iniciativa en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales (Joan BARATA I MIR); la tipología y régimen jurídico de las licencias (Vitelio TENA PIAZUELO); la revocación de las licencias en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios (Julio PONCE SOLÉ); el silencio administrativo en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios: licencias presuntas y comunicación previa (Vicenç AGUADO I CUDOLA); las órdenes individuales de coacción (Agustí CERRILLO MARTÍNEZ); la intervención de los entes locales en el medio ambiente: su regulación en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios (David Cruz SANZ PÉREZ); las subvenciones en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios: una propuesta de regulación municipal (Carmen ALONSO HIGUERA); la potestad sancionadora (Francesc RODRÍGUEZ PONTÓN); ordenación sectorial, autorizaciones reglamentadas y servicio público (Joaquín TORNOS MAS); los consorcios en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios (Pere A. ALSINA GISPERT); los consorcios como administración instrumental mixta (Marta TIMÓN HERRERO); la influencia de los principios comunitarios en los servicios locales y su recepción en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios (Antoni BERENGUER I REGUANT); la incidencia de la figura de los convenios de cooperación interadministrativa en la teoría de las formas de gestión de los servicios públicos (Annabel LLISET I CANELLES); las tarifas de los servicios locales (Joan PERDIGÓ I SOLA).

En ese conjunto de trabajos se destacan una serie de problemas que tiene planteados el mundo local y al mismo tiempo se proponen, en la medida de lo posible, algunas soluciones. En un rápido repaso podríamos destacar los siguientes puntos conflictivos: a) las relaciones entre la ordenanza municipal y las leyes estatales y autonómicas; b) el principio constitucional de reserva legal y el sistema sancionador local; c) el procedimiento de elaboración de las orde-

nanzas locales y la iniciativa de los vecinos en esa tarea, ¿acto político o acto administrativo?; *d)* el tema, no resuelto, de la revocación de autorizaciones; *e)* la aparente novedad que significa la sustitución de las licencias por la simple comunicación, figura introducida de forma excesivamente tímida por el Reglamento de Obras y Servicios de los Entes Locales de Cataluña, limitándola a supuestos menores; *f)* el desfase entre el Reglamento de Obras y Servicios de los Entes Locales de Cataluña y la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; *g)* las distintas clases de autorizaciones y su diferente régimen jurídico, circunstancia que queda bastante clarificada en el Reglamento catalán.

Por último, una tercera parte del libro se dedica a documentación, en donde se incluyen algunas resoluciones jurisprudenciales y una recopilación bibliográfica importantes en el panorama local de Cataluña.

En definitiva, esta publicación constituye sin duda la carta de navegación del Derecho local de Cataluña. Desde ahora y en los años venideros, pocas cosas podrán hacerse sin consultar el *Dret Local* que hoy ve la luz gracias a las Ediciones de la Universitat de Barcelona (en coedición con Marcial Pons y el Servicio de Publicaciones de la Universitat Autònoma de Barcelona), que poco a poco se va abriendo un prestigioso camino en este difícil mundo editorial. Por ese conjunto de cosas, todos debemos felicitarlos.

Joan Manuel TRAYTER

Prof. Titular de Derecho Administrativo
Universitat de Barcelona

VV.AA. (dirección: J. L. PIÑAR MAÑAS y E. BELTRÁN SÁNCHEZ): *Comentarios a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y a la Ley Orgánica complementaria*, Universidad San Pablo-Ed. Civitas, Madrid, 1997, 727 págs.

Constituye siempre motivo de satisfacción y enhorabuena la aparición de obras colectivas que abordan y sistematizan desde una perspectiva multidisci-

plinar un sector de la realidad. Ahora bien, esta alegría debe ser mayor, si cabe, cuando nos encontramos con una obra como la presente, que afronta con la profundidad que lo hace el estudio de la recientemente aprobada legislación sobre comercio minorista, ámbito en el que se manifiesta paradigmáticamente la crisis de la tradicional distinción entre Derecho privado y Derecho público.

En efecto, el libro objeto del presente análisis ofrece un detallado comentario de la Ley 7/1996, de 15 de enero (publicada en el «BOE» núm. 15, de 17-1), de Ordenación del Comercio Minorista, y de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero («BOE» núm. 15, de 17-1), complementaria de la anterior, aprobada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución en relación con el artículo 150.2. Estas normas han venido no sólo a establecer unas reglas de juego en un sector tan fundamental para cualquier economía como es el de la distribución o a regular nuevas fórmulas contractuales, sino que aspiran también a ser la base para la modernización de las estructuras comerciales españolas, contribuyendo a corregir los desequilibrios entre las grandes y las pequeñas empresas comerciales y, sobre todo, al mantenimiento de la libre y leal competencia (Exposición de Motivos de la Ley 7/1996).

Por lo demás, la materia de comercio reviste una notable complejidad competencial, ya que sobre la misma inciden muy diversos títulos, tanto estatales como autonómicos.

Pues bien, en la obra se abordan, en primer lugar, los conceptos básicos y los principios de ejercicio de la actividad comercial. En este sentido, se analiza por Emilio BELTRÁN el concepto de comercio minorista y de establecimiento comercial y se reflexiona en profundidad, por parte de José Luis PIÑAR, sobre la libertad de empresa como garantía institucional y como derecho, y sobre el alcance constitucional y comunitario del fundamental principio de libre circulación de mercancías.

Uno de los problemas que, en la actualidad, más complejidad presenta y mayores debates suscita en materia comercial es el de la instalación de gran-

des establecimientos comerciales. Sobre esta cuestión, en particular acerca de la competencia y de los criterios y procedimientos para la concesión de las licencias de apertura, aparece en el libro un estudio de Juan Manuel TRAYTER.

En relación con la prohibición de ventas al por menor y su regulación, así como sobre las sanciones y otros efectos jurídicos derivados de la infracción a esta prohibición, escribe Juan Ignacio RUIZ PERIS. Acerca también de la oferta comercial, Silvia DÍAZ ALABART comenta la oferta del comerciante, el criterio de la prioridad temporal para contratar y la prohibición de limitar el número de productos adquiridos por cada consumidor. Asimismo, estudia detalladamente el derecho de desistimiento, la forma de los contratos, la garantía y el servicio postventa.

El régimen de los precios es analizado en el libro por Arturo GONZÁLEZ QUINZA, quien comenta la vertiginosa transformación de la década de los ochenta en la materia, el principio de libertad de precios y sus excepciones, así como las ventas con precios reducidos para colectivos especiales, como economatos o cooperativas. Pedro PORTELLANO estudia a su vez la prohibición de la venta con pérdida.

Este último autor analiza el régimen jurídico de los pagos a los proveedores, que constituye una de las piezas centrales de la nueva Ley. En este sentido, los artículos 16 y 17 de la Ley 7/1996 contemplan unas reglas de cómputo de plazos y distintas previsiones en función de que el aplazamiento de pago supere determinado número de días (sesenta o ciento veinte).

De las actividades de promoción de ventas (Título II de la Ley) se ocupan los trabajos de Manuel LOBATO GARCÍA-MIJÁN, Juan Ignacio RUIZ PERIS y Pedro PORTELLANO. Así, el primero de estos autores reflexiona sobre las cuestiones generales relativas a la promoción de ventas, desde su propia definición a la doctrina del fraude de ley, pasando por la información relativa a las ofertas especiales, la publicidad engañosa en las ofertas de productos con prima o con regalo, las ofertas de artículos con reducción de precios, la determinación de los artículos ofertados, las ventas multi-

nivel y las ventas en pirámide. Ignacio RUIZ aborda la regulación legal de la venta en rebajas, con las obligaciones derivadas de la condición de actividad de promoción de ventas, de la venta en rebajas y las sanciones por incumplimiento de la normativa. Analiza también la regulación de la temporada de rebajas y la esencial cuestión de la calidad de los artículos rebajados. Por otra parte, son objeto de estudio las ventas de promoción, la venta de saldos y las ventas en liquidación. En fin, Pedro PORTELLANO analiza las ventas con obsequios, la aplicabilidad del derecho de la competencia desleal, la prohibición de ofertas conjuntas, así como la oferta de venta directa.

El siguiente gran bloque de temas que se afronta en el libro es el referido a las ventas especiales (Título III de la Ley). Así, Emilio BELTRÁN reflexiona sobre las modalidades contractuales que recoge el artículo 36.1 de la Ley y sobre la exclusión de la venta a plazos; Juan Manuel TRAYTER estudia la autorización para el ejercicio de las ventas especiales y la inscripción en el Registro que establezcan las Comunidades Autónomas; Miguel PASQUAU LIANO analiza el complejo régimen jurídico de las ventas a distancia, que ofrece, como señala el autor, «no sólo una protección "externa" (a consumidores, a competidores), sino también una protección interna de los agentes de este sector del comercio minorista, que ha incrementado sus posibilidades de ampliar el volumen de ventas» (pág. 300 de la obra); Fernando GÓMEZ se preocupa de la noción de venta automática y las situaciones reconducibles bajo la definición legal, así como de la recuperación automática del importe introducido en la máquina en el caso de no facilitarse el artículo solicitado y de los sujetos corresponsables frente al comprador, mientras que Juan Manuel TRAYTER analiza los requisitos exigidos para la realización de la actividad comercial de venta automática y las advertencias obligatorias que deberán figurar en la máquina de venta automática; Emilio BELTRÁN y Juan Manuel TRAYTER comentan los preceptos de la Ley referidos a la venta ambulante o no sedentaria, con especial referencia a las

autorizaciones para el ejercicio de la misma; Fernando GÓMEZ estudia el régimen jurídico de las ventas en pública subasta, analizando a tal efecto la noción de contrato de subasta, las obligaciones de las partes en ese contrato, el anuncio de subasta, la descripción como deber y facultad del subastador, la fianza o caución para participar en la subasta, el incumplimiento del adjudicatario, la formalización y entrega de la cosa, y los efectos de la venta en subasta; por último, Juan Ignacio PERIS aborda la regulación legal de la actividad comercial en régimen de franquicia, con especial referencia al registro de franquiciadores que pueden crear las Administraciones estatal y autonómicas y a la obligación de proporcionar información al inversor interesado en su franquicia.

En cuanto al régimen sancionador que establece la Ley 7/1996, es objeto de detallado comentario por parte de Juan Francisco MESTRE DELGADO, quien analiza tanto la atribución de competencias sancionadoras como la prejudicialidad penal, la remisión a los principios de la Ley 30/1992, las clases de infracciones y los tipos de sanciones.

Para completar en su integridad el comentario de la nueva Ley de Ordenación del Comercio Minorista, Miguel PASQUAU, Arturo GONZÁLEZ, Pedro PORTELLANO y Juan Antonio RUIZ analizan las cinco disposiciones adicionales de la Ley, la disposición transitoria única y la disposición derogatoria única. Por su parte, Manuel REBOLLO PUIG reflexiona sobre la disposición final única y la compleja distribución de competencias en la materia comercio interior derivada de la Constitución y de los distintos Estatutos de Autonomía. Asimismo, analiza los preceptos de la Ley 7/1996 dictados en virtud de alguna competencia exclusiva del Estado, las normas básicas de la Ley y los preceptos de valor supletorio.

Por último, en la obra objeto de la presente recensión aparece comentada por Manuel REBOLLO la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, desde su tramitación parlamentaria a la transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, pasando por el análisis del po-

lémico régimen de los horarios comerciales. En este sentido, se estudian en profundidad las competencias estatales y autonómicas sobre horarios comerciales, la virtualidad de la libertad de horarios establecida por el artículo 2 de la Ley 2/1996 y los regímenes general y especiales establecidos por el artículo 3 de la citada norma.

En definitiva, el libro tiene el mérito de adentrarse de lleno en el estudio de varias cuestiones decisivas para nuestros actuales Derechos público y privado, y para las relaciones entre ambos, y contribuirá, como apuntaban los profesores PIÑAR MAÑAS y BELTRÁN SÁNCHEZ en la nota preliminar, a la mejor comprensión y aplicación de la Ley 7/1996. Dada la rigurosidad y seriedad de los trabajos recogidos en este comentario a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, no cabe duda alguna de que este objetivo se ha alcanzado con creces.

José Antonio MORENO MOLINA
 Prof. Titular de Derecho Administrativo
 Universidad de Castilla-La Mancha

VV.AA.: *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos. Comemoración del Cincuenta Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, Monografías de la «Revista Aragonesa de Administración Pública», Zaragoza, 1998, 590 páginas.

I. El pasado 10 de diciembre celebramos el Cincuenta Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que, después de unos largos y complicados debates, fue adoptada en París por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas con el voto afirmativo de cuarenta y ocho Estados y las significativas abstenciones de la URSS, Polonia, Ucrania, Bielorrusia, Yugoslavia, Checoslovaquia, Unión Sudafricana y Arabia Saudí. Profundamente inspirada por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que siglo y medio antes aprobara la

Asamblea constituyente francesa, la exposición de garantías fundamentales que se reconocieron en 1948 tuvo el acierto de incorporar, a lo largo de un total de 30 artículos, los nuevos derechos y libertades que los individuos habían logrado conquistar en los más de ciento cincuenta años transcurridos. Así, entre sus contenidos, junto a la igualdad ante la ley, el respeto a la libertad ajena, la presunción de inocencia o la libertad de pensamiento, que ya figuraban en declaraciones anteriores, se consagraron expresamente ciertos derechos sociales y familiares que desconocieron en su momento los constituyentes franceses, tales como la igualdad del hombre y la mujer (art. 16), el derecho al matrimonio (igualmente art. 16), el derecho a la seguridad y a la asistencia sociales (arts. 22 y 25) o el derecho al trabajo y al correspondiente descanso (art. 24). Abundando en la idea de que la Declaración Universal aspiraba a cubrir aquellas lagunas que las circunstancias económicas y sociales, ayudadas las más de las veces por los regímenes políticos imperantes, habían descubierto sobre el plano garantista de las libertades ciudadanas, se proclamó el derecho de todos los hombres a la educación y a la cultura como requisito indispensable para el ejercicio de sus derechos políticos (arts. 26 y 27), o se condenaron indirectamente los crímenes contra la humanidad cometidos por el régimen nacionalsocialista en Alemania (art. 5). Sin embargo y al lado de sus indiscutibles logros, debemos situar algunos de los principales reparos que, a la altura de 1948, podían privar de eficacia a esos y otros derechos de los enunciados por la ONU.

En efecto, bueno será que recordemos, subrayando un dato al que ya hemos hecho referencia, que la Declaración Universal salió adelante con la abstención de ocho de los Estados miembros de aquella Organización, que no estimaron conveniente votar a favor de un documento que consagraba la legitimidad de la propiedad privada de los medios de producción (es el caso de la entonces Unión Soviética y de otros países del telón de acero), que condenaba sin ambages la segregación racial (practicada, entre

otros, por la Unión Sudafricana) o que desautorizaba la esclavitud (todavía existente, por ejemplo, en Arabia Saudí), entre otros extremos. Esta circunstancia no pasaría de una mera anécdota de no resultar reveladora de una concepción de los derechos humanos como patrimonio de los Estados en lugar de los individuos, que, afortunadamente, hoy, cuando acabamos de conmemorar el Cincuentenario de aquella Declaración, podemos reputar mucho más minoritaria en la escena internacional.

Si tomamos el caso de nuestro país, que, obviamente, por sus circunstancias políticas, no pudo suscribir a mediados de siglo el citado texto, apenas le faltó el tiempo para hacerlo en cuanto inició el proceso de transición democrática en la década de los setenta, y para consagrar la vinculación al mismo de sus poderes públicos en el artículo 10.2 de la Constitución aprobada en 1978. De acuerdo con este precepto, las normas relativas a los derechos y libertades que ha reconocido nuestra Carta Magna se interpretarán de conformidad con la *Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*. Es de justicia, por tanto, advertir que la efemérides del documento gestado en el seno de las Naciones Unidas haya coincidido en el tiempo con los actos de celebración del vigésimo cumpleaños de la Constitución española, a la que los ciudadanos de este país debemos la articulación del sistema último de garantías de los derechos que aquél tuvo a bien enunciar en su momento.

II. Hechas las precisiones cronológicas oportunas, debemos dar cuenta ya de la iniciativa auspiciada por el Consejo de Redacción de la «Revista Aragonesa de Administración Pública» para festejar, como se merecía, el cincuenta aniversario de la mencionada Declaración Universal. Así, aprovechando la línea iniciada hace cuatro años y que parece recobrase ahora con nuevos bríos, la Revista ha editado un número monográfico —el segundo en su todavía corta trayectoria (1)— que se dedica, en pala-

(1) El primero fue publicado en 1994 con el sugestivo título de *Condiciones ins-*

bras de sus coordinadores, a analizar *algunos de los problemas que plantean los derechos humanos de las últimas generaciones, que han venido a sumarse al acervo jurídico y ético de una ciudadanía que aspira, cada vez con más fuerza y medios, a su íntegra realización* (pág. 11). Para llevar a buen puerto este objetivo, se ha contado con la participación de veintidós conocedores de la problemática de tales derechos, que, ya desde el estudio y la investigación universitarias, ya desde su pertenencia a instituciones públicas concernidas con la defensa y la divulgación de aquéllos, han tenido a bien transmitirnos su punto de vista o, lisa y llanamente, relatarnos algunas de sus experiencias directas sobre el particular. El resultado han sido nada más y nada menos que veinte trabajos (dos de ellos colectivos), que los coordinadores han decidido agrupar en seis bloques temáticos distintos, a fin de ofrecer la mínima dosis de coherencia y sistemática que deviene imprescindible en este tipo de obras. Parece, pues, apropiado respetar esta estructura interna a la hora de anotar algunos de sus contenidos principales, aunque se haya escogido aquí un orden distinto para la presentación de los temas.

III. El grupo de colaboraciones que figura recogido en primer lugar nos sitúa ante el escenario internacional de los derechos humanos, *donde caben los interrogantes sobre la paz, el derecho al desarrollo, la protección internacional de los derechos de las minorías o, de forma más concreta, los de los pueblos indígenas* (pág. 12). Ante el gran interrogante de si los hombres tenemos o no derecho a la paz, J. M. ALEMANY BRIZ no duda en contestar afirmativamente tanto desde una óptica colectiva como desde una perspectiva individual. La paz es ese valor universal que pertenece a los pueblos, pero que también forma parte del patrimonio de cada uno de nosotros sin exclusión ni discriminación, y que no

titucionales de una política europea de ordenación del territorio, y en él se recogen las reflexiones de algunos de los más insignes especialistas de esta problemática en el referido ámbito geográfico.

puede identificarse sin más con la mera ausencia de guerra, sino que, hoy más que nunca, reclama la consecución de un Estado en el que la libertad y la justicia estén plenamente aseguradas. Sin embargo, ningún instrumento jurídico de carácter vinculante ha logrado reflejar todavía la concienciación existente en la sociedad civil en torno al derecho a la paz que ostenta la humanidad entera. A lo sumo, por el momento, se ha llegado a redactar en el marco de la UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) un Proyecto de Declaración solemne con el que se pretendía incluir entre sus objetivos la lucha por el reconocimiento del derecho del ser humano a la paz, pero, tras año y medio de discusiones y a pesar de tratarse de un texto modesto, no ha podido ser aprobado en medio de fuertes disensiones y divergencias (2). Y es que, cuando nos encontramos ante un derecho totalizador o integrador, ante la premisa que ha de permitir el disfrute y el reforzamiento de los demás, no es nada fácil alcanzar el consenso mínimo necesario para la adopción de una fórmula convencional que positivice el derecho a la paz. Tal vez, opina el autor, haya que esperar a que madure un tercer Pacto Internacional de los Derechos Humanos (pág. 32). No obstante, resulta irremediable una cierta actitud de rebeldía cuando com-

(2) Tras su fundamentación, la parte dispositiva del Proyecto de Declaración constaba de tres artículos en los que, además de reconocer la paz como derecho inherente a la dignidad de la persona y como deber de todos los pueblos, de todos los seres humanos, de todos los Estados y demás miembros de la comunidad internacional, se proclamaba la importancia de la educación, la ciencia y la comunicación para construir a diario ese derecho. Según hemos señalado en el texto, el proyecto no recibió el visto bueno ni de la vigesimonovena Conferencia General de la UNESCO, celebrada en París del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997, ni de la Conferencia *ad hoc* que, convocada por el Director General, logró reunir en esa misma ciudad a más de 120 expertos entre el 6 y el 9 de marzo de 1998.

paramos el panorama descrito con el que ha presidido la evolución de otro de los derechos de la llamada «tercera generación», el derecho al desarrollo, que, según relata A. CHUECA SANCHO en otro de los trabajos de esta monografía, cuenta ya con una importante retahíla de reconocimientos expresos en textos internacionales, donde se afirma sin duda su *pluridimensionalidad*. Acaso la especial trascendencia que ha adquirido en los últimos años una de sus facetas, la medioambiental, haya permitido que este derecho conociera una evolución espectacular, al punto de acuñarse una nueva terminología para caracterizar a los Estados desarrollados, cual la de democráticos y ecológicos de Derecho (3).

Cierran este primer bloque de estudios dedicados al escenario internacional de los derechos humanos dos trabajos sobre la protección que se dispensa en la actualidad a las minorías (4), cuya aspiración a que sean respetados aquellos elementos que los diferencian del grupo mayoritario se habría visto abocada a la más absoluta frustración de no

(3) Como es bien sabido, desde que el Informe Brundtland, adoptado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, difundiera el concepto de *desarrollo sostenible*, éste ha pasado a representar el objetivo principal de la necesaria armonización entre la economía y la ecología. Pues bien, tras su relanzamiento por la Declaración de Río de 1992, el profesor CHUECA SANCHO conduce a los dos siguientes principios el núcleo jurídico de la sostenibilidad del desarrollo: a saber, la equidad intrageneracional o equidad impregnada de presente y la equidad intergeneracional o equidad impregnada de futuro (pág. 63).

(4) Que el estudio de los derechos reconocidos a las minorías constituya el objeto de dos de las colaboraciones de la presente monografía, aun con las salvedades que sean oportunas a propósito de la inclusión de las poblaciones indígenas (en otro tiempo bautizadas como *minorías étnicas*) en aquel concepto, encuentra su engarce en el reconocimiento contenido en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que de este modo hizo intrascendente la ausencia de mención alguna en la propia Declaración Universal de 1948.

ser por los avances que han realizado algunas organizaciones europeas. En particular, N. FERNÁNDEZ SOLA realiza un exhaustivo repaso de la actividad desplegada por la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, el Consejo de Europa y la Unión Europea, haciendo especial hincapié en las perspectivas que se abren tras la entrada en vigor del Convenio-marco adoptado por el segundo en el año 1994 (5). Si aceptamos como premisa la tesis de la autora según la cual la pertenencia a una minoría es una opción *libre e individual* (pág. 103), F. PALACIOS ROMEO rechaza que puedan asimilarse a aquéllas las poblaciones indígenas, dada su condición de supervivientes de las mayorías que en su momento les colonizaron (6). Así parece haberlo reconocido, por fin, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que, lejos de adoptar una filosofía proteccionista, está plagado de reivindicaciones acerca de los valores, las tradiciones y las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas que, en distinto grado de evolución, han sabido conservar estos pueblos. Con todo, debemos convenir con ambos autores en que cualquier cla-

(5) Ante la escasa adecuación del Convenio de Derechos Humanos de 1950 para subvenir a las reclamaciones de las minorías nacionales, el Convenio-marco que se cita en el texto, y cuya entrada en vigor no se ha producido hasta el 1 de febrero de 1998, deberá servir como punto de referencia obligada de tratados bilaterales y de las distintas legislaciones nacionales, además de constituir un paso decisivo para la formación de la *opinio iuris* europea sobre la materia, que pueda desembocar en la aprobación de reglas de Derecho internacional general (pág. 98).

(6) Las cifras resultan suficientemente elocuentes al respecto. Según un estudio realizado por Naciones Unidas con motivo de la celebración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas en 1993, tienen esta consideración más de 300 millones de personas repartidas por un total de 70 países. En su seno albergan más de 600 idiomas vivos y, en algunos Estados como Guatemala o Perú, llegan a representar el 50% de la población (pág. 129).

se de articulación jurídica resultará insuficiente mientras no se internacionalice el hecho de que asignar protección y *derechos propios a las minorías y a las culturas indígenas* redunde en beneficio de toda la comunidad internacional.

IV. El segundo conjunto de colaboraciones del que queremos dar cuenta a *continuación nos obliga a abandonar la escena internacional para analizar los problemas que plantean algunos derechos prestacionales en el marco del Estado español actual. Es el paso previo que nos permitirá abordar con suficiente conocimiento de causa las peculiaridades que ofrece el ámbito autonómico en el disfrute de tales derechos. Así y tras la necesaria caracterización general, a cargo de A. GARCÉS SANAGUSTÍN, de las peculiaridades que reviste la Administración encargada de ofertar aquellas prestaciones de estricta dimensión social, otros trabajos se han dedicado a precisar la posición jurídica que frente a ella puede adoptar el ciudadano, bien como contribuyente, bien como percceptor de alguna pensión pública, por ejemplo. En ambos casos, las perspectivas de futuro son alentadoras y más esperanzadoras de lo que en un principio cabría pensar. Respecto de la financiación del gasto social en los próximos años, en los que, previsiblemente, veremos agravarse las estadísticas relativas al envejecimiento de la población (7), E. BANDRÉS*

(7) Tan sólo las proyecciones básicas del gasto en pensiones (es decir, excluidas las partidas relativas al gasto sanitario) resultan auténticamente explosivas a partir del año 2025 en casi todos los países europeos. Y es que, circunscritas las cifras al caso de España, hoy por hoy el 90% de las mujeres y el 78% de los hombres alcanzan la edad de sesenta y cinco años, mientras que cuando ellos nacieron sólo llegaban a esa edad menos de la mitad de las mujeres y en torno al 40% de los hombres. A su vez, la tasa de natalidad ha descendido de forma continuada en los últimos treinta años, de forma que en la actualidad se encuentra situada por debajo del nivel de reemplazo: 1,2 hijos por mujer, frente al 2,1 que se considera necesario para que la población total se mantenga constante (págs. 236 y 237).

MOLINÉ concluye que no tiene por qué suponer una carga insostenible para la economía, aun reconociendo que serán *necesarias ciertas correcciones del tipo del retraso en la edad de jubilación, el alargamiento del número de años para el cálculo de la pensión inicial, la reducción de la tasa de reposición pensión/salario, un tratamiento más riguroso de las revalorizaciones anuales, etc.* (pág. 237). En cualquier caso, reconforta saber que el *mantenimiento del sistema de protección social no exige todavía la adopción de medidas drásticas tales como la sustitución del actual modelo de reparto por uno alternativo basado en la capitalización, cuya viabilidad y eficiencia son seriamente cuestionadas por el autor.*

También con optimismo se analizan los logros que nuestro Estado de Derecho ha ido consolidando sobre la esfera del ciudadano-contribuyente —no hay más que pensar, por citar sólo dos ejemplos de cuantos nos recuerdan I. JIMÉNEZ COMPAIRED y J. ALVAREZ MARTINEZ, en que la apelación al derecho a la igualdad dinamitó el sistema de tributación de los grupos familiares previsto en la normativa inicial del IRPF, o en que el Tribunal Constitucional no ha tenido reparos a la hora de estimar comprendida en la órbita del derecho a la intimidad la situación económica del contribuyente (8)—; lo que no es obstáculo para que tanto aquellos autores como A. CAYÓN GALLARDO pongan el acento sobre la necesidad de eliminar algunas de las trabas más frecuentes que siguen dificultando la obtención de plena tutela judicial en el ámbito tributario. No tiene ninguna justificación que, hasta la modificación del artículo 105 LGT en 1997, una buena parte de las notificaciones practicadas por la Administración de los tributos fueran defectuosas, o que ésta siga motivando de manera harto insuficiente determinados actos de gestión, por no hablar de la ausencia de una re-

(8) Véanse así las SSTC 209/1988, de 10 de noviembre, y 45/1989, de 20 de febrero, en el primer caso, o la 110/1984, de 26 de noviembre, y el Auto 230/1984, de 11 de abril, respecto del concepto de «intimidad económica».

gulación adecuada del silencio administrativo en muchos de estos procedimientos o del uso abusivo que en ellos hace el legislador de las presunciones legales, con la limitación que esto supone sobre el derecho a la prueba. En resumidas cuentas, a nadie puede extrañarle que las cuestiones tributarias hayan dado pie a una enorme conflictividad en los últimos años y que los ciudadanos no hayan dudado siquiera en acudir a la vía prevista en la Ley 62/1978, invocando vulneraciones constitucionales, con la misma naturalidad con que interponen el recurso contencioso-administrativo ordinario. Sobre este particular y haciendo una valoración de resultados (ahora que ha sido derogado por la Ley 29/1998) del proceso especial para la protección de los derechos fundamentales que introdujo en el citado orden jurisdiccional aquel texto normativo, F. y C. GARCÍA MATA constatan un uso abusivo con fines ajenos a los que motivaron su instauración, panorama del que quizás traigan causa las restricciones impuestas por la nueva LJ en materia de costas o de suspensión de la ejecución del acto que se estime contrario a algún derecho fundamental.

V. Una vez despejadas algunas incógnitas en torno al estado de salud de ciertos nuevos derechos en los escenarios nacional e internacional y como la normativa concerniente a aquéllos proviene de una pluralidad de instancias, M. CONTRERAS CASADO y M. TERRER BAQUERO reflexionan sobre la labor llevada a cabo por el legislador aragonés para garantizar la efectividad de los mismos en su respectivo ámbito territorial. Así, a juicio del primero, los Parlamentos autonómicos han de ser los protagonistas indiscutibles de los derechos que eventualmente deriven del Capítulo III del Título I de la CE, porque tienen la *obligación de desarrollar los principios rectores* que allí se recogen (pág. 458). Cosa distinta es que no resulte fácil concretar la forma en que pueda hacerse efectiva dicha obligación, al margen del ejercicio por los ciudadanos de la iniciativa legislativa popular o de las denuncias y recomendaciones que efectúen los «defensores del pueblo» autonómicos.

Conectando de este modo con el estudio a cargo de M. TERRER, el balance en concreto de la actuación del Justicia de Aragón en sus diez años de existencia, como garante de los derechos de los ciudadanos, pone de manifiesto la confianza cada vez mayor que éstos depositan en la institución, la diversificación de los asuntos a los que van referidas sus quejas o el incremento en la receptividad institucional a la hora de aceptar las sugerencias en favor de las libertades individuales.

VI. Precisamente los restantes estudios que componen esta monografía hacen relación a algunos de los principios rectores de la política económica y social a los que, en conjunto, se había referido M. CONTRERAS, y en particular concierne con el mandato dirigido a los poderes públicos de proteger el entorno más o menos inmediato en el que se desenvuelve la vida del hombre en relación (la familia, la ciudad o el medio ambiente genéricamente considerado), de prestar la debida asistencia a los hijos o, en puridad, a toda la infancia, así como de promover la ciencia y la investigación científico-técnica en beneficio del interés general.

Básicamente, dentro del primer apartado (el de los estudios concernientes a los principios enunciados en los arts. 39, 40 y 45 CE), podemos englobar las colaboraciones de M. C. SANROMÁN GIL, S. RAMAZANI, R. SALANOVA ALCALDE y L. POMED SÁNCHEZ. La primera autora circunscribe sus reflexiones al cambio que ha experimentado uno de los pilares de la familia, la mujer, en los últimos decenios y a la legitimidad, no sólo jurídica sino también social, de las medidas encaminadas a discriminarla positivamente frente al hombre, siquiera con carácter temporal, para conseguir su equiparación de hecho en el más breve plazo posible. Por extraño que pueda parecer, sobre el desarrollo completo de la personalidad tanto de la mujer como de los demás miembros del núcleo familiar incide también el trabajo de R. SALANOVA, y digo que acaso sorprenda porque su título alude a una problemática en principio diversa, cual la de un hipotético derecho a la ciudad. Pues bien,

aunque el autor se cuida mucho de examinar, como no podía ser de otro modo, las dificultades para acceder a una vivienda en condiciones (*digna y adecuada*, en la popularizada expresión constitucional), o la evolución que ha experimentado la función de ordenación urbanística al socaire de los cambios legislativos y de algún pronunciamiento destacado del máximo intérprete de nuestra Constitución (9), nos ofrece ante todo una visión de la ciudad en la que los niños callejean sin peligro, los disminuidos y discapacitados no sufren la *barrera* de la inaccesibilidad, donde no se recurre a la segregación espacial para orillar a determinados colectivos, sino en la que, por el contrario, la regeneración de infraestructuras, las inversiones públicas o las transformaciones urbanísticas se ponen al servicio de la integración y el progreso de todos cuantos la habitan. Si convenimos en que la ciudad ideal sería aquella en la que sus individuos se ayudaran para obtener la felicidad, avancemos, propone el autor, *hacia un marco de convivencia que facilite la vida a las personas y les permita ejercitar plenamente sus derechos básicos* (pág. 531). Entre éstos, llama especialmente la atención el relativo al disfrute de un medio ambiente adecuado que, según las últimas y más avanzadas aportaciones doctrinales (10), excede su con-

figuración tradicional como principio rector de la política social y económica para pasar a ser reputado, entre otros por L. POMED SÁNCHEZ en la obra que comentamos, un auténtico derecho subjetivo oponible *erga omnes*, y en el que primaría el elemento interno o de señoría sobre el elemento externo o de pretensión propio de los derechos subjetivos de obligación (pág. 583). Además, en la medida en que nos encontramos ante un bien de toda la humanidad, el derecho al medio ambiente pertenece a aquella categoría de los que resultan indiferentes a la nacionalidad de quienes pretenden hacerlos valer ante los Tribunales, y por tanto es esgrimible ante ellos por los extranjeros, como nos recuerda S. RAMAZANI (pág. 194).

VII. Entrando en el análisis de las políticas públicas que, al objeto de atender el mandato contenido en el art. 39 CE, persiguen que se dispense una protección integral a la infancia, se sitúan los trabajos correspondientes a F. GARCÍA VICENTE y T. PICONTO NOVALES, quienes efectúan un concienzudo repaso del estado de reconocimiento práctico a los menores de algunos de los principales derechos sociales y civiles, que debe situarnos en la órbita de una mayor profundización democrática de la vida familiar. Los autores no pueden por menos que constatar algunas quebras en el respeto a los derechos del niño en algunos supuestos de procreación artificial, de hijos nacidos fuera del matrimonio o de hijos adoptados, aunque los avances hayan sido constantes en el campo de la reconciliación entre dos realidades («vida familiar» y «trabajo») difíciles de compatibilizar o en el de las ayudas públicas a las políticas familiares en general. En definitiva, el capítulo legal de protección a la familia en modo alguno puede considerarse cerrado en nuestro país, sino que precisa de continuos progresos que permitan poner fin a situaciones intolerables en cuanto a la dignidad e igualdad de todos sus miembros (pág. 191).

(9) Resulta obligada la mención a la STC 61/1997, de 20 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad de la mayor parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

(10) Fundamentalmente, de J. JORDANO FRAGA: *El derecho a un medio ambiente adecuado*, en «RARAP», 4, 1994, págs. 113 y ss., y después en *La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, págs. 472 y ss.; así como de F. VELASCO CABALLERO: *El medio ambiente en la Constitución: ¿derecho público subjetivo y/o principio rector?*, en «RAAP», 19, 1994, págs. 91 y ss.; D. LOPERENA ROTA: *El derecho al medio ambiente adecuado*, Cívitas, Madrid, 1996, *in totum*; M. PINAR DÍAZ: *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia*, Comares, Granada, 1996, págs. 46 y ss.; o F. LÓPEZ RAMÓN: *Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio*

ambiente, en «REDA», 95, 1997, págs. 357-360.

VIII. Hemos dejado para el final la referencia a tres estudios cuya temática resulta ciertamente sugerente, y es que, con la finalidad de sondear la efectividad que alcanza en nuestro país la promoción de la ciencia y la investigación que ha de informar la actuación de los poderes públicos por expreso deseo del constituyente (art. 44.2), J. M. ASPAS ASPAS y M. CALVO GARCÍA han tratado de ponderar los riesgos y ventajas que para los derechos humanos supone el uso de la informática y de las nuevas tecnologías de la información, mientras que R. CHUECA SANCHO se ocupa de cohesitar las exigencias científicas, éticas y jurídicas en el campo de la experimentación clínica.

Por lo que respecta a los dos primeros, la premisa de la que parten subraya la facilidad y el bajo coste que conlleva acumular datos relacionados con las personas, gracias a las nuevas tecnologías de la información, hasta reproducir su imagen de forma pormenorizada convirtiéndolas, según la denominación gráfica que acuña J. M. ASPAS ASPAS, en hombres y mujeres *de cristal* (pág. 358). Bajo el paraguas que supone el reconocimiento al máximo nivel del derecho a la autodeterminación informativa (art. 18.4 CE), respuesta evidente frente a una amenaza más que real contra la dignidad y los derechos humanos, nuestras Administraciones no pueden dejar de *promover* la mejora del desarrollo tecnológico, fomentando un uso apropiado y responsable del fruto de tales investigaciones. En el choque entre bienes jurídicos, la legislación ya se ha preocupado de que encuentren adecuada salvaguardia *el honor y la intimidad* de las personas, pero aun así siguen produciéndose tensiones a las que es preciso dar una

solución satisfactoria. Paradójicamente, algunas de las medidas que deberán ser incorporadas a nuestro ordenamiento en los próximos años podrán obtenerse de los foros de discusión y debate en torno a los derechos humanos que se han generalizado en muchas de las direcciones de Internet, que con toda suerte de explicaciones nos facilita M. CALVO (en especial págs. 434 y ss.).

Apartándose sólo en apariencia de la problemática anterior e inmersa todavía en el campo de los progresos científicos se sitúa la colaboración a cargo de R. CHUECA, quien nos propone una reflexión templada sobre los peligros de la experimentación terapéutica con personas, no obstante reconocer su carácter absolutamente necesario para la industria farmacéutica y, en último término, para garantizar el derecho a la salud y a la asistencia sanitaria. El autor advierte que los promotores de los ensayos clínicos deben velar en todo momento por la identidad del paciente y asumir la responsabilidad derivada de los atentados contra su intimidad en que por acción u omisión pudieran incurrir (pág. 421). Sólo protegiendo debidamente aquella identidad, los Estados estarán en perfectas condiciones de superar uno de los principales retos que tienen planteados ante el horizonte del siglo XXI, como es el de conseguir que la «tercera generación» de derechos humanos, cuyo estado de salud ha tratado de reflejar esta obra colectiva, no se consolide a costa de cesiones en aquellos valores que, como la libertad y la igualdad, corresponden a una fase que ya creíamos superada.

Olga HERRÁIZ SERRANO

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA
Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

Sumario del número 103 (enero-marzo 1999)

ESTUDIOS

- José VILAS NOGUEIRA: *Competitivos, jerárquicos e igualitaristas en Galicia: Prosopografía.*
Tilo SCHABERT: *Un príncipe clásico. François Mitterrand frente a una lección comparada de gobierno.*
Luis NÚÑEZ LADEVEZE: *De la utilidad negativa y de la positiva.*
H. C. F. MANSILLA: *La abdicación del pensamiento ante el horizonte del presente.*
David ORTEGA GUTIÉRREZ: *Mill y la formación del ciudadano.*
María Luisa FERNÁNDEZ ESTEBAN: *La regulación de la libertad de expresión en Internet en Estados Unidos y en la Unión Europea.*

NOTAS

- Juan RODRÍGUEZ-DRINCOURT ALVAREZ: *Consideraciones en torno a la nacionalidad como vía de integración de los inmigrantes extranjeros en los Estados nacionales.*
Jesús M.^o OSES GORRAIZ: *El sistema de Cánovas del Castillo: las verdades madres en la política.*
Juan Ignacio UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA: *El derecho de resistencia y su «constitucionalización».*
Geraldine GALEOTE: *La temática europea en el discurso del Partido Nacionalista Vasco.*
Antonella ATTILI: *Derecho y poder en la crisis de la soberanía.*
Roger CAMPIONE: *Fascismo y filosofía del derecho.*
M.^o Concepción GÓMEZ ROAN: *Control ideológico y ritual: El ceremonial del Inquisidor General en un manuscrito de la segunda mitad del siglo xvii.*

RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	6.100 ptas.
Extranjero	8.800 ptas.
Número suelto: España	1.700 ptas.
Número suelto: Extranjero	2.700 ptas.

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Secretario: Juan Luis REQUEJO PAGES

Sumario del año 19, núm. 55 (enero-abril 1999)

ESTUDIOS

- Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *El régimen constitucional del bilingüismo.*
Iñaki LASAGABASTER HERRARTE: *La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías.*
José Luis GARCÍA RUIZ: *El marco constitucional de la función pública y el Estado Autonómico.*
José M.^a RODRIGUEZ DE SANTIAGO y FRANCISCO VELASCO CABALLERO: *Límites a la transferencia o delegación del art. 150.2 CE.*
José M.^a ABAD LICERAS: *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: Soluciones doctrinales.*
Jesús Ignacio MARTÍNEZ GARCÍA: *La Constitución, fundamento inquieto del Derecho.*

JURISPRUDENCIA

- Actividad del Tribunal Constitucional: Relación de sentencias dictadas durante el tercer cuatrimestre de 1998* (Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid).
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 1998.
Estudios Críticos:
Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Comentario a la STC 118/1996.*
Ignacio TORRES MURO: *Ley autonómica y derecho de asociación (STC 173/1998).*
VÍCTOR FERRERES COMELLA y LUIS J. MIERES MIERES: *Algunas consideraciones acerca del principio de legalidad penal (A propósito de las Sentencias 111/1993 y 150/1997 del Tribunal Constitucional).*
Miguel AZPITERTE SÁNCHEZ: *El control de constitucionalidad del acceso alemán a la tercera fase de la Unión Monetaria. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 31 de marzo de 1998.*
Victoria MARTÍN SANZ: *Algunas reflexiones en torno a las cuestiones derivadas del ejercicio de los derechos lingüísticos en la Administración de Justicia.*

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	5.700 ptas.
Extranjero	8.100 ptas.
Número suelto: España	2.100 ptas.
Número suelto: Extranjero	2.800 ptas.

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

REVISTA DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

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

Directora Ejecutiva: Araceli MANGAS MARTÍN

Secretaria: Nila TORRES UGENA

Sumario del año 2, núm. 4 (julio-diciembre 1998)

ESTUDIOS

Antonio LÓPEZ PINA: *Las tareas públicas en la Unión Europea.*

Manuel LÓPEZ ESCUDERO: *La articulación jurídica de la Unión Económica y Monetaria en su fase definitiva.*

Nicolás NAVARRO BATISTA: *La lucha contra el fraude tras el Tratado de Amsterdam: un proceso inacabado.*

María José LUNAS DÍEZ: *El principio de primacía del Derecho Comunitario y el Derecho Internacional Privado.*

Luis Norberto GONZÁLEZ ALONSO: *La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia.*

NOTAS

Fernando CASTILLO: *Derecho Comunitario, Derecho de los Tratados y sanciones económicas. Comentario a la Sentencia del TJCE de 16 de junio de 1998.*

Peter DYRBERG: *La Constitución danesa y la Unión Europea II. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo danés de 6 de abril de 1998.*

David ORDÓÑEZ SOLÍS: *Cuestiones lingüísticas y normativas del Derecho Comunitario europeo.*

Mariano AZNAR: *¿Es posible una identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional.*

Julio BAQUERO CRUZ: *La protección de los derechos sociales en la Comunidad Europea tras el Tratado de Amsterdam.*

Susana ALBA ROMERO y M.ª Victoria GUTIÉRREZ FERRER: *Aspectos jurídico-sanitarios de las enfermedades poco frecuentes y los medicamentos huérfanos en la Unión Europea.*

Carlos CONDE MARTÍNEZ: *El proceso de convergencia y la europeización de los administradores nacionales.*

Sandra GARCÍA CAÑO: *La cooperación internacional en el ámbito del Derecho de la competencia: especial referencia a las relaciones euroamericanas.*

JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

BIBLIOGRAFIA

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	4.000 ptas.
Extranjero	6.000 ptas.
Número suelto: España	2.100 ptas.
Número suelto: Extranjero	3.200 ptas.

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

DERECHO PRIVADO Y CONSTITUCION

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

Sumario del número 12 (1998)

NUMERO MONOGRAFICO SOBRE PAREJAS DE HECHO

ESTUDIOS

- Natalia ALVAREZ LATA: *La pareja de hecho: perspectiva jurisprudencial.*
Julio Vicente GAVIDIA SÁNCHEZ: *La libertad de elección entre matrimonio y unión libre.*
Miquel MARTÍN CASALS: *Aproximación a la Ley catalana de Uniones Estables de Pareja.*
Mercedes NÚÑEZ GRANÓN: *El régimen tributario de la unión de hecho.*
Margarita RAMOS QUINTANA: *La pareja de hecho ante el Derecho del trabajo.*
María ROVIRA SUEIRO: *La familia de hecho en Italia: estado actual de la cuestión.*

COMENTARIOS Y NOTAS

- Juan Francisco HERRERO PEREZAGUA: *La «recuperación» de la casación aragonesa (Comentario al Auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 14 de julio de 1998).*
Juan José MARÍN LÓPEZ: *Estado. Comunidades Autónomas y propiedad intelectual (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1997, de 13 de noviembre).*

CRONICA

MATERIALES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.000 ptas.
Extranjero	3.000 »
Número suelto: España	2.000 »
Número suelto: Extranjero	3.000 »

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCION

Presidentes: Federico TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE
y Juan Ignacio BARRERO VALVERDE

Presidente de Honor: Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

Enrique FERNÁNDEZ-MIRANDA Y LOZANA, Joan RIGOL I ROIG, Joan MARCET I MORERA,
Manuel Angel AGUILAR BELDA, Josep LÓPEZ DE LERMA I LÓPEZ,
María Cruz RODRIGUEZ SALDAÑA, Martín BASSOLS COMA,
José Luis CASCAJO DE CASTRO, Elías DÍAZ, Jorge DE ESTEBAN ALONSO,
Eusebio FERNÁNDEZ, Fernando GARRIDO FALLA, Miguel MARTÍNEZ CUADRADO,
Antonio PÉREZ LUÑO, Francisco RUBIO LLORENTE, Fernando SAINZ DE BUJANDA,
Fernando SAINZ MORENO, Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Jordi SOLÉ TURA,
Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO
y M.^ª Rosa RIPOLLÉS SERRANO

Director: Emilio RECODER DE CASSO

Subdirector: Manuel ALBA NAVARRO

Secretario: Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ

Sumario del núm. 43 (primer cuatrimestre 1998)

ESTUDIOS

Guillermo GORTÁZAR ECHEVERRÍA, Javier PANIAGUA y José María AZNAR: *Discursos parlamentarios del Conde de Romanones.*

José Manuel VERA SANTOS: *El control en amparo de las resoluciones parlamentarias.*

Plácido FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ: *«Activismo judicial», medios de comunicación y Estado de derecho.*

Bernardino ESPARZA MARTÍNEZ: *Estructura y funcionamiento democrático de los partidos políticos españoles.*

NOTAS Y DICTAMENES

Joan OLIVER ARAUJO: *El recurso de amparo en el último proceso constituyente español.*

Fernando SAINZ MORENO: *La impugnación de los reglamentos de la administración parlamentaria y la libertad sindical (STC 121/1997).*

CRONICAS PARLAMENTARIAS

CRONICA DEL CONSEJO DE EUROPA

DOCUMENTACION

LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

SECRETARIA GENERAL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
(Servicio de Publicaciones)

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

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Pablo MARTÍN ACEÑA
Secretario: James SIMPSON

Sumario del año XVI, núm. 3 (Otoño-Invierno 1998)

ARTICULOS

- Antonio CUBEL y Jordi PALAFOX: *La continuidad del crecimiento económico en España, 1850-1936.*
- José PUJOL: *Los límites ecológicos del crecimiento agrario español entre 1850 y 1935. Nuevos elementos para un debate.*
- Enric SAGUER I HOM: *Estímulos y obstáculos al avance de la propiedad campesina (el Baix Empordá), 1860-1940.*
- Xavier TAFUNELL: *Los beneficios empresariales en España, 1880-1981. Estimación de un índice anual del excedente de la gran empresa.*
- José A. PIQUERAS ARENAS: *Mercados protegidos y consumo desigual. Cuba y el capitalismo español entre 1878 y 1898.*

NOTA

- Francisco Javier FERNÁNDEZ ROCA: *Beneficios e inversiones de una industria textil andaluza: Hytasa.*

RECENSIONES

PRECIOS 1999*

	ESPAÑA	EXTRANJERO
<i>Suscripción</i>	6.000 ptas.	7.200 ptas.
<i>Número suelto</i>	2.500 ptas.	3.000 ptas.
<i>Número extra</i>	4.000 ptas.	4.500 ptas.

* IVA no incluido.

Suscripciones:
MARCIAL PONS
C/ San Sotero, 6. 28037 MADRID
Teléfono 91 304 33 03. Fax 91 327 23 67
E-mail: revistas@marcialpons.es

DEFENSOR DEL PUEBLO

PUBLICACIONES

Informe anual

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

Informe anual 1996: 2 vols. (6.000 ptas.).

Recomendaciones y sugerencias

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

1994 (2.500 ptas.).

Informes, Estudios y Documentos

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

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

«Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos» (2.850 ptas.).

«Situación penitenciaria y depósitos municipales de detenidos» (3.200 ptas.)

«Seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles» (5.400 ptas.)

Recursos ante el Tribunal Constitucional

1983-1987 (2.600 ptas.).

1988-1992 (1.400 ptas.).

Fuera de colección

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

«Régimen Jurídico del Defensor del Pueblo» (3.100 ptas.).

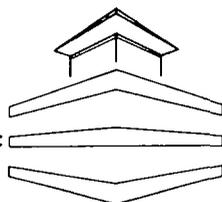
Distribuye:

LA LIBRERÍA DEL BOE

C/ Trafalgar, 29 - 28071 MADRID - Teléf. 538 21 11

DOR, S. L.

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



ANUARIO DE DERECHO CIVIL

Sumario del tomo L, fasc. II (abril-junio 1997)

ESTUDIOS MONOGRAFICOS

Manuel ALBALADEJO: *Sobre si equivale o no al título la posesión de los bienes muebles adquirida de buena fe, pero gratuitamente.*

Francisco JORDANO FRAGA: *La legitimación pasiva en el ejercicio judicial de la acción subrogatoria (art. 1111 CC).*

Juan A. FERNÁNDEZ CAMPOS: *Algunas consideraciones sobre la acción revocatoria en Derecho italiano.*

ESTUDIOS LEGISLATIVOS

Ana CARRETERO GARCÍA: *Comentario a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.*

DICTAMEN

Miguel CERDÁ OLMEDO: *Sociedad Civil entre Farmacéuticos de Oficina: Análisis de la sentencia del TS de 1 de febrero de 1994, en relación con el Derecho Sanitario del Estado.*

VIDA JURIDICA

Eduardo VÁZQUEZ BOTE: *Entre la «fe» y la «ceguera»: Una tercera impertinente ante una simpática, al parecer, polémica jurídico-económica.*

INFORMACION LEGISLATIVA

Por Pedro DE ELIZALDE Y AYMERICH y Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ.

BIBLIOGRAFIA

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Editado por: Ministerio de Justicia (Centro de Publicaciones)
y Boletín Oficial del Estado

Periodicidad: Trimestral

Precio de suscripción: 7.500 ptas. (más gastos de envío)

Precio del fascículo suelto: 2.400 ptas. (más gastos de envío)

ADMINISTRACION
Ministerio de Justicia
(Centro de Publicaciones)
C/. San Bernardo, 62.
28015 MADRID
Tels.: 91 390 20 82/83/97/84

VENTA Y DISTRIBUCION
Librería del Boletín Oficial del Estado
C/. Trafalgar, 27
28071 MADRID
Tel.: 91 538 21 11
Fax: 91 538 21 21

SUSCRIPCIONES
Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54
28050 MADRID
Tel.: 91 384 17 15
Fax: 91 384 17 14

ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

Sumario del tomo XLIX, fasc. I (enero-abril 1996)

IN MEMORIAM

Juan-Felipe HIGUERA GUIMERA: *Un recuerdo obligado: Don José Guallart y López de Goicoechea, Catedrático de Derecho Penal (1899-1995).*

SECCION DOCTRINAL

José CEREZO MIR: *El delito como acción culpable.*

Enrique BACIGALUPO ZAPATER: *Para una revisión de la dogmática de los delitos contra el honor.*

José Luis DE LA CUESTA: *El régimen abierto.*

Jesús-María SILVA SÁNCHEZ: *Eficiencia y Derecho Penal.*

Joan Josep QUERALT: *Víctimas y garantías: algunos cabos sueltos. A propósito del Proyecto Alternativo de reparación.*

José Antonio MARTÍNEZ LUCAS: *El nuevo delito contra la Seguridad Social.*

CRONICAS EXTRANJERAS

Bernd SCHUNEMANN: *Consideraciones críticas sobre la situación espiritual de la ciencia jurídico-penal alemana.*

Isabel ZÓDER: *Reforma y regulación legal del aborto a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán.*

SECCION LEGISLATIVA

Disposiciones, por M.^º del Carmen FIGUEROA NAVARRO.

SECCION DE JURISPRUDENCIA

Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, por Santiago MIR PUIG:
Relevancia del consentimiento, el conocimiento y la competencia para la imputación objetiva y subjetiva, por Mirentxu CORCOY BIDASOLO.

BIBLIOGRAFIA

NOTICIARIO

P.V.P.: 2.000 ptas. (más gastos de envío)

Pedidos e información:
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA
San Bernardo, 62. 28015 MADRID
Tels. 91 390 20 84/83/82/97

**ANUARIO
DE
HISTORIA DEL DERECHO
ESPAÑOL**

TOMO LXVII (1997)

HOMENAJE A FRANCISCO TOMAS Y VALIENTE

P.V.P.: 12.800 ptas., 2 vols.

ADMINISTRACION
Ministerio de Justicia
(Centro de Publicaciones)
C/. San Bernardo, 62
28015 MADRID
Tels.: 91 390 20 82 / 83 / 97 / 84

VENTA Y DISTRIBUCION
Librería del Boletín Oficial del Estado
C/. Trafalgar, 27
28071 MADRID
Tel.: 91 538 21 11
Fax: 91 538 21 21

SUSCRIPCIONES
Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54
28050 MADRID
Tel.: 91 384 17 15
Fax: 91 384 17 14

**ANUARIO
DE
DERECHO ECLESIASTICO
DEL
ESTADO**

VOLUMEN XIII (1997)

P.V.P.: 10.200 ptas.

ADMINISTRACION
Ministerio de Justicia
(Centro de Publicaciones)
C/. San Bernardo, 62
28015 MADRID
Tels.: 91 390 20 82 / 83 / 97 / 84

VENTA Y DISTRIBUCION
Librería del Boletín Oficial del Estado

C/. Trafalgar, 27
28071 MADRID
Tel.: 91 538 21 11
Fax: 91 538 21 21

SUSCRIPCIONES
Boletín Oficial del Estado

Avda. de Manoteras, 54
28050 MADRID
Tel.: 91 384 17 15
Fax: 91 384 17 14

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

Sumario del núm. 277 (mayo-agosto 1998)

I. DOCTRINA

Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: *La reforma de la Ley 30/1992 y su incidencia en la Administración Local.*

Ricardo RIVERO ORTEGA: *Régimen local de Castilla y León: Estudio de la Ley 1/1998, de 4 de junio.*

Paloma REOLEJO RODRÍGUEZ: *Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con estatuto de autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?*

Joan PERDIGÓ I SOLÀ: *Los envases y el servicio municipal de recogida y tratamiento de residuos.*

Miguel Angel PRESNO LINERA: *La superación del transfuguismo político en las Corporaciones Locales como exigencia de una representatividad democrática.*

II. CRONICAS

III. JURISPRUDENCIA

IV. RESEÑAS DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

V. RECENSIONES

VI. SUMARIOS DE OTRAS REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas + IVA · Número sencillo: 1.300 pesetas + IVA
Número doble: 2.600 pesetas + IVA
Más 300 pesetas de gastos de envío

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Redacción: Atocha, 106 - 28012 MADRID

REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

Sumario del número 13 (diciembre 1998)

ESTUDIOS

- S. MARTÍN-RETORTILLO: *Las Comunidades de Regantes en el tiempo presente.*
G. FERNÁNDEZ FARRERES: *La infraestructura organizativa para la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control.*
J. PEMÁN: *Del seguro obligatorio de enfermedad al sistema nacional de salud.*
J. BARCELONA: *Consideraciones sobre el dominio público natural.*
A. SÁNCHEZ LAMELAS: *Los títulos de la intervención pública sobre la pesca marítima.*
J. M.^a SOCÍAS: *Evolución de la legislación turística en las Islas Baleares.*

DEBATES

- J. RIVERO: *Aplicación del Derecho del Trabajo a los empleados de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.*
F. ESCRIBANO: *La aplicación de la Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente en el ámbito autonómico.*
E. COLOM: *El nuevo sistema monetario metálico: la emisión, acuñación y puesta en circulación del euro.*
J. FERREIRA y A. NOGUEIRA: *Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible.*
C. GARRIDO: *El Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón del Colegio de Abogados de Zaragoza: memoria de un fracaso.*
J. L. CALVO: *La Ley del Parlamento Vasco 2/1998, de 20 de febrero, que regula la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo sancionador.*
J. L. BERMEJO: *Concentración parcelaria y ordenación rural.*

JURISPRUDENCIA

CRONICAS

BIBLIOGRAFIA

Precio de la suscripción anual 3.500 ptas. + IVA
Número suelto 2.000 ptas. + IVA

Suscripciones:

Instituto Aragonés de Administración Pública
DIPUTACION GENERAL DE ARAGON
Paseo María Agustín, 36 - 50004 ZARAGOZA

AUTONOMIES

Revista Catalana de Derecho Público

Escola de Administració Pública
Institut d'Estudis Autònoms

Sumario del núm. 24 (febrero 1999)

ESPECIAL «FUNCION PUBLICA»

Presentación, Joaquim FERRET I JACAS

Estudios

Miguel SANCHEZ MORON: *Reflexiones sobre las vinculaciones constitucionales en materia de empleo público.*

Joan MAURI I MAJOS: *La distribución de competencias en materia de función pública.*

Anne STEVENS: *Ética y códigos de conducta: cuestiones actuales en la función pública británica.*

Manuel FÉREZ FERNÁNDEZ: *Reflexiones en torno a los principales cambios producidos en la función pública norteamericana (1978-1988): mito y realidad.*

ESTUDIOS

Agustí CERRILLO I MARTINEZ: *El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Análisis de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de acceso a la información en materia de medio ambiente.*

Mikel BARREDA y María GALOFRE: *La legitimación de las decisiones legislativas en los Parlamentos de Cataluña, Euskadi y Galicia (1990-1995).*

Francisco José RODRIGUEZ PONTON: *Gobierno, política y administración: elementos de debate para las «administraciones independientes».*

COMENTARIOS Y NOTAS

ACTIVIDAD NORMATIVA. JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

CRONICA

RECENSIONES Y NOTICIA DE REVISTAS

Correspondencia y suscripciones:

AUTONOMIES
Escola d'Administració Pública de Catalunya
Av. Pearson, 28 - 08034 BARCELONA
Teléfono 93 402 40 40
Fax 93 402 40 05

PATRIMONIO CULTURAL Y DERECHO

Presidente del Consejo Asesor: José Luis ALVAREZ ALVAREZ

Director: Javier GARCÍA FERNÁNDEZ

Coeditores: Boletín Oficial del Estado, Fundación AENA,
Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Hispania Nostra

Sumario del número 2 (año 1998)

ESTUDIOS

María Gemma PRIETO: *Derecho Internacional y Bienes Culturales.*

Luis LAFUENTE BATANERO: *El Consejo del Patrimonio Histórico.*

Luciano PAREJO ALFONSO: *Urbanismo y Patrimonio Histórico.*

Enrique LINDE PANIAGUA: *Los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal.*

Giancarlo ROLLA: *El Museo como servicio público local. Propuestas para la organización y gestión de un sistema local de museos.*

Luis OPORTO ORDÓÑEZ: *Aproximaciones a la legislación sobre Patrimonio Documental en Bolivia.*

Alicia RODRÍGUEZ NÚÑEZ: *La protección del Patrimonio Cultural en el Código Penal de 1995.*

NOTAS

José Luis ALVAREZ ALVAREZ: *La defensa del Patrimonio Cultural y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando.*

José María A. MAGÁN PERALES: *Algunas precisiones sobre la noción de bien cultural en el Tratado de la Comunidad Europea.*

Luis ELVIRA: *Reflexiones desde la otra orilla.*

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *La naturaleza jurídica de la colección artística de AENA.*

María Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *La insuficiente regulación de las actividades comerciales y servicios complementarios de los museos.*

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *El Museo Nacional Ferroviario: su peculiar naturaleza jurídica.*

DOCUMENTACION

Legislación. Informes y Dictámenes. Jurisprudencia

BIBLIOGRAFIA

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL (un número)

España	2.000 ptas.
Europa	22,50 euros
Resto del mundo	35 US \$

Suscripciones y números sueltos:

HISPANIA NOSTRA

Manuel, 5, 1.º B - 28015 MADRID

Tel. 91 542 41 35 - Fax 91 542 41 76

REVISTA DE
Estudios Políticos

Publicación trimestral

REVISTA DE
**Derecho Comunitario
Europeo**

Publicación semestral

REVISTA DE
Administración Pública

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE
Derecho Constitucional

Publicación cuatrimestral

**Derecho Privado
y Constitución**

Publicación anual

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

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

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

AGIRREAZKUEENAGA, Iñaki: *Intervención pública en el deporte* (Prólogo de Jesús LEGUINA VILLA), coedición del Instituto Vasco de Administración Pública y la Editorial Civitas, Madrid, 1998, 438 págs.

En los últimos tiempos la prensa deportiva, más allá de la mera narración o análisis de lo verdaderamente importante, el acontecimiento deportivo, se ha transformado en una sucesión de interrogantes jurídicos. Y ello, además, con el agravante de que la pasión que rodea el deporte hace que en ocasiones tenga los caracteres de verdaderas *cuestiones de Estado* que incluso algunos conocidos comunicadores quieren que quede fuera de un análisis jurídico real. Los ejemplos que pondré inmediatamente, conocidos por todos nosotros con independencia de lo que nos interesen los acontecimientos deportivos, son la mejor prueba de lo que se está señalando: ¿puede un comité federativo modificar la sanción que aparece en el reglamento de competición para una alineación indebida de un jugador extracomunitario?; ¿la sanción se debe aplicar tomando como criterio valorativo la culpabilidad del autor de la infracción o se puede tratar de un caso de responsabilidad objetiva?; ¿qué relación existe entre la licencia federativa y el contrato de trabajo de un deportista profesional a la hora de poder practicar profesionalmente un deporte?; ¿se puede retransmitir en el sistema de pago por visión el partido Barcelona-Real Madrid o hay que aplicar aquella conocida Ley del presunto interés general del partido y, por consiguiente, que éste se retransmita en abierto?; ¿hasta dónde puede llegar la

utilización de un vídeo a la hora de imponer una sanción a un futbolista que no aparezca en el acta del partido?; ¿podría ir un deportista profesional a los tribunales de justicia demandando a la federación deportiva?; ¿existe realmente esa separación que se plasma en los contratos entre la parte de derechos de imagen y la de prestación de servicios a fin de pagar menos al erario público?

Todas estas cuestiones han sido sacadas de los medios de comunicación en los últimos quince días. En los quince siguientes aparecerán otras, de la misma entidad (ya se considere que ésta es poca o mucha, dependiendo de la importancia que se le reconozca al deporte, aunque siempre debería dársele un papel bastante más pequeño del que se le proporciona en la actualidad), que eclipsarán las anteriormente citadas. Pero en todas ellas hay un elemento común: todos opinan, con independencia de los conocimientos jurídicos que tenga cada uno, que normalmente suelen ser nulos. Y la mayor parte de las opiniones serán interesadas dependiendo del punto afectado por su *sensibilidad*, a través de lo cual se podrá manipular a la opinión pública para defender de la mejor manera sus propios intereses. Las manifestaciones populares producidas ante ciertos casos proporcionan también cobertura a esta afirmación.

Que todo lo anterior ocurre es algo que no se me puede discutir. Y precisamente por ello el libro de Iñaki AGIRREAZKUEENAGA tiene un primer valor indudable: sirve de punto ineludible de apoyo para desenmarañar una complicadísima madeja que sólo sirve a sus principales participantes, que, claro está, suelen ser económi-

cos. La realidad es que en el Derecho deportivo resultaba imprescindible una obra como la que ahora presento, en la que el autor, con la minuciosidad del microcirujano, se encargue de desmitificar el amasijo de lugares comunes que presenta en la actualidad el Derecho deportivo y que pretenden conseguir una sensación de microordenamiento jurídico separado de las reglas convencionales.

Esta idea es muy querida por los partícipes en el deporte, a pesar de que, como muestra clarísimamente el autor, en el ordenamiento deportivo existen dos tipos de normas muy diferentes, las fuentes normativo-públicas y las fuentes terciarias: de las cuales el primer grupo de ellas en nada o casi nada se separan de las restantes del ordenamiento jurídico español. En todo caso, de la lectura del libro se desprenden tres ideas que son suficientemente esclarecedoras de lo que estoy señalando.

La primera es la insusceptibilidad de todo control judicial de cualquier país y cualquier jurisdicción de todo acto de las federaciones nacionales o de los organismos internacionales deportivos (estas Organizaciones No Gubernamentales deportivas, como las califica el autor, dado que son meras asociaciones privadas). Sería sencillo recordar ahora todos los casos conocidos, como el del Olympique de Marsella, a quien se le impidió fácticamente recurrir una decisión de la UEFA por la que se le excluía de las competiciones europeas ante los tribunales suizos por presunta compra de partidos en la competición francesa... porque ello hubiera supuesto que Francia no hubiera continuado con la organización de la Copa del Mundo de 1998. Como magníficamente muestra el autor, éste hubiera constituido un acto de una asociación privada, la UEFA, sometida a las leyes del país en el que radica y que, por consiguiente, son perfectamente controlables judicialmente, como de hecho se demostró con la aceptación de la demanda antes de su retirada. Afirmación ésta que alcanza a todas las ONG deportivas, que, pese a su aparente fortaleza, son realmente mucho más débiles de lo que parecen y que precisamente por ello recurren a comportamientos poco éticos para conseguir que se cum-

plan sus directrices, por descabelladas que sean.

La segunda vertiente de este proceso hace referencia a la afirmación contraria: todo es (o, mejor dicho, debería ser) controlable judicialmente o, en el análisis que se haga de estas cuestiones, se deben efectuar análisis similares a los que presenta cualquier relación jurídica. Para avanzar en esta idea se suele recurrir a otro de los lugares comunes que aparecen en relación con el deporte: el coste económico que tiene, que hace que se pueda pasar por encima de todo en el objetivo de salvar la inversión.

Y aquí conviene matizar mucho para no excedernos por el otro lado, lo que tampoco resultaría apropiado, aunque haya algún deportista (concretamente algún entrenador de fútbol) que ya haya amenazado con recurrir a los tribunales por mala aplicación de una regla del juego. No obstante, pecar por este lado tampoco resulta aplicable, porque ¿se le pasaría a alguien por la cabeza que España hubiese presentado una demanda contra la FIFA porque el árbitro no concedió gol en el famoso disparo de Michel en el partido España-Brasil de la Copa del Mundo de fútbol celebrada en México en 1986? ¿Se puede siquiera pensar en las consecuencias que tendría para la competición?

La separación entre lo que son reglas del juego, que no cabe duda que caen fuera del control jurisdiccional (aunque cabría cierto control interno de ciertas manifestaciones, como las tarjetas sancionadoras), y lo que es una rama del Derecho normal pero reconducido a la actividad deportiva se puede apreciar palmariamente en la obra del Profesor AGIRREAZKUFENAGA. Se trata de un punto analizado con particular minuciosidad, dada la dificultad que puede presentar, como se pudo comprobar con el famoso caso *Bosman*, en donde se pretendía que el número de extranjeros en una determinada competición (y, en particular, los comunitarios) era materia interna, olvidándose la UEFA que afectaba a la libre circulación de jugadores dentro de la Comunidad Europea. Y a parecida conclusión se puede llegar en un asunto como el caso del futbolista *Mista*, que ahora está planteado en el marco de la

Federación Española de Fútbol por la controversia acerca de los efectos sobre la licencia federativa de la rescisión del contrato de trabajo que unía al jugador con el Real Madrid y su posterior fichaje por el Club Deportivo Tenerife.

Pese a la importancia que tienen las cuestiones anteriores, en todo caso, la parte del libro que me ha aparecido más relevante es aquella en la que rebate uno de los lugares comunes más frecuentes: los organismos deportivos son asociaciones privadas sobre las que las Administraciones públicas no tienen nada que hacer ni que decir. Partiendo de una perspectiva orgánica, analizando cada una de las funciones de todos los entes, examinando la relación que existe con las Administraciones públicas territoriales que se encargan de estas cuestiones, AGIRREAZKUEENAGA demuestra claramente que lo públicamente intervenido es mucho, y de extraordinaria importancia para el desarrollo de la actividad deportiva: calificación y organización de las competiciones oficiales y la tutela de las competiciones de carácter internacional que se celebren en España; la actuación coordinada entre los distintos eslabones para la promoción de sus diversas modalidades deportivas; el control de las subvenciones a las entidades asociadas en su seno; el diseño y ejecución de los planes de preparación de los deportistas de alto nivel; la colaboración en la formación de técnicos deportivos; el control antidopaje; la potestad disciplinaria... Y ello con independencia del tipo de organismo que esté ejercitando estas funciones, ya que muchas de ellas las ejercitan estas asociaciones de configuración legal que son las federaciones deportivas.

Y no se puede olvidar todas las cuestiones paralelas que surgen periódicamente de forma indirecta pero que está muy relacionada con el deporte: las infraestructuras deportivas, las subvenciones indirectas, el porcentaje de las quinielas, las cuestiones relacionadas con la policía de espectáculos deportivos, los problemas de seguridad ciudadana que plantea antes, durante y después del acontecimiento deportivo, los trastornos y beneficios que tienen las ciudades por la celebración de ciertos eventos... Cues-

tiones todas ellas que deberían sonrojar a aquellos que reclaman que la Administración pública no toque nada del deporte, como reclaman algunos, siempre en aquellos momentos en los que no han de negociar con la Administración la concesión de alguna de estas cuestiones.

El autor concluye su brillante monografía con un estudio de una de las cuestiones más espinosas que han surgido en los últimos tiempos en materia de Derecho deportivo: las selecciones autonómicas, cuya importancia deriva, en mi opinión, de que los equipos nacionales son el lugar donde se oculta «la oscura realidad de un nacionalismo exaltado y pedestre que idolatra o galdardones obtenidos en las competiciones deportivas», como bien se encarga de recordar Jesús LEGUINA en el Prólogo. Y, en la misma línea del desemmascaramiento de falsas realidades que se ocultan detrás de los lugares comunes del Derecho deportivo (lo que lleva a clamorosos errores, incluso a sus más fervientes defensores, como recuerda el Prof. AGIRREAZKUEENAGA), el autor expone claramente cómo su existencia y, sobre todo, su participación en competiciones deportivas no es ni contrario a los estatutos de las federaciones internacionales ni, sobre todo, contrario al texto constitucional. En su opinión, el único inconveniente real, que no parece insalvable si hay acuerdo político, es el de la vigente Ley del Deporte, ya que se parte de un diferente enlace con el artículo 149.1.3 CE.

Se trata, en definitiva, de una obra de imprescindible lectura no sólo para los que seguimos habitualmente una competición deportiva, sino también para aquellos que busquen un análisis profundo y meditado de cómo funciona la intervención administrativa en un sector económico-cultural, con independencia de quién sea el que ejercita las funciones públicas, y en el que se demuestra, una vez más, toda la distancia existente entre la realidad y el derecho que la regula.

Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA

BURGUEÑO RIVERO, Jesús: *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, CEC, Madrid, 1996, 442 págs.

Derecho administrativo y Geografía son dos disciplinas que deben volver a encontrarse en su común interés por la organización y ordenación del territorio. Los geógrafos no prescinden de la lectura de los administrativistas, como demuestra la cita en este libro de los principales trabajos que nuestra doctrina ha dedicado a esta problemática, destacando las obras de GARCÍA DE ENTERRÍA, CLAVERO ARÉVALO, PARADA VÁZQUEZ, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, GUAITA, MARTÍN MATEO, SANTAMARÍA PASTOR, MORELL OCAÑA, ORTEGA ALVAREZ, GALLEGO ANABITARTE, ROCA ROCA o GONZÁLEZ MARINAS. Si estas aportaciones jurídicas enriquecen las conclusiones del libro recensio-

nado, el análisis del tratamiento jurídico del territorio, en adelante, se verá enriquecido igualmente por la aproximación a estas instructivas páginas escritas con la pluma y la perspectiva del geógrafo. El libro de Jesús BURGUEÑO puede dividirse en dos partes fundamentales. Lo que podríamos considerar un primer bloque de la obra se dedica al relato del *iter* histórico de la división provincial, desde finales del siglo XVIII y, sobre todo, durante la primera mitad del XIX, hasta la culminación de la división provincial por obra del Decreto de Javier de Burgos de 30 de noviembre de 1833. A partir del capítulo noveno, en cambio, se analizan problemas generales que plantea la ordenación del territorio proyectada sobre nuestro país: los entes territoriales intermedios, la cuestión regional (y de las nacionalidades), las claves de la ordenación territorial decimonónica, el debate entre el provincialismo y el regionalismo y el balance actual de la división y el papel de las provincias.

La organización territorial de España se aborda como hecho geográfico y como cuestión política, pues «toda su- puesta frontera natural responde en realidad a una determinada voluntad política». Se constata también que el diseño de la malla administrativa, como estructura organizativa dirigida al ejercicio del poder público, está íntimamente

asociado al ordenamiento jurídico. Dos párrafos que hallamos en las postrimerías del libro son en este sentido reveladores: «El hecho de mayor repercusión en la renovación de la geografía política fue, sin duda, la supresión de las jurisdicciones señoriales. De la noche a la mañana la maquinaria del Estado tenía la obligación de hacerse presente en la totalidad del país. De ello se derivó, lógicamente, la necesidad de una mayor compartimentación de las unidades territoriales: provincias y partidos»; «La simple cartografía de un nivel territorial concreto y aislado no es un dato suficiente para deducir principios políticos generales; resulta imprescindible explicar el ordenamiento jurídico que sustenta, su contexto histórico-cultural y las funciones que desempeñan los restantes niveles de la jerarquía del poder».

El capítulo I analiza el contexto histórico de las reformas territoriales partiendo de finales del siglo XVIII, cuando ya se observa el significado político-administrativo de la provincia como espacio representativo y área de recaudación. La centralización de los Borbones, con la creación de Intendencias, supondrá la consagración de la provincia como demarcación de la entonces incipiente administración periférica estatal, que diferenciará las funciones de justicia y gobierno atribuidas a los Corregidores de las de guerra y hacienda de los Intendentes (1766). Son figuras de la época José Agustín de Larramendi, Bernardo Ward, Floridablanca, Campomanes y los cartógrafos Tomás López y Francisco Coello. El *Nomenclátor* de 1789 es la obra clave de este período, primera manifestación ilustrada de un intento de aprehender la realidad territorial para mejor intervenir sobre ella. Las luces del siglo se proyectarán sobre la caótica división del territorio del Antiguo Régimen, en un intento de reducir el mapa a la geometría cuyo extremo sería la pretensión de dividir a cordel, cuadrículando España.

La influencia de la división departamental francesa (1790) se hará notar en la reforma territorial ilustrada (1799-1808), de la que se ocupa el capítulo II del libro. Es el tránsito del caos propio del Antiguo Régimen a divisiones pro-

vinciales racionalizadoras, aunque todavía se mantendrán elementos poco racionales (o geométricos), como los enclaves. Son reformas íntimamente asociadas a lo hacendístico, que se concretan en la creación de las provincias marítimas (Cádiz, Málaga, Santander, Alicante, Cartagena y Asturias), que potenciarán ciudades con puerto, capitales para el comercio y las comunicaciones con el exterior. En Castilla estas reformas también tendrán una especial incidencia, con la supresión de la provincia de Toro y una reordenación que utilizará el criterio de las distancias —la proximidad del centro administrativo— como elemento clave de la adscripción de los municipios a las provincias, aunque ocasionalmente se tenga en cuenta el deseo de las villas, las comunicaciones o el diseño de los partidos judiciales. En esta época tendrá lugar también, sigilosamente, la adjudicación de Hondarribia e Irún a Navarra, en detrimento de la Diputación de Guipúzcoa, para beneficiar el desarrollo comercial navarro y satisfacer necesidades estratégicas.

Entre 1808 y 1812 tienen lugar las divisiones napoleónicas (capítulo III), reflejo del intento de trasladar la ideología administrativa del emperador a las naciones conquistadas. Los nombres de Juan Antonio Llorente, Francesc Amorós y José de Lanz evocan los proyectos de divisiones prefecturales que llegaron a asociarse a las divisiones eclesiásticas (Llorente). En el proyecto del matemático Lanz (1809), en cambio, la superficie jugó un papel fundamental, acudiendo constantemente a los límites fluviales como criterios divisorios objetivos de quien se descubre así como profundo desconocedor del territorio. En 1810 se aprobará por fin la división prefectural, que implantará un modelo típicamente centralista que no hará ninguna concesión a los poderes locales o representativos. Un poco más tarde, el 26 de enero de 1812, un Decreto de Napoleón dividirá Cataluña en cuatro departamentos. Todas estas reformas, que no cuajaron en un contexto belicoso, serán sin embargo después recordadas como ejemplos de modernidad, influyendo notablemente en la obra administrativa de las Cortes de Cádiz.

Cádiz supondrá la definitiva constitucionalización de la provincia (capítulo IV), que consagrará su significado político —más allá de lo meramente hacendístico—, poniendo a la cabeza de cada una de ellas un jefe político que, como presidente de la Diputación, dirigirá el gobierno de cada demarcación territorial. La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1813, sin embargo, encomendará importantes funciones a las Diputaciones, que por su carácter parcialmente representativo distanciaban nuestro modelo del puro centralismo francés. Se conjugan así autonomía (limitada) y control desde el centro, en un difícil equilibrio que caracterizara la primera normativa local del XIX. El capítulo V dedica una atención especial a las gobernaciones de Felipe Bauzá, que formuló en 1813 su propuesta de reordenación burocrática territorial, distinguiendo gobernaciones superiores y subalternas y aplicando un criterio de equidistribución poblacional entre gobernaciones. Las anotaciones de Miguel de Lastarria a este proyecto demostrarían sus imperfecciones, que confirmará el Dictamen del Consejo de Estado de 25 de marzo de 1814, suprimiendo las gobernaciones subalternas y advirtiendo los errores formales que presentaba el plan de Bauzá.

En el capítulo VI del libro encontramos una referencia al proyecto de Bauzá y Larramendi y a la división provincial de 1822, en íntima relación con la construcción de la red de caminos y canales y la formación del mapa de España. El nuevo mapa provincial proyectado crearía nuevas provincias, unificaría los territorios históricos vascos, suprimiría Palencia y acordaría cambios en algunas capitalidades, todo ello de acuerdo con criterios de racionalización geográfica y poblacional, intentando sin embargo respetar la tradición histórica de los antiguos reinos y provincias. La utilización de las cadenas montañosas —divisorias orográficas— como delimitadoras de las provincias, sin olvidar la importancia de las cuencas hidrográficas, junto con los anteriormente citados criterios historicistas y culturales, daría lugar a «un proyecto de división provincial de gran calidad por lo equilibrado,

lo razonable de sus propuestas y por su inteligente combinación de tradición y modernidad». En el debate en Cortes, sin embargo, las reivindicaciones localistas y tradicionalistas se impusieron, siendo aprobada la división provincial por Decreto de 14 de enero de 1822, que se vería suprimido poco más tarde, como el resto de las decisiones del gobierno constitucional, por la declaración de Fernando VII de 1 de octubre de 1823. Se volvería así a la división por Intendencias, retrocediendo provisionalmente al esquema administrativo del anterior siglo.

El absolutismo reformista y la gestación de la división provincial de 1833 ocupan el capítulo VII del libro, que comienza con la reclamación de Calomarde de una reordenación de los partidos judiciales. En 1825 se forma una comisión cuyos principales integrantes serían Larramendi y Martín Fernández de Navarrete, pudiendo plantearse la reforma en el contexto propio del absolutismo gracias al espíritu del despotismo ilustrado. En 1829 se presenta un proyecto de división provincial; en palabras del autor, el auténtico eslabón perdido entre la división de 1822 y la de Javier de Burgos de 1833, dictada en el momento de los primeros pasos del Estado Constitucional (NIETO). Será, sin embargo, el nombramiento de Javier de Burgos como Ministro de Fomento, el 21 de octubre de 1833, el definitivo impulso, aprobándose el 30 de noviembre la división provincial propuesta por la comisión constituida en 1825. Al mismo tiempo se promulgará el decreto de instalación de los subdelegados de Fomento, a los que se encomendaba, entre otras muchas funciones, realizar un seguimiento de las ventajas e inconvenientes de la nueva división provincial y emitir observaciones sobre rectificación de límites. Más tarde, el 24 de abril de 1834, se aprobaría la subdivisión provincial en partidos judiciales, que terminaría de concretar los límites imprecisos entre las provincias.

La principal conclusión que enuncia el libro tras el análisis de la evolución histórica afecta a la autoría de la división provincial, que no sería realmente obra de Javier Burgos, pese a que fuera

éste quien estampara su firma en el decreto definitivo, que sería tan sólo la cristalización definitiva de múltiples esfuerzos anteriores, de un proyecto largamente gestado: «... Javier de Burgos no fue más que el último (o el penúltimo) eslabón de un largo proceso que, en última instancia, arranca de la Ilustración y, de forma más directa e inmediata, del proyecto Bauzá-Larramendi de 1821. Las coincidencias con la división aprobada en Cortes de 1822 son más que notables: únicamente desaparecen tres provincias, la gran mayoría de las capitales coinciden y un 62 por 100 de los límites provinciales son idénticos». La aparente paradoja que resulta de esta conclusión se encuentra en el muy distinto arco político en el que se promulgan uno y otro proyecto, lo que pone en evidencia las similitudes de los modelos administrativos del absolutismo y el liberalismo, al menos en lo tocante a la organización territorial.

En el capítulo VII, último dedicado a la evolución temporal del modelo, se comenta la recepción de la división de 1833, en general positiva, aunque cuestionada por el liberalismo por falta de legitimación parlamentaria y por el conservadurismo por su insuficiente tendencia hacia la uniformización nacional. La función de los subdelegados de contribuir al perfeccionamiento de la nueva división provincial se canalizó a través de la comisión mixta de división territorial, presidida por Larramendi (de nuevo, el gran protagonista) e integrada además por Fermín Caballero, José García Otero y Diego Clemencia. En 1842, tras la suspensión de Larramendi, Fermín Caballero planteó su proyecto de división territorial, que no llegaría a ser presentado nunca en Cortes debido a los avatares políticos de la época. Las únicas alteraciones realmente significativas de la división de 1833 afectarían a Valencia (1851) y a la capitalidad guipuzcoana (1854).

El capítulo IX analiza los entes territoriales intermedios: partidos y distritos. El significado del partido judicial trasciende el mero esquema de la planta o la distribución de Juzgados y Tribunales, reflejándose en el diseño de la organización administrativa, en el trazado de la

red de infraestructuras («nodos sobre los que se organizó la red de carreteras y las comunicaciones en general») y en la articulación del sistema electoral («circunscripción electoral para la formación de las diputaciones»). De ser viable una comarcalización del territorio, ésta tendría que acudir necesariamente al esquema de las cabezas de partido («los partidos han sido unidades territoriales con gran arraigo en el país, instrumentos de cohesión comarcal y de consolidación de una determinada red urbana»). Ya desde el Antiguo Régimen se observa la influencia de las sedes jurisdiccionales en todos los aspectos de la política de ordenación del territorio, alterada por la abolición de la jurisdicción señorial que lleva a cabo la Constitución de 1812, una de las pocas medidas confirmadas por el absolutismo regio —al que sin duda favorecía la monopolización de este poder— y que se mantendría después con la vuelta del espíritu constitucional. Otro ente territorial intermedio, aunque de menor relevancia, es el distrito, cuya inspiración francesa y dimensión política y espacial no cuajaría en España, salvo el escaso reflejo que pudo tener en las subdelegaciones de Hacienda y las subprefecturas o jefaturas políticas subalternas.

Un problema de verdadera relevancia constitucional como el de la distinción entre nacionalidades y regiones es abordado por el autor en el capítulo X, si bien desde el punto de vista de su tradición y plasmación administrativa. En la división del Decreto de 30 de noviembre de 1833 se halla el reconocimiento de las regiones y los reinos como espacios más amplios y anteriores históricamente a las provincias administrativas. Encontramos, además, la utilización de la región como espacio de organización territorial del poder público en la constitución de las audiencias y las capitanías generales. El único intento de generalizar este criterio es el del Decreto de 29 de septiembre de 1847, obra de Patricio de la Escosura, que no pretendía descentralizar —mucho menos democratizar— el ejercicio del poder público territorial, sino simplemente «optimizar el organigrama de poder mediante su concentración en un reducido número de autoridades».

La ordenación territorial en la España de la primera mitad del siglo XIX es el objeto del capítulo XI, que contiene una brillante exposición de los criterios generales y los rasgos básicos de la división del espacio en este período. Se analizan las cuestiones más importantes del debate sobre la compartimentación del territorio: el número de las provincias (en función de la extensión de su territorio, la población o la riqueza); los elementos de la delimitación territorial (ríos, cadenas de montañas, cartografía histórica); la denominación de las provincias (tradición histórica frente a designación geográfica); el mantenimiento de las regiones históricas; la defensa acérrima de los intereses provinciales por parte de los Diputados locales; el protagonismo de las ciudades y la lucha por la capitalidad. Estas son algunas de las claves que nos ayudan a comprender mucho mejor todo el proceso histórico descrito en los primeros capítulos del libro.

Estas claves pueden aplicarse *mutatis mutandi* al momento histórico actual, pues la ordenación territorial del Estado provoca, como advierte el capítulo XII de la obra, un debate permanente, que continúa durante toda la mitad del siglo XIX, cuando comenzará a plantearse el debate federal por mor de las reivindicaciones nacionalistas de la periferia. El proyecto de Constitución federal de 1873 supondría un primer intento de recomposición del modelo de Estado, que sin embargo no entraba necesariamente en contradicción total con la división en provincias: «La alternativa regional no suponía la desaparición de la organización en provincias, pues era una cuestión que se confiaba al criterio de los estados regionales». Tras la dictadura de Primo de Rivera, la II República supondría el hito más importante en la (virtual) regionalización del Estado, un «Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible, en ese sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y progreso» (JIMÉNEZ DE ASÚA). El franquismo hizo tabla rasa de este proyecto, que recupera la Constitución de 1978 con su diseño del Esta-

do de las Autonomías, hace ya más de veinte años.

Termina el capítulo XII con un apartado titulado: la provincia redimida, y otro dedicado a las alternativas catalanas a la división provincial. Si, efectivamente, del texto constitucional se puede deducir un mantenimiento a ultranza de la provincia, la realidad de la evolución autonómica ha podido avanzar por otros derroteros. Por ello resulta muy oportuno el último capítulo (XIII), dedicado a la formulación de un intento de balance de la división provincial, prescindiendo de apriorismos y de prejuicios de raíz política: «A la división provincial de 1833 le sobran críticas viscerales y le faltan análisis y reflexiones objetivas y desapasionadas». Es positiva la combinación que hace el Estado de las Autonomías de provincias y regiones (y nacionalidades), ya que el sentimiento provincial está especialmente arraigado en buena parte del territorio, y es una realidad ineluctable en todo él. No debe observarse en la provincialización sólo opresión centralizadora, sino un intento de racionalización administrativa que, en un contexto distinto, necesita de una nueva lectura. La provincia tiene también hoy una razón de ser, pero su mantenimiento, como el de todas las instituciones, exige de una «adaptación a la realidad geográfica (humana, cultural, urbana, funcional, física) del país». La renovación del pacto provincial, que es el motivo de cierre del libro, exige una inmersión democratizadora de las Diputaciones, como presupuesto de su propia legitimación.

«En el campo de las divisiones administrativas... no existen verdades absolutas e inmutables», termina concluyendo el libro. El paseo por la geografía y por la historia con el que nos deleita Jesús BURGUEÑO acaba convenciéndonos todavía más de la única veracidad de esta afirmación. Por ello damos noticia de un libro ameno e ilustrativo, que nos demuestra de nuevo cómo los materiales que pueden utilizarse en el estudio del Derecho administrativo se encuentran también fuera de nuestra disciplina: en la economía, la ciencia política, sociología, historia y también en la geografía.

Ricardo RIVERO ORTEGA

EMBIÓ IRUJO, ANTONIO (Dir.): *El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, 411 págs.

I. Simplemente adoptando la posición del observador desapasionado de la realidad existente en torno al agua y su consideración social y jurídica, cualquiera puede colegir la certidumbre de una afirmación que se impone de modo poderoso: la contemplación de las infraestructuras hidráulicas debe llevarse a cabo en la actualidad desde una perspectiva distinta a la tradicional, abandonando la usual ecuación obra hidráulica=presa o embalse para dejar paso, dentro del concepto, a otros contenidos. En efecto, sin negar —tampoco sería posible en tanto que la disponibilidad del agua sigue siendo hoy la preocupación primordial del usuario— la necesidad de acometer en ocasiones la realización de infraestructuras clásicas, no podemos dejar de afirmar a su vez que la política hidráulica actual ha de hacer frente, de modo adicional, a una serie de exigencias socialmente reclamadas; exigencias cuya satisfacción excede con mucho el marco de las nociones habituales, y que obliga a una correlativa ampliación del mismo, no sólo en el plano conceptual sino, sobre todo, en el plano operativo, mediante la instauración de distintos mecanismos, entre los que se encuentran los de carácter jurídico.

En esta línea de razonamiento ha de inscribirse la monografía de la que en estos momentos se da cuenta. Monografía que, como enseguida intuirán los seguidores de la problemática del agua abordada desde su perspectiva jurídica, viene a continuar una tradición iniciada hace ya ocho años: la publicación, a la entrada del otoño, de los materiales de trabajo expuestos en las Jornadas sobre Derecho de las Aguas que cada año se celebran en Zaragoza a principios del mes de marzo (1).

(1) Jornadas que, bueno es reiterarlo, deben su andadura a las actividades de un órgano permanente dedicado al estudio del ordenamiento jurídico hidráulico: el Seminario de Derecho del Agua, entidad surgida de un fructífero convenio entre la Universidad de Zaragoza y la Confe-

Conocido, pues, el origen de la obra, no debe extrañarnos su oportunidad, al tener las cuestiones más candentes planteadas en torno al agua y su regulación jurídica puntual tratamiento anual en este foro cualificado de discusión. Por ello, era de todo punto lógico que el tema sobre el que habrían de versar las Jornadas este año fuese el de las obras hidráulicas y su financiación, cuestión absolutamente crucial en el estudio del actual panorama de las infraestructuras hídricas. Sobre todo, por el interés que presentaba la comprobación del trasunto práctico de las nuevas fórmulas que la Ley 13/1996, de acompañamiento a los Presupuestos para 1997 —denominada Ley 13/1996 en adelante—, idó para llevarlas a cabo (2).

Sistemáticamente, la obra comentada presenta tres partes claramente diferenciadas: una primera dedicada a transcribir los textos de las Ponencias expuestas en las Jornadas; una segunda en la que, bajo la rúbrica de «Informes», se aúnan tres estudios que presentan la panorámica evolutiva del Derecho de aguas desde perspectivas territoriales diferentes, y una tercera en la que da cuenta de las Comunicaciones presentadas. Al final de la monografía se adicionan los discursos de inauguración y clausura de aquel foro.

II. La primera Ponencia, a cargo del propio Director de las Jornadas, Profesor EMBID IRUJO, versó acerca de la si-

deración Hidrográfica del Ebro. Los usuarios de INTERNET interesados en conocer la trayectoria y proyectos de este órgano, así como acceder de modo directo a los textos normativos estatales y autonómicos y a las reseñas de jurisprudencia más relevantes, pueden obtener una completa información en la página web del Seminario, introduciendo la dirección www.unizar.es/derecho/aguas/index.htm.

(2) Esta Ley fue ya objeto de análisis individualizado en las VII Jornadas de Derecho de las Aguas, a cuyo tratamiento allí nos remitimos. Consúltese sobre todo el trabajo de EMBID IRUJO, «Público y privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas», en el libro dirigido por el mismo autor titulado *Gestión del agua y medio ambiente*, Ed. Civitas, Madrid, 1997.

tuación actual del Derecho de aguas en España y de los conflictos que, derivados de la situación de indefinición existente en torno a las mismas (3), suscita en estos momentos las preocupaciones de los expertos. No obstante, a juicio del autor, parece posible intuir una cierta homogeneidad de soluciones en virtud, sobre todo, de una vertiente de la cuestión hoy por hoy indiscutida: el sesgo medioambiental; sesgo al que hay que sumar, de modo primordial, otro dato que conforma, junto con el anterior, las líneas fundamentales en torno a las que gira hoy la problemática del Derecho de aguas: la escasez del recurso. La solución a este problema ha intentado ser abordada desde varios prismas, tales como el establecimiento de distintos sistemas de asignación de agua —basculando entre la asignación centralizada por el poder público y la asignación descentralizada dirigida por los particulares (4)—, la búsqueda de nuevos recursos —tanto a través de los sistemas tradicionales como mediante la experimentación de nuevas técnicas: desalación de aguas, reutilización de aguas residuales...— o el empleo de diversos modos de gestión del agua, precedidos en la mayoría de los casos de una previa actividad planificadora, de dispar

(3) Consecuencia fundamentalmente del incumplimiento de importantes previsiones contenidas en la Ley de Aguas o derivadas de los fallos detectados en ésta y que se hace necesario subsanar.

(4) Manifestación clarísima del cual serían los mercados de aguas, idea a la que hacía referencia el borrador del Proyecto de reforma de la Ley de Aguas aparecido en 1997 en un doble sentido: como puras transacciones entre particulares y como creación de un banco de aguas dirigido por la Administración. Sin embargo, el Profesor EMBID IRUJO no cree que, de establecerse, solucionar en problemas relevantes, al referirse a pequeñas cantidades del recurso; creencia que se ve reforzada por la realidad en los países vecinos, en los que la tendencia es hacia la publificación del recurso. Ello le lleva a reivindicar el mantenimiento del carácter público de las aguas, en ningún caso incompatible con los distintos sistemas de asignación, siempre que, eso sí, se dé al poder público la posibilidad de intervenir.

valor jurídico en los distintos países, y con una clara tendencia en los últimos tiempos hacia la gestión privada de las aguas.

Tres consideraciones de carácter general añade aún el autor a las realizadas anteriormente. En primer lugar, la constatación de que los ordenamientos jurídicos actuales, en constante evolución (5), se mueven entre la observación simultánea del agua como recurso natural ambiental y como un recurso productivo. En segundo lugar, la aseveración de que la innovación normativa no va a depender de imperfecciones jurídicas, sino de datos tales como planteamientos políticos y sociales, económicos u organizativos, lo que daría lugar a que el Derecho de aguas de allí resultante presentase un aspecto externo similar al industrial. Y, en tercer lugar, la verificación de evidentes fracasos del actual Derecho de aguas. Estas conclusiones finales permiten afirmar que el Derecho de aguas se encuentra en la actualidad en una situación de inestabilidad y de provisionalidad.

III. La Profesora MAJARET GARCÍA, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, centró el objeto de su intervención en el análisis del artículo 158.5 de la Ley 13/1996, precepto en el que se contemplan las sociedades estatales para la construcción, explotación o ejecución de las obras públicas hidráulicas. La primera interrogación que se plantea la ponente hace referencia al fundamento jurídico de la figura; interrogación cuya respuesta exige arrancar del permiso legal expreso para su creación previsto en el antecitado precepto. A su entender, no es suficiente esta habilitación genérica, requiriéndose asimismo un acuerdo del Consejo de Ministros, con un contenido mínimo ne-

cesario (6), para la creación de cada sociedad concreta. Asimismo, reflexionó sobre el ámbito de actuación y los objetivos de las mismas; objetivos que, en principio, parecen claros: la construcción, explotación y ejecución de la obra pública hidráulica. En base a esto, cabe afirmar que aquellas sociedades son, en realidad, entes gestores de carácter instrumental creados por la Administración General del Estado precisamente para eso, con las consiguientes limitaciones a la autonomía negocial que tal hecho supone. Sin embargo, y pese a la claridad aparente de sus cometidos, se plantean preguntas en torno a las mismas de difícil respuesta en este momento. Así, ¿tienen carácter tasado los cometidos atribuidos por la Ley? ¿Cuál es el propósito del legislador al contemplar estas sociedades? ¿De dónde procederán sus recursos?

Para finalizar, la autora aludió a ciertas cuestiones de su régimen jurídico que presentan especial interés. Tal es el caso de la significación del convenio de encomienda de gestión suscrito entre la sociedad y la Administración propietaria de la obra, o el efecto corrector que la Ley 13/1996 tiene respecto de la deficiente transposición de las Directivas comunitarias llevada a cabo por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; por último, el problema de la instancia jurisdiccional competente para resolver los conflictos suscitados en este ámbito.

IV. La tercera Ponencia corrió a cargo del Profesor ARIÑO ORTIZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, y de D.^a Mónica SASTRE BECEIRO, Analista en el Sector del Agua de la Fundación de Estudios de Regulación, que analizaron otra de las figuras creadas por la Ley 13/1996 para la financiación de obras hidráulicas: el contrato de construcción y explo-

(5) Lo que, y por motivos de seguridad jurídica, le lleva a postular la utilización de fórmulas codificadoras que introdujesen en la norma, de forma fácilmente reconocible, las instituciones básicas del Derecho de aguas de un país, de modo que los intentos de modificación se refiriesen a un único texto, evitándose la dispersión.

(6) Contenido que, para la ponente, habrá de estar compuesto por la determinación del objeto de la Sociedad, un proyecto de Estatutos, la determinación de la posibilidad de actuación directa o indirecta y las limitaciones a la transmisibilidad de acciones.

tación de obras hidráulicas. En este sentido, se comenzó constatando una realidad: en todo el ámbito europeo el Estado está disminuyendo sus aportaciones en materia de infraestructuras hidráulicas, permitiendo cada vez con mayor intensidad la intervención de los privados en la construcción y explotación de aquéllas; realidad a la que va a responder la creación de la figura analizada. Esta se caracteriza por tener como objeto la «construcción, conservación y explotación» de determinadas obras e infraestructuras hidráulicas; actividades éstas de las que, por concesión de la Administración, se encargará un concesionario que podrá ser un particular persona física o jurídica u otra Administración pública. Este último aspecto fue duramente criticado por la ponente al entender que la posición de subordinación en la que se encontraría la Administración concesionaria frente a la concedente podría impedir el ejercicio por aquélla de sus prerrogativas contractuales, por lo que —se sugiere— sería más deseable acudir a una relación de carácter extracontractual.

La categorización del contrato de construcción y explotación de obras hidráulicas como un contrato administrativo mixto de obras y gestión de servicios públicos, su modo de preparación y adjudicación, su contenido o los principios inspiradores del régimen económico-financiero también fueron tratados en esta ponencia y pueden ser consultados en la obra que estamos comentando. Sin embargo, a nuestro juicio, es interesante dar cuenta de la última reflexión en la que se sintetizó la conclusión del trabajo: Estado y mercado deben actuar conjuntamente en la realización y explotación de infraestructuras hidráulicas, correspondiendo al primero la labor de planificar, promover, gestionar y, en aquellos casos en los que las obras no son económicamente rentables a los particulares, ejecutar directamente las obras, dejando al sector privado la realización de aquellas de las que se beneficia directamente.

V. El bloque de Informes se abre con un análisis del devenir del Derecho de aguas en el ámbito de la Unión Euro-

pea a cargo del Profesor FANLO LORAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja; análisis en el que pueden diferenciarse dos partes. En primer lugar, la referencia a la actual política comunitaria de aguas, importantísima en su alcance pero con evidentes limitaciones, consecuencia del enfoque sectorial seguido por las Directivas aprobadas en la materia. Este impedimento ha intentado ser superado tanto por la Directiva 96/91/CEE, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación —que pretende, aplicando una perspectiva global, fijar su atención en los problemas del agua, de la atmósfera y del suelo—, como por el Quinto Programa de Acción en materia de medio ambiente, que confirma el enfoque integral anteriormente mencionado. Y, en segundo lugar, la referencia detallada al Proyecto de Directiva marco de aguas, texto que, como su propio nombre indica, tiene por objetivo el establecimiento de un marco comunitario para la protección de las aguas superficiales y subterráneas de la Comunidad, y que presenta la intención de tomar decisiones importantísimas, como la de asumir el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad idónea para la gestión del agua, la tarificación del uso de agua, la aplicación del enfoque combinado en el control de la contaminación, y la aprobación de planes de gestión en cada una de las cuencas.

Se refleja también en la obra la Ponencia del Profesor VERGARA BLANCO, especialista en Derecho de Aguas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en la que expone las tendencias actuales de la cuestión en Hispanoamérica, en las que pueden identificarse cuatro rasgos definidores. En primer lugar, la cuestión de la propiedad de las aguas, que enfrenta en el estricto plano de la dogmática jurídica la teoría patrimonialista y la teoría funcionalista, de la que es partidario el autor. En segundo lugar, la problemática de la asignación de los recursos, en la que, frente a la regla general de la necesidad de concesión, subsisten, imponiéndose a los ordenamientos jurídicos, un gran porcentaje de usos de aguas que arrancan de apropiaciones privadas o de especiales reconocimien-

tos prestados por leyes decimonónicas. En tercer lugar, la reasignación del recurso, coexistiendo los sistemas centralizados y los descentralizados. Y, en cuarto lugar, la cuestión de la administración del uso del recurso, en la que, frente a la necesidad de existencia de organismos rectores generales que decidan sobre políticas globales, surge el problema, aún sin resolver, de la nueva tendencia a descentralizar territorialmente la administración de las aguas y centrar sus potestades en los organismos de cada cuenca hidrográfica y su controvertida coexistencia con los organismos privados en muchos de los países hispanoamericanos se encargan de la distribución de las aguas.

Finaliza el bloque de Informes con el análisis de las últimas tendencias de la legislación hídrica comparada presentado por Don Stefano BURCHI, Oficial Jurídico Superior de la FAO. Nuevamente son cuatro las orientaciones actuales en la materia: el aumento del papel rector del Estado en lo que hace a los recursos hídricos; la participación —de distinta intensidad— del sector privado en los servicios públicos hidráulicos; la importancia de la prevención y disminución de la contaminación hídrica; y la consideración, en la mayoría de las legislaciones comparadas, de la cuenca hidrográfica como la base territorial más idónea para la gestión de las aguas.

VI. Tres fueron las Comunicaciones presentadas a las VIII Jornadas de Derecho de las Aguas y publicadas asimismo en la obra que se comenta. En la primera de ellas, Don Tomás SANCHO MARCO, Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro, se refirió a la financiación de las obras hidráulicas y, más concretamente, a la creación, en el ámbito del organismo de cuenca que él preside, de la sociedad estatal *Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A.*, dedicada a la construcción de obras hidráulicas, y que ha supuesto una inflexión, que no una ruptura (7), respecto del sistema ante-

rior. Todas las cuestiones de interés respecto de esta novedosa sociedad —forma jurídica, objeto social, régimen de funcionamiento, actuaciones llevadas a cabo y previstas...— son objeto de oportuno tratamiento en su trabajo.

Don Guillermo HERAS MORENO, Director del Gabinete del Secretario de Estado de Aguas y Costas, es el autor de la segunda Comunicación. En ella se contienen una serie de reflexiones generales en torno a la actual situación de la política hidráulica, así como una pedagógica contraposición de la misma con la anterior. Esta política se caracterizaría, a juicio del autor, por las siguientes notas: agotamiento de los planteamientos tradicionales, progresiva intervención de una pluralidad de niveles públicos cuya actuación se hace preciso coordinar, importancia de los condicionantes ambientales que imponen, entre otras cuestiones, la necesidad de evaluar los impactos de las infraestructuras hidráulicas sobre el recurso, y ampliación de los instrumentos tradicionales de financiación de las obras hidráulicas.

Por último, Don Antonio DOMÍNGUEZ VILA, Profesor Titular de Derecho Constitucional, Secretario de Ayuntamiento y Abogado, aludió a la financiación de las obras hidráulicas locales. La síntesis de su trabajo puede reflejarse en la siguiente afirmación: las entidades locales tienen competencias en materia de servicios hidráulicos (abastecimiento, alcantarillado, depuración), pero tales atribuciones se ven frenadas la mayoría de las veces por una falta de medios que dificultan su prestación, ya que el incremento de funciones a realizar no se ha visto seguido de un incremento paralelo de recursos económicos. En este marco, la Ley 13/1996 ha regulado la creación de dos nuevos contratos, los cuales, sobre todo el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, suponen un peligro en manos de las corporaciones locales, que pueden hipotecar su presupuesto futuro.

gla general en el sistema inmediatamente anterior. Lo único que se hace es abrir las puertas a la iniciativa privada, suponiendo, sobre todo, un mayor protagonismo de los usuarios en la financiación y explotación de las obras hidráulicas.

(7) Aclaremos esto porque, por supuesto, van a seguir construyéndose obras hidráulicas con las exclusivas aportaciones del poder público, que era la re-

VII. Como se ha avanzado en un principio, al final de la monografía se adicionan los discursos de inauguración y clausura de las Jornadas. El primero de ellos, a cargo de Don Carlos ESCARTÍN HERNÁNDEZ, Director General de Obras Hidráulicas y de Calidad de las Aguas, permite al lector conocer, a grandes rasgos, las actuaciones que en esta dirección, y desde el Ministerio de Medio Ambiente, se están llevando a cabo en los últimos tiempos. Por su parte, en el acto de clausura tomó la palabra Don Benigno BLANCO RODRÍGUEZ, Secretario de Estado de Aguas y Costas, quien resaltó la importancia de las actividades llevadas a cabo a lo largo de un año. En efecto, recordó cómo en las VII Jornadas de Derecho de las Aguas, la referencia a las sociedades estatales para la construcción, explotación o ejecución de obras hidráulicas se entendía hecha a un diseño conceptual y abstracto recogido en la Ley 13/1996. Doce meses después, tal diseño ha tenido una plasmación real en el ámbito de las Confederaciones Hidrográficas del Ebro, Sur y Júcar, mientras que en la del Guadiana la cuestión se encuentra muy avanzada, y en la del Guadalquivir el tema está en estudio.

VIII. Lo expuesto es, en unas pinceladas excesivamente generales, un esbozo de la enorme cantidad de cuestiones del máximo interés que podemos descubrir en las páginas de la obra comentada. Como asistente a las Jornadas, además, no quiero dejar de resaltar lo que ya viene siendo habitual en las mismas: una magnífica organización, plagada de atenciones, dignas de un foro de la importancia del que se habla. Y si a todo ello añadimos el enriquecimiento científico y personal que estas reuniones suponen, y que, por extensión, puede obtenerse de la lectura de la obra producto de la misma, la conclusión ha de ser una: el deseo de que, el año que viene, tengamos la oportunidad de volver a comentar una monografía similar.

Beatriz SETUÁIN MENDIA
 Área de Derecho Administrativo
 Universidad de Zaragoza

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago: *La reparación de los daños causados a la Administración*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1998, 460 págs.

La correspondencia recíproca y el equilibrio en las actuaciones llevadas a cabo por los distintos operadores sociales, ha sido una máxima colectiva desde los tiempos en que los grupos más o menos reducidos de individuos que constituían los clanes trabaron relaciones entre ellos, simples en principio, más complejas paulatinamente, hasta constituir un cuerpo social con una cierta homogeneidad. Un entramado de este tipo, con pretensiones de funcionamiento, deberá fundamentarse, entre otras cosas, en una nivelación de responsabilidades que, con un margen inevitable de desviaciones (1), aseguren, cuando menos en teoría, la estabilidad. Manifestación primigenia en el plano punitivo de esta afirmación, aplicable igualmente a las relaciones interindividuales privadas y a las que contemplen un componente público, es la Ley del Talión, que tantos y tan dispares trasuntos ha conocido en los variados sistemas ordenadores de que las distintas sociedades se han dotado.

En esta perspectiva ponderada hay que encuadrar, salvando las distancias, la exigencia de responsabilidad a los ciudadanos por la causación de daños a la Administración. En efecto, como se afirma en la contraportada de la obra, lo normal es contemplar al administrado en su faceta reivindicativa, demandando de aquélla la prestación de servicios, el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas o la respuesta a cualquier solicitud. Sin embargo, con la misma naturalidad con que se sitúa en esta posición puede ocupar el lado contrario de la barrera, apareciendo como destinatario de las demandas de los poderes públicos y, singularmente,

(1) Derivadas de la posición de supremacía y consiguientes prerrogativas exorbitantes que tradicionalmente han ostentado determinados individuos. Piénsese en el Rey o los señores feudales en la sociedad medieval o, con posterioridad, en los poderes públicos.

como responsable frente a los mismos por sus actuaciones lesivas, que se ve obligado a reparar.

Pues bien, es precisamente esta ubicación del ciudadano la que es objeto de análisis en la monografía que se comenta. No quisiera que la intención de esta frase pasase desapercibida, y por eso insisto en tal afirmación: la reparación de los daños causados a la Administración por los privados *es analizada* en la presente obra. Y destaco esta cuestión porque en un tema tan complejo, en el que confluyen principios y sistemas diversos y perspectivas sectoriales de lo más variopinto, es fácil verse arrastrado por la propia intensidad descriptiva de la problemática en juego, en detrimento de la rigurosa investigación jurídica. Por suerte, el Profesor GONZÁLEZ-VARAS logra sustraerse a la inercia referida, presentando un estudio disciplinado del Derecho subyacente y siendo capaz de destilar una auténtica teoría general de la reparación de daños.

Sistemáticamente, la obra tiene diez partes que se irán describiendo a continuación.

1. La regulación tanto histórica como actual del régimen general de reparación de daños causados a bienes públicos es objeto de estudio en la primera parte del libro. En ella, como no podía ser de otro modo, se demuestra que el presente es producto de un desarrollo natural de la normativa tradicional, la cual, y partiendo de reglas de carácter público inmersas en el derecho común que reconocen la obligación de reparar el daño reponiendo las cosas a su primitivo estado o, en su defecto, indemnizándolo, se desliza en sucesivos estadios hacia las posiciones actuales (2). Estas úl-

(2) Estadios cuyos hitos el Profesor GONZÁLEZ-VARAS sitúa en la adquisición, en la época de la Ilustración, de una nueva vertiente social de la figura, lo que posibilita un indudable progreso jurídico al permitir la exclusión del privilegio de la dispensa de sanciones y el acrecentamiento de las garantías ciudadanas, y en el afianzamiento de un sistema propiamente administrativo de reparación de

tales se caracterizan, sobre todo, por presentar el sistema reparador «como un apéndice del Derecho administrativo sancionador» (pág. 61), lo que posibilita la extensión a aquél de las prerrogativas propias de éste. De entre las mismas destaca el régimen de autotutela ejecutoria, que permite a la Administración «decretar las medidas que deban tomarse o el sistema de ejecución para reparar el daño causado» (pág. 75) (3). Sin embargo, esta vinculación, así entendida, es criticada por el autor, para quien la práctica habitual de acumular en un mismo procedimiento la imposición de una sanción y la determinación de la reparación de daños, si bien mantenible por razones de economía en la actuación administrativa, debe quedar en eso —en una actuación procedimental—,

daños al margen del Derecho civil, que permita a la propia Administración, sin necesidad de acudir a los Tribunales, llevar a cabo la determinación del modo de reparar los daños y perjuicios causados a sus bienes.

(3) En efecto, como explica el propio autor, la causación de un daño, del que indudablemente deriva la reparación, es considerada en nuestra legislación sectorial como infracción. Y toda infracción lleva consigo, al menos en principio, y siempre que el daño causado sea antijurídico, la imposición de una sanción. Esto quiere decir que «la reparación de daños se asocia a la infracción, siendo aquélla una medida complementaria, dispuesta junto a la sanción administrativa» (pág. 75). Luego si la sanción es autoejecutiva, ¿cómo no habría de serlo la reparación de daños, vinculada inescindiblemente a la misma de modo accesorio? Sin embargo, esta tipificación automática de toda causación de daño como infracción y, por tanto, como susceptible de sanción y de reparación de daños es criticada severamente por el Profesor GONZÁLEZ-VARAS, para quien en tal consideración existe una auténtica confusión de planos: una cosa es el fin pretendido por la consideración de una conducta como infracción (prevención de daños en defensa de bienes jurídicos) y otra la efectiva producción de un daño, no incardinada ya, como la anterior, en el nivel del puro riesgo, sino en el de la consumación del mismo.

sin que signifique que «los presupuestos jurídico-materiales de las sanciones se extiendan a esta última» (pág. 110), y más concretamente, sin que sea susceptible de amparar la reclamación ejecutoria de la reparación de daños en los casos en que la sanción es, desde todo punto, improcedente (4). Al margen del razonamiento anterior, no olvida el Profesor GONZÁLEZ-VARAS otros elementos particularizadores del actual modelo de reparación de daños, tales como consideración subsidiaria de la indemnización de daños y perjuicios respecto de los deberes de reposición y restitución, y las ideas de preferencia de la prevención sobre la reparación y de reparación integral del daño.

II. Si lo expuesto con anterioridad son las líneas maestras del sistema general de reparación de daños, es evidente pensar en su reiteración en los distintos sectores del ordenamiento jurídico-administrativo. Así lo demuestra el autor en la segunda parte de la obra, en la que analiza el régimen establecido para la misma en relación con distintos bienes jurídicos administrativos. Particularmente ejemplificativa de la afirmación anterior aplicada al dominio público aparece la normativa de aguas y costas, que «sigue un régimen de autotutela ejecutiva en favor de la Adminis-

tración derivado de la acumulación de dicha reparación en el expediente sancionador» (pág. 129). Sin embargo, y en la línea de lo mencionado *supra*, la interpretación que la jurisprudencia contencioso-administrativa hace de la misma desvirtúa de modo claro su hipotética lógica jurídica, al demostrar la artificiosidad del mantenimiento del privilegio de ejecutoriedad de la reparación en los casos en que la sanción es improcedente y, por lo tanto, no ampara la utilización del mismo. Es quizás en materia de montes donde la jurisprudencia ha delimitado de un modo más claro las diferencias entre sanción y reparación de daños, al constatar, pese a su tramitación procedimental conjunta y la extensión a la última del privilegio de ejecutoriedad, la distinta finalidad perseguida por cada una (5), dato éste que justifica la autonomía entre ambas en lo que hace a su exigencia diferenciada.

Algunas diferencias presenta el sistema de reparación de daños causados a carreteras o vías y sus elementos funcionales. Singularmente, y derivado de la legislación específica de carreteras, la desvinculación de su exigencia, también beneficiada por el privilegio de autotutela ejecutoria, respecto de la sanción administrativa, en lo que esto supone excepción a la práctica general. O, asimismo, la ausencia de aquella prerrogativa en el caso de las vías de titularidad local, ante el evidente silencio que en este sentido guarda la legislación de régimen local (6). No obstante, otra legislación relacionada —la de tráfico y circulación—, más preocupada por el aspecto preventivo del problema, desecha el establecimiento de un sistema repara-

(4) So pena de amparar fraudes de ley y abusos de derecho «como lo es la iniciación de procedimientos sancionadores ficticios con el fin de practicar ejecutoriamente la reparación de daños» (pág. 124). En la peligrosidad de esta idea incide reiteradamente el autor, sobre todo tras constatar la habitualidad de tal práctica mediante un seguimiento de la jurisprudencia en materia de daños causados a bienes de dominio público, que muestran la imposición de sanciones mínimas al lado de cantidades enormes en concepto de reparación de daños. Este hecho desvela la verdadera intención de la Administración: la utilización del procedimiento sancionador como mecanismo que ampara la extensión de privilegios exorbitantes propios del mismo —concretamente, el privilegio de ejecutoriedad— a aquélla, evitándose la interposición de acciones civiles.

(5) Correccional en el primer caso, restauradora en el segundo.

(6) Ausencia que, no obstante, ha sido matizada por algunas normas autonómicas que «han procedido a extender el ámbito de aplicación de la ley de carreteras —autonómicas se entiende— a ciertas vías de titularidad local» (pág. 185, la cursiva es nuestra), lo que supone la ampliación a éstas del privilegio de autotutela previsto inicialmente sólo para las primeras.

dor en relación a los daños causados por la vulneración de sus prescripciones, considerándose «que este tipo de facultades las cubre sobradamente la legislación de carreteras y el Código penal o civil» (pág. 195).

III. No ha de olvidarse que en la actual sociedad occidental, de la que formamos parte, la preocupación por la protección del medio ambiente frente a las agresiones que viene padeciendo ha llegado a constituirse en uno de los basamentos sobre el que gravitan buena parte de los desvelos generales. A esta realidad indiscutible no puede ser ajeno el Derecho, que, siguiendo tal línea, ha caracterizado al daño ambiental como una auténtica lesión a un bien jurídico colectivo y prevalente respecto de otros. Consecuencia inevitable de esta calificación ha de ser la exigencia de su reparación, contemplada por las diversas ramas del ordenamiento jurídico. Cada una de ellas se singulariza por el establecimiento de un modelo de responsabilidad diverso, y así, mientras el civil se distingue por su subjetivismo (7), el sistema penal presenta la novedad del reconocimiento de un tipo específico —el delito ecológico (8)— fuertemente condicionado por la legislación administrativa habida cuenta la remisión que aquél hace a «la contravención de las leyes o de otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente» como elemento determinante del mismo (9).

(7) Si bien es apreciable en los últimos tiempos una tendencia a su objetivación, lo que permitiría suplir las limitaciones que la perspectiva puramente subjetiva presentaba en orden a la consecución de un sistema protector realmente eficaz.

(8) Que se trata, es importante hacerlo notar, de un delito de riesgo: el ilícito penal se consume por la mera realización de cualquiera de las actividades descritas en el tipo que supongan un riesgo grave para el medio ambiente, con independencia de que éste se consuma o no. En caso de consumación, estaremos en presencia, junto con el delito ecológico, de un delito de lesiones, castigado separadamente.

(9) Lo que, como bien establece el

Junto con ellos, no puede olvidarse el sistema administrativo de protección del medio ambiente, caracterizado hoy por responder al esquema acumulativo sanción+reparación, y necesitado en un futuro inmediato de medidas más expeditivas que coadyuven al ejercicio por los poderes públicos de su responsabilidad última en este ámbito: velar por la observancia de la legislación ambiental. Dos son las propuestas que el autor formula en tal sentido, consistente la primera en el ejercicio de acciones procesales y la segunda en la posibilidad excepcional —sólo en aquellas materias, como la ambiental, en que exista una especial necesidad de amparar el interés público— de intervención del Ministerio Fiscal en los procesos contencioso-administrativos «como vía que puede contribuir a promover la realización de los intereses públicos y el cumplimiento de la legalidad administrativa» (pág. 279).

IV. El régimen jurídico de la reparación de los daños causados a bienes de las entidades locales también es objeto de análisis en la obra que se comenta. Desconcierta en un primer momento la constatación de que, según jurisprudencia reiterada, aquellos bienes no gocen, a diferencia de los de titularidad estatal y autonómica, del privilegio de autotutela. Y ello, según parece, por mor de una interpretación restrictiva que lo limita a los bienes de aquellos entes que, al disponer de potestad normativa originaria, pueden dictar leyes propias que habiliten de modo concreto tal régimen (10).

Profesor GONZÁLEZ-VARAS, «caja dentro del fenómeno de la ley penal en blanco»; fenómeno problemático desde el punto de vista de los principios de legalidad, seguridad jurídica e igualdad.

(10) Porque lo que parece indiscutible, tal y como evidencia el análisis de los distintos sectores administrativos llevado a cabo en la presente monografía, es la necesidad de una *habilitación legislativa concreta* para poder aplicar el régimen de la inmediata ejecución de la orden de reparación de daños. Nada obstaría, en este sentido, que las leyes sectoriales estatales o autonómicas reconociesen en favor de

Sin embargo, es fácilmente comprobable que la realidad discurre por otros derroteros, no siendo en absoluto ocasional la existencia de apremios administrativos en orden a la reparación de daños causados a bienes locales. El Profesor GONZÁLEZ-VARAS critica por ausencia de base jurídica ambos aspectos —teoría y práctica—, postulando en este sentido una solución de síntesis que pasaría por la realización, por parte del legislador, de un estudio serio que impida una dilatación general y sin fundamento del régimen de autotutela en favor de los entes locales a la vez que posibilite, previa justificación, su aplicación en determinados casos o hasta una determinada cuantía. Ello no impide, por supuesto, que en tanto éste se lleva a cabo, la reparación de daños causados a tales bienes se venga exigiendo, junto con la cuestionada práctica de los medios administrativos de ejecución forzosa, a través de otros cauces, destacando la vía penal, «para la reparación de daños de cierta gravedad» (pág. 314), y la vía civil como solución general.

V. La regulación de un nuevo procedimiento sancionador que la Ley 30/1992 y el Real Decreto 1398/1993 llevan a cabo hace plantearse al autor la existencia, derivada del mismo, de novedades importantes respecto del sistema de reparación de daños causados a bienes de la Administración. La razón de tal interrogante radica en la aparente generalización, según el tenor literal de los textos citados, del principio de ejecutoriedad cuando los daños causados sean consecuencia de hechos tipificados como infracción administrativa. Sin embargo, la respuesta a esta pregunta ha de ser forzosamente negativa, de-

las entidades locales poderes sancionatorios extensos, que incluyesen aquélla. Sin embargo, no aparenta ser tal la voluntad de estos textos, lo que ha impulsado la aparición de corrientes doctrinales más flexibles que postulen una matización de la rigidez del principio de legalidad en materia sancionadora en lo que respecta al ejercicio de la misma por las entidades locales.

mostrando el Profesor GONZÁLEZ-VARAS que la extensión mencionada es más aparente que real al no incluirse nuevamente en la misma, y por los motivos antes expuestos, el supuesto de los daños causados a bienes de las entidades locales.

VI. No puede olvidarse que la obtención de la reparación de daños vía tribunales ordinarios sigue siendo, en muchos casos, el cauce —a veces único— para hacerla efectiva. Este es el conducto que, en lógica coherencia con su naturaleza, ha contemplado tradicionalmente nuestro Derecho en relación con los daños sufridos por los bienes patrimoniales de las distintas Administraciones públicas, si bien en los últimos tiempos se constata el establecimiento, por parte de la legislación autonómica en la materia, de un régimen ejecutorio general junto con el sistema sancionatorio. Idéntica vía —civil— habrá de seguirse para intentar la reparación de daños causados a bienes de la Administración institucional, ya que, y aun siendo de dominio público, «no puede llegarse al equívoco de considerar el régimen de autotutela administrativa ejecutiva para la reparación de daños como algo propio o estatutario de los bienes demaniales, haciendo falta en todo caso un precepto legal que habilitara a la Administración institucional al ejercicio de estas facultades ejecutorias de reparación de daños sobre sus propios bienes» (pág. 351).

VII. Asimismo, no olvida esta obra el análisis de la problemática derivada de la comisión de delitos o faltas que lesionen bienes de la Administración o al personal a su servicio. La regla general en la materia, extraída de una amplia casuística jurisprudencial, consiste en el reconocimiento de una indemnización civil derivada de aquéllos. Ello no impide que en relación al tema de la repetición frente al causante del daño de los gastos que la Administración tuvo que realizar en favor de su personal a consecuencia del mismo —bajas, prestaciones sanitarias— exista jurisprudencia contradictoria, reconociéndose con carácter general por los tribunales penales y

existiendo, por contra, dudas en las sentencias civiles (11).

VIII. No sólo van a ser los particulares quienes, mediante sus acciones, causen daños a la Administración. Por contra, no son extraños los supuestos en los que aquéllos se producen como consecuencia de actuaciones llevadas a cabo por sujetos —funcionarios, contratistas de la Administración o, incluso, otras entidades públicas— que mantienen con el poder público una vinculación más intensa que la común de los ciudadanos. Pues bien, a estos casos se refiere el autor en la octava parte de la obra, permitiendo extraer su estudio una interesante conclusión: se trata de un tema de plena actualidad, cuya solución unívoca se está todavía construyendo en base a resoluciones jurisprudenciales.

IX. Es lógico pensar que la comprobación primero de la existencia y, segundo, de quiénes sean los responsables de los daños que darán lugar a una reparación en favor de la Administración no será una cuestión sencilla, sobre todo si tenemos en cuenta la multiplicidad de bienes susceptibles de sufrirlos y la cantidad ingente de manifestaciones que los mismos pueden tener. Esta realidad, y si bien no ha de hacernos olvidar que, en último término, son los poderes públicos los competentes para tal cometido en virtud de sus potestades de policía, explica las recientes inclinaciones normativas a la consideración de los particulares como colaboradores de la Administración en el ejercicio de las funciones de vigilancia de sus bienes, sin que en ningún momento haya de confundirse tal tarea, puramente auxiliar, como se ha dicho, con la privatización de misiones públicas.

(11) El criterio común de los tribunales civiles «consiste en denegar con carácter general la indemnización a favor del Estado, salvo que éste precise realizar contraprestaciones complementarias», siendo éste el daño que habría de resarcirse (pág. 363).

X. Finaliza el libro con unas consideraciones en torno a la problemática que el concepto de daños, por su propia indeterminación, puede plantear en orden a una exigencia fundada de reparación de los mismos. Puesto que, en palabras del autor, «el daño no es un concepto o título suficiente para legitimar actuaciones administrativas» (punitivas en este caso, se entiende, pág. 386), se hace obligada la coexistencia, junto con éste, de una serie de requisitos añadidos que justifiquen la demanda de la mencionada reparación. Ejemplificativos de la dificultad mencionada son los supuestos de reparación de daños de carácter incorpóreo como los estéticos, los causados a la seguridad del Estado o los morales; daños que, pese a esa característica, presentan una efectividad que obliga a su objetivación, so pena de imposibilitar la actuación de los poderes públicos.

XI. Como podrá intuirse, nos hallamos en presencia de una obra vasta, tanto en extensión como en contenidos. No es hoy moneda común la elaboración de auténticos tratados omnicomprendivos de una problemática jurídica tan complicada y susceptible de contemplación desde tantos y tan variados prismas. Por no mencionar las profundas imbricaciones que en muy diversas ramas del ordenamiento jurídico, y derivadas del lógico rechazo que todo jurista ha de manifestar a la consideración del Derecho como una suma inconexa de compartimentos estancos y de la natural pluridisciplinariedad de la materia, presenta el tema objeto de estudio. La generosidad investigadora del Profesor GONZÁLEZ-VARAS, avalada por una brillante trayectoria científica y nunca puesta en duda por quienes en nuestra fase de formación académica nos enriquecemos con sus trabajos, tiene una nueva manifestación en la obra comentada. Es de ella, por supuesto, de donde hay que aprender. Por ello, sirva este a la fuerza breve y parcial comentario como testimonio del provecho que su lectura puede reportar. En mi caso, así ha sido.

Beatriz SETUÁIN MENDÍA
Area de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho de Zaragoza

HUERGO LORA, Alejandro: *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, 469 págs.

La lectura del libro que aquí comentamos confirma la solidez investigadora de su autor, ya dada a conocer en otros trabajos, como sus artículos sobre *La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen* y sobre *La motivación de los actos administrativos y la aportación de nuevos motivos en el proceso contencioso-administrativo*, cuyo denominador común es una preocupación por ofrecer soluciones jurídicas razonables y ponderadas a problemas acuciantes dentro de nuestro sistema administrativo. La utilidad social de un trabajo de investigación es un valor que sólo frivolamente cabe negar, y la necesidad de un estudio sistemático que ofreciese una visión institucional y de conjunto de los contratos que la Administración realiza con los particulares sobre el ejercicio de sus potestades es innegable tanto por la ausencia de una regulación mínimamente detallada de los mismos como, sobre todo, porque la propia validez jurídica de los mismos, en ausencia de una regulación normativa que la afirme, ha sido cuestionada.

Si el objeto de estudio es sumamente atrayente, los medios que Alejandro HUERGO pone a disposición del mismo (y no al contrario, como no es infrecuente encontrar) no parecen conocer límite; hay, en efecto, un tratamiento no sólo extenso sino intenso de la bibliografía, con amplia mención tanto de la nacional como de la propia de nuestro entorno jurídico. Por otra parte, los autores se citan en su contexto adecuado, lo que es básico si se tiene en cuenta que se manejan numerosos clásicos, y se exponen con profundidad sus opiniones, evitando equívocos y citas superficiales que sólo caricaturizan los argumentos con los que se disiente.

La estructura del libro mantiene la tensión argumental a lo largo de los ocho capítulos. Comienza HUERGO su exposición con una clasificación de la actividad contractual de la Administración que le permite delimitar su objeto

de estudio, los contratos que la Administración realiza sobre actos y potestades públicas, y destacar esa fauna tan rica como poco regulada constituida por la multitud de acuerdos que se cierran en el ámbito del Derecho Público. Dentro de esta clasificación cabe señalar la preocupación mostrada por el autor por destacar el grado de vinculatoriedad jurídica de las distintas figuras examinadas en una clasificación original que evita, en consonancia con la realidad, reconducir los acuerdos sobre los actos administrativos a una única figura rígida que limitase las posibilidades de desarrollo de la facultad administrativa de realizar acuerdos (por ejemplo, el autor distingue por su grado de vinculación jurídica aquellos acuerdos que simplemente suponen el compromiso del particular de otorgar una determinada prestación si la Administración dicta un acto, en los que la Administración no queda obligada a dictar el acto, de aquellos otros contratos en los que el dictado del acto y la prestación del particular son dos obligaciones recíprocas y exigibles de las partes).

Tras haber perfilado su objeto de estudio, HUERGO pasa a analizar las causas y funciones que justifican la celebración de contratos sobre las potestades públicas. Para entender la problemática que la admisión de los convenios supone se ha de tener en cuenta que la posibilidad de llegar a acuerdos con los particulares sobre las potestades públicas parece oponerse a los principios del Estado de Derecho, en cuanto éste requiere la aplicación igualitaria del Derecho a todos los ciudadanos, pero, a pesar de esta constatación, la celebración de acuerdos entre las Administraciones públicas y los particulares es una constante indiscutible, que, además, ha devenido necesaria en algunos campos de actuación administrativa en los que se hace necesario aclarar una situación normativa confusa en colaboración con los particulares afectados, o bien se busca ofrecer certeza a aquellos particulares que pretenden emprender una actividad sometida a diversos procedimientos de autorización asegurando de antemano la viabilidad de la inversión propuesta.

Tras centrar la problemática de los contratos sobre actos y potestades públicas en su validez, Alejandro HUERGO analiza las distintas soluciones doctrinales que se han ofrecido destacando lo inadecuado del recurso, a la hora de abordar este tema, a los argumentos de la polémica que enfrentó a finales del siglo XIX y principios del presente, entre otros, a MAYER, de una parte, con KELSEN o LABAND, de otra, ya que esta contienda doctrinal no tenía por objeto dilucidar la validez de la figura del contrato de Derecho público, sino buscar la calificación adecuada para determinadas instituciones cuya validez jurídica no estaba en cuestión (así se discutía la naturaleza jurídica de la adquisición de la condición de funcionario). Descartada, pues, esta vía se inicia el análisis de los distintos argumentos sobre los que se ha fundamentado la vinculatoriedad de los contratos sobre actos y potestades públicas para la Administración con el examen de la argumentación que busca dicha vinculatoriedad en la interdicción de la arbitrariedad y el control de la discrecionalidad, sin que el autor considere este camino como satisfactorio, pues es cierto que al apartarse de lo establecido en el acuerdo de la Administración debe, por imposición del principio de interdicción de la arbitrariedad, justificar en razones de interés público la desviación entre lo previamente acordado y su decisión final, pero esta conclusión no sitúa al particular que negoció con la Administración en mejor situación que quien simplemente presentó alegaciones.

Una segunda tesis para otorgar una vinculatoriedad jurídica a los contratos sobre potestades administrativas predica la existencia de una responsabilidad extracontractual de la Administración basada en su culpa *in contrahendo* al celebrar un acuerdo inválido perjudicando al particular que confió en la validez del mismo. Pero este camino tampoco es satisfactorio, ya que la vinculatoriedad del contrato se basaría en su carácter patológico y no en su eficacia intrínseca y, además, la indemnización, que sólo se extendería al interés negativo, no podría compensar el valor que para el particular supone la ejecución del contrato (interés positivo).

Tras rechazar estas posibilidades por su insuficiencia, HUERGO afronta directamente la posibilidad de una eficacia contractual para los acuerdos entre los particulares y la Administración sobre actos y potestades administrativas, y lo hace estudiando las objeciones que contra la misma se han señalado y denunciando su maximalismo y su uso indebido de la dogmática jurídica. En efecto, no puede rechazarse la posibilidad de contratar sobre las potestades administrativas con el argumento de una supuesta violación del carácter indisponible de las mismas, ya que el contrato no afectaría sino a su ejercicio sin implicar su renuncia o cesión, con lo que el autor maneja fielmente la doctrina de SANTI ROMANO, que ya había diferenciado entre la disponibilidad de la potestad en sí y la de su mero ejercicio (un ejemplo más de lo necesario que es el estudio de los clásicos y el uso de los conceptos conforme a su significado genuino).

También rechaza el autor la argumentación que niega la validez del contrato sobre los actos administrativos basándose en la posibilidad de que la Administración evite o convierta en una farsa el procedimiento previo que debe, según nuestra legislación, seguir para dictar un acto administrativo y que sirve de garantía para los terceros y para la recta determinación del interés público en el caso concreto, ya que un reproche de esta naturaleza peca de maximalista, pues si bien es cierto que la necesidad de seguir un procedimiento evita la posibilidad de que la Administración celebre contratos sustitutos de los actos administrativos, no evita que acuerde con los particulares el contenido de un determinado acto futuro siempre que dicho convenio se entienda condicionado a que el procedimiento que ha de llevar al dictado del acto no se demuestre que los intereses públicos exigen otro contenido para el mismo (caso en el que la Administración podría apartarse del contrato sin que se pueda derivar de este hecho indemnización alguna para el particular).

En cuanto al contenido que estos contratos podrían tener, HUERGO entiende que sólo caben dos supuestos en los que dicho contenido puede diferir del pro-

pio del acto administrativo en ausencia de convenio, en caso de que se admita por las partes el desplazamiento de normas dispositivas o en caso de que se impongan obligaciones al particular que no se hubiesen podido imponer sin el consentimiento del mismo (ha de señalarse que en este caso la prestación del particular contribuye a que el acto discrecional dictado como consecuencia del contrato se ajuste mejor a los intereses públicos).

El régimen jurídico al que se han de someter dichos acuerdos es el propio de los contratos administrativos en cuanto se pueda adaptar a las especiales características de los convenios sobre potestades públicas. No cabe otra conclusión, pues sería un despropósito jurídico que se sometiese estos contratos a una jurisdicción distinta a la que ha de enjuiciar las contiendas sobre los actos que constituyen su objeto y no caben los contratos mixtos (de naturaleza privada y administrativa a la vez). Si bien, en opinión de Alejandro HUERGO, cabe la revisión tácita del acuerdo por parte de la Administración apartándose de su contenido al dictar el acto sin necesidad de declarar expresamente la nulidad del mismo, pues esta solución es conforme con el régimen propio de la nulidad y sería absurdo que un Tribunal convencido de la invalidez radical de un acuerdo anulase un acto administrativo por no haberlo respetado.

Finalmente, el autor nos ofrece un análisis de la situación creada por el artículo 88 LPC, que se refiere, por primera vez en una norma reguladora de nuestro procedimiento administrativo, a los contratos y acuerdos que la Administración realiza con los particulares con el objeto de consensuar la terminación de un procedimiento. De esta norma destaca HUERGO su alcance limitado (pues no contempla otros convenios distintos de los destinados a dar término a un procedimiento administrativo) y la renuncia del legislador a regular expresamente estos acuerdos, limitándose a hacer una remisión a las normas de desarrollo de la LPC; no obstante, esta regulación no puede interpretarse como una prohibición de la celebración de acuerdos sin habilitación normativa

previa, ya que la LPC no pretende someter la contratación de la Administración pública sobre sus potestades a condiciones más rigurosas, habiéndose descartado en el debate parlamentario las enmiendas que se orientaban en este sentido. En el seno de este estudio sobre los acuerdos de terminación convencional del procedimiento aborda el autor la problemática de los convenios de adhesión a un acto administrativo en los que el particular se compromete a no impugnar un acto administrativo si se le otorga un determinado contenido, cuya admisión defiende HUERGO en una argumentación basada en la posibilidad de que el particular renuncie libremente a su facultad de recurrir, en un caso concreto, subordinando su renuncia a que se dicte un acto con determinado contenido. Sin embargo, dicha adhesión a una resolución administrativa tendría sus límites dentro del Derecho sancionador, ya que la renuncia al recurso, que la aceptación de una sanción de cuantía rebajada supone, puede ser contraria al principio de proporcionalidad, que hace depender la sanción de la lesión producida a un determinado bien jurídico y no de la aquiescencia de la persona sancionada.

Con esta síntesis inevitablemente parcial del contenido de la obra puede hacerse el lector una primera idea de los valores que el libro de Alejandro HUERGO representa. Obra que, sin duda, se convertirá en la referencia imprescindible para todo jurista que pretenda acercarse a esta materia y que ofrece un conjunto de soluciones dotadas de un fundamento jurídico serio que dotan a la figura del contrato sobre actos y potestades públicas de un perfil institucional definido.

En definitiva, estamos ante una obra que con toda probabilidad se convertirá en un clásico y que presenta a su autor, como GARCÍA DE ENTERRÍA señala en su prólogo, como un jurista de cuerpo entero, profundo y creador, que está destinado a destacar entre los miembros de la joven generación de administrativistas.

JAVIER GARCÍA LUENGO
Seminario de Derecho Administrativo
de la Universidad de Oviedo

MARTÍN MATEO, Ramón: *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. III: *Recursos naturales*, Ed. Trivium, Madrid, 1997, 586 págs.

1) Abundantes títulos y realizaciones avalan la relevancia intelectual del autor y su obra. Catedrático de Derecho Administrativo, Rector de las Universidades del País Vasco y Alicante, Premio Nacional de Medio Ambiente, Consejero de Estado, Presidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español, etc. Sus publicaciones tienen un gran significado innovador, identificable en las materias objeto de estudio, en la metodología aplicada y en las conclusiones sostenidas.

Urbanismo, patrimonio cultural y ambiente han constituido objetos de estudio preferente para el autor. En todos ellos sus tratamientos, enfoques, críticas y valoraciones constituyen elementos imprescindibles para la comprensión de las correspondientes políticas públicas. En este sentido, conviene considerar que el autor no aplica únicamente métodos jurídicos. Los datos históricos, sociológicos y técnicos constituyen armazón fundamental de sus discursos, siempre muy ligados a la necesidad de dar respuestas justas a los problemas sociales. El Derecho que el autor propugna responde a la idea de un orden jurídico sujeto a valores fundamentales, que derivan de la comprensión y análisis de los datos reales. En efecto, los desarrollos que lleva a cabo no parecen posibles sin ideas firmes sobre los peligros para la salud de las personas y sobre las negativas implicaciones económicas que derivan de la contaminación y, en general, del deterioro del ambiente.

En el contexto, pues, de una larga y significativa trayectoria intelectual ha de situarse el tercer volumen del *Tratado de Derecho Ambiental*, que viene a culminar una magna empresa iniciada por el autor hace más de veinte años. En 1977 publicó el *Derecho Ambiental*, obra pionera en la doctrina española, de enorme trascendencia en su contexto histórico. De la mano de aquel libro pudimos adentrarnos en el conocimiento de cuestiones muy distintas de las preocupaciones jurídicas y políticas entonces dominantes (véase mi recensión en el núm. 86 de esta REVISTA). Es una suerte que el autor haya persistido en

sus investigaciones y análisis, hasta formar un completo tratamiento del sistema de protección del medio ambiente.

2) En realidad, muchos creímos que el *Tratado* había quedado concluido hace ya unos años, dado que los dos primeros volúmenes se publicaron muy seguidos, en 1991 y 1992, sin ninguna indicación sobre el tercero. Como, por añadidura, el autor venía sosteniendo un conocido concepto estricto del ambiente, a cuyo análisis sobradamente atendían aquellos dos tomos, cabía pensar que se trataba de un sistema doctrinal ya cerrado, sin perjuicio de nuevas ediciones. No ha sido, afortunadamente, así.

Faltaba el tratamiento de lo que algunos denominan la «línea verde» del Derecho Ambiental, las viejas técnicas decantadas en la Administración forestal, objeto de moderna transformación en su alcance y significado. El autor limitaba el Derecho Ambiental al estudio de las contaminaciones, a lo que se llama la «línea azul», de origen higienista. Ahora, muy razonablemente, matiza su criterio, para comprender el régimen de protección de los seres vivos (fauna y flora) y de sus hábitats.

Cuando tan acostumbrados estamos a aplicar reiteradamente los mismos calificativos a las posiciones doctrinales, invariables en el tiempo, el cambio de criterio merece ser destacado. El autor lleva a cabo un proceso de reflexión «sobre la interacción entre lo animado y lo inerte», que le lleva al «progreso hacia una concepción más amplia del ambiente», en la que tienen cabida «las plantas y los demás seres vivos», en interacción con los restantes elementos naturales, formando, todos juntos, el ambiente como objeto de Derecho (pág. 13).

Obsérvese que no es un cambio de opinión a la ligera. La experiencia acumulada a lo largo de más de dos décadas de trabajo y reflexión intelectuales sobre el ambiente permiten al autor matizar su concepto inicial. En tal sentido, cuando tan frecuentes resultan las concepciones que configuran el ambiente como un objeto amplísimo, conviene tener muy presentes los criterios de ponderación y progreso que hace valer el autor.

3) En todo caso, la publicación del tercer tomo del *Tratado* resulta muy

oportuna y viene a cubrir un hueco importante de nuestra doctrina, que carecía de un tratamiento completo del régimen jurídico de protección de la naturaleza. Disponíamos, sí, de buenas aproximaciones parciales a los regímenes de conservación de los espacios naturales, de protección de la fauna, de tutela de los montes, de valoración del paisaje, pero faltaba la vertebración unitaria de los correspondientes instrumentos, formando un sistema jurídico, como el que construye el autor.

Ciertamente, la construcción de ese sistema no ha sido posible hasta época reciente, por falta de materiales adecuados. Las normas jurídicas no valoraban adecuadamente los recursos y espacios naturales. El jurista se encontraba ante técnicas elitistas, como los parques nacionales, de muy escaso significado para la defensa global del medio natural. Otras veces, el establecimiento de la finalidad conservacionista de las instituciones requería grandes y voluntaristas esfuerzos interpretativos, que llegaron incluso a propiciar el menosprecio de cierto dandismo doctrinal, poco atento a las necesidades sociales. Era, en verdad, difícil construir un subsistema de protección de la fauna, a partir exclusivamente de la legislación de caza y pesca, aunque la empresa no dejaba de tener sus alicientes en el plano de la reflexión y en el panorama de los posibles efectos prácticos.

La legislación relativa a los recursos naturales ha experimentado enormes cambios en la orientación de sus objetivos. De manera que, en la actualidad, la antes anecdótica legislación de espacios naturales protegidos constituye trama básica de la ordenación efectiva del territorio y la protección de la fauna y de la flora se ha afianzado como hilo conductor de las actividades cinegéticas, piscícolas y forestales. Sin duda, en la perspectiva patria la recepción constitucional del compromiso ambiental ha ejercido una benéfica influencia en todo el ordenamiento jurídico, contribuyendo a cambiar el significado de las instituciones con una energía que, probablemente, depende más de la voluntad de los creadores y aplicadores del Derecho que de los estrictos efectos jurídicos que cabría deducir del artículo 45 de la Constitución.

La culminación del *Tratado*, con el análisis del régimen de los recursos naturales, resulta, en definitiva, oportunísima y hay que saludarla con gozo. El nuevo tomo comprende el estudio de los mecanismos de tutela global de la biodiversidad, la protección de especies amenazadas, los regímenes de pesca marítima y de caza y pesca fluvial, los espacios naturales protegidos, la tutela de los montes y la protección del paisaje natural. Las exposiciones tienen siempre en cuenta la problemática a la que atienden las instituciones, las necesidades de tutela y los intereses contrapuestos, tanto entre bloques de Estados como entre grupos económicos y sociales. En función de las necesidades advertidas, el autor analiza los instrumentos jurídicos que proporcionan los diversos niveles territoriales (internacional, europeo, estatal, autonómico y local) y valora la aptitud de tales instrumentos para cumplir los objetivos de tutela ambiental. El resultado lleva el sello inconfundible del autor, constructor de sistemas de alto significado ético.

4) Habrá quien considere que el método seguido por el autor no es estrictamente jurídico. Desde luego, si el método jurídico se identificara con una estricta labor hermenéutica y sistematizadora de las normas jurídicas, el autor merecería el calificativo de jurista heterodoxo. Ahora bien, si se admite que el método jurídico no puede dejar de tener en cuenta los intereses subyacentes, nadie puede negar al autor la credencial de jurista.

Sucede que, con alguna frecuencia, los juristas autoconsiderados puros tienden a desarrollar su labor como si fueran provistos de anteojeras que les impidieran toda visión periférica. Ciertamente, la reserva de ley, el procedimiento administrativo o la garantía judicial constituyen piezas esenciales en la construcción jurídica; piezas que pueden conformarse como mecanismos destructores de enteros regímenes jurídicos o de singulares aplicaciones del Derecho. Es muy importante que el reglamento adoptado sin el dictamen preceptivo del órgano consultivo sea anulado o que la falta de audiencia del interesado determine la anulación de todas las actuaciones administrativas de aplicación

del ordenamiento jurídico en un caso concreto. El jurista sabe de esto, siendo importante mantener y auspiciar los estudios de alcance estrictamente formal. Conviene incluso dejar dicho que el análisis exhaustivo de la observancia de la legalidad no puede nunca considerarse como un ataque a los intereses públicos. Pero también debe estar claro que el Derecho y la labor del jurista no pueden reducirse a interpretar la norma. Es preciso también construir sistemas que atiendan a los problemas sociales.

El autor se caracteriza justamente por aunar conocimientos técnicos y jurídicos, intentando así propiciar el adecuado conocimiento de las correspondientes políticas públicas. Método éste que parece más interesante y fructífero que los estudios de corte exclusivamente técnico o sociológico que modernamente pretenden sustituir a los tratamientos jurídicos, de cara a la comprensión de las políticas públicas. La crítica al excesivo formalismo de los estudios jurídicos, por considerarlos ajenos a la realidad implicada, no debiera, sin embargo, llevar al desconocimiento de los datos jurídicos, que también forman parte de la realidad a tener en cuenta en el diseño de las políticas públicas.

En esa pugna por la respectiva pureza del método, entre ciertos grupos de juristas y de politólogos, el mestizaje metodológico del autor debiera ser valorado como una auténtica bocanada de aire fresco. Una ráfaga renovadora que procede de la solidez intelectual de un maestro del Derecho Público español.

Fernando LÓPEZ RAMÓN

REBOLLO PUIG, M., e IZQUIERDO CARRASCO, M.: *Manual de la inspección de consumo (con especial referencia a la inspección local)*, Ministerio de Sanidad y Consumo-Instituto Nacional del Consumo, 1998, 255 págs.

I

Una aproximación al estudio del fenómeno de la protección de los consumi-

dores requiere tomar como punto de partida dos preceptos fundamentales: por un lado, la Constitución española (CE), concretamente su artículo 51, en el que se impone un mandato a los poderes públicos para que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios, y, por otro, el artículo 129 A del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) (1), que consagra, por primera vez, una política comunitaria de protección de los consumidores y en el que se establece la obligación de la Comunidad de contribuir a que se alcance un *alto nivel* de protección de los mismos. Como se puede apreciar, si nos detenemos a examinar ambas disposiciones, se opta por una clara intervención de los poderes públicos en la protección de este colectivo, que deberán desarrollar y establecer toda una serie de medidas encaminadas a proteger los intereses de los consumidores. Esto no quiere decir que toda la protección del consumidor esté encomendada a las Administraciones Públicas, ni mucho menos. Existen numerosas leyes que no disponen intervenciones administrativas, sino sólo técnicas y medios de Derecho privado. Un claro ejemplo de este tipo de normas lo constituye la reciente Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias (más conocido con el término impropio de «multipropiedad») (2), en la que se regulan las relaciones entre particulares, se establecen derechos y obligaciones de los unos para con los otros en sus relaciones recíprocas y, en caso de incumplimiento, se acudirá a los jueces

(1) El artículo 129 A TCE será sustituido, cuando entre en vigor el Tratado de Amsterdam, por el artículo 153 TCE, que introduce algunos cambios significativos en la política comunitaria de protección de los consumidores, tendentes a reforzar e incrementar las actividades de las Instituciones de la Comunidad en los aspectos relacionados con la protección del consumidor.

(2) Esta Ley, como establece su Exposición de Motivos, es de ámbito estrictamente civil, y no impone sanciones administrativas para el caso de incumplimiento de sus normas.

civiles para que hagan efectivos aquellos derechos y obligaciones.

Sin embargo, aunque existe un abundante *corpus iuris* de Derecho privado que persigue la protección de los intereses de los consumidores, resulta necesario, para conseguir un adecuado cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 51 CE y 129 A TCE, la actuación de los poderes públicos para garantizarles una adecuada protección. Ello se justifica por la posición más débil que ocupan los consumidores en el mercado frente a los productores, especialmente en un mercado en el que los bienes y servicios que se ofrecen son cada vez más complejos y, por lo tanto, se requiere una mayor intervención de los poderes públicos con la finalidad de intentar equilibrar la balanza en favor de los consumidores. Esto explica, para los autores, que «gran parte de la defensa del consumidor y usuario está "administrativizada" y que la mayoría de los instrumentos de protección supongan relaciones jurídicas en las que una de las partes es alguna de las Administraciones Públicas» (pág. 16).

Diversas son las modalidades de intervención administrativa que pueden establecerse en orden a proteger los intereses de los consumidores. Desde técnicas de fomento, que tienen lugar «cuando la Administración actúa por medios simplemente persuasivos sobre los particulares para que éstos, aunque movidos por sus intereses privados, realicen las conductas que se consideren más adecuadas al interés público o general» (el artículo 51 CE dispone que los poderes públicos «fomentarán sus organizaciones...»), pasando por las propias de servicio público, «cuando la Administración asume directamente la realización del fin de interés público que persigue, realizando prestaciones a los administrados» (por ejemplo, mediante la creación de las Oficinas Municipales de Información del Consumidor —OMIC—), hasta las intervenciones propias de la actividad de limitación, «por la que la Administración impone restricciones, deberes o de cualquier otra forma ordena coactivamente las actuaciones y conductas privadas con el fin de garantizar algún interés público» (pág. 16). Todas

estas variantes se encuentran presentes en la protección de los consumidores, aunque será sobre la última de las expuestas sobre la que verse el estudio llevado a cabo por los profesores REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO.

II

Antes de entrar a analizar los temas clave que, a nuestro juicio, se abordan en este Manual conviene realizar una advertencia previa al futuro lector. A pesar de llevar como título *Manual de la inspección de consumo*, el presente libro no se limita de manera exclusiva al examen de la actividad inspectora, sino que constituye todo un compendio de la actividad administrativa de limitación que desarrollan las Administraciones Públicas en orden a proteger los diversos intereses de los consumidores, lo que amplía, sin duda alguna, el ámbito de estudio llevado a cabo por los autores, que de este modo contribuyen a ofrecer a los interesados en el denominado «Derecho de Consumo» (3) un valioso instrumento de consulta.

En lo que se refiere a la estructura de la presente monografía, ésta se encuentra dividida en cuatro capítulos: «La actividad administrativa en defensa de los consumidores» (Capítulo I), «Los medios de la actividad administrativa de limitación para la protección de los consumidores» (Capítulo II), «Las infracciones y sanciones administrativas y penales» (Capítulo III) y «La inspección de consumo» (Capítulo IV); a través de los cuales los autores describen las diversas modalidades y variantes que se desprenden de la actividad administrativa de limitación llevada a cabo por las Administraciones Públicas en aras de garantizar la defensa de los consumidores.

(3) Sobre el alcance del concepto «Derecho de Consumo» resulta del mayor interés la lectura de la monografía escrita por el profesor Th. BOURGOIGNIE, *Elementos para una teoría del Derecho de Consumo*, Departamento de Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco, Vitoria, 1994, 384 págs.

El primer capítulo, que sirve de introducción para aproximarnos a los caracteres básicos de la actividad administrativa de limitación, persigue fundamentalmente una doble finalidad: en primer lugar, establecer cuáles son los intereses generales protegidos y, en segundo lugar, tratar de delimitar el ámbito subjetivo y objetivo sobre el que recae este tipo de intervención administrativa.

Como acertadamente exponen los autores, «la actividad administrativa de limitación que aquí nos interesa es sólo la que protege los intereses generales que se agrupan bajo el genérico título de la defensa de los consumidores y usuarios» (pág. 17). No obstante, este genérico interés público debe delimitarse teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 51 CE y por el artículo 2 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de 19 de julio de 1984 (LGDCU), en donde se enumeran los derechos de los consumidores. Resulta evidente que no todos los intereses generales de la protección de los consumidores enunciados por el texto constitucional ni todos los derechos básicos de éstos tienen su realización material a través de la actividad de limitación. Así, por ejemplo, el derecho de representación de los consumidores, consagrado en el artículo 2.1.e) LGDCU, no va a hacerse efectivo a través de una actividad de limitación de las Administraciones Públicas, sino que será preciso otro tipo de actuación como, por ejemplo, el fomento mediante subvenciones de las asociaciones de consumidores. Sólo van a ser relevantes para la actividad de limitación los siguientes intereses de los consumidores:

- la protección contra los riesgos para la salud o la seguridad de los consumidores y usuarios;
- la protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios;
- la protección del derecho a la información de los consumidores y usuarios para que tengan un conocimiento adecuado sobre las características esenciales de los bienes y servicios que se les ofrecen y sobre su uso, consumo y disfrute.

Por lo que respecta al ámbito de actuación de las Administraciones Públicas, es decir, sobre quién y sobre qué recae la actividad administrativa de limitación en defensa de los consumidores, interesa precisar algunos aspectos.

Los autores afrontan el estudio del ámbito subjetivo desde una doble perspectiva: por un lado, examinan qué se entiende a estos efectos por consumidor y usuario y, por otro, frente a quién se realiza la protección de los consumidores y usuarios. Sin entrar a analizar esta problemática, pues excedería de la finalidad perseguida por esta recensión, que es la de comentar los puntos relevantes de esta monografía, sí que resulta necesario realizar dos precisiones. En primer lugar, que el concepto de consumidor y usuario no siempre ostenta una importancia vital para las actuaciones administrativas de limitación (especialmente, desde la configuración del consumidor como destinatario final que nos ofrece el artículo 1.2 LGDCU). En este sentido, los autores ilustran esta puntualización con el ejemplo que ofrece el RD 1457/1986, de 10 de enero, sobre talleres de reparación de automóviles, en el que sus normas protegen a todos los clientes de estos talleres, aunque sean empresarios que reparan sus vehículos industriales (pág. 26). Y, en segundo lugar, la importancia que está cobrando, en las diversas Leyes autonómicas de defensa de los consumidores, la protección administrativa de ciertos grupos de consumidores a los que se considera especialmente desvalidos o en situación de mayor riesgo. Así lo contempla, por ejemplo, el artículo 4 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, entre los que enumera: la infancia, la adolescencia, los enfermos, las personas mayores, los inmigrantes, etc.

Por otra parte, el ámbito material sobre el que recae la actividad administrativa de limitación en defensa de los consumidores puede afectar a todo tipo de productos, bienes y servicios, ya que, como indican los autores, «los intereses públicos y los derechos de los consumidores se tratan de garantizar con respecto a todos ellos» (pág. 23). Debido a la amplitud de este ámbito de actua-

ción, pueden surgir problemas en torno a la inspección de consumo, pues puede darse el caso de que ésta invada las competencias de otros servicios específicos de inspección (turismo, sanidad, competencia, etc.). Ello implicará la articulación de instrumentos de coordinación y colaboración entre las distintas inspecciones, para evitar el entrecruzamiento de funciones y, por consiguiente, la pérdida de eficacia en la actuación administrativa.

Para llevar a cabo la actividad administrativa de limitación, las diversas Administraciones Públicas competentes sobre esta materia se sirven de una serie de medios específicos que están dirigidos hacia un mismo centro de atención: la defensa de los consumidores, y que son estudiados en detalle en los Capítulos II, III y IV. Estos medios consisten, en opinión de los profesores REBOLLO PUIG e IZQUERDO CARRASCO, primero, en determinar imperativamente lo que está permitido o prohibido (que se articula a través de las leyes y los reglamentos y, en cierta medida, por medio de los llamados controles preventivos) y, posteriormente, en reaccionar frente a eventuales incumplimientos (normalmente ejercitando la potestad sancionadora).

Entre ambas fases es donde se va a desarrollar la actividad administrativa de inspección, que constituye el núcleo esencial de la presente monografía que, por tanto, pasamos a analizar.

III

La inspección de consumo es definida por los autores como «la acción de la Administración en la que examina y reconoce mediante la observación directa de su personal ciertas actividades de los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones o limitaciones a que están sometidos» (pág. 137). Tres son las observaciones que pueden hacerse de esta definición.

La primera nota que debe ponerse de relieve es que la actividad inspectora es una *acción*, concepto más reducido que el de *control*, que suele ser el empleado en ocasiones por las Administraciones Públicas cuando se refieren a este tipo

de actividad. Sin embargo, no todo control y vigilancia supone función de inspección, sino que ésta es sólo uno de los medios, caracterizado por la forma en que opera, que es siempre mediante la observación directa por agentes administrativos de la realidad controlada (4). Otros medios de control quedarían fuera del ámbito de la inspección, como podrían ser las denuncias de particulares.

No obstante, la inspección de consumo, además de su significado marcadamente funcional, puede ser entendida en sentido orgánico, es decir, se denomina también Inspección de Consumo «a los órganos o unidades de la Administración encargados de esa actividad» (pág. 137). Esta doble acepción es recogida, por ejemplo, en la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo artículo 53.1 establece que «corresponden al Departamento que tenga asignadas las competencias en materia de defensa de los consumidores y usuarios (concepción orgánica) las funciones de información, asesoramiento y comprobación del cumplimiento de la legislación vigente en materia de consumo (concepción funcional)...». Esta distinción resulta necesaria, porque puede ocurrir que a la Inspección de Consumo se le atribuyan, además de la actividad inspectora, otras más o menos relacionadas con aquélla (por ejemplo, los inspectores de consumo podrán llevar a cabo la adopción de medidas provisionales en situaciones de urgencia, artículo 36.5 Ley de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid).

Pero, junto a esta concepción dual de la inspección de consumo, conviene no olvidar uno de los aspectos fundamentales de la misma, que es el que se refiere

(4) En este sentido lo expresa M. REBOLLO PUIG, «La organización de la inspección de consumo», en *La inspección de consumo en el contexto de la actuación administrativa*, Ponencias del Curso de Inspectores 1990 (San Sebastian), Departamento de Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco, Vitoria, 1992, págs. 22 y ss.

al elemento personal, que va a permitir dotar de contenido real a este tipo de actividad administrativa. La figura del inspector de consumo viene revestida de su carácter de autoridad, que le viene otorgada por la diversa normativa de protección de los consumidores. Por ejemplo, en el artículo 10.1 de la Ley 3/1995, de 9 de marzo, que aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, se establece que «el personal de la inspección de consumo (...) tendrá la consideración de autoridad a todos los efectos...», o en el artículo 35.1 de la Ley de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, que dispone en el mismo sentido que «el personal de la inspección de consumo y de salud, cuando actúe en el ejercicio de su función inspectora, tendrá la consideración de autoridad a todos los efectos...». A pesar de la calificación de autoridad que llevan a cabo las diversas leyes de consumidores, ello no impide que los inspectores de consumo puedan reclamar el apoyo, concurso, auxilio y protección de los agentes de la autoridad (que con carácter general será la Policía Municipal, debido al ámbito territorial donde normalmente se desempeña la actividad inspectora, que son los Municipios) para el desarrollo de sus actuaciones inspectoras.

Igualmente hay que destacar que los inspectores de consumo en el ejercicio de las potestades de investigación, que implican una serie de deberes y sujeciones para los ciudadanos, deben respetar una serie de principios como son los de legalidad, congruencia, proporcionalidad y *favor libertatis*.

IV

Por último, los autores concluyen el Manual con una serie de apéndices en donde se nos muestran una serie de sectores (hojas de reclamaciones, venta ambulante, alimentos, etiquetado, el marcado de seguridad de los productos, precios de los productos y servicios ofrecidos a los consumidores, metrología, servicio de suministro de gas y servicio eléctrico) sobre los que la inspección de consumo despliega su actividad.

Reviste una gran importancia el estudio de estos sectores específicos por las especiales características que se derivan de su régimen jurídico, así como de la propia actividad que desempeñan, lo que justifica sobradamente la inclusión de los mismos en la monografía.

En resumen, nos encontramos ante el primer Manual sobre la Inspección de Consumo que se publica en nuestro país, lo que constituye, sin ningún género de duda, una importante contribución por parte de los profesores REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO a nuestra doctrina jurídica con carácter general, y al Derecho de Consumo con carácter especial.

Javier GUILLÉN CARAMÉS

PÉREZ FERNÁNDEZ, JOSÉ Manuel: *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, 551 páginas.

Los nuevos hábitos del consumidor, pero sobre todo las nuevas formas de distribución comercial que han dirigido aquéllos, han hecho evolucionar el esquema del tradicional «comercio de proximidad», basado en el mero abastecimiento de la población, hacia el actual panorama comercial, en el que las grandes superficies tienen un papel protagonista, debido no sólo a la aparición de modernos métodos de gestión y variadas fórmulas comerciales, sino muy especialmente al duro enfrentamiento que mantienen con los sectores que ven representados sus intereses en el pequeño y mediano comercio.

Ante la escasez de trabajos doctrinales que se ocupen de materia tan actual y controvertida como es la renovación del sector comercial, y en concreto la aparición de las grandes superficies, resulta imposible no destacar la oportunidad de la presente obra, consecuencia de una completa y sistemática investigación que, sin reducir su objeto al mero estudio del régimen jurídico de la autorización comercial, ofrece, tras un

exhaustivo recorrido por la legislación comparada y autonómica, una visión global de los aspectos jurídicamente implicados.

La implantación o localización de las grandes superficies y su técnica autorizatoria se sitúan en el origen de la conocida expresión «urbanismo comercial» que, junto al principio de *libertad de empresa*, titula la presente obra, y que esconde tras de sí un complejo análisis de una cuestión difícil de delimitar, por lo impreciso de sus contornos y lo variopinto de la problemática que genera: no olvidemos que, además del aspecto estrictamente distributivo, de fuerte impronta económica, el comercio ha estado tradicionalmente ligado a la estructuración de la ciudad, a la configuración de lo urbano, pues la ubicación de sus establecimientos se ha manifestado siempre como criterio garantizador del éxito de las experiencias comerciales. Es por ello que el fenómeno urbanístico, implicado en el desarrollo y progreso de la actividad comercial, ha acrecentado su presencia, especialmente, en los últimos tiempos en que las nuevas formas de distribución han multiplicado geométricamente los problemas urbanísticos: localización periférica de las grandes superficies, áreas de estacionamiento insuficientes, saturación de las vías de acceso, ausencia de integración en el entorno...

La mencionada expresión «urbanismo comercial», tomada del Derecho francés, donde surge para tratar los problemas derivados de la aparición de las grandes superficies, fue rápidamente adoptada por el resto de ordenamientos jurídicos vecinos —incluyendo entre ellos, aunque tardíamente, el nuestro—, si bien de manera imprecisa, como suele ocurrir cada vez que se acude al Derecho Comparado para paliar los males del propio. El que bajo tal denominación común se abarquen diferentes regulaciones jurídicas, diversas técnicas o mecanismos de autorización de la implantación de los equipamientos comerciales, e incluso distintas fórmulas o tipologías comerciales, es la razón principal, aunque no la única, que conduce al Profesor PÉREZ FERNÁNDEZ a sugerir, ya en el primer capítulo, la expresión *orde-*

nación espacial de la actividad comercial como precisión al término francés, en cuanto género que englobe una planificación integral de la actividad comercial y una ordenación total del conjunto de instrumentos tendentes al desarrollo del sector con el objeto de satisfacer las necesidades del consumidor. Tal propuesta no aboca, necesariamente, a la desaparición del término inicialmente empleado para cohesionar los aspectos urbanísticos con los del comercio interior, pero sí a una reinterpretación del mismo que retome las consideraciones y previsiones urbanísticas olvidadas en beneficio de las estrictamente comerciales que han terminado por adueñarse del concepto; de esta manera, el *urbanismo comercial*, como parte integrante de la *ordenación espacial de la actividad comercial*, quedaría centrado en las necesidades que de planeamiento urbanístico tiene la actividad comercial.

Las tensiones entre comercio tradicional y grandes superficies, sin olvidar la creciente presencia y participación de las asociaciones de consumidores, han provocado, finalmente, la intervención de los poderes públicos como mediadores (subjectivos) de un conflicto que cada vez se hallaba más lejos de encontrar soluciones razonables y pacíficas; tal intervención, actuable por todas las Administraciones, especialmente por la autonómica —sin olvido de la municipal—, es cuestión compleja de cuyo esclarecimiento se ocupa el capítulo referente al *marco constitucional de la ordenación espacial*, donde se examinan tanto los títulos habilitadores de las respectivas competencias como los principios orientadores de tal intervención. A este respecto, debe notarse, primeramente, que el título *comercio interior*, mencionado únicamente en el marco de la defensa de los consumidores y usuarios del artículo 51.3 CE, se revela como un título competencial residual, instrumental y, en definitiva, insuficiente en cuanto único delimitador de las posibles actuaciones en materia comercial, y ello por dos motivos principales: en primer lugar, por tratarse de un título competencial modulado o autolimitado por el respeto debido a otros varios, como son «las bases y ordenación de la actividad econó-

mica general», «la política monetaria del Estado» o «la ordenación general de la economía», y, en segundo lugar, por el recurso sistemático a otros títulos diferentes y complementarios del de comercio interior, como el «fomento del desarrollo económico regional» y «la ordenación del territorio y urbanismo», que junto al de «ferias y mercados» fueron utilizados ya con anterioridad a la promulgación de la LOCM por aquellas CC.AA. que, como Aragón o Castilla y León, no tenían competencia exclusiva en la materia, lo que, en principio, les impedía abordar la regulación del control de la implantación de los establecimientos comerciales. Teniendo en cuenta que nuestra Constitución enmarca nuestro sistema en una Economía Social de Mercado, este capítulo no podía cerrarse sin un estudio pausado de los principios que han de presidir la intervención de los poderes públicos en este sector: así, los contenidos del principio de la libertad de empresa, en su manifestación de libertad de establecimiento, y el de defensa de consumidores y usuarios son objeto de examen por constituir, tal como ha sido ratificado por la jurisprudencia constitucional y la del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, los parámetros a la luz de los cuales deben enjuiciarse los diversos instrumentos arbitrados para ordenar la actividad comercial.

Una vez delimitado el marco constitucional, nos adentramos en la parte más densa del libro, la segunda, donde se analizan los distintos instrumentos que potencialmente pueden contribuir a una efectiva y graduada regulación de la actividad comercial: son, en una primera fase, los de planificación territorial, urbanística y comercial, para finalizar con los que en la actualidad conforman el régimen jurídico de la apertura de los establecimientos comerciales: la licencia municipal de apertura, para los equipamientos comerciales ordinarios, y, añadida a ésta, la autorización administrativa, para los supuestos de instalación de una gran superficie.

Las características excepcionales del gran equipamiento comercial en cuanto factor de estructuración territorial y, en general, los distintos aspectos sobre los

que incide la localización de las grandes superficies, ya citados anteriormente, cuya proyección, hemos visto, desborda el ámbito estrictamente local, facilitan enormemente la tarea de justificar la idoneidad de la ordenación del territorio, como primer instrumento de actuación de los poderes públicos. El esquema defendido por el autor, esto es, que a los Planes o Directrices Generales como definidores primeros del modelo territorial les siga un desarrollo completo de los instrumentos de planificación sectorial comercial, trata de seguir un orden lógico en la definición de la estructura territorial y de evitar, en definitiva, actuaciones aisladas y contradictorias surgidas de la falta de coordinación entre los diferentes escalones de ordenación —territorial, urbanístico y comercial—, cuyo exponente más claro, y habitual, se produce en aquellos supuestos en los que se procede a la instalación inmediata de una gran superficie sin que el planeamiento territorial o urbanístico contenga previsión alguna al respecto. Tales operaciones, concluidas normalmente tras provechosos intercambios entre las partes intervinientes, muestran el efecto más perverso de que sean las leyes económicas de la oferta y la demanda las que decidan aspectos tan en esencia urbanísticos como el emplazamiento o la cuantificación de este tipo de establecimientos, que no es otro que el cierre definitivo a que se ven abocados muchos de ellos tras una apertura masiva e incontrolada.

Todo este fenómeno, cuya explicación reside en la infrautilización de las técnicas de planificación territorial y urbanística, y en el silencio de su normativa sobre la dimensión comercial, constituye el primer obstáculo a remover para proceder a una efectiva ordenación espacial de la actividad comercial, tal como acertadamente señala el Profesor Dr. BOCANEGRA SIERRA en el conciso y clarificador Prólogo al libro que se recensiona, donde se ofrece una visión crítica de la problemática actual del sector comercial, así como de sus principales vías de solución, que pasan principalmente, sin que se pretenda agotar aquí las posibilidades de regulación de las técnicas planificadoras —que por

otra son parte minuciosamente expuestas en el capítulo tercero—, por reconocer a las grandes superficies su condición de sistemas generales en cuanto elementos determinantes de la estructura general del territorio, o por la articulación de una verdadera protección del suelo no urbanizable, de manera que se impidan posteriores actuaciones especulativas ante la ausencia de previsiones urbanísticas vinculantes. Se postula, en fin, un tratamiento específico de la actividad comercial tanto en el planeamiento urbanístico general como en el de desarrollo, carente en la actualidad de cualquier mención a lo comercial que no revista un carácter puramente residual.

El interesante estudio que del planeamiento comercial se expone al finalizar el capítulo responde a la copiosa inclusión de criterios comerciales por parte del legislador sectorial en planes errónea y frecuentemente calificados de urbanísticos —caso del Plan Especial Alimentario de Barcelona (PECAB)—, cuyos contenidos responden a objetivos de talante estrictamente comercial, por referirse, en su práctica totalidad, a fines de modernización y reestructuración del sector de la distribución o al aumento de la productividad, muy alejados, por tanto, del ámbito propio de la planificación urbanística. Esta constatación es la que ha motivado en el autor el tratamiento individualizado del planeamiento comercial como un instrumento más de regulación de la actividad comercial en cuanto superador de las limitaciones que la propia naturaleza del planeamiento urbanístico manifiesta al abordar aspectos referibles a la distribución comercial, si bien a utilizar ambos de una manera articulada, por dar respuesta a necesidades distintas pero complementarias en la adecuación del ejercicio de la libertad de empresa a las necesidades del consumo.

El último de los instrumentos empleados en la ordenación espacial de la actividad comercial es la autorización administrativa, de la que se ocupa el capítulo cuarto, relativo al *régimen jurídico de ordenación e implantación de los establecimientos comerciales*, iniciado con un estudio del papel de la licencia muni-

cipal en el ámbito comercial, como instrumento jurídico encargado de controlar la legalidad en la apertura de los establecimientos comerciales ordinarios. Sobre la licencia municipal de apertura basta señalar aquí, antes de abordar el estudio del régimen de la autorización administrativa, que la legislación sectorial comercial únicamente aporta dos precisiones diferenciadas de las del régimen general; la primera referida al *objeto* de la licencia municipal de apertura en el campo de la actividad comercial —que se concreta mediante las definiciones legales de «establecimiento comercial» y de «actividad comercial»—, y la adición, en segundo lugar, de *criterios comerciales* a los ya tradicionales de urbanismo, seguridad, salubridad, y procedentes de la legislación local, que el órgano competente ha de verificar para proceder a su otorgamiento.

La autorización administrativa, en cuanto técnica mayoritariamente encargada —a veces única— de la regulación de la apertura de las grandes superficies, constituye el último grado de ordenación de la actividad comercial, en la que ha centrado su interés el legislador estatal. Aunque la autorización administrativa debiera funcionar como instrumento operativo de las sucesivas técnicas de regulación empleadas con anterioridad a ella, es decir, como simple mecanismo de ejecución de las previsiones contenidas en la ordenación territorial, planificación urbanística y comercial, continuando no sólo el esquema trazado por el Profesor PÉREZ FERNÁNDEZ a lo largo de toda la obra, sino también el proceso lógico de concreción que toda ordenación debe seguir para manifestarse completa y acabada, lo cierto es que el legislador —estatal y autonómico—, siguiendo la pauta marcada por el resto de las legislaciones europeas, ha optado por utilizar dicho instrumento como controlador directo, previo y aislado de las consideraciones contenidas en dichas técnicas, vaciando así de sentido las oportunas previsiones que pudieran llegar a albergar los instrumentos de planificación citados. Esta reflexión es un primer apunte de la complejidad jurídica que en sí contiene la técnica de la doble autorización, exhaustivamente analizada en esta última parte,

y de la que quisiera citar, al menos, un aspecto que considero especialmente dificultoso: el de la delimitación del que sea su campo de aplicación. Para que el mecanismo de autorización entre en funcionamiento, no basta con proceder a la apertura de cualquier tipo de equipamiento comercial, sino que ha de tratarse de la apertura, ampliación o modificación de un establecimiento comercial de venta al por menor, con una superficie de determinada entidad. Esta definición *básica*, que puede verse alterada por aquellas CC.AA. con competencia normativa en la materia, tiene la dificultad del deslinde que al tratar cada parte del concepto debe efectuarse frente a aquellas situadas en un plano más o menos próximo, con el objeto sea de incluirlas o excluirlas del régimen jurídico de las grandes superficies. Esto ha provocado la definición pormenorizada de diversas nociones: venta al por mayor, actividades de prestación de servicios finales, supuestos de reapertura, transformación, nueva construcción, operaciones de traslado, etc., de entre las que sobresale, por su conflictividad, la cuestión de la cuantificación de la *superficie mínima*, que, compuesta por varios parámetros de medición (superficie total edificada, la superficie de venta o la proporción que *mantiene* respecto de la población existente en el espacio donde se va a ubicar el establecimiento comercial), ha supuesto la aparición de nuevas definiciones legales —caso de los «conjuntos comerciales» o de los «equipamientos comerciales colectivos»—, en un intento de frenar las abundantes prácticas fraudulentas consistentes en reunir varios establecimientos que individualmente no superaban tales mínimos.

La insistencia sobre la cuestión de las definiciones legales tiene su razón en que constituyen un claro exponente del mal que aqueja y caracteriza al conjunto de la legislación sectorial comercial: el de su extrema ambigüedad, lo que dificulta enormemente el control sobre la decisión de la Administración competente para conceder o denegar la autorización administrativa como consecuencia del amplio margen de discrecionalidad —discrecionalidad técnica, según el TC— que obra en su poder. La solución a esta cuestión, y a otras muchas, se centra en

la reducción de tales márgenes de discrecionalidad, que han de corregirse, obviamente, mediante la concreción de los criterios decisores del otorgamiento, pero muy significativamente por la inclusión de previsiones en planes urbanísticos y comerciales que en una actuación coordinada permitan alcanzar una efectiva ordenación espacial de la actividad comercial, objetivo primero y último que ha llevado al autor a emprender la investigación que ahora se publica. La lectura en profundidad de las diversas cuestiones tratadas en el libro, de las cuales sólo han sido apuntadas una mínima pero significativa parte, llevará al lector a constatar el mérito del presente trabajo, de imprescindible consulta para todos aquellos estudiosos de la materia.

María José BOBES SÁNCHEZ
Seminario de Derecho Administrativo
de la Universidad de Oviedo

SANZ RUBIALES, I.: *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997, 281 págs.

1. «No resulta exagerada la afirmación de que la contaminación de las aguas subterráneas es uno de los problemas más serios, quizá el más grave de todos, que tiene planteados la gestión de los recursos hídricos en cualquier país desarrollado» (pág. 13). Esta frase, escrita en el pórtico del Capítulo I, sitúa al lector inmediatamente en el submundo de los acuíferos subterráneos y de su contaminación; tema que SANZ RUBIALES conoce perfectamente desde el punto de vista técnico.

Este conocimiento y el «afecto» del autor por las aguas subterráneas posiblemente hayan facilitado la elaboración de un excelente libro. Teniendo que destacar ahora sus notas más sobresalientes, sin duda, me inclinaría por el rigor y la profundidad de su análisis y a la vez la facilidad para introducir al profano en una compleja temática. En este sentido, la obra resulta muy divulgativa. El lector aprende cuáles son las formas de conta-

minación y las clases de vertidos, cuál es el estado de los acuíferos españoles, por qué su contaminación requiere un tratamiento jurídico diverso de la de las aguas superficiales, etc. Pero, por encima de esto, se aprende mucho Derecho administrativo medioambiental.

Y es que no nos encontramos ante una obra descriptiva, como se aprecia tras una breve hojeada al índice. *Los vertidos en aguas subterráneas* tiene tres partes. La primera sitúa al lector en la problemática medioambiental de las aguas subterráneas, hace un rastreo exhaustivo por la normativa comunitaria y nacional aplicable y clarifica la distribución de competencias entre las Administraciones territoriales; la segunda parte estudia pormenorizadamente el régimen de los vertidos en aguas subterráneas a partir de una lectura jurídico-administrativa de los principios de prevención, contaminador-pagador y de corrección; la tercera y última parte afronta la contaminación de origen agrícola. Las tres últimas páginas contienen una apretada síntesis de las conclusiones del trabajo de investigación.

2. La doctrina ha ensayado distintos intentos de calificación de los vertidos situándolos entre los usos comunes especiales, entre los usos anormales o incluso entre los privativos. SANZ RUBIALES alcanza una conclusión original: según la explicación del Reglamento de Bienes, los vertidos no siempre encajan en uno de estos tres tipos de usos. La razón es que su intensidad o peligrosidad o su potencial de exclusión de otros usos no puede determinarse *a priori*; no todos los vertidos tienen la misma carga contaminante ni todos los cursos de agua el mismo poder depurador-autorregenerador. El autor señala que la mayor parte de los vertidos se disuelven en las aguas de retorno de los usuarios industriales, agrícolas o domésticos, y conforman simplemente la última fase —la última actividad— de este otro uso. Esta calificación le lleva a concluir que *de lege ferenda* «el régimen jurídico de los vertidos de aguas residuales debería simplificarse subsumiéndolo en la regulación de las concesiones para el aprovechamiento consuntivo de las aguas» (pág.

43). Derivar las autorizaciones de vertidos de aguas residuales a las cláusulas accesorias de las concesiones de usos privativos puede ser una buena solución. Pero no es suficiente.

El propio autor reconoce que esta propuesta carece de validez para los vertidos como usos autónomos (aquellos vertidos que se realicen directa o indirectamente al dominio público hidráulico sin estar diluidos en los caudales previamente concedidos). Es decir, al final renuncia a dar una única respuesta a la calificación de los vertidos.

Por otra parte, cualquiera puede preguntarse qué es lo que se gana con la comprensión de los vertidos como última fase del aprovechamiento privativo de las aguas. Y es que se está planteando un problema un tanto ficticio dado que, en aplicación del artículo 73 de la Ley 30/1992, no existiría ningún inconveniente jurídico en solicitar la acumulación de los procedimientos de solicitud de concesión y de autorización de vertidos.

A mi juicio, puestos a afrontar el tema de las residuales cabría añadir que el control de su calidad debe conectarse —y más aún en un país árido como el nuestro— al fomento de su reutilización. Como ha indicado MARTÍN MATEO («Situación actual y perspectivas futuras de la reutilización de aguas residuales como una fuente de recursos hidráulicos», en *Ingeniería del Agua*, vol. 3 de 1996), esto sólo puede hacerse mediante la distribución de los costes de la depuración entre el primer usuario y los usuarios sucesivos. Desde esta perspectiva, la distinción que resulta de la propuesta de SANZ RUBIALES —vertidos de aguas residuales y otros— podría aprovecharse para poner de relieve que las aguas residuales deben aspirar a convertirse, antes que en la última fase del consumo de las aguas, en una forma privada de producción de éstas.

3. La segunda parte se articula básicamente en torno a tres pares de conceptos: principio de prevención-autorización, principio de «quien contamina paga»-sanción y principio de corrección-indemnización.

El régimen autorizatorio es el que mejor se adapta al principio de prevención,

pues permite sujetar las actividades potencialmente contaminantes a una autorización administrativa previa —y de funcionamiento— en la que se tratará de minimizar el impacto negativo del vertido (y, en su caso, de prohibirlo). Si descendemos, con SANZ RUBIALES, al Derecho positivo, la configuración del régimen de los vertidos resulta, sin embargo, demasiado ambiciosa por la amplitud y la indefinición del supuesto legal de hecho: el artículo 92 LAg sujeta a autorización cualquier «*actividad susceptible de provocar la contaminación o la degradación del dominio público hidráulico*». Con mucho acierto, SANZ RUBIALES destaca que el concepto jurídico indeterminado del tenor legal genera una tremenda inseguridad jurídica, pues deja en manos de los administrados la apreciación de si su vertido es susceptible de provocar la contaminación y, por tanto, solicitar o no la autorización.

El segundo escalón de problemas deriva de la prohibición del artículo 94 LAg de realizar vertidos contaminantes a las aguas subterráneas o acuíferos («*cuando el vertido pueda dar lugar a la infiltración o almacenamiento de sustancias susceptibles de contaminar los acuíferos o las aguas subterráneas, sólo podrá autorizarse si el estudio hidrogeológico demostrase su inocuidad*»). ¿Cómo debe interpretarse esta prohibición? Nos explica el autor que el RDPH ofrece alguna pista al administrador, aunque para ello haya tenido que apartarse de los términos de la Ley de Aguas. El artículo 257 RDPH prohíbe radicalmente los vertidos a los acuíferos de las sustancias de la lista negra (Relación I del Anexo a su Título III) y sujeta a autorización exclusivamente el vertido de sustancias de la lista gris (Relación II de este mismo Anexo). En este sentido, la regulación reglamentaria contiene una presunción *iuris tantum* de que el vertido de sustancias de la lista gris puede provocar la contaminación (aunque esta presunción puede romperse si el estudio hidrogeológico prueba su inocuidad) y, al tiempo, es esta regulación —y no la legal— la que traspone efectivamente la Directiva 80/68/CEE.

4. Otro aspecto del estudio de SANZ RUBIALES de las autorizaciones digno de

reseñar es que sabe reducir a principios —reglas generales— los siempre aburridos aspectos procedimentales. Esto hace la lectura amena y fructífera. Por otra parte, la preocupación por engranar las competencias de las distintas Administraciones se traduce en soluciones jurídicamente factibles y que pueden acoplarse a la letra de la normativa vigente. Con respecto a los vertidos gestionados por los Organismos de cuenca, el respeto de las competencias autonómicas pasa, a juicio del autor, por introducir en el clausulado de las autorizaciones los condicionantes que señalen las Administraciones autonómicas en los informes *preceptivos y vinculantes* que emitan en el ejercicio de sus competencias de protección del medio ambiente (págs. 130, 153 y 181).

El principio de prevención tiene otras manifestaciones menores como el régimen de los perímetros de protección, de los que el autor realiza el tratamiento posiblemente más completo de los existentes hasta la fecha.

5. El principio «contaminador-pagador», sin duda alguna, es el que tiene una traducción más deficiente en nuestro Derecho. En primer término, como demuestra sobradamente SANZ RUBIALES, porque el canon de vertido (que por la escasez de su cuantía no es disuasorio y es una simple *licencia para contaminar*, pág. 166) no es aplicable a las aguas subterráneas porque en éstas están prohibidos los vertidos contaminantes. En segundo término, porque el diseño del régimen sancionador de la normativa de aguas, que contempla exclusivamente las sanciones pecuniarias, adolece de importantes defectos y en España carecemos de aparato administrativo suficiente para su adecuada aplicación. Y, por último, porque a esto hay que añadir lo que en esta monografía se denominan mecanismos de corrección al principio: las ayudas públicas admitidas por el Derecho comunitario para compaginar este principio con la competitividad de las empresas. Sin duda alguna, estas deficiencias legales tendrán que ser subsanadas tan pronto como sea aprobada la propuesta de Directiva del Consejo de Aguas —Documento COM (97) 49—, que pivota sobre este principio.

6. A propósito del principio de corrección, se analiza el régimen de responsabilidad de quienes cometen alguna de las infracciones tipificadas por el artículo 109 LAg; sólo a los infractores la Administración puede exigir ejecutiva y ejecutoriamente las cantidades precisas para reparar los daños y reponer las cosas a su estado anterior. Pero, más que esto, del principio de corrección me gustaría destacar dos aspectos.

El primero es la regla *salvo iure tertii*, que siempre se ha entendido como exención de responsabilidad de la Administración. Es sabido que su sentido originario, en las concesiones, era consagrar el neutralismo de la Administración en el caso de que aparecieran terceros con un derecho adquirido sobre el mismo objeto de la concesión. También es sabido que ya desde VILLAR PALASÍ (*La eficacia de la concesión y la cláusula sin perjuicio de tercero*, núm. 5 de esta REVISTA, 1951) y años más tarde, con toda rotundidad, desde ALBI (*Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, 1960), pierde este sentido, para convertirse en una cláusula de estilo según la cual el título administrativo —concesión, licencia— no faculta para producir daños a terceros cualesquiera. Pues bien, SANZ RUBIALES llega mucho más lejos: en *Los vertidos...* esta cláusula se convierte en un título de imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración. Si un vertido autorizado produce daños al dominio público, y siempre que no haya incumplimiento del clausulado de la autorización, la responsabilidad no es del administrado, que no ha cometido infracción alguna y que tampoco ha incurrido en responsabilidad civil. En estos supuestos, la responsabilidad del vertido contaminante pasa a la Administración.

El segundo es el considerable esfuerzo que el autor hace para introducir una acción pública en materia de protección de las aguas subterráneas. El razonamiento —impecable— parte del carácter demanial de las aguas subterráneas; continúa con la calificación de los usos comunes como auténticos derechos de los ciudadanos; esto lleva finalmente a reconocer (velada y matizadamente) una acción en manos de cualquiera en

defensa de su derecho de uso común. El único argumento del autor en contra de la admisión de esta acción popular es su inexistencia en el Derecho positivo. A esto cabría añadir que el autor pasa por alto qué derecho de uso común realizamos los ciudadanos sobre las aguas subterráneas. Tal vez se pueda señalar, al respecto, que las aguas subterráneas completan *necesidades de satisfacción pasiva* de todos y cada uno de los ciudadanos (ver D. FREITAS DO AMARAL, *A utilização do domínio público pelos particulares*, Lisboa, 1965). La unidad de ciclo hidrológico, que recibe el artículo 1.2 LAg, lleva a la fácil y rápida conclusión de que son los caudales sumergidos los que, en último término, permiten que el agua corra por los ríos.

7. A la contaminación difusa o areal, que es aquella que se produce sobre una extensa superficie de terreno, dedica SANZ RUBIALES la tercera parte de su monografía. Explica el autor que este tipo de contaminación, provocada por las actividades agropecuarias, no puede combatirse con la autorización de vertidos.

La más temprana intensificación de la agricultura centroeuropea y la mayor gravedad y mejor conocimiento de la contaminación de sus acuíferos han exigido el ensayo de otras técnicas de lucha distintas de la autorizatoria y que consisten, básicamente, en la aprobación de códigos de buenas prácticas agrícolas. En éstos se regulan las actividades productivas, prohibiendo la realización de determinadas prácticas y fomentando el seguimiento de otras.

Es la Directiva de nitratos 91/676/CEE, que recoge estas prácticas, la que puede servir para poner coto al proceso de deterioro de muchos de nuestros acuíferos. El autor desmenuza su contenido, destacando, entre otras cuestiones, la insuficiencia de rango del RD 261/1996, por el que se traspone al Derecho interno esta Directiva. Para hacer esta afirmación, SANZ RUBIALES indica que la Directiva de nitratos permite imponer a los agricultores la adopción de prácticas agrícolas compatibles con el medio ambiente y que se trata, por tanto, de limitaciones de la propiedad y de la libertad de empresa

que, según nuestra Constitución, *sólo por ley* podrían imponerse (art. 53.1 CE).

Como es sabido, el artículo 189 TCE obliga a los Estados a trasponer al Derecho interno las directivas; en modo alguno prejuzga el instrumento normativo de que se sirva cada uno de los Estados miembros. A partir de aquí cabría preguntarse si existe base legal suficiente en nuestro Derecho (es de lamentar que el autor pase por alto el art. 12 LAg, que prohíbe a los propietarios de los fundos supraestantes realizar actividades que puedan poner en peligro la integridad de las aguas) o si, por el contrario, el Derecho comunitario originario —las referencias a la protección medioambiental del art. 130.S del Tratado de la Unión— satisface en esta materia las exigencias de la reserva de ley (sobre la reserva constitucional de ley y el Derecho comunitario, ver J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *¿Qué Unión Europea?*, Papeles de la FAES, Madrid, 1996, pág. 44).

8. Quedan así esbozadas algunas de las cuestiones que plantea la lectura de esta sugerente monografía. Hubiera podido señalar otras, pero considero preferible que el que se acerque a *Los vertidos en aguas subterráneas (Su régimen jurídico)* las descubra por sí mismo. Únicamente, ya para terminar, quiero destacar que nos encontramos ante un libro que reúne virtudes más que sobradas para convertirse en referencia obligada para cualquier aproximación en clave principal al Derecho del medio ambiente.

Isabel CARO-PATÓN
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

TENA PLAZUELO, Vitelio: *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997, 327 págs.

«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» (art. 2 CE).

Bien podría calificarse el precepto transcrito como el eje vertebrador de este interesantísimo libro de Vitelio TENA, que, a la luz de recientes y polémicos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han alcanzado la médula del Estado autonómico, nace ya con una enorme vitalidad. En efecto, la unidad de mercado de la que el libro se ocupa aparece tradicionalmente definida como la concreción de un idealista *principio constitucional de unidad del Estado*, es decir, la unidad de un Estado descentralizado en el que las Comunidades Autónomas asumen determinadas competencias; principio que, en la actual coyuntura política, está siendo objeto de un acalorado debate sin visos de solución. Por eso, aquel ambiguo principio de la unidad de mercado, abusivamente utilizado como coartada para la intervención genérica del Estado en cualquier ámbito económico, estaba necesitado de un estudio detallado que precisara su alcance y contenido. Aunque la propia indefinición en que se encuentra sumido el Estado autonómico hacía difícil la tarea emprendida, creo que el simple hecho de reabrir un debate enquistado y limitado por prejuicios políticos justifica con creces el esfuerzo de Vitelio TENA.

La unidad de mercado en el Estado autonómico tiene su origen en la Tesis doctoral que, bajo la dirección del Catedrático D. JOSÉ BERMEO VERA, fue defendida en la Universidad de Zaragoza, a cuyo Seminario de Derecho Administrativo el autor dedicó intensamente sus primeros años como investigador y profesor universitario. Sería deseable que los frutos de la tarea investigadora (jun solitario trabajo de tantos años!) no se vieran limitados por razones comerciales, pero también es cierto que la investigación, una vez publicada, gana en síntesis y permite desarrollar su finalidad primordial: difundir opiniones, germinar el debate jurídico, algo que, en este caso, resulta muy conveniente por la oportunidad de sus conclusiones. Una lectura atenta sabrá apreciar el peculiar e impecable estilo del autor, capaz de escribir con un rigor jurídico envidiable.

La obra se estructura en dos partes bien diferenciadas y lógicamente concatenadas. La primera de ellas aclara el

significado y el alcance del principio de unidad de mercado. El autor realiza un completo análisis histórico y de Derecho comparado de la unidad *como realidad económica y no como principio jurídico*, en la creencia de que el problema de la unidad económica nacional no puede ser contemplado desde una perspectiva estrictamente normativa o legal, sobre todo porque no existe una declaración positiva que establezca el significado de tal principio o de sus consecuencias.

Frente a la doctrina tradicional, que considera que la unidad de mercado es una plasmación, en el ámbito económico, del principio de unidad del Estado consagrado en el artículo 2 de la Constitución española, Vitelio TENA se atreve a aventurar una interpretación distinta, matizada, que destacaría el hecho clave de que *las bases jurídicas de la unidad nacional no han excluido nunca la existencia de regímenes peculiares en el seno del Estado español*. Según sus propias palabras, «la España invertebrada de ORTEGA sigue siendo una realidad en su versión actualizada y traducida al esquema jurídico organizativo del Estado español». A su juicio, el que bien podría considerarse *mito de la unidad española* no se encuentra avalado por los hechos ni en el plano normativo y, por ende, tiene nulo valor jurídico y argumental. Aquella presunción podrá resistirse en el plano de la sociología o de la ideología, pero nunca cimentar un principio constitucional como el de unidad de mercado, y menos para delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Con este punto de partida, la caracterización jurídica de la unidad de mercado debe buscarse en otro lugar. Pero ¿dónde? ¿Qué hacer ante la ausencia de declaración constitucional de este principio? Para Vitelio TENA, estamos ante un *concepto funcional y dinámico*: existirá unidad de mercado cuando sea posible y real la libre circulación de los factores productivos, posición que le aboca a la necesidad de definir las condiciones para que dicha circulación sea posible. Ello supone considerar, en definitiva, *la unidad de mercado como garantía de la libertad de empresa*, en un enfoque jurídico-subjetivo e institucional que perfila la auténtica dimensión de aquel principio.

De este modo, la libertad de empresa se erige ineludiblemente en una de las bases sobre las que apoyar el concepto funcional de la unidad de mercado que se propone. A través de un repaso detallado al contenido y el valor interpretativo de la Constitución económica, el autor asume una concepción de la libertad de empresa como *valor superior del ordenamiento jurídico español*. Ante todo, el autor aclara que el contenido esencial de la libertad de empresa es imposible desde una perspectiva general y abstracta, porque estamos ante un *concepto jurídico indeterminado* vinculado estrechamente en su referencia a un momento y a un lugar concretos. En segundo término, el hecho de considerar la libertad de empresa como un valor superior hace que las hipotéticas limitaciones con que sea regulado deban ser interpretadas restrictivamente. Destaco especialmente el análisis de la cláusula del artículo 149.1.1.^ª CE, que se presenta como una de las más confusas de todo el sistema competencial y que aparece aquí conectada con la libertad de empresa, en cuanto que permite reconducir este principio a alguna competencia estatal. Vitelio TENA se aparta de la generalizada confusión doctrinal de la unidad de mercado con esta cláusula constitucional y propone una concepción distinta (sin duda polémica) ya que, según él, el artículo 149.1.1.^ª CE «no proyecta sus efectos limitativos sólo sobre el ejercicio competencial que lleven a cabo las Comunidades Autónomas sino que (...) se sitúa como límite genérico para el Estado y para las Comunidades Autónomas».

La segunda parte del libro está íntegramente dedicada a la compleja tarea de determinar *cuál es el orden económico del Estado autonómico*. Puesto que el autor considera que la unidad de mercado no funciona como límite exógeno del sistema de distribución de competencias, el paso necesario era analizar las concretas atribuciones competenciales que sobre materias de índole económica se realizan en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas. Sólo entonces, sobre la base de estos datos jurídicos incontestables, cabrá valorar globalmente el alcance, significación e importancia de la uni-

dad de mercado. La conclusión que se extrae es que la unidad de mercado constituye un *principio de contenido complejo* situado en la cumbre del orden económico constitucional y que cumple una esencial función estructurante del Estado descentralizado. El libro concluye, en definitiva, que *el principio de unidad de mercado no existe como principio autónomo o unidimensional, sino que informa el sistema de distribución competencial y se encuentra ya presente en el mismo*. El citado principio, en contra de lo que doctrina y jurisprudencia hayan podido predicar, carece de cualquier otro contenido al margen del normal reparto de competencias, sin que tenga sentido identificarlo con otras reglas de cierre del sistema.

Vitelio TENA considera, ante todo, que el mantenimiento de la unidad económica del mercado nacional es una tarea que corresponde a ambas instancias (estatal y autonómica) o, desde la otra cara de la moneda, una realidad que puede ser puesta en peligro por la acción de cualquiera de ellas. A su juicio, la unidad estatal del artículo 2 CE no es la unidad propia de un Estado unitario, sino la de un Estado profundamente descentralizado. El autor centra su indagación, por un lado, en las modalidades de expresión de la libre circulación de los factores productivos (*elemento objetivo de la unidad económica*) y, por otro, en el contenido del principio de unidad de mercado a través de un análisis del sistema competencial (*perspectiva jurídico-subjetiva*).

El *elemento objetivo* conduce a analizar qué actuaciones autonómicas tienen como resultado la quiebra de la unidad del mercado nacional, para lo que se sirve de la experiencia del Derecho comunitario, si bien para confirmar que no resulta trasladable a nuestro país. Desde la segunda *perspectiva jurídico-subjetiva*, la unidad de mercado implica la existencia de una legislación básica que corresponde al Estado, completada con diversas competencias estatales para la dirección de la política económica y para el fomento del desarrollo económico, así como con las competencias autonómicas que deben ser actuadas respetando el marco competencial estatal.

En este punto, Vitelio TENA critica duramente la abusiva y expansiva interpre-

tación que el legislador estatal y el Tribunal Constitucional han otorgado a la «ordenación general de la economía», pretendido título estatal que ahoga las posibilidades constitucionales de intervención económica de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, el autor pone también de manifiesto, críticamente, que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas han utilizado todas las posibilidades y garantías que ofrece el ordenamiento jurídico para el desarrollo de sus respectivas competencias económicas, es decir, para satisfacer los principios constitucionales que instauren la pluralidad, la participación y la descentralización territorial.

El libro saca a la palestra de la actualidad jurídica temas de debate tan interesantes como el futuro del Tribunal Constitucional en la construcción del sistema constitucional de competencias, la falta de definición del Senado como Cámara representativa autonómica, la inactividad de las Comunidades Autónomas ante la necesaria redefinición del Estado autonómico o la utilización instrumental de la historia para la elaboración jurídica. En definitiva, y a la vista de la «invertebración» en que sigue sumido nuestro Estado de las Autonomías, nada más cabe decir sobre la oportunidad y acierto del trabajo de Vitelio TENA, cuyo respetuoso pero a la vez crítico esfuerzo por depurar el complejo principio de la unidad de mercado suscitará, sin duda, una fructífera reflexión en los lectores interesados.

Elisa MOREU CARBONELL
Universidad de Zaragoza

VV.AA.: *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Ed. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1997, 438 págs.

La reforma de la llamada tradicionalmente Administración periférica del Estado, ahora Administración territorial del Estado, está de actualidad entre nosotros debido a la confluencia de dos

circunstancias esenciales aunque de naturaleza distinta. La primera de ellas, de más difícil acotamiento temporal pero muy importante, es el continuo proceso de traspaso de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas en cumplimiento de los imperativos constitucionales y al hilo de las reivindicaciones que éstas llevan a cabo para el incremento de su caudal competencial. Y la segunda, de más fácil precisión temporal, aunque de menor calado político y administrativo, es la aprobación, publicación y entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con sus consiguientes normas de aplicación y desarrollo.

Estas dos realidades, junto a otras que no hace falta explicitar, explican y justifican la actualidad del tema objeto del libro a que nos vamos a dedicar en las presentes líneas, y que tiene su origen en unas jornadas de debate organizadas por el Institut d'Estudis Autònoms de Barcelona los días 24 y 25 de octubre de 1996 para analizar la problemática que gira en torno a la puesta al día de las estructuras periféricas del Estado.

La propia naturaleza de las jornadas citadas condiciona la estructura y metodología del libro que comentamos. En su primera parte se contiene el Informe de Trabajo, presentado por Joaquín TORNOS MAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, bajo el rótulo «La reforma de la Administración periférica del Estado», y en el que el autor recuerda la necesidad de reflexionar acerca de dicha reforma teniendo en cuenta tanto el camino ya recorrido como el que aún queda por recorrer. A su juicio, y de ahí la sistemática que sigue en su exposición, la concreción de las denominadas competencias ejecutivas que se atribuyen a cada nivel organizativo es «una cuestión previa y condicionante de la reordenación de los respectivos aparatos administrativos», por lo que es preciso adentrarse en profundidad en el examen de dichas competencias ejecutivas delimitando sus tipos y clases, así como las técnicas para su aplicación. Sólo a par-

tir de estas consideraciones, señala TORNOS MAS, es posible plantear y valorar la reforma de la Administración del Estado en sus diversas ramificaciones territoriales y que ha tenido plasmaciones legales muy diversas hasta llegar a los dos proyectos de la LOFAGE, el de 1995 (no realizado) y el de 1996 (cristalizado en la Ley arriba citada).

La visión expuesta, referida a España, se completa en la primera parte del libro con la exposición del mismo problema en otros Estados compuestos y que responden a modelos diferentes. Así, Hans-Peter SCHNEIDER y Klaus SEIDEL, con relación a Alemania, hablan de la «Administración en el Estado Federal»; Peter PERNTHALER y Gert SCHERNTHANNER estudian «Las competencias de ejecución de los *Länder* austriacos»; Larry KRAMER expone «El federalismo al estilo americano»; y, finalmente, Thomas FLEINER y Jeanne PRODOLLIET abordan «La ejecución en Suiza». Cada uno de los autores citados desarrolla, desde la óptica del respectivo Estado, el problema que nos ocupa destacando aquellos aspectos que resaltan por su especificidad y singularidad.

La primera parte se cierra con unos anexos que incluyen el proyecto de Ley LOFAGE, de octubre de 1995, presentado por el Grupo Parlamentario Socialista; el texto de la Ley 6/1997, de 14 de abril, ya citada; el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de los Subdelegados del Gobierno y Directores insulares de la Administración General del Estado, y bibliografía relativa al tema. Conviene, no obstante, añadir que la LOFAGE ha sido posteriormente desarrollada por dos nuevas disposiciones como son el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno, y la Orden de 7 de noviembre de 1997 que desarrolla el Real Decreto acabado de citar, sin olvidar el Real Decreto 1329/1997, de 1 de agosto, de modificación parcial de los Reales Decretos 1892/1996 y 1885/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Interior, aprobado como consecuencia del cambio de adscripción orgánica de las Delegaciones

del Gobierno desde el Ministerio últimamente citado al de Administraciones Públicas.

La segunda parte del libro contiene los textos de las ponencias y debates debidamente agrupados. El primer bloque, sobre las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas, reproduce las aportaciones de Enric ARGULLOL MURGADAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, sobre «Las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas»; de José Manuel CASTELLS ARTECHE, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco, sobre «Nuevos planteamientos respecto del reparto de competencias ejecutivas entre el Estado, Comunidades Autónomas y las Entidades Locales»; de don Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, sobre «Las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas: reparto de competencias ejecutivas y reforma de la Administración periférica del Estado», y de José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, sobre «Ejecución autonómica y supervisión estatal. Una reflexión», seguidas del texto del debate entre los asistentes. El segundo bloque, en torno a «La simplificación de la Administración periférica estatal: Técnicas para avanzar en el proceso y medios de supervisión y coordinación», incluye las aportaciones de Enoch ALBERTÍ ROVIRA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, sobre «La reforma de la Administración periférica: técnicas orgánicas, relacionadas y competencias»; de Tomás FONT I LLOVET, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, sobre «La simplificación de la Administración periférica estatal: técnicas para avanzar en el proceso y medios de supervisión», y de Luis ORTEGA ALVAREZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, sobre «La simplificación de la Administración periférica estatal: Técnicas para avanzar en el proceso y medios de

supervisión y coordinación», seguidas asimismo del oportuno coloquio entre los participantes. Y el tercero y último bloque, acerca de «La organización administrativa del Estado en las Comunidades Autónomas», recoge las aportaciones de Joaquín FERRET JACAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, sobre «La reforma de la Administración periférica», y de José Ramón PARADA VÁZQUEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Educación a Distancia, sobre «La reforma de la Administración periférica del Estado», completadas con las sugerencias e ideas de los asistentes.

El problema de la adaptación a los nuevos tiempos de los órganos territoriales del Estado queda, pues, reflejado en el presente libro, que no pretende ser más que un foro de discusión y diálogo en torno a este importante problema nacional. La LOFAGE, con su propia normativa y la que al amparo de ésta se ha dictado posteriormente, inaugura en nuestro país una etapa cuyo futuro, en cuanto a la definitiva consolidación de las medidas reformadoras se refiere, se nos presenta incierto e inseguro. Hay una lógica interferencia de cuestiones tales como la implantación de la llamada Administración única o común, el papel a desempeñar por las Corporaciones Locales, la diferenciación entre los llamados servicios integrados y no integrados, la asunción de competencias en la materia por parte del Ministerio de Administraciones Públicas a costa de las atribuidas tradicionalmente al de Interior, la doble presencia en las provincias de estructuras periféricas estatales y autonómicas, la consolidación o no de la figura del Delegado del Gobierno como clave de todo el sistema arbitrado por la LOFAGE, etc., que habrán de ser resueltas con tacto y prudencia política si no queremos que este tipo de reformas organizativas y estructurales se acabe quedando, una vez más, en el papel sin incidir, con espíritu profundamente renovador, en la realidad de los hechos que están llamados a cambiar.

Vicente M.ª GONZÁLEZ-HABA GUIADO

VV.AA. (Tomás FONT I LLOVET, coord.): *Dret Local (ordenances, activitats, serveis públics)*, Ed. Edicions Universitat de Barcelona - Marcial Pons - Servei Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1997.

Hace algunos años, en el régimen jurídico preconstitucional, se había considerado a la Administración local como la cenicienta de la vida política y administrativa del país, en donde la autonomía municipal brillaba por su ausencia. Ese dato objetivo no debe hacernos olvidar la importancia que a lo largo de la Historia ha tenido la Administración local. En el libro que se presenta, Tomás FONT, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona y prestigioso municipalista, nos explica cómo la tradición del municipalismo en Cataluña y su Derecho local forman parte de la misma esencia del Derecho público catalán. Toda la construcción y evolución del sistema de gobierno y de la Administración de los intereses propios de Cataluña ha contado siempre con un elemento configurador esencial que es la ordenación y protección de las libertades locales. Basta recordar —dice Tomás FONT en una preciosa introducción— la apelación constante de nuestros textos históricos afirmando que los pueblos y las villas no podían ser correctamente regidos y gobernados si no era con «moltes franqueses i llibertats», y así ya el *Recognoverunt proceses* otorgado por el Rei Pere el Gran a la ciudad de Barcelona en 1283 estableció el poder de la propia ciudad a gobernarse «como si fos el Princep», como si fuera el mismo gobierno del Estado. Existe, pues, una clara coincidencia entre los momentos históricos en los que se reconoce la libre personalidad de los municipios y la efervescencia, articulación e integración de la autonomía política catalana.

Este cambio de perspectiva en el estudio del papel del Derecho local en Cataluña queda reafirmado en la actualidad, bajo el régimen constitucional de 1978, de cuyas coordenadas —dijo S. MARTÍN REFORTILLO— no se puede prescindir como se hizo en el pasado.

De ese modo, el reconocimiento cons-

titucional de la autonomía local, y la importante jurisprudencia del Tribunal Constitucional nacida a su cobijo, así como la aprobación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, han puesto en la cumbre, nuevamente, al Derecho público de Cataluña. Y ello es así porque los cambios realmente importantes, diríamos nosotros, se producen siempre desde abajo, desde los escalones políticos y administrativos más cercanos al ciudadano.

En ese contexto, y al margen de ciertos problemas que veremos, dos cuestiones capitales quedaban por solventar. Una primera, a nuestro juicio inacabada y cuyo desarrollo desde 1987 ha sido excesivamente politizado, es la definitiva articulación de la organización territorial de Cataluña. Dejando al margen episodios de difícil explicación desde razonamientos jurídicos como la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona, lo cierto es que la figura de la comarca como demarcación territorial característica de Cataluña (art. 5.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), en donde debía expresarse una idea de identidad, de alcance superior al municipio, derivada de circunstancias geográficas, económicas y sociológicas, apenas está funcionando debido, sin duda, a la escasez de competencias y, sobre todo, de medios.

En segundo lugar, y éste es el centro de los estudios que se incluyen en el libro del que hoy damos noticia, hacía falta una norma que concretase la ordenación de la acción administrativa que realizan los entes locales en Cataluña, en materias referidas a las obras públicas, intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos, fomento, establecimiento y gestión de los servicios públicos, es decir, todas aquellas competencias locales que dan sentido a la existencia de la Administración local en sus relaciones con los ciudadanos. Este es el *Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals*, aprobado por Decret 179/1995, de 13 de junio.

La tarea no era fácil pues se trataba de sustituir al venerado *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales* de 17 de junio de 1955, norma avanzada

a su tiempo, en palabras de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y donde por vez primera en el ordenamiento español se impone a la Administración local, en su actividad de intervención en la esfera privada de los ciudadanos, el respeto a los principios de igualdad ante la ley (art. 2), congruencia y proporcionalidad (art. 6.1), intervención mínima y *favor libertatis* (art. 6.2), etc.

El resultado ha sido, sin embargo, bastante satisfactorio. Así se deduce de las más de 700 páginas del libro que hoy recensamos y en donde se analizan de forma exhaustiva y minuciosa las principales cuestiones que se derivan de dicha norma

Un tema previo es necesario señalar. La obra que se presenta no constituye una simple recopilación de trabajos hechos por distintos autores y agrupados en un mismo volumen, sino que, por el contrario, obedece a un estudio minucioso y una puesta en común realizada a lo largo de más de un año, cada dos martes, en el seno del seminario de investigación que el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona lleva a cabo bajo la dirección de los profesores Joaquín TORROS, el propio Tomás FONT y, últimamente, la profesora Elisenda MALARET. En estas reuniones (en donde muchos de los profesores que pertenecemos al Área de Derecho Administrativo nos hemos formado como juristas y que por ello estaremos eternamente agradecidos) se ha ido fraguando lentamente un hilo conductor del libro.

Los ponentes han expuesto sus estudios y se han debatido los problemas conjuntamente, buscando las soluciones que se consideraban más razonables. El fruto ha sido, por tanto, un libro auténticamente colectivo.

La obra se estructura en tres partes. Una primera en donde el coordinador, Tomás FONT, abre el fuego con una innovadora exposición, en parte ya relatada, de la posición de los entes locales en el Derecho público de Cataluña y los principales retos de futuro. En una segunda parte y bajo el título «Estudios» se hace un repaso de los diferentes capítulos del Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals. Así se analizan: el Reglamento de Obras, Actividades y

Servicios de los Entes Locales de Cataluña y el sistema de fuentes en el régimen local catalán (Joan RECASENS CALVO); la posición de las ordenanzas en el sistema de fuentes (Alfredo GALÁN GALÁN); la iniciativa en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales (Joan BARATA I MIR); la tipología y régimen jurídico de las licencias (Vitelio TENA PIAZUELO); la revocación de las licencias en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios (Julio PONCE SOLÉ); el silencio administrativo en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios: licencias presuntas y comunicación previa (Vicenç AGUADO I CUDOLA); las órdenes individuales de coacción (Agustí CERRILLO MARTÍNEZ); la intervención de los entes locales en el medio ambiente: su regulación en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios (David Cruz SANZ PÉREZ); las subvenciones en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios: una propuesta de regulación municipal (Carmen ALONSO HIGUERA); la potestad sancionadora (Francesc RODRÍGUEZ PONTÓN); ordenación sectorial, autorizaciones reglamentadas y servicio público (Joaquín TORROS MAS); los consorcios en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios (Pere A. ALSINA GISPERT); los consorcios como administración instrumental mixta (Marta TIMÓN HERRERO); la influencia de los principios comunitarios en los servicios locales y su recepción en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios (Antoni BERENGUER I REGUANT); la incidencia de la figura de los convenios de cooperación interadministrativa en la teoría de las formas de gestión de los servicios públicos (Annabel LLISET I CANELLES); las tarifas de los servicios locales (Joan PERDIGÓ I SOLA).

En ese conjunto de trabajos se destacan una serie de problemas que tiene planteados el mundo local y al mismo tiempo se proponen, en la medida de lo posible, algunas soluciones. En un rápido repaso podríamos destacar los siguientes puntos conflictivos: a) las relaciones entre la ordenanza municipal y las leyes estatales y autonómicas; b) el principio constitucional de reserva legal y el sistema sancionador local; c) el procedimiento de elaboración de las orde-

nanzas locales y la iniciativa de los vecinos en esa tarea, ¿acto político o acto administrativo?; *d)* el tema, no resuelto, de la revocación de autorizaciones; *e)* la aparente novedad que significa la sustitución de las licencias por la simple comunicación, figura introducida de forma excesivamente tímida por el Reglamento de Obras y Servicios de los Entes Locales de Cataluña, limitándola a supuestos menores; *f)* el desfase entre el Reglamento de Obras y Servicios de los Entes Locales de Cataluña y la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; *g)* las distintas clases de autorizaciones y su diferente régimen jurídico, circunstancia que queda bastante clarificada en el Reglamento catalán.

Por último, una tercera parte del libro se dedica a documentación, en donde se incluyen algunas resoluciones jurisprudenciales y una recopilación bibliográfica importantes en el panorama local de Cataluña.

En definitiva, esta publicación constituye sin duda la carta de navegación del Derecho local de Cataluña. Desde ahora y en los años venideros, pocas cosas podrán hacerse sin consultar el *Dret Local* que hoy ve la luz gracias a las Ediciones de la Universitat de Barcelona (en coedición con Marcial Pons y el Servicio de Publicaciones de la Universitat Autònoma de Barcelona), que poco a poco se va abriendo un prestigioso camino en este difícil mundo editorial. Por ese conjunto de cosas, todos debemos felicitarlos.

Joan Manuel TRAYTER

Prof. Titular de Derecho Administrativo
Universitat de Barcelona

VV.AA. (dirección: J. L. PIÑAR MAÑAS y E. BELTRÁN SÁNCHEZ): *Comentarios a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y a la Ley Orgánica complementaria*, Universidad San Pablo-Ed. Civitas, Madrid, 1997, 727 págs.

Constituye siempre motivo de satisfacción y enhorabuena la aparición de obras colectivas que abordan y sistematizan desde una perspectiva multidisci-

plinar un sector de la realidad. Ahora bien, esta alegría debe ser mayor, si cabe, cuando nos encontramos con una obra como la presente, que afronta con la profundidad que lo hace el estudio de la recientemente aprobada legislación sobre comercio minorista, ámbito en el que se manifiesta paradigmáticamente la crisis de la tradicional distinción entre Derecho privado y Derecho público.

En efecto, el libro objeto del presente análisis ofrece un detallado comentario de la Ley 7/1996, de 15 de enero (publicada en el «BOE» núm. 15, de 17-1), de Ordenación del Comercio Minorista, y de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero («BOE» núm. 15, de 17-1), complementaria de la anterior, aprobada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución en relación con el artículo 150.2. Estas normas han venido no sólo a establecer unas reglas de juego en un sector tan fundamental para cualquier economía como es el de la distribución o a regular nuevas fórmulas contractuales, sino que aspiran también a ser la base para la modernización de las estructuras comerciales españolas, contribuyendo a corregir los desequilibrios entre las grandes y las pequeñas empresas comerciales y, sobre todo, al mantenimiento de la libre y leal competencia (Exposición de Motivos de la Ley 7/1996).

Por lo demás, la materia de comercio reviste una notable complejidad competencial, ya que sobre la misma inciden muy diversos títulos, tanto estatales como autonómicos.

Pues bien, en la obra se abordan, en primer lugar, los conceptos básicos y los principios de ejercicio de la actividad comercial. En este sentido, se analiza por Emilio BELTRÁN el concepto de comercio minorista y de establecimiento comercial y se reflexiona en profundidad, por parte de José Luis PIÑAR, sobre la libertad de empresa como garantía institucional y como derecho, y sobre el alcance constitucional y comunitario del fundamental principio de libre circulación de mercancías.

Uno de los problemas que, en la actualidad, más complejidad presenta y mayores debates suscita en materia comercial es el de la instalación de gran-

des establecimientos comerciales. Sobre esta cuestión, en particular acerca de la competencia y de los criterios y procedimientos para la concesión de las licencias de apertura, aparece en el libro un estudio de Juan Manuel TRAYTER.

En relación con la prohibición de ventas al por menor y su regulación, así como sobre las sanciones y otros efectos jurídicos derivados de la infracción a esta prohibición, escribe Juan Ignacio RUIZ PERIS. Acerca también de la oferta comercial, Silvia DÍAZ ALABART comenta la oferta del comerciante, el criterio de la prioridad temporal para contratar y la prohibición de limitar el número de productos adquiridos por cada consumidor. Asimismo, estudia detalladamente el derecho de desistimiento, la forma de los contratos, la garantía y el servicio postventa.

El régimen de los precios es analizado en el libro por Arturo GONZÁLEZ QUINZA, quien comenta la vertiginosa transformación de la década de los ochenta en la materia, el principio de libertad de precios y sus excepciones, así como las ventas con precios reducidos para colectivos especiales, como economatos o cooperativas. Pedro PORTELLANO estudia a su vez la prohibición de la venta con pérdida.

Este último autor analiza el régimen jurídico de los pagos a los proveedores, que constituye una de las piezas centrales de la nueva Ley. En este sentido, los artículos 16 y 17 de la Ley 7/1996 contemplan unas reglas de cómputo de plazos y distintas previsiones en función de que el aplazamiento de pago supere determinado número de días (sesenta o ciento veinte).

De las actividades de promoción de ventas (Título II de la Ley) se ocupan los trabajos de Manuel LOBATO GARCÍA-MIJÁN, Juan Ignacio RUIZ PERIS y Pedro PORTELLANO. Así, el primero de estos autores reflexiona sobre las cuestiones generales relativas a la promoción de ventas, desde su propia definición a la doctrina del fraude de ley, pasando por la información relativa a las ofertas especiales, la publicidad engañosa en las ofertas de productos con prima o con regalo, las ofertas de artículos con reducción de precios, la determinación de los artículos ofertados, las ventas multi-

nivel y las ventas en pirámide. Ignacio RUIZ aborda la regulación legal de la venta en rebajas, con las obligaciones derivadas de la condición de actividad de promoción de ventas, de la venta en rebajas y las sanciones por incumplimiento de la normativa. Analiza también la regulación de la temporada de rebajas y la esencial cuestión de la calidad de los artículos rebajados. Por otra parte, son objeto de estudio las ventas de promoción, la venta de saldos y las ventas en liquidación. En fin, Pedro PORTELLANO analiza las ventas con obsequios, la aplicabilidad del derecho de la competencia desleal, la prohibición de ofertas conjuntas, así como la oferta de venta directa.

El siguiente gran bloque de temas que se afronta en el libro es el referido a las ventas especiales (Título III de la Ley). Así, Emilio BELTRÁN reflexiona sobre las modalidades contractuales que recoge el artículo 36.1 de la Ley y sobre la exclusión de la venta a plazos; Juan Manuel TRAYTER estudia la autorización para el ejercicio de las ventas especiales y la inscripción en el Registro que establezcan las Comunidades Autónomas; Miguel PASQUAU LIAÑO analiza el complejo régimen jurídico de las ventas a distancia, que ofrece, como señala el autor, «no sólo una protección "externa" (a consumidores, a competidores), sino también una protección interna de los agentes de este sector del comercio minorista, que ha incrementado sus posibilidades de ampliar el volumen de ventas» (pág. 300 de la obra); Fernando GÓMEZ se preocupa de la noción de venta automática y las situaciones reconducibles bajo la definición legal, así como de la recuperación automática del importe introducido en la máquina en el caso de no facilitarse el artículo solicitado y de los sujetos corresponsables frente al comprador, mientras que Juan Manuel TRAYTER analiza los requisitos exigidos para la realización de la actividad comercial de venta automática y las advertencias obligatorias que deberán figurar en la máquina de venta automática; Emilio BELTRÁN y Juan Manuel TRAYTER comentan los preceptos de la Ley referidos a la venta ambulante o no sedentaria, con especial referencia a las

autorizaciones para el ejercicio de la misma; Fernando GÓMEZ estudia el régimen jurídico de las ventas en pública subasta, analizando a tal efecto la noción de contrato de subasta, las obligaciones de las partes en ese contrato, el anuncio de subasta, la descripción como deber y facultad del subastador, la fianza o caución para participar en la subasta, el incumplimiento del adjudicatario, la formalización y entrega de la cosa, y los efectos de la venta en subasta; por último, Juan Ignacio PERIS aborda la regulación legal de la actividad comercial en régimen de franquicia, con especial referencia al registro de franquiciadores que pueden crear las Administraciones estatal y autonómicas y a la obligación de proporcionar información al inversor interesado en su franquicia.

En cuanto al régimen sancionador que establece la Ley 7/1996, es objeto de detallado comentario por parte de Juan Francisco MESTRE DELGADO, quien analiza tanto la atribución de competencias sancionadoras como la prejudicialidad penal, la remisión a los principios de la Ley 30/1992, las clases de infracciones y los tipos de sanciones.

Para completar en su integridad el comentario de la nueva Ley de Ordenación del Comercio Minorista, Miguel PASQUAU, Arturo GONZÁLEZ, Pedro PORTELLANO y Juan Antonio RUIZ analizan las cinco disposiciones adicionales de la Ley, la disposición transitoria única y la disposición derogatoria única. Por su parte, Manuel REBOLLO PUIG reflexiona sobre la disposición final única y la compleja distribución de competencias en la materia comercio interior derivada de la Constitución y de los distintos Estatutos de Autonomía. Asimismo, analiza los preceptos de la Ley 7/1996 dictados en virtud de alguna competencia exclusiva del Estado, las normas básicas de la Ley y los preceptos de valor supletorio.

Por último, en la obra objeto de la presente recensión aparece comentada por Manuel REBOLLO la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, desde su tramitación parlamentaria a la transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, pasando por el análisis del po-

lémico régimen de los horarios comerciales. En este sentido, se estudian en profundidad las competencias estatales y autonómicas sobre horarios comerciales, la virtualidad de la libertad de horarios establecida por el artículo 2 de la Ley 2/1996 y los regímenes general y especiales establecidos por el artículo 3 de la citada norma.

En definitiva, el libro tiene el mérito de adentrarse de lleno en el estudio de varias cuestiones decisivas para nuestros actuales Derechos público y privado, y para las relaciones entre ambos, y contribuirá, como apuntaban los profesores PIÑAR MAÑAS y BELTRÁN SÁNCHEZ en la nota preliminar, a la mejor comprensión y aplicación de la Ley 7/1996. Dada la rigurosidad y seriedad de los trabajos recogidos en este comentario a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, no cabe duda alguna de que este objetivo se ha alcanzado con creces.

José Antonio MORENO MOLINA
Prof. Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

VV.AA.: *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos. Comemoración del Cincuenta Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, Monografías de la «Revista Aragonesa de Administración Pública», Zaragoza, 1998, 590 páginas.

I. El pasado 10 de diciembre celebramos el Cincuenta Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que, después de unos largos y complicados debates, fue adoptada en París por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas con el voto afirmativo de cuarenta y ocho Estados y las significativas abstenciones de la URSS, Polonia, Ucrania, Bielorrusia, Yugoslavia, Checoslovaquia, Unión Sudafricana y Arabia Saudí. Profundamente inspirada por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que siglo y medio antes aprobara la

Asamblea constituyente francesa, la exposición de garantías fundamentales que se reconocieron en 1948 tuvo el acierto de incorporar, a lo largo de un total de 30 artículos, los nuevos derechos y libertades que los individuos habían logrado conquistar en los más de ciento cincuenta años transcurridos. Así, entre sus contenidos, junto a la igualdad ante la ley, el respeto a la libertad ajena, la presunción de inocencia o la libertad de pensamiento, que ya figuraban en declaraciones anteriores, se consagraron expresamente ciertos derechos sociales y familiares que desconocieron en su momento los constituyentes franceses, tales como la igualdad del hombre y la mujer (art. 16), el derecho al matrimonio (igualmente art. 16), el derecho a la seguridad y a la asistencia sociales (arts. 22 y 25) o el derecho al trabajo y al correspondiente descanso (art. 24). Abundando en la idea de que la Declaración Universal aspiraba a cubrir aquellas lagunas que las circunstancias económicas y sociales, ayudadas las más de las veces por los regímenes políticos imperantes, habían descubierto sobre el plano garantista de las libertades ciudadanas, se proclamó el derecho de todos los hombres a la educación y a la cultura como requisito indispensable para el ejercicio de sus derechos políticos (arts. 26 y 27), o se condenaron indirectamente los crímenes contra la humanidad cometidos por el régimen nacionalsocialista en Alemania (art. 5). Sin embargo y al lado de sus indiscutibles logros, debemos situar algunos de los principales reparos que, a la altura de 1948, podían privar de eficacia a esos y otros derechos de los enunciados por la ONU.

En efecto, bueno será que recordemos, subrayando un dato al que ya hemos hecho referencia, que la Declaración Universal salió adelante con la abstención de ocho de los Estados miembros de aquella Organización, que no estimaron conveniente votar a favor de un documento que consagraba la legitimidad de la propiedad privada de los medios de producción (es el caso de la entonces Unión Soviética y de otros países del telón de acero), que condenaba sin ambages la segregación racial (practicada, entre

otros, por la Unión Sudafricana) o que desautorizaba la esclavitud (todavía existente, por ejemplo, en Arabia Saudí), entre otros extremos. Esta circunstancia no pasaría de una mera anécdota de no resultar reveladora de una concepción de los derechos humanos como patrimonio de los Estados en lugar de los individuos, que, afortunadamente, hoy, cuando acabamos de conmemorar el Cincuentenario de aquella Declaración, podemos reputar mucho más minoritaria en la escena internacional.

Si tomamos el caso de nuestro país, que, obviamente, por sus circunstancias políticas, no pudo suscribir a mediados de siglo el citado texto, apenas le faltó el tiempo para hacerlo en cuanto inició el proceso de transición democrática en la década de los setenta, y para consagrar la vinculación al mismo de sus poderes públicos en el artículo 10.2 de la Constitución aprobada en 1978. De acuerdo con este precepto, las normas relativas a los derechos y libertades que ha reconocido nuestra Carta Magna *se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*. Es de justicia, por tanto, advertir que la efemérides del documento gestado en el seno de las Naciones Unidas haya coincidido en el tiempo con los actos de celebración del vigésimo cumpleaños de la Constitución española, a la que los ciudadanos de este país debemos la articulación del sistema último de garantías de los derechos que aquél tuvo a bien enunciar en su momento.

II. Hechas las precisiones cronológicas oportunas, debemos dar cuenta ya de la iniciativa auspiciada por el Consejo de Redacción de la «Revista Aragonesa de Administración Pública» para festejar, como se merecía, el cincuenta aniversario de la mencionada Declaración Universal. Así, aprovechando la línea iniciada hace cuatro años y que parece recobrase ahora con nuevos bríos, la Revista ha editado un número monográfico —el segundo en su todavía corta trayectoria (1)— que se dedica, en pala-

(1) El primero fue publicado en 1994 con el sugestivo título de *Condiciones ins-*

bras de sus coordinadores, a analizar *algunos de los problemas que plantean los derechos humanos de las últimas generaciones, que han venido a sumarse al acervo jurídico y ético de una ciudadanía que aspira, cada vez con más fuerza y medios, a su íntegra realización* (pág. 11). Para llevar a buen puerto este objetivo, se ha contado con la participación de veintidós conocedores de la problemática de tales derechos, que, ya desde el estudio y la investigación universitarias, ya desde su pertenencia a instituciones públicas concernidas con la defensa y la divulgación de aquéllos, han tenido a bien transmitirnos su punto de vista o, lisa y llanamente, relatarnos algunas de sus experiencias directas sobre el particular. El resultado han sido nada más y nada menos que veinte trabajos (dos de ellos colectivos), que los coordinadores han decidido agrupar en seis bloques temáticos distintos, a fin de ofrecer la mínima dosis de coherencia y sistemática que deviene imprescindible en este tipo de obras. Parece, pues, apropiado respetar esta estructura interna a la hora de anotar algunos de sus contenidos principales, aunque se haya escogido aquí un orden distinto para la presentación de los temas.

III. El grupo de colaboraciones que figura recogido en primer lugar nos sitúa ante el escenario internacional de los derechos humanos, *donde caben los interrogantes sobre la paz, el derecho al desarrollo, la protección internacional de los derechos de las minorías o, de forma más concreta, los de los pueblos indígenas* (pág. 12). Ante el gran interrogante de si los hombres tenemos o no derecho a la paz, J. M. ALEMANY BRIZ no duda en contestar afirmativamente tanto desde una óptica colectiva como desde una perspectiva individual. La paz es ese valor universal que pertenece a los pueblos, pero que también forma parte del patrimonio de cada uno de nosotros sin exclusión ni discriminación, y que no

titucionales de una política europea de ordenación del territorio, y en él se recogen las reflexiones de algunos de los más insignes especialistas de esta problemática en el referido ámbito geográfico.

puede identificarse sin más con la mera ausencia de guerra, sino que, hoy más que nunca, reclama la consecución de un Estado en el que la libertad y la justicia estén plenamente aseguradas. Sin embargo, ningún instrumento jurídico de carácter vinculante ha logrado reflejar todavía la concienciación existente en la sociedad civil en torno al derecho a la paz que ostenta la humanidad entera. A lo sumo, por el momento, se ha llegado a redactar en el marco de la UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) un Proyecto de Declaración solemne con el que se pretendía incluir entre sus objetivos la lucha por el reconocimiento del derecho del ser humano a la paz, pero, tras año y medio de discusiones y a pesar de tratarse de un texto modesto, no ha podido ser aprobado en medio de fuertes disensiones y divergencias (2). Y es que, cuando nos encontramos ante un derecho totalizador o integrador, ante la premisa que ha de permitir el disfrute y el reforzamiento de los demás, no es nada fácil alcanzar el consenso mínimo necesario para la adopción de una fórmula convencional que positivice el derecho a la paz. Tal vez, opina el autor, haya que esperar a que madure un tercer Pacto Internacional de los Derechos Humanos (pág. 32). No obstante, resulta irremediable una cierta actitud de rebeldía cuando com-

(2) Tras su fundamentación, la parte dispositiva del Proyecto de Declaración constaba de tres artículos en los que, además de reconocer la paz como derecho inherente a la dignidad de la persona y como deber de todos los pueblos, de todos los seres humanos, de todos los Estados y demás miembros de la comunidad internacional, se proclamaba la importancia de la educación, la ciencia y la comunicación para construir a diario ese derecho. Según hemos señalado en el texto, el proyecto no recibió el visto bueno ni de la vigesimonovena Conferencia General de la UNESCO, celebrada en París del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997, ni de la Conferencia *ad hoc* que, convocada por el Director General, logró reunir en esa misma ciudad a más de 120 expertos entre el 6 y el 9 de marzo de 1998.

paramos el panorama descrito con el que ha presidido la evolución de otro de los derechos de la llamada «tercera generación», el derecho al desarrollo, que, según relata A. CHUECA SANCHO en otro de los trabajos de esta monografía, cuenta ya con una importante retahíla de reconocimientos expresos en textos internacionales, donde se afirma sin duda su *pluridimensionalidad*. Acaso la especial trascendencia que ha adquirido en los últimos años una de sus facetas, la medioambiental, haya permitido que este derecho conociera una evolución espectacular, al punto de acuñarse una nueva terminología para caracterizar a los Estados desarrollados, cual la de democráticos y ecológicos de Derecho (3).

Cierran este primer bloque de estudios dedicados al escenario internacional de los derechos humanos dos trabajos sobre la protección que se dispensa en la actualidad a las minorías (4), cuya aspiración a que sean respetados aquellos elementos que los diferencian del grupo mayoritario se habría visto abocada a la más absoluta frustración de no

(3) Como es bien sabido, desde que el Informe Brundtland, adoptado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, difundiera el concepto de *desarrollo sostenible*, éste ha pasado a representar el objetivo principal de la necesaria armonización entre la economía y la ecología. Pues bien, tras su relanzamiento por la Declaración de Río de 1992, el profesor CHUECA SANCHO reconduce a los dos siguientes principios el núcleo jurídico de la sostenibilidad del desarrollo: a saber, la equidad intrageneracional o equidad impregnada de presente y la equidad intergeneracional o equidad impregnada de futuro (pág. 63).

(4) Que el estudio de los derechos reconocidos a las minorías constituya el objeto de dos de las colaboraciones de la presente monografía, aun con las salvedades que sean oportunas a propósito de la inclusión de las poblaciones indígenas (en otro tiempo bautizadas como *minorías étnicas*) en aquel concepto, encuentra su engarce en el reconocimiento contenido en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que de este modo hizo intrascendente la ausencia de mención alguna en la propia Declaración Universal de 1948.

ser por los avances que han realizado algunas organizaciones europeas. En particular, N. FERNÁNDEZ SOLA realiza un exhaustivo repaso de la actividad desplegada por la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, el Consejo de Europa y la Unión Europea, haciendo especial hincapié en las perspectivas que se abren tras la entrada en vigor del Convenio-marco adoptado por el segundo en el año 1994 (5). Si aceptamos como premisa la tesis de la autora según la cual la pertenencia a una minoría es una opción *libre e individual* (pág. 103), F. PALACIOS ROMEO rechaza que puedan asimilarse a aquéllas las poblaciones indígenas, dada su condición de supervivientes de las mayorías que en su momento les colonizaron (6). Así parece haberlo reconocido, por fin, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que, lejos de adoptar una filosofía proteccionista, está plagado de reivindicaciones acerca de los valores, las tradiciones y las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas que, en distinto grado de evolución, han sabido conservar estos pueblos. Con todo, debemos convenir con ambos autores en que cualquier cla-

(5) Ante la escasa adecuación del Convenio de Derechos Humanos de 1950 para subvenir a las reclamaciones de las minorías nacionales, el Convenio-marco que se cita en el texto, y cuya entrada en vigor no se ha producido hasta el 1 de febrero de 1998, deberá servir como punto de referencia obligada de tratados bilaterales y de las distintas legislaciones nacionales, además de constituir un paso decisivo para la formación de la *opinio iuris* europea sobre la materia, que pueda desembocar en la aprobación de reglas de Derecho internacional general (pág. 98).

(6) Las cifras resultan suficientemente elocuentes al respecto. Según un estudio realizado por Naciones Unidas con motivo de la celebración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas en 1993, tienen esta consideración más de 300 millones de personas repartidas por un total de 70 países. En su seno albergan más de 600 idiomas vivos y, en algunos Estados como Guatemala o Perú, llegan a representar el 50% de la población (pág. 129).

se de articulación jurídica resultará insuficiente mientras no se internacionalice el hecho de que asignar protección y *derechos propios a las minorías y a las culturas indígenas* redunde en beneficio de toda la comunidad internacional.

IV. El segundo conjunto de colaboraciones del que queremos dar cuenta a *continuación nos obliga a abandonar la escena internacional para analizar los problemas que plantean algunos derechos prestacionales en el marco del Estado español actual. Es el paso previo que nos permitirá abordar con suficiente conocimiento de causa las peculiaridades que ofrece el ámbito autonómico en el disfrute de tales derechos. Así y tras la necesaria caracterización general, a cargo de A. GARCÉS SANAGUSTÍN, de las peculiaridades que reviste la Administración encargada de ofertar aquellas prestaciones de estricta dimensión social, otros trabajos se han dedicado a precisar la posición jurídica que frente a ella puede adoptar el ciudadano, bien como contribuyente, bien como percceptor de alguna pensión pública, por ejemplo. En ambos casos, las perspectivas de futuro son alentadoras y más esperanzadoras de lo que en un principio cabría pensar. Respecto de la financiación del gasto social en los próximos años, en los que, previsiblemente, veremos agravarse las estadísticas relativas al envejecimiento de la población (7), E. BANDRÉS*

(7) Tan sólo las proyecciones básicas del gasto en pensiones (es decir, excluidas las partidas relativas al gasto sanitario) resultan auténticamente explosivas a partir del año 2025 en casi todos los países europeos. Y es que, circunscritas las cifras al caso de España, hoy por hoy el 90% de las mujeres y el 78% de los hombres alcanzan la edad de sesenta y cinco años, mientras que cuando ellos nacieron sólo llegaban a esa edad menos de la mitad de las mujeres y en torno al 40% de los hombres. A su vez, la tasa de natalidad ha descendido de forma continuada en los últimos treinta años, de forma que en la actualidad se encuentra situada por debajo del nivel de reemplazo: 1,2 hijos por mujer, frente al 2,1 que se considera necesario para que la población total se mantenga constante (págs. 236 y 237).

MOLINÉ concluye que no tiene por qué suponer una carga insostenible para la economía, aun reconociendo que serán *necesarias ciertas correcciones del tipo del retraso en la edad de jubilación, el alargamiento del número de años para el cálculo de la pensión inicial, la reducción de la tasa de reposición pensión/salario, un tratamiento más riguroso de las revalorizaciones anuales, etc.* (pág. 237). En cualquier caso, reconforta saber que el *mantenimiento del sistema de protección social no exige todavía la adopción de medidas drásticas tales como la sustitución del actual modelo de reparto por uno alternativo basado en la capitalización, cuya viabilidad y eficiencia son seriamente cuestionadas por el autor.*

También con optimismo se analizan los logros que nuestro Estado de Derecho ha ido consolidando sobre la esfera del ciudadano-contribuyente —no hay más que pensar, por citar sólo dos ejemplos de cuantos nos recuerdan I. JIMÉNEZ COMPAIRED y J. ALVAREZ MARTINEZ, en que la apelación al derecho a la igualdad dinamitó el sistema de tributación de los grupos familiares previsto en la normativa inicial del IRPF, o en que el Tribunal Constitucional no ha tenido reparos a la hora de estimar comprendida en la órbita del derecho a la intimidad la situación económica del contribuyente (8)—; lo que no es obstáculo para que tanto aquellos autores como A. CAYÓN GALLARDO pongan el acento sobre la necesidad de eliminar algunas de las trabas más frecuentes que siguen dificultando la obtención de plena tutela judicial en el ámbito tributario. No tiene ninguna justificación que, hasta la modificación del artículo 105 LGT en 1997, una buena parte de las notificaciones practicadas por la Administración de los tributos fueran defectuosas, o que ésta siga motivando de manera harto insuficiente determinados actos de gestión, por no hablar de la ausencia de una re-

(8) Véanse así las SSTC 209/1988, de 10 de noviembre, y 45/1989, de 20 de febrero, en el primer caso, o la 110/1984, de 26 de noviembre, y el Auto 230/1984, de 11 de abril, respecto del concepto de «intimidad económica».

gulación adecuada del silencio administrativo en muchos de estos procedimientos o del uso abusivo que en ellos hace el legislador de las presunciones legales, con la limitación que esto supone sobre el derecho a la prueba. En resumidas cuentas, a nadie puede extrañarle que las cuestiones tributarias hayan dado pie a una enorme conflictividad en los últimos años y que los ciudadanos no hayan dudado siquiera en acudir a la vía prevista en la Ley 62/1978, invocando vulneraciones constitucionales, con la misma naturalidad con que interponen el recurso contencioso-administrativo ordinario. Sobre este particular y haciendo una valoración de resultados (ahora que ha sido derogado por la Ley 29/1998) del proceso especial para la protección de los derechos fundamentales que introdujo en el citado orden jurisdiccional aquel texto normativo, F. y C. GARCÍA MATA constatan un uso abusivo con fines ajenos a los que motivaron su instauración, panorama del que quizás traigan causa las restricciones impuestas por la nueva LJ en materia de costas o de suspensión de la ejecución del acto que se estime contrario a algún derecho fundamental.

V. Una vez despejadas algunas incógnitas en torno al estado de salud de ciertos nuevos derechos en los escenarios nacional e internacional y como la normativa concerniente a aquéllos proviene de una pluralidad de instancias, M. CONTRERAS CASADO y M. TERRER BAQUERO reflexionan sobre la labor llevada a cabo por el legislador aragonés para garantizar la efectividad de los mismos en su respectivo ámbito territorial. Así, a juicio del primero, los Parlamentos autonómicos han de ser los protagonistas indiscutibles de los derechos que eventualmente deriven del Capítulo III del Título I de la CE, porque tienen la *obligación de desarrollar los principios rectores* que allí se recogen (pág. 458). Cosa distinta es que no resulte fácil concretar la forma en que pueda hacerse efectiva dicha obligación, al margen del ejercicio por los ciudadanos de la iniciativa legislativa popular o de las denuncias y recomendaciones que efectúen los «defensores del pueblo» autonómicos.

Conectando de este modo con el estudio a cargo de M. TERRER, el balance en concreto de la actuación del Justicia de Aragón en sus diez años de existencia, como garante de los derechos de los ciudadanos, pone de manifiesto la confianza cada vez mayor que éstos depositan en la institución, la diversificación de los asuntos a los que van referidas sus quejas o el incremento en la receptividad institucional a la hora de aceptar las sugerencias en favor de las libertades individuales.

VI. Precisamente los restantes estudios que componen esta monografía hacen relación a algunos de los principios rectores de la política económica y social a los que, en conjunto, se había referido M. CONTRERAS, y en particular concierne con el mandato dirigido a los poderes públicos de proteger el entorno más o menos inmediato en el que se desenvuelve la vida del hombre en relación (la familia, la ciudad o el medio ambiente genéricamente considerado), de prestar la debida asistencia a los hijos o, en puridad, a toda la infancia, así como de promover la ciencia y la investigación científico-técnica en beneficio del interés general.

Básicamente, dentro del primer apartado (el de los estudios concernientes a los principios enunciados en los arts. 39, 40 y 45 CE), podemos englobar las colaboraciones de M. C. SANROMÁN GIL, S. RAMAZANI, R. SALANOVA ALCALDE y L. POMED SÁNCHEZ. La primera autora circunscribe sus reflexiones al cambio que ha experimentado uno de los pilares de la familia, la mujer, en los últimos decenios y a la legitimidad, no sólo jurídica sino también social, de las medidas encaminadas a discriminarla positivamente frente al hombre, siquiera con carácter temporal, para conseguir su equiparación de hecho en el más breve plazo posible. Por extraño que pueda parecer, sobre el desarrollo completo de la personalidad tanto de la mujer como de los demás miembros del núcleo familiar incide también el trabajo de R. SALANOVA, y digo que acaso sorprenda porque su título alude a una problemática en principio diversa, cual la de un hipotético derecho a la ciudad. Pues bien,

aunque el autor se cuida mucho de examinar, como no podía ser de otro modo, las dificultades para acceder a una vivienda en condiciones (*digna y adecuada*, en la popularizada expresión constitucional), o la evolución que ha experimentado la función de ordenación urbanística al socaire de los cambios legislativos y de algún pronunciamiento destacado del máximo intérprete de nuestra Constitución (9), nos ofrece ante todo una visión de la ciudad en la que los niños callejean sin peligro, los disminuidos y discapacitados no sufren la *barrera* de la inaccesibilidad, donde no se recurre a la segregación espacial para orillar a determinados colectivos, sino en la que, por el contrario, la regeneración de infraestructuras, las inversiones públicas o las transformaciones urbanísticas se ponen al servicio de la integración y el progreso de todos cuantos la habitan. Si convenimos en que la ciudad ideal sería aquella en la que sus individuos se ayudaran para obtener la felicidad, avancemos, propone el autor, *hacia un marco de convivencia que facilite la vida a las personas y les permita ejercitar plenamente sus derechos básicos* (pág. 531). Entre éstos, llama especialmente la atención el relativo al disfrute de un medio ambiente adecuado que, según las últimas y más avanzadas aportaciones doctrinales (10), excede su con-

figuración tradicional como principio rector de la política social y económica para pasar a ser reputado, entre otros por L. POMED SÁNCHEZ en la obra que comentamos, un auténtico derecho subjetivo oponible *erga omnes*, y en el que primaría el elemento interno o de señoría sobre el elemento externo o de pretensión propio de los derechos subjetivos de obligación (pág. 583). Además, en la medida en que nos encontramos ante un bien de toda la humanidad, el derecho al medio ambiente pertenece a aquella categoría de los que resultan indiferentes a la nacionalidad de quienes pretenden hacerlos valer ante los Tribunales, y por tanto es esgrimible ante ellos por los extranjeros, como nos recuerda S. RAMAZANI (pág. 194).

VII. Entrando en el análisis de las políticas públicas que, al objeto de atender el mandato contenido en el art. 39 CE, persiguen que se dispense una protección integral a la infancia, se sitúan los trabajos correspondientes a F. GARCÍA VICENTE y T. PICONTO NOVALES, quienes efectúan un concienzudo repaso del estado de reconocimiento práctico a los menores de algunos de los principales derechos sociales y civiles, que debe situarnos en la órbita de una mayor profundización democrática de la vida familiar. Los autores no pueden por menos que constatar algunas quiebras en el respeto a los derechos del niño en algunos supuestos de procreación artificial, de hijos nacidos fuera del matrimonio o de hijos adoptados, aunque los avances hayan sido constantes en el campo de la reconciliación entre dos realidades («vida familiar» y «trabajo») difíciles de compatibilizar o en el de las ayudas públicas a las políticas familiares en general. En definitiva, el capítulo legal de protección a la familia en modo alguno puede considerarse cerrado en nuestro país, sino que precisa de continuos progresos que permitan poner fin a situaciones intolerables en cuanto a la dignidad e igualdad de todos sus miembros (pág. 191).

(9) Resulta obligada la mención a la STC 61/1997, de 20 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad de la mayor parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

(10) Fundamentalmente, de J. JORDANO FRAGA: *El derecho a un medio ambiente adecuado*, en «RARAP», 4, 1994, págs. 113 y ss., y después en *La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, págs. 472 y ss.; así como de F. VELASCO CABALLERO: *El medio ambiente en la Constitución: ¿derecho público subjetivo y/o principio rector?*, en «RAAP», 19, 1994, págs. 91 y ss.; D. LOPERENA ROTA: *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 1996, *in totum*; M. PINAR DÍAZ: *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia*, Comares, Granada, 1996, págs. 46 y ss.; o F. LÓPEZ RAMÓN: *Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio*

ambiente, en «REDA», 95, 1997, págs. 357-360.

VIII. Hemos dejado para el final la referencia a tres estudios cuya temática resulta ciertamente sugerente, y es que, con la finalidad de sondear la efectividad que alcanza en nuestro país la promoción de la ciencia y la investigación que ha de informar la actuación de los poderes públicos por expreso deseo del constituyente (art. 44.2), J. M. ASPAS ASPAS y M. CALVO GARCÍA han tratado de ponderar los riesgos y ventajas que para los derechos humanos supone el uso de la informática y de las nuevas tecnologías de la información, mientras que R. CHUECA SANCHO se ocupa de cohesitar las exigencias científicas, éticas y jurídicas en el campo de la experimentación clínica.

Por lo que respecta a los dos primeros, la premisa de la que parten subraya la facilidad y el bajo coste que conlleva acumular datos relacionados con las personas, gracias a las nuevas tecnologías de la información, hasta reproducir su imagen de forma pormenorizada convirtiéndolas, según la denominación gráfica que acuña J. M. ASPAS ASPAS, en hombres y mujeres *de cristal* (pág. 358). Bajo el paraguas que supone el reconocimiento al máximo nivel del derecho a la autodeterminación informativa (art. 18.4 CE), respuesta evidente frente a una amenaza más que real contra la dignidad y los derechos humanos, nuestras Administraciones no pueden dejar de *promover* la mejora del desarrollo tecnológico, fomentando un uso apropiado y responsable del fruto de tales investigaciones. En el choque entre bienes jurídicos, la legislación ya se ha preocupado de que encuentren adecuada salvaguardia *el honor y la intimidad* de las personas, pero aun así siguen produciéndose tensiones a las que es preciso dar una

solución satisfactoria. Paradójicamente, algunas de las medidas que deberán ser incorporadas a nuestro ordenamiento en los próximos años podrán obtenerse de los foros de discusión y debate en torno a los derechos humanos que se han generalizado en muchas de las direcciones de Internet, que con toda suerte de explicaciones nos facilita M. CALVO (en especial págs. 434 y ss.).

Apartándose sólo en apariencia de la problemática anterior e inmersa todavía en el campo de los progresos científicos se sitúa la colaboración a cargo de R. CHUECA, quien nos propone una reflexión templada sobre los peligros de la experimentación terapéutica con personas, no obstante reconocer su carácter absolutamente necesario para la industria farmacéutica y, en último término, para garantizar el derecho a la salud y a la asistencia sanitaria. El autor advierte que los promotores de los ensayos clínicos deben velar en todo momento por la identidad del paciente y asumir la responsabilidad derivada de los atentados contra su intimidad en que por acción u omisión pudieran incurrir (pág. 421). Sólo protegiendo debidamente aquella identidad, los Estados estarán en perfectas condiciones de superar uno de los principales retos que tienen planteados ante el horizonte del siglo XXI, como es el de conseguir que la «tercera generación» de derechos humanos, cuyo estado de salud ha tratado de reflejar esta obra colectiva, no se consolide a costa de cesiones en aquellos valores que, como la libertad y la igualdad, corresponden a una fase que ya creíamos superada.

Olga HERRÁIZ SERRANO

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA
Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

Sumario del número 103 (enero-marzo 1999)

ESTUDIOS

- José VILAS NOGUEIRA: *Competitivos, jerárquicos e igualitaristas en Galicia: Prosopografía.*
Tilo SCHABERT: *Un príncipe clásico. François Mitterrand frente a una lección comparada de gobierno.*
Luis NÚÑEZ LADEVEZE: *De la utilidad negativa y de la positiva.*
H. C. F. MANSILLA: *La abdicación del pensamiento ante el horizonte del presente.*
David ORTEGA GUTIÉRREZ: *Mill y la formación del ciudadano.*
María Luisa FERNÁNDEZ ESTEBAN: *La regulación de la libertad de expresión en Internet en Estados Unidos y en la Unión Europea.*

NOTAS

- Juan RODRÍGUEZ-DRINCOURT ALVAREZ: *Consideraciones en torno a la nacionalidad como vía de integración de los inmigrantes extranjeros en los Estados nacionales.*
Jesús M.^o OSES GORRAIZ: *El sistema de Cánovas del Castillo: las verdades madres en la política.*
Juan Ignacio UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA: *El derecho de resistencia y su «constitucionalización».*
Geraldine GALEOTE: *La temática europea en el discurso del Partido Nacionalista Vasco.*
Antonella ATTILI: *Derecho y poder en la crisis de la soberanía.*
Roger CAMPIONE: *Fascismo y filosofía del derecho.*
M.^o Concepción GÓMEZ ROAN: *Control ideológico y ritual: El ceremonial del Inquisidor General en un manuscrito de la segunda mitad del siglo xvii.*

RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	6.100 ptas.
Extranjero	8.800 ptas.
Número suelto: España	1.700 ptas.
Número suelto: Extranjero	2.700 ptas.

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Secretario: JUAN LUIS REQUEJO PAGES

Sumario del año 19, núm. 55 (enero-abril 1999)

ESTUDIOS

- Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *El régimen constitucional del bilingüismo.*
Iñaki LASAGABASTER HERRARTE: *La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías.*
José Luis GARCÍA RUIZ: *El marco constitucional de la función pública y el Estado Autonómico.*
José M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y FRANCISCO VELASCO CABALLERO: *Límites a la transferencia o delegación del art. 150.2 CE.*
José M.^a ABAD LICERAS: *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: Soluciones doctrinales.*
Jesús Ignacio MARTÍNEZ GARCÍA: *La Constitución, fundamento inquieto del Derecho.*

JURISPRUDENCIA

- Actividad del Tribunal Constitucional: Relación de sentencias dictadas durante el tercer cuatrimestre de 1998* (Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid).
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 1998.
Estudios Críticos:
Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Comentario a la STC 118/1996.*
Ignacio TORRES MURO: *Ley autonómica y derecho de asociación (STC 173/1998).*
VÍCTOR FERRERES COMELLA y LUIS J. MIERES MIERES: *Algunas consideraciones acerca del principio de legalidad penal (A propósito de las Sentencias 111/1993 y 150/1997 del Tribunal Constitucional).*
Miguel AZPITERTE SÁNCHEZ: *El control de constitucionalidad del acceso alemán a la tercera fase de la Unión Monetaria. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 31 de marzo de 1998.*
Victoria MARTÍN SANZ: *Algunas reflexiones en torno a las cuestiones derivadas del ejercicio de los derechos lingüísticos en la Administración de Justicia.*

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	5.700 ptas.
Extranjero	8.100 ptas.
Número suelto: España	2.100 ptas.
Número suelto: Extranjero	2.800 ptas.

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

REVISTA DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

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

Directora Ejecutiva: Araceli MANGAS MARTÍN

Secretaria: Nila TORRES UGENA

Sumario del año 2, núm. 4 (julio-diciembre 1998)

ESTUDIOS

Antonio LÓPEZ PINA: *Las tareas públicas en la Unión Europea.*

Manuel LÓPEZ ESCUDERO: *La articulación jurídica de la Unión Económica y Monetaria en su fase definitiva.*

Nicolás NAVARRO BATISTA: *La lucha contra el fraude tras el Tratado de Amsterdam: un proceso inacabado.*

María José LUNAS DÍEZ: *El principio de primacía del Derecho Comunitario y el Derecho Internacional Privado.*

Luis Norberto GONZÁLEZ ALONSO: *La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia.*

NOTAS

Fernando CASTILLO: *Derecho Comunitario, Derecho de los Tratados y sanciones económicas. Comentario a la Sentencia del TJCE de 16 de junio de 1998.*

Peter DYRBERG: *La Constitución danesa y la Unión Europea II. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo danés de 6 de abril de 1998.*

David ORDÓÑEZ SOLÍS: *Cuestiones lingüísticas y normativas del Derecho Comunitario europeo.*

Mariano AZNAR: *¿Es posible una identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional.*

Julio BAQUERO CRUZ: *La protección de los derechos sociales en la Comunidad Europea tras el Tratado de Amsterdam.*

Susana ALBA ROMERO y M.ª Victoria GUTIÉRREZ FERRER: *Aspectos jurídico-sanitarios de las enfermedades poco frecuentes y los medicamentos huérfanos en la Unión Europea.*

Carlos CONDE MARTÍNEZ: *El proceso de convergencia y la europeización de los administradores nacionales.*

Sandra GARCÍA CAÑO: *La cooperación internacional en el ámbito del Derecho de la competencia: especial referencia a las relaciones euroamericanas.*

JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

BIBLIOGRAFIA

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	4.000 ptas.
Extranjero	6.000 ptas.
Número suelto: España	2.100 ptas.
Número suelto: Extranjero	3.200 ptas.

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

DERECHO PRIVADO Y CONSTITUCION

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

Sumario del número 12 (1998)

NUMERO MONOGRAFICO SOBRE PAREJAS DE HECHO

ESTUDIOS

- Natalia ALVAREZ LATA: *La pareja de hecho: perspectiva jurisprudencial.*
Julio Vicente GAVIDIA SÁNCHEZ: *La libertad de elección entre matrimonio y unión libre.*
Miquel MARTÍN CASALS: *Aproximación a la Ley catalana de Uniones Estables de Pareja.*
Mercedes NÚÑEZ GRANÓN: *El régimen tributario de la unión de hecho.*
Margarita RAMOS QUINTANA: *La pareja de hecho ante el Derecho del trabajo.*
María ROVIRA SUEIRO: *La familia de hecho en Italia: estado actual de la cuestión.*

COMENTARIOS Y NOTAS

- Juan Francisco HERRERO PEREZAGUA: *La «recuperación» de la casación aragonesa (Comentario al Auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 14 de julio de 1998).*
Juan José MARÍN LÓPEZ: *Estado. Comunidades Autónomas y propiedad intelectual (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1997, de 13 de noviembre).*

CRONICA

MATERIALES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.000 ptas.
Extranjero	3.000 »
Número suelto: España	2.000 »
Número suelto: Extranjero	3.000 »

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCION

Presidentes: Federico TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE
y Juan Ignacio BARRERO VALVERDE

Presidente de Honor: Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

Enrique FERNÁNDEZ-MIRANDA Y LOZANA, Joan RIGOL I ROIG, Joan MARCET I MORERA,
Manuel Angel AGUILAR BELDA, Josep LÓPEZ DE LERMA I LÓPEZ,
María Cruz RODRIGUEZ SALDAÑA, Martín BASSOLS COMA,
José Luis CASCAJO DE CASTRO, Elías DÍAZ, Jorge DE ESTEBAN ALONSO,
Eusebio FERNÁNDEZ, Fernando GARRIDO FALLA, Miguel MARTÍNEZ CUADRADO,
Antonio PÉREZ LUÑO, Francisco RUBIO LLORENTE, Fernando SAINZ DE BUJANDA,
Fernando SAINZ MORENO, Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Jordi SOLÉ TURA,
Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO
y M.^ª Rosa RIPOLLÉS SERRANO

Director: Emilio RECODER DE CASSO

Subdirector: Manuel ALBA NAVARRO

Secretario: Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ

Sumario del núm. 43 (primer cuatrimestre 1998)

ESTUDIOS

Guillermo GORTÁZAR ECHEVERRÍA, Javier PANIAGUA y José María AZNAR: *Discursos parlamentarios del Conde de Romanones.*

José Manuel VERA SANTOS: *El control en amparo de las resoluciones parlamentarias.*

Plácido FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ: *«Activismo judicial», medios de comunicación y Estado de derecho.*

Bernardino ESPARZA MARTÍNEZ: *Estructura y funcionamiento democrático de los partidos políticos españoles.*

NOTAS Y DICTAMENES

Joan OLIVER ARAUJO: *El recurso de amparo en el último proceso constituyente español.*

Fernando SAINZ MORENO: *La impugnación de los reglamentos de la administración parlamentaria y la libertad sindical (STC 121/1997).*

CRONICAS PARLAMENTARIAS

CRONICA DEL CONSEJO DE EUROPA

DOCUMENTACION

LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

SECRETARIA GENERAL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
(Servicio de Publicaciones)

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

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Pablo MARTÍN ACEÑA
Secretario: James SIMPSON

Sumario del año XVI, núm. 3 (Otoño-Invierno 1998)

ARTICULOS

- Antonio CUBEL y Jordi PALAFOX: *La continuidad del crecimiento económico en España, 1850-1936.*
- José PUJOL: *Los límites ecológicos del crecimiento agrario español entre 1850 y 1935. Nuevos elementos para un debate.*
- Enric SAGUER I HOM: *Estímulos y obstáculos al avance de la propiedad campesina (el Baix Empordá), 1860-1940.*
- Xavier TAFUNELL: *Los beneficios empresariales en España, 1880-1981. Estimación de un índice anual del excedente de la gran empresa.*
- José A. PIQUERAS ARENAS: *Mercados protegidos y consumo desigual. Cuba y el capitalismo español entre 1878 y 1898.*

NOTA

- Francisco Javier FERNÁNDEZ ROCA: *Beneficios e inversiones de una industria textil andaluza: Hytasa.*

RECENSIONES

PRECIOS 1999*

	ESPAÑA	EXTRANJERO
<i>Suscripción</i>	6.000 ptas.	7.200 ptas.
<i>Número suelto</i>	2.500 ptas.	3.000 ptas.
<i>Número extra</i>	4.000 ptas.	4.500 ptas.

* IVA no incluido.

Suscripciones:
MARCIAL PONS
C/ San Sotero, 6. 28037 MADRID
Teléfono 91 304 33 03. Fax 91 327 23 67
E-mail: revistas@marcialpons.es

DEFENSOR DEL PUEBLO

PUBLICACIONES

Informe anual

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

Informe anual 1996: 2 vols. (6.000 ptas.).

Recomendaciones y sugerencias

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

1994 (2.500 ptas.).

Informes, Estudios y Documentos

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

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

«Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos» (2.850 ptas.).

«Situación penitenciaria y depósitos municipales de detenidos» (3.200 ptas.)

«Seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles» (5.400 ptas.)

Recursos ante el Tribunal Constitucional

1983-1987 (2.600 ptas.).

1988-1992 (1.400 ptas.).

Fuera de colección

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

«Régimen Jurídico del Defensor del Pueblo» (3.100 ptas.).

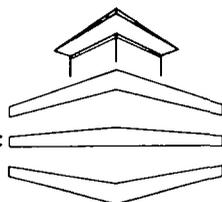
Distribuye:

LA LIBRERÍA DEL BOE

C/ Trafalgar, 29 - 28071 MADRID - Teléf. 538 21 11

DOR, S. L.

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



ANUARIO DE DERECHO CIVIL

Sumario del tomo L, fasc. II (abril-junio 1997)

ESTUDIOS MONOGRAFICOS

Manuel ALBALADEJO: *Sobre si equivale o no al título la posesión de los bienes muebles adquirida de buena fe, pero gratuitamente.*

Francisco JORDANO FRAGA: *La legitimación pasiva en el ejercicio judicial de la acción subrogatoria (art. 1111 CC).*

Juan A. FERNÁNDEZ CAMPOS: *Algunas consideraciones sobre la acción revocatoria en Derecho italiano.*

ESTUDIOS LEGISLATIVOS

Ana CARRETERO GARCÍA: *Comentario a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.*

DICTAMEN

Miguel CERDÁ OLMEDO: *Sociedad Civil entre Farmacéuticos de Oficina: Análisis de la sentencia del TS de 1 de febrero de 1994, en relación con el Derecho Sanitario del Estado.*

VIDA JURIDICA

Eduardo VÁZQUEZ BOTE: *Entre la «fe» y la «ceguera»: Una tercera impertinente ante una simpática, al parecer, polémica jurídico-económica.*

INFORMACION LEGISLATIVA

Por Pedro DE ELIZALDE Y AYMERICH y Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ.

BIBLIOGRAFIA

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Editado por: Ministerio de Justicia (Centro de Publicaciones)
y Boletín Oficial del Estado

Periodicidad: Trimestral

Precio de suscripción: 7.500 ptas. (más gastos de envío)

Precio del fascículo suelto: 2.400 ptas. (más gastos de envío)

ADMINISTRACION
Ministerio de Justicia
(Centro de Publicaciones)
C/. San Bernardo, 62.
28015 MADRID
Tels.: 91 390 20 82/83/97/84

VENTA Y DISTRIBUCION
Librería del Boletín Oficial del Estado
C/. Trafalgar, 27
28071 MADRID
Tel.: 91 538 21 11
Fax: 91 538 21 21

SUSCRIPCIONES
Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54
28050 MADRID
Tel.: 91 384 17 15
Fax: 91 384 17 14

ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

Sumario del tomo XLIX, fasc. I (enero-abril 1996)

IN MEMORIAM

Juan-Felipe HIGUERA GUIMERA: *Un recuerdo obligado: Don José Guallart y López de Goicoechea, Catedrático de Derecho Penal (1899-1995).*

SECCION DOCTRINAL

José CEREZO MIR: *El delito como acción culpable.*

Enrique BACIGALUPO ZAPATER: *Para una revisión de la dogmática de los delitos contra el honor.*

José Luis DE LA CUESTA: *El régimen abierto.*

Jesús-María SILVA SÁNCHEZ: *Eficiencia y Derecho Penal.*

Joan Josep QUERALT: *Víctimas y garantías: algunos cabos sueltos. A propósito del Proyecto Alternativo de reparación.*

José Antonio MARTÍNEZ LUCAS: *El nuevo delito contra la Seguridad Social.*

CRONICAS EXTRANJERAS

Bernd SCHUNEMANN: *Consideraciones críticas sobre la situación espiritual de la ciencia jurídico-penal alemana.*

Isabel ZÓDER: *Reforma y regulación legal del aborto a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán.*

SECCION LEGISLATIVA

Disposiciones, por M.^º del Carmen FIGUEROA NAVARRO.

SECCION DE JURISPRUDENCIA

Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, por Santiago MIR PUIG:
Relevancia del consentimiento, el conocimiento y la competencia para la imputación objetiva y subjetiva, por Mirentxu CORCOY BIDASOLO.

BIBLIOGRAFIA

NOTICIARIO

P.V.P.: 2.000 ptas. (más gastos de envío)

Pedidos e información:
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA
San Bernardo, 62. 28015 MADRID
Tels. 91 390 20 84/83/82/97

**ANUARIO
DE
HISTORIA DEL DERECHO
ESPAÑOL**

TOMO LXVII (1997)

HOMENAJE A FRANCISCO TOMAS Y VALIENTE

P.V.P.: 12.800 ptas., 2 vols.

ADMINISTRACION
Ministerio de Justicia
(Centro de Publicaciones)
C/. San Bernardo, 62
28015 MADRID
Tels.: 91 390 20 82 / 83 / 97 / 84

VENTA Y DISTRIBUCION
Librería del Boletín Oficial del Estado
C/. Trafalgar, 27
28071 MADRID
Tel.: 91 538 21 11
Fax: 91 538 21 21

SUSCRIPCIONES
Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54
28050 MADRID
Tel.: 91 384 17 15
Fax: 91 384 17 14

**ANUARIO
DE
DERECHO ECLESIASTICO
DEL
ESTADO**

VOLUMEN XIII (1997)

P.V.P.: 10.200 ptas.

ADMINISTRACION
Ministerio de Justicia
(Centro de Publicaciones)
C/. San Bernardo, 62
28015 MADRID
Tels.: 91 390 20 82 / 83 / 97 / 84

VENTA Y DISTRIBUCION
Librería del Boletín Oficial del Estado

C/. Trafalgar, 27
28071 MADRID
Tel.: 91 538 21 11
Fax: 91 538 21 21

SUSCRIPCIONES
Boletín Oficial del Estado

Avda. de Manoteras, 54
28050 MADRID
Tel.: 91 384 17 15
Fax: 91 384 17 14

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

Sumario del núm. 277 (mayo-agosto 1998)

I. DOCTRINA

Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: *La reforma de la Ley 30/1992 y su incidencia en la Administración Local.*

Ricardo RIVERO ORTEGA: *Régimen local de Castilla y León: Estudio de la Ley 1/1998, de 4 de junio.*

Paloma REOLEJO RODRÍGUEZ: *Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con estatuto de autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?*

Joan PERDIGÓ I SOLÀ: *Los envases y el servicio municipal de recogida y tratamiento de residuos.*

Miguel Angel PRESNO LINERA: *La superación del transfuguismo político en las Corporaciones Locales como exigencia de una representatividad democrática.*

II. CRONICAS

III. JURISPRUDENCIA

IV. RESEÑAS DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

V. RECENSIONES

VI. SUMARIOS DE OTRAS REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas + IVA · Número sencillo: 1.300 pesetas + IVA
Número doble: 2.600 pesetas + IVA
Más 300 pesetas de gastos de envío

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Redacción: Atocha, 106 - 28012 MADRID

REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

Sumario del número 13 (diciembre 1998)

ESTUDIOS

- S. MARTÍN-RETORTILLO: *Las Comunidades de Regantes en el tiempo presente.*
G. FERNÁNDEZ FARRERES: *La infraestructura organizativa para la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control.*
J. PEMÁN: *Del seguro obligatorio de enfermedad al sistema nacional de salud.*
J. BARCELONA: *Consideraciones sobre el dominio público natural.*
A. SÁNCHEZ LAMELAS: *Los títulos de la intervención pública sobre la pesca marítima.*
J. M.^a SOCÍAS: *Evolución de la legislación turística en las Islas Baleares.*

DEBATES

- J. RIVERO: *Aplicación del Derecho del Trabajo a los empleados de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.*
F. ESCRIBANO: *La aplicación de la Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente en el ámbito autonómico.*
E. COLOM: *El nuevo sistema monetario metálico: la emisión, acuñación y puesta en circulación del euro.*
J. FERREIRA y A. NOGUEIRA: *Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible.*
C. GARRIDO: *El Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón del Colegio de Abogados de Zaragoza: memoria de un fracaso.*
J. L. CALVO: *La Ley del Parlamento Vasco 2/1998, de 20 de febrero, que regula la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo sancionador.*
J. L. BERMEJO: *Concentración parcelaria y ordenación rural.*

JURISPRUDENCIA

CRONICAS

BIBLIOGRAFIA

Precio de la suscripción anual 3.500 ptas. + IVA
Número suelto 2.000 ptas. + IVA

Suscripciones:

Instituto Aragonés de Administración Pública
DIPUTACION GENERAL DE ARAGON
Paseo María Agustín, 36 - 50004 ZARAGOZA

AUTONOMIES

Revista Catalana de Derecho Público

Escola de Administració Pública
Institut d'Estudis Autònoms

Sumario del núm. 24 (febrero 1999)

ESPECIAL «FUNCION PUBLICA»

Presentación, Joaquim FERRET I JACAS

Estudios

Miguel SANCHEZ MORON: *Reflexiones sobre las vinculaciones constitucionales en materia de empleo público.*

Joan MAURI I MAJOS: *La distribución de competencias en materia de función pública.*

Anne STEVENS: *Ética y códigos de conducta: cuestiones actuales en la función pública británica.*

Manuel FÉREZ FERNÁNDEZ: *Reflexiones en torno a los principales cambios producidos en la función pública norteamericana (1978-1988): mito y realidad.*

ESTUDIOS

Agustí CERRILLO I MARTINEZ: *El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Análisis de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de acceso a la información en materia de medio ambiente.*

Mikel BARREDA y María GALOFRE: *La legitimación de las decisiones legislativas en los Parlamentos de Cataluña, Euskadi y Galicia (1990-1995).*

Francisco José RODRIGUEZ PONTON: *Gobierno, política y administración: elementos de debate para las «administraciones independientes».*

COMENTARIOS Y NOTAS

ACTIVIDAD NORMATIVA. JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

CRONICA

RECENSIONES Y NOTICIA DE REVISTAS

Correspondencia y suscripciones:

AUTONOMIES
Escola d'Administració Pública de Catalunya
Av. Pearson, 28 - 08034 BARCELONA
Teléfono 93 402 40 40
Fax 93 402 40 05

PATRIMONIO CULTURAL Y DERECHO

Presidente del Consejo Asesor: José Luis ALVAREZ ALVAREZ

Director: Javier GARCÍA FERNÁNDEZ

Coeditores: Boletín Oficial del Estado, Fundación AENA,
Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Hispania Nostra

Sumario del número 2 (año 1998)

ESTUDIOS

María Gemma PRIETO: *Derecho Internacional y Bienes Culturales.*

Luis LAFUENTE BATANERO: *El Consejo del Patrimonio Histórico.*

Luciano PAREJO ALFONSO: *Urbanismo y Patrimonio Histórico.*

Enrique LINDE PANIAGUA: *Los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal.*

Giancarlo ROLLA: *El Museo como servicio público local. Propuestas para la organización y gestión de un sistema local de museos.*

Luis OPORTO ORDÓÑEZ: *Aproximaciones a la legislación sobre Patrimonio Documental en Bolivia.*

Alicia RODRÍGUEZ NÚÑEZ: *La protección del Patrimonio Cultural en el Código Penal de 1995.*

NOTAS

José Luis ALVAREZ ALVAREZ: *La defensa del Patrimonio Cultural y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando.*

José María A. MAGÁN PERALES: *Algunas precisiones sobre la noción de bien cultural en el Tratado de la Comunidad Europea.*

Luis ELVIRA: *Reflexiones desde la otra orilla.*

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *La naturaleza jurídica de la colección artística de AENA.*

María Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *La insuficiente regulación de las actividades comerciales y servicios complementarios de los museos.*

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *El Museo Nacional Ferroviario: su peculiar naturaleza jurídica.*

DOCUMENTACION

Legislación. Informes y Dictámenes. Jurisprudencia

BIBLIOGRAFIA

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL (un número)

España	2.000 ptas.
Europa	22,50 euros
Resto del mundo	35 US \$

Suscripciones y números sueltos:

HISPANIA NOSTRA

Manuel, 5, 1.º B - 28015 MADRID

Tel. 91 542 41 35 - Fax 91 542 41 76

REVISTA DE
Estudios Políticos

Publicación trimestral

REVISTA DE
**Derecho Comunitario
Europeo**

Publicación semestral

REVISTA DE
Administración Pública

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE
Derecho Constitucional

Publicación cuatrimestral

**Derecho Privado
y Constitución**

Publicación anual

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

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