

## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario: *Las causas de inadmisibilidad en el proceso contencioso-administrativo* (Prólogo del Profesor Dr. D. Raúl BOCANEGRA SIERRA, Catedrático de Derecho Administrativo), Civitas, Madrid, 1996, 425 págs.

### I

La tutela judicial efectiva, al ser elevada a derecho fundamental por el artículo 24 de la Constitución, se convierte en un derecho de aplicación directa e inmediata que ha de impregnar todo nuestro ordenamiento jurídico. Este hecho obligó y obliga a un replanteamiento de múltiples aspectos de nuestro derecho procesal globalmente considerado, del proceso contencioso-administrativo en general, y de aspectos parciales de éste como son las causas de inadmisibilidad, que en la actualidad, en modo alguno pueden seguir funcionando como «válvulas de seguridad» que impidan o limiten el pleno control jurisdiccional de la Administración Pública, ni pueden seguir siendo la causa de auténticas denegaciones de justicia al ciudadano. Esta idea ha calado en la jurisprudencia contencioso-administrativa, la cual en los últimos años protagoniza un giro copernicano, pasando de una línea claramente generalizada de sentencias que estimaban la concurrencia de alguna causa de inadmisibilidad, a una línea también generalizada que rechaza en la inmensa mayoría de los casos las causas de inadmisibilidad que se alegan. Sin embargo, el problema de la inadmisibilidad en el contencioso-administrativo no puede reducirse a una cuestión meramente

cuantitativa, puesto que estamos ante una materia en la que es necesario coordinar y hacer compatibles el derecho a la tutela judicial efectiva con otros derechos como el de seguridad jurídica, igualdad en la aplicación de la ley, así como el derecho a las formas procesales.

Este es el estimulante punto de partida de este magnífico trabajo con el que la profesora ALONSO IBÁÑEZ se enfrenta a la problemática que plantean las causas de inadmisibilidad en el proceso contencioso-administrativo desde un enfoque general, y termina replanteándose el propio concepto de la inadmisibilidad en este orden judicial, y proponiendo una reconstrucción de dichas causas de inadmisibilidad en el proceso contencioso-administrativo. En este libro se lleva a cabo un exhaustivo estudio jurisprudencial, donde de forma pormenorizada se presenta la doctrina que sobre este tema ha ido elaborando tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional, con lo que la obra conjuga con indudable acierto los aspectos dogmáticos, teóricos y globales, con las soluciones prácticas y puntuales a supuestos concretos.

El trabajo aparece en un momento especialmente oportuno, puesto que en la actualidad ya se acepta como una necesidad perentoria e inaplazable la reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa, aunque los sucesivos Anteproyectos y Proyectos de Ley que sobre el particular han aparecido no terminan por cuajar y materializarse, sin duda debido a la decisiva importancia que en un Estado de Derecho tiene una Ley reguladora de esta Jurisdicción, que, además,

vendría a ser la heredera de la magnífica Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956. Sobre la necesidad, dificultad y orientación de esta reforma se expresa el Profesor BOCANEGRA SIERRA en el Prólogo de este libro, haciendo especial hincapié en dos aspectos medulares a la hora de enfocar dicha reforma: por un lado, la necesidad de volver a una especialización exigente en el reclutamiento de una parte significativa de los magistrados del contencioso y, por otro lado, un enfoque adecuado de la planta, retomando el sistema inicial de la Ley Jurisdiccional y su modélico esquema orgánico, con órganos colegiados en todo caso, y ampliando las Salas de lo Contencioso de los Tribunales Superiores en las Secciones que fueran necesarias, con la correspondiente ampliación de los efectivos judiciales para hacer frente adecuadamente al incesante aumento de la litigiosidad en este ámbito. Esta apremiante reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa ha dado origen, recientemente, a un Seminario en el marco de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en el que se alcanzaron veintiuna conclusiones dirigidas a sentar las bases sobre las que puede y debe orientarse dicha reforma (1), y en las que se recogen una serie de principios medulares de lo que ha de ser la Jurisdicción contencioso-administrativa que nuestra sociedad demanda, y que abarcan desde las mencionadas exigencias de especialización de los Magistrados, la reforma de la planta, la preservación del principio de colegialidad, hasta una nueva regulación de las vías administrativas previas (configuradas todas ellas con carácter potestativo), la conveniencia de un procedimiento sumario para asuntos simples o que puedan resolverse de acuerdo con criterios bien establecidos por la jurisprudencia, el robustecimiento de los poderes del Tribunal en materia de medidas cautelares

(1) El Seminario, dirigido por los Profesores E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T. R. FERNÁNDEZ, L. MARTÍN REBOLLO y R. BOCANEGRA SIERRA (Catedráticos de Derecho Administrativo), se celebró en la UIMP de Santander del 9 al 13 de septiembre de 1996.

contra la Administración, la articulación en la mayoría de los casos de la doble instancia reintroduciendo el recurso de apelación, la profundización en medidas tendentes a agilizar los procesos, el incremento de los poderes del Tribunal en la ejecución de Sentencias, etc. Toda esta preocupación manifestada por nuestra mejor doctrina científica pone de relieve el hecho de que nos encontramos ante una materia objeto de un necesario replanteamiento, y en ese marco encaja claramente el libro que ahora se comenta.

## II

De la pugna entre los poderes ejecutivo y judicial, y de los privilegios e inmunidades frente a los jueces que la Administración consigue ir arrancando, van a ir surgiendo y conformándose las causas de inadmisibilidad como obstáculos a la admisión de la demanda que la jurisprudencia va a interpretar como condiciones que impiden un pronunciamiento sobre el fondo. Estas causas de inadmisibilidad se van incorporando a los textos positivos, y en la actualidad se recogen en el artículo 82 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956. La aplicación de la Ley Jurisdiccional en este punto fue realmente decepcionante, pues la jurisprudencia contencioso-administrativa, desmarcándose del principio antiformalista recogido en la Exposición de Motivos de la propia Ley, optó en líneas generales por defender un rigor extremado a la hora de valorar la observancia de los requisitos formales del recurso.

Sobre este estado de cosas se proyectan los valores constitucionales, y en particular el derecho fundamental de tutela judicial efectiva, que en el ámbito contencioso-administrativo requiere que la Administración en su control por los Tribunales se vea desprovista de privilegios injustificados, haciéndose necesario un replanteamiento de los fundamentos sobre los que viene descansando su posición como parte del proceso, replanteamiento que sea fiel reflejo del

nuevo estatuto institucional de la Administración Pública tras la Constitución.

En este punto, y mientras el legislador no ponga los medios para que la justicia administrativa sea realmente efectiva, los Tribunales contencioso-administrativos están llamados a desarrollar un papel esencial, pues dichos órganos judiciales tienen que plantearse la constitucionalidad de las normas procesales que establecen causas de inadmisibilidad antes de aplicarlas a través de un juicio de constitucionalidad positivo. Sin embargo, el Tribunal Supremo apenas está actuando en esta dirección, pues no se cuestiona la validez y la existencia legal de las normas procesales que establecen causas de inadmisibilidad antes de aplicarlas (2), sino que lo que hace es interpretarlas de un modo más flexible, menos riguroso. La autora pone de manifiesto cómo la jurisprudencia ha ido atenuando el injustificado rigor de las causas de inadmisibilidad y, mediante un análisis exhaustivo de la jurisprudencia que en relación con las causas de inadmisibilidad ha aparecido sobre todo en el primer lustro de nuestra década (años 1990-1995), revela cómo en relación a esta materia se va apagando el mito del «orden público procesal», puesto que en muchas ocasiones la existencia real de defectos procesales no conduce a la estimación de la causa de inadmisibilidad y no impide un pronunciamiento de fondo; así ocurre, por ejemplo, cuando los defectos alegados son subsanables, o cuando la conducta irregular de la Administración Pública contribuya a la existencia de defectos procesales, o cuando la causa de inadmisibilidad se halla íntimamente unida a la cuestión de fondo.

Ahora bien, tampoco puede perderse de vista el hecho de que el principio de

interpretación de la legalidad procesal en el sentido más favorable a la tutela judicial efectiva conlleva en sí mismo grandes riesgos, que se han revelado justamente en la aplicación judicial que de las causas de inadmisibilidad en lo contencioso-administrativo están llevando a cabo los Tribunales, donde puede apreciarse una cierta interpretación abusiva del propio artículo 24 de la Constitución, puesto que la efectividad del derecho a la tutela judicial está utilizándose para justificar cualquier rechazo de alegaciones de causas de inadmisibilidad, llevando en muchos casos a soluciones contradictorias o manifiestamente contrarias a la Ley misma, lo que conduce a pronunciamientos en los que el juez se libera de la ley, aplicando más bien una justicia del caso concreto. Y desde el momento en que se está distinguiendo en la aplicación de la ley, entra en escena un riesgo evidente para los principios constitucionales de igualdad y de seguridad jurídica. En este punto, la autora denuncia como una deficiencia estructural del sistema de recursos en el orden contencioso-administrativo la inexistencia de un recurso de casación que unifique la doctrina legal que en materia de inadmisibilidades sostiene el Tribunal Supremo, cuando surjan pronunciamientos contradictorios; esta deficiencia propicia la existencia de una jurisprudencia divergente no sólo en el Tribunal Supremo, sino también entre las distintas Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, y esta heterogeneidad en la interpretación de las causas de inadmisibilidad provoca confusión en los ciudadanos y en los propios Jueces y Tribunales.

Este estado de cosas conduce a la autora a plantear una reconstrucción de las causas de inadmisibilidad en el proceso contencioso-administrativo, partiendo en todo caso de la inconstitucionalidad de las declaraciones de inadmisibilidad en el trámite de sentencia, y de la necesidad de reducir a nivel legislativo las causas de inadmisibilidad a aquellos supuestos en los que se produce un incumplimiento de requisitos procesales que sirven para garantizar fines constitucionalmente legítimos y protegibles

(2) No obstante, sí hay que destacar cómo el propio Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional la posibilidad de que se declare en trámite de sentencia la incompetencia de la Sala por corresponder el asunto a otro órgano de la Jurisdicción contencioso-administrativa —art. 82.a) LJ—, y a partir de ese momento el Tribunal Supremo asume la doctrina constitucional.

#### BIBLIOGRAFIA

(la seguridad jurídica, la celeridad procesal, pero en ningún caso la perpetuación de las situaciones de privilegio de la Administración Pública en el proceso). Desde estos planteamientos se cuestiona si está justificado que las causas de inadmisibilidad del artículo 82 de la LJCA puedan seguir existiendo como presupuestos necesarios para que el Tribunal pueda entrar a conocer del fondo del asunto, articulándose, además, como el primero de los pronunciamientos que tienen que hacerse en trámite de sentencia; y entiende que de entre las causas que allí se enumeran es necesario distinguir cuáles son auténticos presupuestos de admisibilidad y cuáles son causas que, de concurrir, deben conducir a un pronunciamiento de desestimación, no de inadmisibilidad. Así, considera que la jurisdicción, la competencia y el plazo de interposición son requisitos de admisión que pueden considerarse formas esenciales del juicio, requisitos procesales irrenunciables, cuya falta está sancionada con la nulidad de la sentencia que se dicte en el proceso respectivo, y en relación con los cuales el Tribunal resulta obligado a la utilización del trámite de admisión previa, pues un pronunciamiento sobre estos requisitos en trámite de sentencia que declare la inadmisibilidad debe considerarse inconstitucional. Los demás requisitos de admisibilidad, cuya omisión no está sancionada con la nulidad de la sentencia por defectos de forma, no tendrían entidad para ser considerados como condicionantes del pronunciamiento de fondo, de modo que en relación con estos requisitos de admisión no esenciales no está justificada su articulación procesal como causas de inadmisibilidad obstativas de un pronunciamiento sobre el fondo, siendo aplicables a los mismos el principio de subsanación, y en el caso de que no se subsanasen, dado que no son requisitos formales esenciales, no está justificado que lleven aparejada la sanción de inadmisibilidad, sino que, en su caso, determinarían un pronunciamiento de desestimación sobre el fondo. En cualquier caso, y mientras una reforma legal profunda de la Jurisdicción contencioso-administrativa no se lleve a efecto, deben revita-

lizarse los mecanismos procesales que la propia LJCA establece para depurar las inadmisibilidades, y en este sentido, los Tribunales están obligados a utilizar las posibilidades subsanatorias que ofrece la Ley siempre que ello sea posible.

Francisco J. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ  
Profesor Titular de  
Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

BARCELONA LLOP, Javier: *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1996, 350 págs.

La construcción doctrinal de la reserva dominial tiene su origen en un breve pero fructífero trabajo que el Profesor Manuel BALLBÉ publicó en el núm. 4 de esta REVISTA. Corría el año 1951 y la reflexión sobre un tema tan novedoso en la ciencia jurídica española parecía responder, según palabras de aquel autor, a la «supresión de la política de radical abstencionismo del Estado en la estructura económica». Efectivamente, la reserva dominial debe situarse en un proceso histórico de creciente intervención pública en las actividades económicas, hoy plenamente consolidado, por lo que no es de extrañar que sea precisamente la reserva de recursos mineros la pionera de esta técnica interventora. Allí donde ha existido un interés estratégico de carácter económico —y los recursos mineros han sido durante muchos años una de las principales fuentes de riqueza del país—, la Administración se ha erigido en activa protagonista restringiendo la esfera de libertad de los particulares. Por eso, la reserva dominial pone de manifiesto hasta qué punto elementos metajurídicos de todo tipo influyen en la evolución del Derecho.

Desde la obra esencial de BALLBÉ, el análisis de la reserva dominial no había suscitado el interés de la doctrina o, quizás más exactamente, sus presupuestos eran aceptados sin discusión por los autores que se adentraban en el estudio

del dominio público. Este era el mérito de aquel autor y el difícil reto para Javier BARCELONA. Pues, aunque en los últimos años se han prodigado estudios sobre los bienes públicos, la mayoría se centra en sectores específicos (aguas y costas principalmente, cuya importancia resurge con fuerza), sin necesidad de alterar, salvo honrosas excepciones, el bagaje doctrinal de quienes contribuyeron a forjar la denominada «parte general» del dominio público. El debate se ha limitado a tomas de postura entre los partidarios de la tesis «propietarista» y los que reconducen su estudio a la categoría dogmática de potestad. Por eso, el libro de Javier BARCELONA merece ser recibido con la curiosidad que suscita retomar una institución cuyos contornos parecían definitivamente establecidos.

Una de las primeras cosas que llaman la atención es la opción por el término «dominial» frente a la habitual utilización de «demanio» o «demanial». La ruptura con esta tradición terminológica tan arraigada, lejos de ser una cuestión baladí, debe considerarse como un oportuno acierto que va teniendo eco entre la doctrina, sin olvidar que el propio BALLBÉ y otros autores posteriores como GUAITA ya pusieron en duda la adecuación del término tradicional. La pretensión del autor, según sus propias palabras, no era la originalidad, sino el muy loable ánimo de «dar a nuestro idioma lo que de él es» (pág. 21).

Pero, fuera de este llamativo aspecto menor, la finalidad del libro de BARCELONA debe ser ensalzada. Estamos ante un trabajo original —«extraño», como destaca en el Prólogo el Profesor MARTÍN REBOLLO—, si en este adjetivo puede incluirse el esfuerzo por recordar un tema que parecía consolidado. En primer lugar, el autor actualiza la tesis de BALLBÉ adaptándola a los parámetros actuales, una vez que la reserva dominial ha dejado de estar atrincherada en el Derecho minero. En segundo término, el estricto marco de las reservas se convierte en pretexto para acometer problemas de extraordinaria actualidad como son el control de la discrecionalidad administrativa, las competencias autonómicas sobre los bienes dominiales o las formas de explotación del dominio público.

El libro puede estructurarse en tres grandes bloques temáticos, fruto exclusivo de una libre apreciación personal y en absoluto equiparables a la división real en capítulos, que tendrían por objeto respectivo: 1) la evolución histórica de las reservas dominiales centrada en el sector minero; 2) las reflexiones doctrinales posteriores a BALLBÉ, y 3) el contexto jurídico actual de las reservas en Derecho español.

## I

El embrión histórico de las reservas dominiales surge en el ámbito del Derecho minero, aunque la extensión de la dominialidad a las minas se produce más tarde que en otros bienes dominiales (aguas o vías públicas). Tras un recorrido ilustrativo por las leyes mineras del siglo XIX, BARCELONA concluye que la dominialidad es un requisito imprescindible de la reserva dominial, de modo que si sólo a partir de la Ley de Minas de 1944 puede hablarse de *dominio público minero* en sentido propio, las reservas surgen precisamente entonces, constituyendo las demás meros antecedentes.

Con ello se retoma la polémica sobre la adecuación del dominio público a la explotación de los recursos minerales y, más ampliamente, sobre el propio fundamento del dominio público. En el ámbito del Derecho minero persiste una evidente desconexión entre la regulación legal, la construcción doctrinal y la realidad económica, que suscita una sabrosa aportación del autor a la construcción de la teoría general del dominio público, con las dificultades de llevarlo a cabo a partir de un sector tan poco explotado —nunca mejor empleado el término— como el minero.

A juicio de este autor, las minas encajan más difícilmente que otros bienes o recursos en el molde de lo que hoy se entiende por dominio público. A partir de esta interesantísima aportación, que ya había sido destacada por algún sector doctrinal, la vinculación entre los conceptos de *propiedad*, *concesión a perpetuidad* y *derechos de explotación* converge en la necesidad de una reestructura-

ración dogmática del Derecho minero. En este marco de ambigüedad, el estudio de Javier BARCELONA proporciona una coordenada útil para orientar el estudio del dominio público de las minas hacia la cuestión esencial de sus sistemas de explotación, con eje precisamente en la reserva, superando al fin el infructuoso debate sobre su titularidad.

## II

Para BALLBÉ, la reserva dominial se reconduce a la noción de propiedad, por lo que puede constituirse sin habilitación normativa previa por la Administración titular del bien y tiene un carácter meramente declarativo. Esta formulación sobre las reservas, que podría llamarse *clásica*, ha sido aceptada prácticamente sin discusión por los autores posteriores, a pesar de la doctrina discrepante en puntos tales como la propiedad del dominio público, los bienes que pueden ser objeto de reserva o la distinción con figuras afines como la desafectación o la mutación demanial, con la que el autor se recrea en extenso.

Precisamente al hilo del análisis de la desafectación, resulta un tanto contradictorio que se hable de la reserva como un «uso público privativo» (*sic*, pág. 92) de los bienes dominiales, cuyo efecto principal sería la exclusión del uso privativo de los bienes por los particulares. Subyace aquí la polémica distinción entre bienes patrimoniales y bienes de dominio público, pues si los primeros están destinados al aprovechamiento «privado y lucrativo» de la Administración y los segundos a un «uso, servicio público o al fomento de la riqueza nacional», los confusos contornos de ambas categorías desaparecen cuando la Administración se reserva un bien de dominio público para su uso privativo. El sector minero constituye un ejemplo de cómo bienes de dominio público son explotados con un interés exclusivamente particular y de cómo la Administración que se ha reservado determinados recursos lo hace con una finalidad eminentemente lucrativa. Al respecto cabría decir que todos los bienes públicos están destinados de un modo u otro al interés general (art.

128.1 de la Constitución), y que cobra plena vigencia la conocida tesis de DUGUIT sobre *l'échelle de la demanialité*.

## III

Tras este repaso doctrinal, BARCELONA introduce su propio concepto de reserva a la luz del Derecho positivo y desbordando el ámbito del dominio público minero. El punto de partida de su análisis lo sitúa en la *dimensión constitucional* del dominio público. El joven profesor de Santander, que ha demostrado un conocimiento profundo del Derecho francés en este y en anteriores trabajos, destaca cómo en nuestro país no ha sido preciso ningún esfuerzo interpretativo para otorgar «dimensión constitucional» al dominio público, porque el artículo 132 de nuestra Carta Magna le suministra una protección autónoma que permite contemplarlo al margen de otro precepto, el artículo 33, que no parece pensado para él. De ahí que para perfilar la dimensión constitucional del dominio público carezca de importancia que el mismo responda o no a una relación de propiedad. Y de ahí también que —como antes se ha puesto de relieve— las reservas dominiales deban situarse entre los esfuerzos por articular el dominio público en torno a las formas de explotación, sin acudir a dogmáticos discursos sobre su titularidad.

Por eso, sería conveniente encontrar un engarce entre las reservas dominiales y la «reserva al sector público de servicios o recursos esenciales» prevista en el artículo 128.2 de la Constitución. Aunque no sea suficiente para concluir su absoluta equiparación, el trabajo de BARCELONA resulta muy útil para detectar algunos puntos comunes entre ambas técnicas y abrir nuevos campos de investigación en el dominio público. En efecto, éste podría encajar bien en la reserva de recursos al sector público del artículo 128.2, a pesar de que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido que «cabe la reserva sin incorporación al demanio y, viceversa, dominio público sin reserva de uso del bien demanial» (STC 227/1988). Cuando se prescinde del dato de la «titularidad pública pre-

via» de los bienes de dominio público, el alcance de la reserva *ex* artículo 128.2 equivale a una auténtica declaración de dominialidad si por tal se entiende, simplemente, la exclusión de ciertos bienes del tráfico jurídico privado. Pero ello supone forzar quizás demasiado el concepto de bien dominial.

Esta polémica cuestión conecta con otra no menos apasionante como es la posibilidad —no contemplada en la época de BALLBÉ— de establecer reservas dominiales mediante ley. ¿Es admisible que sea la propia ley la que establezca una reserva dominial? Si ésta se asimilara al artículo 128.2 de la Constitución, la respuesta habría de ser claramente afirmativa, pero como, según BARCELONA, este engarce no parece posible, al menos de modo absoluto, la cuestión aludida se plantea con todo vigor. El debate lleva al lector hacia temas tan actuales como la admisión de las leyes singulares o la posibilidad de hablar de una reserva de Administración, que servirían como argumentos contrarios a esta forma de «reserva legal».

Partiendo de que es el acto administrativo la forma más adecuada para establecer una reserva dominial, el autor reformula las tesis de BALLBÉ sobre el carácter meramente declarativo y discrecional del acto de reserva. En esta argumentación se observan algunos puntos de oscuridad. BARCELONA parece rechazar la postura «propietarista» del dominio público al afirmar que «cuando de la Administración pública se trata, la figura técnica que explica el ejercicio de sus facultades es la de potestad, no la de derecho subjetivo» (pág. 203). Sin embargo, negar que la Administración sea auténtica «propietaria» de los bienes dominiales llevaría a admitir con menos dudas una asimilación del dominio público con la reserva del artículo 128.2 de la Constitución. Y más si se califica de «constitutivo» el establecimiento de la reserva dominial.

Además, el autor pone en tela de juicio la naturaleza discrecional que BALLBÉ otorgaba al acto de reserva, aunque recuerda que en aquella época los términos del problema de la discrecionalidad se planteaban de forma muy diferente. En este punto emprende un breve recor-

datorio de las tesis sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa, aportando su reflexión a tan fructífero debate doctrinal. El auténtico problema, empero, no es si el acto constitutivo de reserva es «discrecional» o «reglado» —y lo mismo puede decirse de la reserva establecida por disposición general, que da pie para defender un control riguroso de la discrecionalidad reglamentaria—, sino hasta dónde puede realmente llegar el control judicial en una materia donde los criterios valorativos contenidos en las normas son de tan versátil interpretación. BARCELONA considera que muchos de estos criterios son auténticos conceptos jurídicos indeterminados, esto es, que la decisión de reservar es obligatoria para la Administración una vez que las finalidades legalmente exigidas para la previsión de reservas han sido constatadas (por ejemplo, el «interés económico, social o estratégico» al que se refiere la Ley de Minas). En definitiva, la teleología de la reserva dominial impediría hablar de discrecionalidad administrativa y, por ende, los jueces entrarían a valorar tales decisiones.

Tan loable presupuesto teórico corre el riesgo de ser eliminado por la fuerza de los hechos ya que, como el propio autor reconoce, la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados resulta en estos casos tan complicada que, en la práctica, debe admitirse (no sin cierta tacha de relativismo, aun forzado por la situación legal) que «o bien no estamos propiamente ante un concepto jurídico indeterminado o, si lo estamos, se trata de un concepto que se resiste a encajar en los moldes tradicionales» (pág. 240). En cualquier caso, hay que destacar el esfuerzo por poner trabas allí donde la Administración goza de una casi inabarcable capacidad decisoria, lo que no sería sino una manifestación más de la servidumbre de interés general que grava a todos los bienes públicos.

Se analiza, por último, la polémica sobre la llamada *irretroactividad de la reserva*, es decir, la incidencia de los aprovechamientos preexistentes en la potestad de reservar. Y aquí la crítica vertida por BARCELONA hacia el férreo respeto

(salvo excepciones) de supuestos «derechos adquiridos» de los explotadores debe ser acogida sin reservas, y exterioriza la necesidad de erradicar un obstáculo que tantos conflictos ocasiona. Aunque el propio autor reconoce que el problema «es más formal que real», pues siempre resta la posibilidad de acudir a la menos limitada expropiación forzosa, no está de más recordar que el respeto a los «derechos adquiridos», consolidado por las leyes y la jurisprudencia, no debe prevalecer sobre el interés general al que sirven los bienes públicos.

Este breve recorrido por el siempre sugerente y ameno estilo de Javier BARCELONA no ha pretendido abarcar exhaustivamente los problemas analizados. Con el relativismo que toda elección subjetiva conlleva, se ha hecho hincapié en aquellos puntos que más han destacado en el conjunto de la obra. Una obra que, ante todo, tiene el mérito de plasmar la apasionante evolución del Derecho, de demostrar que puede decirse mucho sobre instituciones que acaban siendo rutinariamente aceptadas y que, en definitiva, difunde la concepción del dominio público como una riqueza colectiva cuya óptima explotación debe ser asegurada por la Administración con la vista puesta en el interés general. Quede, pues, al lector la reconfortante sensación de que se ha inyectado un impulso nuevo a la vieja institución de la reserva dominial y, por extensión, a todo el dominio público.

Elisa MOREU  
Seminario de  
Derecho Administrativo  
Facultad de Derecho de Zaragoza

CARRILLO, Marc: *La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios*, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, 426 págs.

La protección judicial de las libertades y derechos fundamentales en nues-

tro ordenamiento jurídico arrastra un conjunto importante de deficiencias que hacen que el sistema resulte a todas luces insuficiente para cumplir la función que exige la Constitución y reclama la propia naturaleza de tales derechos. El sistema previsto, más allá ahora de las razones últimas determinantes de las carencias que presenta, es evidente que no satisface lo que son exigencias inexcusables en la debida protección de los derechos fundamentales. Me refiero, claro es, a la rapidez e inmediatez en la tutela judicial y a la eficacia de esa tutela.

La protección judicial hoy día no sólo no es lo suficientemente inmediata, sino que ha pasado a caracterizarse por todo lo contrario. Es bien notorio, en efecto, que la duración del proceso específico general al servicio de esa protección —el contencioso-administrativo previsto en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre— resulta cada vez más dilatada, incluso ya por relación, en no pocos casos, a la de otros procesos judiciales o, lo que aún es más asombroso, a la del propio contencioso-administrativo ordinario, máxime cuando éstos tampoco se significan precisamente por su celeridad. De este modo se llega al original resultado de que las demandas de protección judicial de las libertades y derechos fundamentales determinan normalmente la lesión de otro derecho fundamental, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 de la Constitución), que, de acuerdo con la expresión más precisa del artículo 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950, es también el derecho a que la causa de toda persona sea resuelta dentro de un plazo razonable.

Junto a ello, la protección judicial dispensada a los derechos fundamentales tampoco se muestra eficaz. Desde luego, no puede serlo si no es rápida. Pero es que, por otra parte, los mecanismos procesales con los que contamos se encuentran configurados de tal manera que, por su propia complejidad e indefinición en no pocos extremos, impide que pueda obtenerse en términos generales una tutela eficaz de los derechos; tutela, además, que, entre otros aspec-

tos, debería atender no exclusivamente a la reparación de las lesiones ya producidas, sino que tendría que asumir, asimismo, una función preservadora de los derechos frente a las amenazas de vulneración que se produzcan por la acción de los poderes públicos y de los propios particulares.

Lo que acaba de señalarse muy en síntesis no está sujeto a discusión. La doctrina que viene ocupándose de estas cuestiones y la misma jurisprudencia lo han advertido con claridad. Ahora bien, ante esa constatación tan evidente, la *pregunta surge por sí sola*. ¿Bastará con retocar los procedimientos, y en particular el contencioso-administrativo especial de la Ley 62/1978, para solventar esas clamorosas deficiencias? ¿Es acaso posible lograr un eficaz sistema de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales manteniendo la estructura del actual procedimiento previsto en la referida Ley? ¿No habrá que prescindir de ese procedimiento para dar paso a uno nuevo asentado en criterios y reglas distintos?

La lectura de la completísima monografía de Marc CARRILLO, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona, obliga, ciertamente, a repensar y volver sobre esa decisiva cuestión. Pero obliga a volver sobre esa cuestión tras aportar un análisis, tan riguroso como exhaustivo, del amparo judicial de los derechos fundamentales especialmente protegidos y, muy específicamente, del amparo a través del proceso contencioso-administrativo regulado en la señalada Ley 62/1978. El trabajo del Profesor CARRILLO cumple así la doble función que cabe esperar de toda buena monografía. Informa de manera sistemática y detallada del objeto de análisis y simultáneamente suscita la reflexión sobre otras posibilidades de ordenar esa realidad. Es cierto que cabe dar un paso más y adentrarse ya en el empeño de aportar una nueva construcción dogmática o una nueva configuración institucional de esa misma realidad. Pero no lo es menos que para llegar a ello resulta imprescindible lo primero, y ese estadio lo ha cubierto plenamente el libro de que se da noticia.

El libro se estructura en una introducción, siete capítulos y un epílogo, reuniendo un amplio listado de sentencias, básicamente del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y de algunos Tribunales Superiores de Justicia. A lo largo de esos siete capítulos se pasa revista, entre otras cuestiones, al sistema de garantías de las libertades y derechos fundamentales resultante de la Constitución, a la naturaleza jurídica del llamado recurso de amparo ordinario —con especial atención a las notas de preferencia y de sumariedad que constitucionalmente deberían caracterizarlo— y a su relación con el recurso de amparo constitucional —presidida por el carácter subsidiario de éste—, al ámbito material del recurso y a sus requisitos procesales, a la suspensión del acto impugnado, al procedimiento y al régimen de recursos. En suma, se trata de un análisis global que, prioritariamente centrado en la garantía contencioso-administrativa tal como se ha configurado en la Ley 62/1978, no descuida por ello el estudio de los mecanismos de tutela en los órdenes jurisdiccionales civil, penal y laboral, ni el de los procedimientos especiales para supuestos concretos (*habeas corpus*, procedimiento contencioso-electoral, procedimiento aplicable al derecho de reunión, etc.).

En un estudio de tales características no es fácil, ciertamente, coincidir con todas y cada una de las interpretaciones expuestas. Dada la multiplicidad de aspectos analizados, algunas conclusiones bien pueden suscitar discrepancias o al menos consideraciones complementarias que las maticen. Son, sin embargo, en el caso que nos ocupa, cuestiones menores, de detalle, en las que, desde la perspectiva más general del significado y operatividad del sistema en su conjunto, no merece la pena entretener al lector. Sí quiero destacar, por el contrario, dos de las conclusiones a las que llega el Profesor CARRILLO respecto de la articulación definitiva —no se olvide que el sistema de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, nació como provisional y que formalmente es preconstitucional— del procedimiento preferente y sumario que el artículo 53.2 de la Constitución dispone para la garantía jurisdiccional de las

libertades y derechos fundamentales especial y reforzadamente protegidos.

En el sentido indicado, conviene destacar, dado que no han dejado de mantenerse al respecto opiniones divergentes, que, de una parte, los jueces y tribunales ordinarios han de ser la sede natural, el pilar central, para la tutela constitucional de los derechos y libertades fundamentales; y, de la otra, que el procedimiento especial que prevé el artículo 53.2 del texto constitucional —un procedimiento que, en todo caso, ha de ser preferente y sumario— ha de ser el habitual para la demanda de tutela de tales derechos fundamentales, sin que sean necesarios otras vías o procedimientos especiales y, sobre todo, sin que tampoco sean necesarios órganos judiciales especiales para conocer de los recursos que accionen el referido procedimiento, como pudiera ser, por ejemplo, una Sala especial del Tribunal Supremo creada al efecto. Así lo mantiene taxativamente el Profesor CARRILLO y así creo, junto a algunos otros autores, que debe ser.

Ahora bien, descartado que la solución pase por ese tipo de medidas, la cuestión sigue pendiente. ¿Será suficiente con retocar el procedimiento de la Ley 62/1978? ¿Bastará con mantener criterios amplios en cuanto a la legitimación activa o con reforzar la posición del Ministerio Fiscal? ¿Resolverá las insuficiencias del sistema el introducir un mayor rigor en los criterios de admisión de los recursos si, a la vez, se mantiene la estructura del actual procedimiento? ¿Realmente lo prioritario consiste en dilucidar si es más acertado uno u otro sistema de imposición de costas o uno u otro régimen de recursos contra sentencias? A mi juicio, lo diré con cierta radicalidad, en esta materia no caben ya medidas de parcheo e, implícitamente, aunque la medida del autor se lo impida decir abiertamente, así se puede deducir de la propia lectura de su monografía. Por ello mismo, vale la pena recordar que la respuesta que el proyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, elaborado en la pasada legislatura, adoptaba respecto del procedimiento de protección de los derechos fundamentales, incorporando

sustancialmente la regulación de la Ley 62/1978, era a todas luces insuficiente, por correctas que pudieran resultar, dentro de la lógica del sistema asumido, las escasas, por lo demás, reformas de detalle que incorporaba.

Es urgente, por tanto, dar entrada a un procedimiento asentado en unas líneas maestras bien distintas de las que caracterizan al de la Ley 62/1978. Es urgente porque, como al principio señalaba, así lo exige el artículo 53.2 de la Constitución y porque así lo reclama la tutela de los derechos fundamentales. La tarea, que ciertamente no es sencilla, resulta inaplazable. Y mientras tanto, como bien apunta el Profesor CARRILLO, el reforzamiento de la justicia cautelar —justicia cautelar, con la adopción de nuevas medidas positivas de hacer o no hacer, a la que se dedica, por lo demás, un detallado y completísimo análisis que alcanza gran altura y que, como podrá comprobar todo el que se adentre en su lectura, constituye seguramente la parte más sugestiva del libro— aparece prácticamente como el único baluarte para tratar de evitar que la imposibilidad de obtener una justicia inmediata se traduzca definitivamente en una absoluta denegación de justicia.

Germán FERNÁNDEZ FARRERES

CASES PALLARES, Lluís: *Derecho Administrativo de la Defensa de la Competencia* (Estudio Preliminar de M. A. FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ), Escola d'Administració Pública de Catalunya y Editorial Marcial Pons, Madrid, 1995, 742 págs.

Rigor y originalidad. Estos son los dos ingredientes fundamentales en la calidad de un libro académico. En el presente caso, rigor por la exhaustividad del tratamiento y por el trabajo con las fuentes primarias (a modo de ejemplo, el capítulo dedicado a los EE.UU. analiza más de 200 sentencias judiciales). De otra parte, la originalidad del tema reside en la aportación de una innovación científica: no se trata ya de estudiar el

derecho de la competencia en tanto que derecho material, sino de analizar el derecho administrativo orgánico y procedimental de quien está llamado a aplicar ese derecho, así como las relaciones interadministrativas de las diversas administraciones implicadas en esquemas compuestos de distribución territorial del poder. Son, pues, los temas administrativos los que centran la obra.

El derecho de defensa de la competencia se ha convertido recientemente en un poderoso instrumento de disciplina y ordenación de los mercados. Existe, pues, una fundamental transformación en el papel de los poderes públicos en este campo; la función no es reglamentar o intervenir directamente sobre el sector regulado, sino ejercer de vigilante y supervisor. Por ello, no se produce sólo una desregulación, sino un cambio en la forma de regular (re-regulación). En definitiva, el derecho de defensa de la competencia constituye un elemento del poder público; de ahí el acierto en entroncarlo en el derecho público, así como de estudiar sus aspectos administrativos.

Metodológicamente, el autor hace alarde de un excelente dominio de la técnica comparada: los cuatro modelos analizados (por este orden, UE, España, EE.UU. y RFA) comparten la característica común de la distribución territorial de poderes. En cuanto a la estructura de la obra, cabe observar que tal vez facilitaría la lectura comparada la agrupación de las secciones por temas más que por países. Es decir, efectuar una comparación transversal de cómo se resuelve la participación de las autoridades subnacionales en España y en la RFA, o cómo se articula la supremacía federal en la UE y los EE.UU., por ejemplo.

Por lo que refiere a los distintos modelos en la UE, se plantean las cuestiones relativas a la coexistencia de los ordenamientos nacionales y comunitario de defensa de la competencia. Aunque a primera vista parece posible diferenciar su aplicación en base al tamaño de la actividad económica (intracomunitaria o puramente nacional), en realidad, el TJCE ha establecido que el derecho nacional debe ceder cuando no permita una aplicación uniforme del comunita-

rio, acogiendo, pues, un criterio teleológico de los objetivos del Tratado más que uno territorial (aunque ello no excluye la posibilidad de coexistencia de sanciones).

De otra parte, se suele definir la Comunidad como un sistema de administración indirecta donde las administraciones nacionales son los brazos ejecutores de las decisiones comunitarias. La política de defensa de la competencia es, sin embargo, la excepción paradigmática a este principio. La Comisión posee facultades de inspección, de valoración y de decisión respecto a las conductas empresariales. Es, por tanto, una verdadera administración directa. Es por ello que el libro realiza un pormenorizado y exhaustivo análisis de los elementos de derecho procesal administrativo de defensa de la competencia, que trata desde la notificación hasta la ejecución de las sanciones, pasando por las medidas provisionales, los derechos de los afectados, las negociaciones o el expediente contradictorio.

Igualmente, al hilo de lo anterior se abordan las relaciones interadministrativas entre las Administraciones nacionales y comunitaria de defensa de la competencia. Se deja claro desde un principio que la posición de la Comisión no es paritaria a la de las Administraciones nacionales, sino que la primera ostenta un papel principal (especialmente desde la aprobación del Reglamento 17 en 1993, que atribuye exclusivamente a la Comisión la potestad de otorgar exenciones). En segundo lugar existen deberes recíprocos de colaboración e información, así como la posibilidad de participación de las autoridades nacionales en el proceso comunitario (formular observaciones, personación, etc.).

Obviamente, no puede abordarse el estudio del derecho de la defensa de la competencia sin analizar el caso americano. Por su tradición —se halla ya en el *common law*— y por su rango —constitucional—, es claramente el referente de todos los demás ordenamientos en esta materia. ¿Cómo soluciona el derecho americano la cuestión de la diversidad y la concurrencia de diversas administraciones en este campo? Cuatro son los puntos que cabría destacar:

- El ámbito de aplicación del derecho antitrust federal viene determinado por la existencia de restricción al comercio interestatal (ya se produzcan las actividades directamente en el comercio interestatal —test «en el comercio»— o afecten a éste a pesar de producirse estrictamente dentro de un Estado —test de «afectar al comercio»—).

- Los ámbitos donde la aplicación de los derechos antitrust federal y estatales son concurrenciales vienen enmarcados por la doctrina de la Cláusula de Supremacía y la consiguiente *preemption*. Esta cláusula es raramente expresa en materia antitrust, pues el derecho federal no tiene vocación de sustituir los derechos estatales. La interpretación de la prevalencia del derecho federal se produce en los casos donde la legislación federal «haya ocupado el campo estatal» o el derecho estatal pueda entrar en conflicto con la aplicación del federal. Así, el derecho estatal no puede autorizar prácticas prohibidas por el derecho federal ni autorizar aquéllas prohibidas por el último. Para los demás casos, es posible la existencia de normas antitrust divergentes.

- Los Estados llevan a cabo también la aplicación del derecho antitrust federal. Existen mecanismos institucionales de coordinación entre los Estados y la Federación (Executive Working Group for Antitrust) y entre los Estados mismos (National Association of Attorney General: NAAG) para desarrollar esa tarea.

- Se analiza finalmente la posibilidad del uso del derecho antitrust federal para controlar las actividades de los Estados, a través de la doctrina de la Acción de Estado, sus requisitos y sus propuestas de reforma.

En definitiva, a pesar de que la preponderancia del derecho antitrust federal se ha incrementado conforme lo ha hecho el resto de la jurisdicción federal, dejando obsoleta la teoría de la soberanía dual, el modelo de coexistencia de distintos ordenamientos antitrust parece dejar más espacio a las legislaciones nacionales que el modelo europeo.

En base a ello, cabe preguntarse el porqué de las distintas soluciones a uno

y otro lado del Océano. En mi opinión, el modelo americano representa un modelo de federalismo integrativo (la legislación estatal es anterior a la federal), mientras que el europeo es de federalismo devolutivo (en muchos Estados, entre ellos el nuestro, la existencia del derecho de la defensa de la competencia es una «imposición» comunitaria). Por otra parte, el papel del derecho en relación al mercado es también marcadamente distinto: mientras que en América el derecho federal surge para regular el creciente mercado interestatal preexistente, en la Unión, el derecho es usado como un elemento de integración y de construcción de un mercado inexistente o incipiente. Los modelos, pues, son obviamente distintos y explican en cierta forma la preponderancia de la instancia central en Europa.

El libro analiza también dos modelos nacionales: el español, con profusión, y los elementos básicos del de la República Federal de Alemania. En cuanto al modelo español, la defensa de la competencia empieza a tener relevancia fáctica a partir de la Ley 16/1989 (a pesar de la temprana existencia de la Ley 110/1963, de represión de las prácticas restrictivas de la competencia). El libro analiza con detenimiento temas de derecho administrativo ya sea relativo a la organización como a las actuaciones de esta administración. Así, encontramos temas como la división entre Tribunal y Servicio de Defensa de la Competencia, la designación y régimen de los miembros del primero, el procedimiento sancionador, el de autorización, el control de las concentraciones, el control de las ayudas públicas, los informes del Tribunal de defensa de la competencia (TDC) y sus funciones arbitrales. El lector encontrará, pues, en esas páginas un verdadero manual práctico del derecho de la defensa de la competencia en España.

Interesa particularmente destacar dos aspectos propositivos de la parte española:

a) Observaciones a la estructura organizativa. El sistema español de defensa de la competencia se divide en dos órganos: el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) y el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC). Mien-

tras que el primero es un órgano administrativo independiente, el segundo depende del Ministerio de Economía y Hacienda. Resulta, pues, que las facultades instructoras recaen en el segundo, de forma que el TDC puede ver limitada su operatividad en la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia a las directrices que el Gobierno dicte al SDC para la instrucción de los casos.

Además, continúan en manos del Gobierno cuestiones básicas como las exenciones, el régimen de concentración o las ayudas públicas.

Cabría, por ello, reforzar la independencia y la efectividad del TDC con la fusión de los dos órganos, actualmente separados (aunque funcionalmente deben continuar así por exigencia de la Ley 30/1992).

b) La distribución territorial del poder y la defensa de la competencia. ¿Cuál puede ser el papel de las CC.AA. en el campo de la defensa de la competencia? Parece bastante claro que el campo legislativo se reserva en exclusiva al Estado en este título competencial. Sin embargo, ello no debería suponer que todo aquello relativo a la defensa de la competencia impidiera la participación de las CC.AA. Los títulos competenciales de comercio interior permiten aventurar algún tipo de participación autonómica en el tema (siempre mucho menor que el modelo alemán de participación de las autoridades anticartel de los Länder).

En definitiva, y a pesar de lo somero de esta presentación, el lector puede ya intuir la entidad del trabajo y la importancia de su aparición.

Carlos PADRÓS REIG  
Instituto Universitario Europeo

EMBED IRUJO, Antonio (dic.): *Precios y mercados del agua*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, 339 págs.

Aprendices de administrativistas en las Universidades españolas, por lo vis-

to, y a tenor de lo que por ahí se oye, debemos de ser unos cuantos. Es decir, y permítaseme la comparación, vendría a ocurrir con nosotros algo similar a lo que sucede con las meigas gallegas: que aunque no suele vérsenos (asunto más que discutible, por cierto, según donde se nos busque), haberlos, haylos. Y si, dirigiéndome al resto de mis compañeros, afirmo que una de las primeras misiones que se nos encomienda una vez manifestada nuestra voluntad de aprender es la de recensionar algún libro —lo que, sin duda, es un buen punto de partida para introducirse en los vericuetos a veces insondables de nuestra disciplina—, la mayoría de ellos asentirán rápidamente. En esa labor, pues, estamos y cada cual, con mayor o menor fortuna, la va llevando a cabo.

Para quien, como es mi caso, ha orientado su especialización hacia el mundo del derecho de las aguas, encontrarse cada año por estas fechas con una monografía dedicada al mismo y dirigida por el Profesor EMBED IRUJO va convirtiéndose ya en una tradición (1). Tradición gozosa, por otra parte, dado que a los que bebemos de estas fuentes para la realización de nuestro trabajo, todo nuevo estudio riguroso en la materia se recibe como agua de mayo (nótese la pretendida, y creo que no conseguida, agudeza en los símiles). En esta ocasión, además, la satisfacción propia de encontrar nuevo material para la reflexión —de la máxima calidad, por cierto, dada la categoría de sus autores— se ve acrecentada por el hecho de encontrarlos en presencia de una cuestión que, como indica el propio director de la obra en la presentación, «obsesivamente —y con justificación evidente— aparece cada vez más en el debate periodístico y social en torno al agua»: el régimen eco-

(1) Creo que de tal puede calificarse una actividad que, tomando como base necesaria la celebración cada mes de marzo de unas Jornadas sobre Derecho de las Aguas en Zaragoza, camina ya por su sexto año consecutivo de andadura, dando muestras más que suficientes de estabilidad, permanencia y competencia tanto en su realización como en el equipo humano y material que la sustenta.

nómico-financiero de los aprovechamientos hidráulicos.

En efecto, se trata, ni más ni menos, que de pretender abordar de modo conjunto el estudio de dos de las cuestiones en torno a las cuales existe una mayor sensibilidad en este país: el agua, recurso madre inveteradamente gratuito, y los dineros, auténticos dioses de nuestro tiempo, lo cual asegura, cuando menos de principio, un intercambio de opiniones posiblemente espiritoso; intercambio que, efectivamente, se produjo en los turnos de debate de las Jornadas que sirvieron de base a la monografía y que, aunque no transcritos por razones obvias, serán fácilmente deducibles por los lectores atentos de la obra. Evidentemente, la mayoría giraban en torno a la disyuntiva agua gratuita *versus* pago de un precio real por la utilización del agua (2).

Sistemáticamente, la obra objeto de comentario se divide en dos partes claramente apreciables: una primera en la que se recogen las cuatro ponencias jurídicas que, tanto sobre precios como

sobre mercados del agua, se expusieron; y una segunda parte compendio de las comunicaciones que, atendiendo a esta misma división (precios por un lado y mercados por otro), se presentaron a las VI Jornadas sobre Derecho de las Aguas.

I. Son las dos primeras ponencias las que abordan el aspecto relativo a los precios del agua. En la primera, el Profesor EMBID IRUJO discurre acerca de la posibilidad de establecer en nuestro país una política de precios del agua y, de ser así, en qué condiciones. Y, a mi modo de ver, son dos las ideas que constituyen la piedra angular de sus reflexiones.

En primer lugar, la necesidad de aprehender todas las derivaciones que una reivindicación en apariencia tan sencilla («es necesario poner precio al agua») conlleva, no sólo en el plano puramente económico, sino también en cuestiones jurídicas tamañas como qué figuras de las hoy englobadas en el régimen económico-financiero diseñado por la Ley de Aguas se encontrarían comprendidas en la expresión, qué ocurriría con los aprovechamientos con regímenes especiales de financiación o qué Administración es la competente sobre el particular. Cuestiones que, como es fácilmente comprensible, se traducen en la práctica en un indeseable conjunto, disperso y plural, de sujetos y tributos acerca del cuál el Profesor EMBID IRUJO propugna una reconducción a la unidad; labor en la que tendría un papel nada desdeñable el legislador estatal, como legislador de lo básico, pero sin que esto supusiese necesariamente «la construcción de un monolítico y unidireccional sistema jurídico de precios del agua (...), sino, por el contrario, la especificación de una serie de principios generales que luego puedan ser desarrollados o aplicados por cada cual en su ámbito específico de competencia... Es en ese sentido, y sólo en ése, en el que al final podríamos llegar a hablar de una política de precios del agua» (págs. 34-35).

Y, en segundo lugar, la constatación de que, como rasgo general, el régimen económico-financiero recogido en la Ley de Aguas propicia una política de asunción de parte de los costes que ge-

(2) En realidad, esta disyuntiva, tal y como aparece enunciada *supra*, está haciendo referencia a dos cuestiones distintas: el pago de un precio por el *recurso agua en sí mismo*, por un lado, y el pago de un precio por la *utilización del agua*, por otro. Esta dualidad y todas las implicaciones que conlleva son tratadas de forma magistral por el Profesor EMBID IRUJO en las páginas finales de su ponencia. El autor llega a dos conclusiones: primera, ningún impedimento constitucional obsta el establecimiento de un precio por el agua como recurso, aunque las dificultades de su cuantificación y, sobre todo, criterios de lógica aplastante obligan a descartar esta caracterización como punto de partida al hablar de precios del agua. Y segunda: tras la aparición de la importantísima STC 185/1995, de 14 de diciembre, recaída sobre la Ley de Tasas y Precios Públicos, parece que ha de eliminarse la consideración de precio público referida a la utilización privativa o al aprovechamiento especial del dominio público hidráulico, pasando a considerarse simplemente una prestación patrimonial por la utilización del agua cuyo régimen jurídico estaría todavía por establecerse en una Ley *non nata*. Vid., sobre todas estas cuestiones, págs. 96 y ss.

neran los aprovechamientos hidráulicos por los beneficiarios de los mismos, estableciendo su participación en la financiación de las obras hidráulicas mediante el abono de distintas figuras impositivas. Sin embargo, esta afirmación, no por clara resulta incontrovertida. Al contrario, plantea diversos problemas, sobre todo en lo que hace a la subsistencia o no de la participación económica del Estado, mediante subvenciones, en la realización de las obras hidráulicas. La respuesta a este interrogante es, a juicio del Profesor EMBIO IRUJO, una cuestión más «de justeza de la solución material» que de reconocimiento normativo expreso, de tal modo que habrá que atender a la finalidad de la obra hidráulica concreta para legitimar la existencia o no de esta actividad administrativa de fomento (3). Un ejemplo importante, por lo actual, son las obras hidráulicas que posibilitan transferencias de recursos desde zonas excedentarias hacia zonas deficitarias, donde, y al margen de otras cuestiones que al socaire de las mismas se plantean, como es el caso de las compensaciones, parece claro que han de ser los propios beneficiados por las mismas los que han de hacerse cargo de los costes.

En la segunda ponencia, el Profesor MARTÍN MATEO alude a la necesaria imbricación que tiene que darse entre la política del agua (y, como un aspecto de la misma, entre los precios del agua) y la política medioambiental, en tanto en cuanto es posible recurrir al establecimiento de un sistema de precios por utilización del recurso como mecanismo válido para racionalizar desde el punto

de vista ambiental la utilización del agua. El problema radicaría en determinar el modo adecuado de cálculo de esos precios, dado que muchas de las variables allí implicadas (en particular, los referentes ecológicos) son difícilmente traducibles a términos económicos. Así, y ante las dos posibles soluciones existentes —el recurso al mercado o propuesta liberalizadora y el mantenimiento de la regulación administrativa, aunque con ayuda de instrumentos fiscales añadidos—, el Profesor MARTÍN MATEO opta claramente por la segunda, no sin dejar de advertir la necesidad de su revisión y adaptación a los principios establecidos ya por la Unión Europea (4). Por ello, y en lo que hace a la normativa española en la materia, la sensación que le queda al autor es, en expresión propia, de «confusión», dada la coexistencia de distintos tributos de muy diferentes niveles de administración y con finalidades diversas, no siempre claras ni válidas (5).

II. El segundo bloque, también integrado por dos ponencias, es el que aborda la cuestión relativa a los mercados de aguas. Comienza el Profesor MENÉNDEZ REXACH con una serie de reflexiones en torno a la posición de este debate en el derecho español; reflexiones que, según mi entender, son reconducibles a tres afirmaciones nucleares. En primer lugar, la posibilidad de que, de acuerdo con el marco legal existente o previsible, se implante en nuestro país un mercado de aguas de «carácter secundario, manteniendo los principios básicos del régimen vigente, y por consiguiente, el do-

(3) Es decir, e incido en esta cuestión que me parece muy importante, el hecho de que la Ley de Aguas silencie cualquier referencia a las subvenciones en su articulado y que, a la contra, mencione explícitamente el principio de autosuficiencia no ha de llevarnos a la falsa deducción de su prohibición, así como tampoco, y a *sensu contrario*, el hecho de que en la legislación tradicional de obras hidráulicas y en la práctica administrativa se reconozcan en amplios términos, va a suponer la posibilidad de extender su aplicación cada vez que se acometa una. En este sentido, vid. págs. 63 a 68.

(4) Serían fundamentalmente el principio «quien contamina, paga» y el principio de prevención de los riesgos en la propia fuente.

(5) Y en este sentido se enumeran: el *canon de vertidos estatal*, con muy buenas intenciones pero aquejado de unas deficiencias en su diseño tales que anulan su finalidad; los *cánones ambientales autonómicos*, que aunque eficaces responden a razones exclusivamente recaudatorias; y las *tasas municipales*, tradicionales y añadidas a los demás tributos. Vid. en este sentido págs. 132 a 138.

minio público hidráulico» (pág. 146). En segundo lugar, la consideración del carácter limitado de este «mercado secundario», dado que vendría acotado por el principio de especialidad de los aprovechamientos (6), por la vinculación del recurso a un consumo final concreto (7) y por las facultades de la Administración para modificar o extinguir las concesiones, lo que supone que, en definitiva, «la libre transmisibilidad de los derechos sobre el agua sólo lo es para la sustitución del titular, pero sin afectar a las condiciones objetivas del aprovechamiento. En cuanto se intenta modificarlas hay que contar con la autorización de la Administración, no solamente para evitar que se produzca una alteración sustancial de la concesión sin observar los trámites que garantizan la publicidad y concurrencia (...), sino también para controlar que la modificación pretendida es conforme los criterios que presiden la gestión del recurso y la racional utilización del mismo, de acuerdo con la Ley y la Planificación Hidrológica. Si a ello se añaden las facultades directivas y de control de la Administración, se completa un panorama que poco tiene que ver con un mercado privado del agua» (pág. 167). Por último, y en tercer lugar, el tratamiento prácticamente idéntico del «mercado» de aguas privadas, que, pese a su apariencia de ámbito ideal para que opere un tráfico jurídico particular, se trata de una «propiedad fuertemente intervenida por los poderes públicos, como reflejo de la función social de este derecho contenida en la Constitución» (pág. 169).

Un interesante ejemplo del tratamien-

---

(6) Lo que supone que, puesto que la concesión de un aprovechamiento se otorga con una finalidad determinada, es a ésta a la que debe responder, y cualquier variación en este sentido no es libre, sino que ha de estar sometida a previa autorización administrativa.

(7) Que impide la posibilidad de que «el concesionario sea un puro intermediario que transporte el agua y la venda a los usuarios o consumidores finales y, cuando lo permite, configura esa actividad como servicio público no como actividad empresarial privada» (pág. 164).

to que en derecho extranjero recibe el tema de los mercados del agua lo encontramos en la ponencia presentada por el Profesor BAUER. En ella se nos muestra la situación en la que se encuentra el asunto en los Estados Unidos de América, con una especial atención al caso californiano. En este caso son dos las ideas fundamentales que pueden resumir esta cuestión. Primera, que el amplio reconocimiento tanto normativo como jurisprudencial avalador de las transacciones de mercado en torno a las aguas no va acompañado en la práctica de intercambios reales, más por reticencias de las propias organizaciones de usuarios que por obstáculos derivados de la Administración. Y segunda, que, pese a la necesidad de seguir avanzando por la vía de lo que el autor denomina «reasignación» (es decir, alteraciones de destino de las aguas desde usos fundamentalmente agrícolas en favor de las demandas urbanas), no parece que el recurso a los puros criterios de mercado sea la solución más razonable, dado que sus efectos rígidos suponen la lesión de demasiados de los intereses en discordia. Esto no quiere decir que no puedan ser aprovechables sus mecanismos, pero siempre dentro de la consideración de que sus consecuencias han de ser matizadas por decisiones sociales. Como dice el Profesor BAUER, «el mercado cabe dentro de la sociedad y no viceversa» (pág. 203).

III. También a la doble división precios del agua/mercados del agua responden las comunicaciones presentadas a las Jornadas que sirven de basamento a la obra que nos ocupa. Concretamente, y en lo que hace a los precios del agua, son tres los trabajos a ellos alusivos. El primero de ellos, obra de ALCARAZ CALVO, lleva a cabo un tratamiento paralelo de, por un lado, la teoría normativa (haciendo un seguimiento del régimen económico-financiero recogido en las normas sobre aguas desde la Ley de Obras Hidráulicas de 1911 hasta el actualmente en vigor, regulado en la Ley de Aguas de 1985 y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico) y, por otro, el sistema real de establecimiento de tarifas seguido en la Confederación

Hidrográfica del Guadiana, de la que el autor es Presidente; sistema que, a su modo de ver, se identifica por su carácter progresivo y proporcional a los consumos.

La segunda comunicación, a cargo de ALLENDE ALVAREZ, se centra en el análisis de la financiación de uno de los servicios públicos del agua, hoy de plena actualidad: el saneamiento y depuración de las aguas residuales. Es interesante constatar que las vías fundamentales de inyección económica de las cuales se nutre el servicio son plurales y que, junto con las más tradicionales (subvenciones estatales, autonómica y locales), ha surgido otra novedosa y específica: el establecimiento de un canon al efecto, denominado generalmente «canon de saneamiento», y —éste es el dato clave— de cuya efectiva implantación va a depender la obtención de las ayudas estatales (8).

Cierra este bloque de Comunicaciones un trabajo bastante extenso a cargo de PERDIGO I SOLA en el que se muestra la panorámica de la fiscalidad del agua en Cataluña. Quisiera hacer notar que la alusión a la vastedad del trabajo no es gratuita, sino plenamente intencionada. Y ello es así porque tales y no otras tenían que ser, por fuerza, las dimensiones de una tarea de este tipo, sobre todo si tenemos en cuenta que la precocidad que la Comunidad Autónoma catalana siempre ha mostrado en este tema y la gran cantidad de normativa, bastante innovadora en su mayoría, aprobada por la misma no parecen admitir un colorido de otro tipo.

(8) A esta exigencia, establecida por el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración aprobado en 1995, se suma otra: la aprobación por la Comunidad Autónoma interesada en recibir las ayudas estatales de un Plan Regional de Saneamiento acorde con las exigencias dictadas desde Europa. Por cierto que, como ya advierte el autor, las ayudas estatales pueden materializarse de muy diversos modos: acometimiento directo de la ejecución de las obras de infraestructura por el Estado (previa declaración de interés general), aplicación de los Fondos de Cohesión Europeos, subvenciones provenientes del Ministerio de Medio Ambiente... Vid. en este sentido págs. 227 a 229.

Las ideas que, tras una lectura detallada del trabajo, destacan son las que a continuación expongo. En primer lugar, que una comparación entre los regímenes económico-financieros recogidos, respectivamente, en la Ley de Aguas y en la normativa hidráulica catalana se salda, a juicio del autor, clarísimamente a favor de esta última, dado que aplica consideraciones que están ausentes de la normativa estatal (9). Además, las figuras tributarias específicas creadas por la normativa catalana, pese a una inicial semejanza con las figuras estatales (más aparente que real) (10), presentan rasgos propios que les hacen diferir sobremanera de aquéllas. Por ejemplo, mientras el canon de vertidos estatal está claramente vinculado a la autorización de vertido, de modo que sólo aquellos que dispongan de la misma estarán gravados por el tributo, quedando el resto exentos, el incremento de la tarifa y el canon de saneamiento catalán (y, por extensión, todos aquellos cánones autonómicos surgidos tras su estela) son plenamente independientes de esa autorización y recaen sobre los consumos de agua, que, a entender del legislador autonómico, ya están presuponiendo de por sí alteración en la calidad de las aguas utilizadas y la consiguiente necesidad de depuración posterior, por lo que la carga se impone *ab initio*. En tercer lugar, no puede dejar de señalarse que en el Área de Barcelona, dada su envergadura y problemática peculiar, se han establecido lo que el autor denomina «exacciones hidráulicas específicas», consistentes en un amplio espectro de tarifas diferentes según las instalaciones

(9) Consideraciones tales como el principio «quien contamina, paga», de inspiración claramente comunitaria, o la contemplación de la financiación del ciclo hidráulico en su integridad y no por sectores independientes. En este sentido, vid. pág. 242.

(10) Así, frente al canon de vertidos en la legislación estatal, nos encontramos con el incremento de la tarifa y el canon de saneamiento en Cataluña, y frente al canon de regulación en la legislación estatal aparecen en la Comunidad catalana el canon de infraestructura hidráulica y el recargo local sobre el mismo.

de que se trate y las organizaciones que las administren y gestionen, lo que contribuye a complicar aún más un panorama tributario que ya de por sí es bastante denso. Y, por último, ha de reseñarse que, pese a la claridad con que la legislación catalana se refiere a la aplicación del IVA sobre el incremento de tarifa de saneamiento, datos más que evidentes parecen apuntar justo en la dirección contraria. El autor, a estos efectos, señala dos: primero, que la empresa pública que presta el servicio (la Junta de Saneamiento) simplemente hace esto, prestarlo, es decir, gestionar y recaudar un tributo del que no es titular (ni podría serlo); y segundo, y fundamental, que, en palabras del autor, «falla en este caso el requisito más fundamental de la Ley de IVA: que se trate de la contraprestación de un servicio, y en este sentido, y como el Tribunal Superior de Justicia de Baleares ha fallado con respecto al tributo autonómico balear equivalente al catalán "se trata de un impuesto, cuyo hecho imponible, por ser tal, ninguna relación puede tener con la prestación de un servicio, y, por consiguiente, no puede estar sujeto al IVA"» (pág. 271).

IV. Las comunicaciones relativas a los mercados del agua ponen fin a la obra que se está comentando. El pórtico de este bloque lo constituye un trabajo relativo a los mercados de aguas en Canarias, obra del Profesor DOMÍNGUEZ VILA. Y, en este punto, es lógico pensar en la evocación que a cualquier lector, aun lego en la materia, suscita la mera mención de las Islas y su régimen hidráulico peculiar como escenario ideal para la existencia efectiva de un mercado de aguas en el sentido textual de la expresión, en tanto que «el aprovechamiento, distribución y asignación del recurso al mercado ha estado tradicionalmente (...) reservado a la iniciativa privada» (pág. 278). Desde luego, ése ha sido el modo de actuar en el archipiélago, y, según se refleja en el trabajo, con unas consecuencias bastante positivas en términos de pura eficacia, pese a que, por lo menos inicialmente, podría deducirse lo contrario habida cuenta la pluralidad de empresarios coexistentes

en las distintas fases del sistema hidráulico canario (11). Esto no obsta para que se sugieran determinadas propuestas de regulación del sector en las que se aprecia una indubitada opción del autor por la ampliación de la intervención administrativa en la materia.

La segunda comunicación, a cargo del Profesor GARRIDO, tiene una apreciable orientación económica, consecuencia lógica de la formación de su autor. En este caso, la consideración central se desprende con claridad meridiana del trabajo, y aparece enunciada ya desde el inicio: el posicionamiento inequívocamente favorable del autor acerca de los mercados de aguas, cuanto menos en el sector agrario, que es en el que centra su análisis. De la implantación de éstos se derivarían, a su entender, consecuencias positivas a todos los niveles (medioambiental, de eficacia, económico...), sin olvidar que medidas de este tipo y de la envergadura que se proponen habrán de verse acompañadas, para ser legítimas, de reformas legislativas al más alto nivel.

¿Sería posible aprovechar la experiencia californiana para intentar la introducción de un mercado de aguas en nuestro país? Esta es la pregunta que se hace SEGURA ARIÑO en la tercera comunicación de este bloque. Y la respuesta que da es afirmativa, pero con dos matices: primero, que el mercado, evidentemente, y dada la consideración de las aguas en nuestro país como dominio público hidráulico, lo sería de concesiones, es decir, se negociaría con el derecho a aprovechar el agua; y segundo, no puede perderse de vista la necesidad de modificar la legislación vigente, salvaguardando siempre la intervención y supervisión administrativa.

Finaliza la obra con un trabajo sobre

(11) Así nos encontramos con los Heredamientos de aguas, cuyo objeto es simplemente el alumbramiento del recurso; las comunidades de transporte, con fin obvio, y el intermediario de aguas, cuya misión es tanto intervenir en las transacciones de volúmenes de agua como servir de negociador en el mercado de acciones o participaciones de los Heredamientos. Vid. págs. 278 a 285.

derecho extranjero, concretamente sobre derecho chileno, a cargo del Profesor VERGARA BLANCO. De todos los estudiosos del derecho de aguas es conocida la experiencia liberalizadora que en este sentido se ha llevado a cabo en el país sudamericano; experiencia iniciada a raíz de una nueva normativa de aguas y que ha llegado a impregnar de contenidos económicos la mayor parte del sistema jurídico en la materia. Este hecho da lugar a que, al margen de la valoración positiva que el sistema merece al autor, se solicite, a mi modo de ver correctamente y puesto que estamos en presencia de normativa, una reafirmación de las categorías jurídicas que subyacen en esta realidad.

Simplemente me queda, para finalizar un comentario que ya está resultando excesivo en su extensión, volver a congratularme por la nueva oportunidad de reflexión que, desde el mismo foro, se nos viene proporcionando año tras año a los estudiosos del derecho de las aguas, y resaltar lo acertado de la elección de un tema que, como he expuesto al inicio del trabajo, aún en un mismo esfuerzo intelectual dos cuestiones que a nadie, sea quien sea y haga lo que haga, dejan frío.

Beatriz SETUAIN MENDÍA  
 Área de Derecho Administrativo  
 Universidad de Zaragoza

DELGADO PIQUERAS, Francisco: *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Editorial Aranzadi, Madrid, 1995, 226 págs.

El libro escrito por DELGADO PIQUERAS estudia una de las figuras más llamativas, y a la vez desconocida, de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común —en adelante, Ley 30/1992—. En concreto, nos estamos refiriendo a la posibilidad de que la Administración celebre pactos, acuerdos o contratos con los particulares no sólo durante la tramitación de un

procedimiento administrativo, sino también —y lo cual resulta mucho más novedoso— como una fórmula de terminación del mismo que viene a sustituir a la tradicional resolución administrativa de carácter unilateral.

El autor, perfecto conocedor de la materia, aborda en su libro la nada fácil tarea de construir el marco jurídico en el que habrá de desenvolverse esta nueva figura. Y hablamos de difícil tarea porque, en efecto, el único referente de aproximación a la novedosa figura de la terminación convencional es un conjunto disperso y muy heterogéneo de figuras y una prácticamente inexistente teorización general sobre las mismas. Desde otro punto de vista, la importancia del estudio de esta institución resulta plenamente acreditada si tenemos en cuenta que la terminación convencional se inscribe dentro del fenómeno creciente de contractualización de las relaciones jurídico-administrativas, propio del momento presente de evolución del Derecho público. Es más, el autor la define como un reto que el Estado social plantea al Estado de Derecho, al modelo de Estado de Derecho heredado del liberalismo (pág. 151 de la obra recensio-

nada). El interés de DELGADO PIQUERAS por el estudio de esta institución —que se advierte ya muy tempranamente en el estudio realizado para la «Revista Jurídica de Castilla-La Mancha», número 18, de 1993, sobre *Las nuevas conquistas del principio constitucional de participación en la terminación convencional del procedimiento administrativo y los medios consensuales de solución de conflictos administrativos*— ha puesto de manifiesto la importancia de la terminación convencional como una nueva forma de administrar que permite la apertura del procedimiento administrativo a la participación de los ciudadanos en desarrollo de la previsión establecida en el artículo 105.a) de nuestra Constitución de 1978. Pero la nueva figura no se ha quedado sólo ahí, sino que ha permitido a la vez la actuación de otros principios capitales de nuestra Carta Magna, pues, tal como pone de manifiesto el autor en su obra, y cito textualmente, «se puede identificar para esta nueva fór-

mula de terminación del procedimiento un triple anclaje constitucional: el presupuesto de *status libertatis* de los ciudadanos frente al poder público, el derecho a la participación de éstos en la Administración Pública y, finalmente, los principios de objetividad y de eficacia de la Administración» (pág. 157 de la obra).

Dada, pues, la novedad de este instituto, no nos resulta extraño que una de las finalidades pretendidas y logradas por DELGADO PIQUERAS en la obra recensio-nada haya sido precisamente «la clarificación del terreno conceptual y dogmático que nos permita una recepción no traumática de esta figura en nuestra cultura jurídica, teniendo presente que la contractualidad administrativa afecta de manera directa a cuestiones nodales que están en la base del debate actual sobre la crisis del Derecho Administrativo» (pág. 21 de la obra recensionada).

La participación de los ciudadanos en las tareas administrativas, naturalmente, ya se preveía en nuestro país a través de determinadas figuras dispersas por nuestro ordenamiento jurídico, tal como ocurría con la negociación colectiva en el ámbito de la función pública, los diversos tipos de contratos administrativos, el justiprecio expropiatorio, el urbanismo concertado, los convenios de colaboración económica, los conciertos fiscales... Ahora bien, el mérito de la inclusión de la terminación convencional en la Ley 30/1992, y ahí es donde radica su principal virtualidad, ha sido el de canalizar definitivamente esta posibilidad de intervención en la actuación administrativa y extender su ámbito de actuación a todo tipo de actividad a través de su inserción en el procedimiento administrativo común.

Ante la parquedad de la regulación llevada a cabo por nuestro legislador sobre la terminación convencional y los numerosos flecos que ha dejado pendientes, una de las principales aportaciones realizadas por DELGADO PIQUERAS ha sido precisamente la de realizar una lectura constructiva del texto legal que permite cubrir todas las lagunas legales existentes al respecto y facilitar de esta manera la aplicación de esta técnica por parte de los operadores jurídicos. En

este mismo sentido, y ante la escasa regulación legislativa de esta nueva figura y, sobre todo, ante la progresiva entrada que esta técnica está teniendo entre los distintos reglamentos estatales que desarrollan algunos de los principales procedimientos, tales como el sancionador, el de determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, el de otorgamiento de subvenciones o autorizaciones..., no es de extrañar que el estudio de esta figura haya despertado ya el interés de algunos autores como Luciano PAREJO ALFONSO (*Eficacia y Administración: tres estudios*, 1995) o Roberto O. BUSTILLO BOLADO y José Ramón CUERNO LLATA (*Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares*, Aranzadi, Madrid, 1996), entre otros.

El autor analiza en seis capítulos la extensa y prolija problemática que afecta a la terminación convencional del procedimiento administrativo, y hace un examen pormenorizado de las diversas posibilidades de interpretación que cualquier operador jurídico podría realizar a partir de la somera regulación que realiza el artículo 88 de la Ley 30/1992, apuntando finalmente una valiente serie de reflexiones sobre el régimen jurídico al que habrá de someterse dicha institución. Para ello realiza una amplia e importante aproximación a los presupuestos dogmáticos y a la regulación positiva de la contractualidad administrativa en Alemania y en Italia.

La segunda parte de su obra se centra en el estudio de la terminación convencional del procedimiento administrativo en el Derecho español. Tras afrontar el debate histórico sobre la sustantividad del contrato administrativo y su distinción respecto de los contratos civiles de la Administración, realiza un análisis de las distintas posiciones doctrinales españolas acerca de la contratación de las potestades administrativas, toda vez que entiende el autor que ha sido, precisamente, la sustantividad del llamado «contrato administrativo» lo que ha limitado el desarrollo dogmático del resto de la actividad contractual de la Administración no ligada a la adquisición de bienes y servicios, sino al ejercicio mismo de las potestades administrativas y

de las funciones de gobierno y administración en general.

Según pone de manifiesto DELGADO PIQUERAS en su obra, ha sido la tajante separación entre la actividad contractual de la Administración y su actividad unilateral lo que ha provocado que la terminación convencional, tal como aparece regulada en la Ley 30/1992 y a diferencia de lo que ha ocurrido en los países de nuestro entorno a los que antes hemos hecho referencia, aparezca huérfana de un sólido debate que madure y prepare adecuadamente la cultura jurídico-administrativa de nuestro país con vistas a su implantación generalizada. Ello, naturalmente, no hace sino avivar todavía más el interés de la obra que estamos recensionando, así como el de las diversas soluciones en la misma propuestas.

Una de las cuestiones más problemáticas que suscita la figura de la terminación convencional es la de determinar su naturaleza jurídica. A juicio del autor, las distintas figuras convencionales instituidas por el artículo 88 de la Ley 30/1992 pertenecen a un mismo género: el contrato. En concreto, dichas figuras se corresponderían con el concepto de «módulos convencionales del procedimiento administrativo» a los que hace referencia Massimo Severo GIANNINI (*Diritto Amministrativo*, tomo II, 2.<sup>a</sup> edición, Giuffrè, Milán, 1988), pues también con ellos se identifica a una serie determinada de figuras caracterizadas todas ellas por tener naturaleza jurídica contractual y su estrecha relación con el procedimiento administrativo, en el que se incorporan, en cada caso, con unos efectos y regímenes jurídicos variables. El que la terminación convencional sea celebrada tras la instrucción de un previo expediente administrativo y verse sobre un objeto jurídico-público no impediría, en modo alguno, la naturaleza contractual de esta institución.

La construcción de esta figura permite establecer una relación entre el artículo 88 de la Ley 30/1992 y las diversas figuras contractuales administrativas. Así, «el convenio expropiatorio o el convenio de urbanización serían ejemplos de módulos convencionales preparatorios o de trámite, que vienen a definir aspectos

parciales de un procedimiento en el que se incorporan, preparando el acto de finalización del mismo, pero que no dan lugar por sí solos a una relación contractual acabada y perfecta. Por su parte, los convenios interadministrativos, los contratos urbanísticos atípicos o los acuerdos funcionarios-Administración serían muestras de terminaciones convencionales».

El libro que ahora es objeto de nuestra atención hace un análisis detallado de cada uno de los aspectos que constituyen el régimen jurídico de la terminación convencional (fuentes, sujetos intervinientes, materias susceptibles de negociación, control jurisdiccional...); sin embargo, especial interés suscita la aportación realizada por el autor en materia de eficacia del artículo 88 de la Ley 30/1992. A estos menesteres conviene tener presente la mención final que hace dicho precepto a «la disposición que lo regule», lo cual plantea el problema de determinar si, efectivamente, la terminación convencional tiene eficacia directa o si, por el contrario, y tal como opina un determinado sector doctrinal, la eficacia de dicho precepto ha de quedar demorada hasta que se dicte una norma adicional que contemple la aplicación práctica de esta figura a cada caso concreto.

DELGADO PIQUERAS, ante la parquedad de la regulación y la inexistencia todavía de cualquier pronunciamiento jurisprudencial que pudiera resultar clarificador, aporta una solución muy valiente. Entiende que la alusión a la que acabamos de hacer referencia no implica necesariamente diferir su eficacia, sino más bien dejar abierta a esa disposición especial la posibilidad de adecuar de manera variable en cada ámbito sectorial el carácter vinculante, alcance, efectos y regímenes jurídicos. Es más, entiende que si la intención del legislador hubiera sido la de crear una terminación convencional congelada en su eficacia hubiera prohibido expresamente la posibilidad de utilizar esta figura en los casos expresamente no previstos.

No descarta, pues, la eficacia directa de la Ley 30/1992 respecto a la terminación convencional y los acuerdos preparatorios al entender que, a falta de un

desarrollo normativo complementario, los efectos y el alcance de estos contratos se deducirán de su propio contenido.

En definitiva, nos encontramos ante un libro sumamente recomendable y enormemente práctico en la medida en que proporciona a los distintos operadores jurídicos las claves para entender e interpretar el régimen jurídico de esta figura, a la vez que es capaz de disipar cualquier duda que, de seguro, se planteará ante la sumeriedad con la que nuestra actual Ley de Procedimiento Administrativo afronta la regulación de esta novedosa institución.

Josefa CANTERO MARTÍNEZ  
Becaria de Investigación  
Universidad de  
Castilla-La Mancha

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J.: *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que lo legitiman*, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

El Profesor FERNÁNDEZ GONZÁLEZ ha llevado a cabo un atractivo y bien formado estudio, en el que se aborda en profundidad un tema de extraordinaria importancia como es el de los títulos que legitiman la intervención del municipio en la actividad económica, resultando un trabajo de gran solidez y rigor científico.

Esta monografía, que recoge la tesis doctoral de su autor, realizada bajo la dirección del Profesor BOCANEGRA SIERRA y leída en la Universidad de Oviedo en junio de 1993, contiene, en palabras del Profesor SOSA WAGNER, autor del Prólogo de la obra, «un estudio inteligente y minucioso de los problemas teóricos y prácticos que la ley básica suscita en relación con los títulos que legitiman la intervención del Municipio en la actividad económica».

Las manifestaciones anteriores encuentran justificación si se examina objetivamente el contenido de la obra, así como la metodología seguida. Los contenidos del libro, precedidos de una

magnífica introducción en la que se resume su contenido, se estructuran en tres partes generales que corresponden, respectivamente, a los tres títulos que a juicio del Profesor FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, habilitan al Municipio para intervenir en la actividad económica, a saber: la capacidad, la competencia y la titularidad.

La Constitución española de 1978 destierra definitivamente del panorama legal español el principio de subsidiariedad, determinando la igualdad de la iniciativa pública y privada en las actividades económicas. Ello supone para las Entidades Locales, ámbito de análisis de la obra que nos ocupa, la posibilidad de éstas de ejercer una actividad económica en cuanto integrantes del sector público y, por tanto, el reconocimiento de una capacidad general en este sentido que se desprende del artículo 86 de la LRRL y los artículos 96 y siguientes del TRRL. Esta capacidad, sin embargo, no puede entenderse sin restricciones, pues resulta fundamental que el servicio o actividad económica en el que el Municipio interviene esté dirigido a satisfacer una utilidad o interés público, dentro del marco territorial del propio Municipio.

El mecanismo que, como reflejo de esa capacidad general que le reconoce la Ley, utiliza el Municipio para intervenir en la actividad económica es la municipalización, cuyo sentido ha cambiado como efecto del reconocimiento constitucional de la iniciativa pública económica y de la autonomía municipal. La municipalización no aparece ya como un instrumento reivindicador de competencias, sino como un mecanismo que permite intervenir al Municipio en actividades económicas, y ello con mayor o menor intensidad, dependiendo del título de habilitación que corresponde al Municipio.

Por otro lado, ha desaparecido la vinculación entre municipalización y formas de gestión directa. En la nueva legislación local, el Municipio podrá intervenir en la actividad económica mediante alguna de las formas de gestión previstas en la Ley. Esa intervención puede consistir en la prestación de un servicio público municipal, en cuyo

caso las formas de gestión serán las que aparecen reguladas en el artículo 85 LRBRL, pero puede consistir también en el ejercicio de cualesquiera otras actividades económicas, respecto a las cuales no será posible emplear las opciones que ofrece el citado precepto, pues en muchos casos se procedería de forma contraria al principio de libre empresa. Por ello, cuando se habla de formas de gestión previstas en la Ley, es necesario tener en cuenta el ordenamiento jurídico en su totalidad, resultando como formas de gestión de las actividades que no constituyan servicio público las que establezca la legislación de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, las que establezcan los propios Entes Locales en el marco de la legislación estatal y autonómica y, con carácter supletorio, las formas de gestión de los servicios públicos locales recogidas en el artículo 85 LRBRL.

Estas diversas fórmulas que el Municipio puede emplear en el ejercicio de la iniciativa pública económica pueden encuadrarse bien en un régimen de libre concurrencia, bien en un régimen de monopolio. Considerando que nos encontramos en el estadio más bajo de la intervención municipal, en el que el Ente Local goza únicamente de capacidad en relación con una determinada actividad económica, el Municipio sólo podrá ejercer la iniciativa pública económica en régimen de libre concurrencia, lo que implica que la prestación del servicio o la actividad económica en cuestión por el Ente Local no puede excluir la participación de los particulares ni la de otras Administraciones públicas.

Como requisito formal para ejercer esta iniciativa pública económica de que es capaz el Municipio, se exige únicamente un expediente municipalizador que acredite la «oportunidad y conveniencia de la medida», de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 LRBRL, requerimiento que es necesario en todo caso, aun cuando se trate de materias de competencia municipal, y tanto si se opta por formas de gestión directas como indirectas.

Una intervención más intensa del Mu-

nicipio en la actividad económica viene habilitada por un título nuevo, distinto a la capacidad: la competencia.

El legislador ordinario debe reconocer al Municipio, como consecuencia del principio de autonomía municipal proclamado por la Constitución, un ámbito propio de competencias, un ámbito en el que se incluyan aquellos asuntos donde esté presente un interés municipal, y sobre el cual el Municipio proyecte sus potestades, superando el mero ejercicio de la iniciativa pública económica y excluyendo a las Administraciones no competentes. En cualquier caso, esta separación entre Administraciones que se produce como consecuencia del reparto competencial no excluye la existencia de un complejo conjunto de conexiones positivas entre las distintas Administraciones, que flexibilizarán el sistema, dando lugar a una serie de relaciones interadministrativas de cooperación, de coordinación o de interferencia.

Dentro de este sector de competencias municipales, la intervención del Ente Local será más intensa, lo que le permitirá a éste reglamentar los servicios públicos y las actividades económicas de su competencia, desplegar su potestad de planificación en relación con estas actividades y servicios económicos, así como gestionar los servicios públicos mediante alguna de las formas de gestión que establece el artículo 85 LRBRL.

La determinación de las concretas competencias que en cada materia corresponden al Municipio está en manos del legislador sectorial competente. En la mayoría de los casos esa labor será llevada a cabo por el legislador autonómico, dado que las competencias locales son básicamente ejecutivas, y éstas, en nuestro sistema constitucional de reparto, corresponden fundamentalmente a las Comunidades Autónomas. Todo ello, teniendo en cuenta la delimitación de materias respecto a las cuales el legislador sectorial deberá otorgar al Municipio competencias en todo caso y que aparecen concretadas en los artículos 25 y 26 LRBRL, si bien la enumeración contenida en estos preceptos no constituye sino un *minimum* que puede y debe acrecentarse por el legislador sectorial.

Dentro de las competencias que la ley básica reconoce a favor de los Municipios en los artículos 25 y 26 LRBRL, es necesario distinguir dos grandes sectores en los que está presente un inequívoco interés municipal: de un lado, los servicios públicos municipales de carácter económico y, de otro, una serie de actividades de contenido también económico que no se consideran, sin embargo, servicios públicos municipales en sentido estricto, constituyendo ambos objeto de un detenido tratamiento en la obra que se comenta.

En relación con el concepto de servicio público se encuentra en esta monografía una diferencia fundamental, según se considere aquél en el ámbito estatal o municipal. En el primer caso, se consideran servicios públicos del Estado las actividades prestacionales de titularidad estatal, con lo que se produce una identificación entre servicios públicos estatales y servicios reservados en favor del Estado. En el ámbito local, en cambio, no resulta posible identificar los servicios públicos municipales con los servicios de titularidad municipal, pues son distintos los títulos legitimadores de la actividad económica local en uno y otro caso, variando con ello las posibilidades de actuación del Municipio. Desde este punto de vista local, el concepto de servicio público no se vincula a la titularidad del Municipio sobre el mismo, sino a la competencia; de ahí la posibilidad de que las actividades declaradas servicio público sean prestadas, además de por el Municipio, por los particulares en régimen de libre concurrencia, sujetándose únicamente a la reglamentación que del servicio o actividad efectúe el Ente local.

Ilustrativo de todo lo anterior resulta la referencia a dos actividades económicas paradigmáticas en el ámbito municipal como son el servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales y el comercio interior, sectores éstos respecto a los cuales encontramos en la obra un amplio tratamiento, donde se refleja la situación de «descuido» u «olvido» a que los Municipios quedan relegados por obra del legislador sectorial.

El nivel más alto de penetración del

Municipio en la actividad económica viene determinado por la titularidad, que supone la reserva en favor de aquél de las actividades y servicios en que dicha actividad económica consiste y que, al mismo tiempo, permite al Ente Local excluir a otros sujetos tanto públicos como privados de la realización efectiva de la actividad en cuestión.

Si bien la legislación local no ofrece una regulación global de esta institución, sí pueden deducirse algunas notas características en torno a la misma. La declaración de reserva contenida en la Ley básica implica la atribución a los Entes Locales de la titularidad de los servicios y actividades relacionados en el artículo 86.3 de la reiterada normativa, atribución que les otorgará la posibilidad de excluir la iniciativa particular, en una quiebra permitida del principio de libre mercado. De este modo, la titularidad legitima al municipio para optar por la efectiva realización de los servicios y actividades reservados en régimen de monopolio, a través de un mecanismo de intervención específico como es el expediente municipalizador, teniendo en cuenta las formalidades concretas que exige la gestión monopolística.

A partir del reconocimiento que el artículo 86.3 LRBRL efectúa para el ámbito local de la previsión contenida en el artículo 128 CE, se desgrana en la obra un detenido estudio de las distintas posibilidades que se le abren al Ente Local para la prestación de los servicios reservados, concepto éste que no debe identificarse con el de servicio público local, pues del mismo modo que existen servicios públicos municipales que no han sido objeto de reserva, no todas las actividades y servicios relacionados en el artículo 86.3 LRBRL constituyen servicios públicos locales, aunque todos pueden llegar a serlo.

Concluye la obra con la referencia concreta al primer desarrollo legislativo de la reserva regulada en el artículo 86.3 LRBRL, en relación con una actividad o servicio concreto, el suministro de gas, que si bien ha sido reservado a los Entes Locales por la Ley básica, no ha sido declarado servicio público municipal.

En definitiva, esta monografía aporta una visión rigurosa y detallada, repleta

de valiosas valoraciones, en torno a una cuestión cotidiana en el ámbito municipal, pero no por eso menos trascendente, pues la intervención de los Entes Locales en la actividad económica constituye uno de los sectores centrales de la actuación municipal. Por todo ello, esta obra debería pasar a ocupar un lugar preferente en la bibliografía básica de todo estudioso del régimen local.

Mónica ALVAREZ FERNÁNDEZ  
Seminario de  
Derecho Administrativo  
de la Universidad de Oviedo

HEREDERO HIGUERAS, M.: *La Ley Orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal. Comentarios y textos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996, 576 págs.

La obra que comentamos es el fruto merecido y justo de una larga dedicación del autor a la protección de datos, consecuencia, a la vez, de su propia actividad profesional en el marco de la Administración, ahora denominada General, del Estado; actividad y dedicación que han transcurrido en buena parte por los ámbitos de la cooperación internacional y la participación en la negociación de actos y acuerdos comunitarios. Bagaje que hay que estimar suficiente como para que el libro sea interesante, actual y, sobre todo, útil para quienes se mueven en este campo cada día más abierto y complejo del tratamiento automatizado de datos.

El trabajo de HEREDERO HIGUERAS se une a un conjunto de otros recientes sobre Derecho informático, como son los de M. A. DAVARA, E. DEL PESO, F. EUGENIO y otros que, lentamente, van superando el carácter disperso e incoherente que ha venido caracterizando los estudios y análisis de la problemática jurídico-legal que gira en torno a la informática en nuestros días.

Estamos, sin duda, ante una materia movедiza y cambiante, que va a remolque de la evolución tecnológica que es

la que marca la pauta y abre nuevos horizontes. Por ello, más que un análisis sistemático y que vaya sedimentando una doctrina estable o unos conceptos de perfiles propios y bien definidos, lo que haría falta, entendemos nosotros, es crear entre los juristas y profesionales del Derecho una actitud o mentalidad de «jurista de guardia» que permita acometer continuamente los nuevos problemas o de fisonomía cambiante, así como adiestrarse con anticipación para los retos que en este campo están todavía por llegar. En todo caso, el Derecho de la protección de datos de carácter personal sí que cubre ya una materia acotada y centrada; y que, como tal, ha adquirido una uniformidad a escala internacional que permite que su estudio científico sea no sólo viable, sino conveniente.

El género del comentario jurídico, como es el que practica el autor, es normalmente ingrato para el que lo escribe, a causa del «corsé» que impone la sujeción al articulado y que, al mismo tiempo, impide una elaboración teórica que trascienda la estructura formal del texto objeto de comentario. Si se trata de un texto ya conocido y aplicado durante un espacio de tiempo suficientemente largo y significativo, la rigidez de la obra se compensa con la riqueza de la aportación que realiza la doctrina creada con la práctica y la jurisprudencia. Sucede que la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, debido a su novedad, ofrece al comentarista que se acerca a ella el doble inconveniente de la aludida rigidez estructural y, a la vez, de la ausencia de una doctrina y una jurisprudencia que nos señalen los caminos por los que transitar a la hora de la glosa, el comentario o el análisis.

La circunstancia que se acaba de exponer diferencia la obra que comentamos de otras análogas que se han ido publicando y reeditando en otros países con relación a textos análogos, como es el caso de las de DJONNE-GRONN-HAFFI (Noruega), Peter BLUME (Dinamarca), DUSCHANEK o DOHR-WEISS-POLLIRER (Austria), AUERNHAMMER (Alemania), ORDEMANN-SCHOMERUS-GOLA (Alemania), que, en buena parte, se basan en resoluciones y sentencias judiciales derivadas

de la aplicación de la ley respectiva. Frente a estos planteamientos, un comentario a la Ley citada sólo podía consistir en un análisis del sustrato conceptual de cada concepto, de los antecedentes relativos al mismo y de la gestación parlamentaria del correspondiente precepto, así como en un encuadre de cada precepto en el marco del Derecho comparado que, por su convergencia de fondo, pueda ilustrar los problemas y apuntar sus posibles soluciones. En este sentido, el libro de HEREDERO HIGUERAS se alinea con los trabajos de HUSTINX (Países Bajos), MAURER-VOGT (Suiza) o NIBLETT (Reino Unido), nacidos, asimismo, antes de que se hubiera creado una doctrina por efecto de la labor aplicativa del texto objeto de estudio y comentario. En este orden de cosas, el libro de alguna manera agota la materia en cuanto que cubre los tres frentes principales, como son el conceptual, «etiológico» y comparativo, siguiendo el patrón clásico en otros países que consiste bien en dividir el trabajo en dos grandes partes o, en su caso, repartirlo en sendos volúmenes: comentario y *Textausgabe*.

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica 5/1992, tuvo una gestación difícil y problemática. No han faltado incluso declaraciones oficiosas opuestas a una ley de esta naturaleza, en aras de la protección de una presunta «industria nacional de bases de datos», aunque las pocas empresas que operan en este sector, curiosamente, son todas extranjeras. Para no incomodar a los sectores interesados y a la Administración del Estado, aquejada de un síndrome de «furor tecnológico» —la expresión no es nuestra— que se refleja en la propia Ley, se quiso elaborar una ley «que no se notara». Además, la Ley tuvo la mala fortuna de que su tramitación se solapara como la de la llamada «Ley Corcuera», lo que motivó que algunos Diputados establecieran una relación, totalmente injustificada e inadmisibles, entre ambos textos legales y aplicaran al proyecto una visión periclitada y fuera de contexto, basada en las elucubraciones de G. ORWELL y su *Big Brother*; al tiempo que centraran la atención en la problemática del uso de la información personal por los poderes públicos, cuando, en realidad, los ries-

gos de dicho uso provienen del sector privado y no de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta visión, unida a evidentes imperfecciones de la Ley, dio lugar a recursos de inconstitucionalidad, todavía pendientes, que fueron presentados en febrero de 1993 y no parece haber indicios de su próxima resolución.

La problemática aludida de la Ley se agrava con la concepción que la inspira, fruto de un apresuramiento que se podría haber evitado si se hubieran tomado en serio las diversas iniciativas que existían con anterioridad a 1991. Pese al material que aportaban beneficiosamente dichas iniciativas, y al considerable caudal doctrinal ya creado a escala internacional, el Gobierno a través de su proyecto de ley se limitó a copiar servilmente la primera propuesta de Directiva comunitaria de 1990. La versión definitiva, de octubre de 1995, no se parece a la propuesta inicial. El autor, en sus comentarios, se encarga de subrayar y recordar este mimetismo, contra el cual se alzaron en su momento las protestas de los grupos parlamentarios de la oposición.

El análisis del articulado va precedido de una introducción en la que el autor expone su personal visión de los conflictos de intereses que subyacen a la Ley, esforzándose por aclarar estos puntos y proscribiendo la noción de *intimidación o privacidad*, curioso neologismo instaurado por la Exposición de Motivos y que sólo sirve para aumentar la confusión terminológica imperante. Pero el autor, sobre todo, centra el problema en los mecanismos decisivos. Toda decisión requiere información. Si la decisión afecta a las personas, requiere información relativa a personas identificadas. La informatización lo que ha hecho ha sido conferir una fisonomía especial a estos mecanismos: si, antes de la informática, toda persona daba información sobre sus datos personales, porque con ello podía obtener decisiones que le convinieran o favorecieran o, en su caso, porque lo exigía una disposición legal o reglamentaria, la informática permite obtener grandes masas de datos sin que el titular de éstos lo sepa, y tomar decisiones que puedan beneficiarle

o perjudicarle a sus espaldas, por proceso de inferencia automática y en contextos desconocidos del interesado. Nada de esto tiene que ver con la intimidad, objeto de otras leyes, como la Ley Orgánica 1/1982.

La introducción del libro comprende una abundante bibliografía, general y específicamente referida a la Ley que, a su vez, se completa con referencias bibliográficas a pie de página o añadidas a los comentarios de artículos determinados, cuyo contenido ya había dado lugar a especulaciones doctrinales de mayor o menor envergadura. Es el caso, por citar algunos, de los artículos 8 (datos de salud), 20 (datos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), 32 y 33 (transferencia internacional de datos), Título VI, Título VII, etc. La bibliografía, en todo caso, incluye una abundante y nutrida lista de textos legales y reglamentarios, informes y monografías de Derecho comparado, la mayoría desconocidos, y a los que el autor, en el curso de experiencia profesional y por contactos personales, ha tenido privilegiado acceso.

La parte textual, que comprende tres apéndices, sobre disposiciones que desarrollan la Ley, antecedentes de la misma, y textos internacionales multilaterales y comunitarios, sorprende al lector por la frondosidad y variedad de los textos incorporados a esta parte del libro. Ante todo, sorprende que hubiera ya un primer borrador de anteproyecto en 1976, elaborado en el marco de las actividades institucionales de la que fuera Escuela Nacional de Administración Pública —ahora INAP—, totalmente desconocido dentro de nuestras fronteras, pero lo bastante conocido fuera de ellas como para haber sido elogiado en los medios académicos europeos; y en el que, por si era poco, colaboraron juristas de relieve, entre ellos el Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo y un ex Magistrado del Tribunal Constitucional español. No menos sorprende la existencia de una serie de proposiciones parlamentarias, e incluso un anteproyecto del Gobierno de 1984, en contraste con la inacción que, desde ese año, se advierte hasta 1991, en que, por fin, el Gobierno decide acometer la regulación de estos

problemas por vía legislativa, presionado por causas ajenas al contexto. Y, por último, también llama la atención, en contraste con la inhibición imperante en nuestro país, la diversidad y riqueza de los textos internacionales y comunitarios, que van desde las normas de *soft law* de la OCDE o de las Naciones Unidas hasta Directivas comunitarias (la reciente 95/46/CE y la propuesta de Directiva de protección de datos en las telecomunicaciones) y Convenios intracomunitarios (Europol, Acuerdos de Schengen, Sistema de información aduanera) y multilaterales (Convenio 108 del Consejo de Europa). Y quizás sea una muestra más de la citada actitud de inhibición española el hecho de que el citado Convenio del Consejo de Europa, ratificado en 1985, no haya sido todavía plenamente ejecutado. La edición que se incluye en el libro, con un completo aparato de notas, muestra que España es el único Estado parte que no ha comunicado las coordenadas de la Agencia de Protección de Datos, pese al sistema de cooperación que el propio Convenio prevé en su artículo 15. Como tampoco se han hecho las declaraciones que prevén los distintos artículos del Convenio, en relación con posibles exclusiones o extensiones de la aplicación del mismo.

Sin perjuicio de la seriedad, rigor y exhaustividad que ha demostrado HEREDERO HIGUERAS en la elaboración de su obra, hay que desear, y esperar razonablemente, que la misma sea, sin dudas, como el punto de partida a la hora de proceder a la transposición de la Directiva 94/46/CE, que incide, de manera profunda y determinante, sobre la concepción de la Ley objeto de las reflexiones críticas e innovadoras del autor.

Vicente M.<sup>a</sup> GONZÁLEZ-HABA GUIADO

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona, 1995, 228 págs.

El Profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN es, sin duda, uno de los administrativis-

tas que más se ha ocupado y preocupa-do por temas vinculados al Derecho ambiental y a la ordenación del territorio. Sus numerosos trabajos en estas materias hablan por sí mismos.

Esta obra supone un avance más en esa línea de investigación emprendida por el Profesor LÓPEZ RAMÓN. La obra tiene carácter recopilatorio, pero es preciso afirmar que no se trata de una simple recopilación, puesto que, además de estar convenientemente actualizados los trabajos incluidos, existe algún trabajo inédito y, sobre todo, se obtiene una visión global del tema que, sin duda, resulta de gran valor para cualquier interesado en el mismo.

A través de la misma, cuya lectura resulta en extremo sugerente en muy numerosas cuestiones, se adquiere una visión muy completa acerca de qué es la «función pública de ordenación del territorio» y de cuáles son los problemas, especialmente organizativos, que la misma genera. En este sentido, basta constatar cómo, sobre la base de los dos primeros capítulos, centrados en la conexión entre política regional y ordenación del territorio y en la definición de la función pública de ordenación del territorio, respectivamente, la mayor parte de los restantes responden a problemas organizativos o competenciales.

La concepción de la ordenación del territorio que revela el trabajo del Profesor LÓPEZ RAMÓN, como pone de manifiesto su preocupación por el aspecto competencial, se encuentra estrechamente vinculada al Estado de las Autonomías. No es extraño, pues el nacimiento real de la ordenación del territorio en España podría considerarse simultáneo a su constitucionalización como posible competencia de todas las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, la ordenación del territorio aparece configurada como una función pública horizontal que aspira a integrar otras funciones públicas de dimensión territorial o económica más limitada con el objetivo fundamental de reducir los desequilibrios territoriales. Tres notas, que apunta el Profesor LÓPEZ RAMÓN, identifican, pues, la que denomina teoría general de la ordenación del territorio: su objetivo de lu-

cha contra los desequilibrios territoriales, su conexión con la política económica y el carácter integrador.

Ahora bien, definido qué ha de entenderse por ordenación del territorio, debe dilucidarse quién debe asumir el desarrollo de esa función pública. La respuesta de la Constitución de 1978 y de los Estatutos de Autonomía resulta, en principio, meridiana: serán las Comunidades Autónomas. La literalidad de las citadas normas así lo impone.

Sin embargo, la cuestión competencial dista mucho de estar cerrada. Mantener a ultranza la conclusión apuntada supondría, sin más, negar la propia existencia de un territorio nacional, integrado por los de todas las Comunidades Autónomas, que es algo más que un simple conglomerado de los mismos (1). Si tal realidad existe, y es innegable que así es, es preciso reconocer también una serie de intereses públicos directamente vinculados a ese territorio nacional. La

---

(1) Resulta, por ello, difícilmente comprensible el planteamiento del Tribunal Constitucional en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio (que resuelve recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia acumulados contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, y algunas disposiciones de desarrollo de la misma), cuando afirma respecto de los espacios naturales situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas que «la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia, como ya se dijo con ocasión de las zonas atmosféricas contaminadas (STC 329/1993)» para afirmar la inconstitucionalidad del artículo 21.4 de la Ley impugnada, mientras que en lo que afecta a los Parques Nacionales sostiene la competencia estatal de declaración (no la de gestión exclusiva) puesto que «la característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente la concurrencia de un interés general del conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse, diluirse y perderse en la trama y urdimbre de la estructura ecológica de la península o de sus archipiélagos». No puede olvidarse, por lo demás, que es al Estado a quien corresponde en primera instancia apreciar la concurrencia de dicho interés general.

contradicción entre esos intereses y el supuesto carácter exclusivo de la competencia autonómica de ordenación del territorio es evidente.

Por eso, el Profesor LÓPEZ RAMÓN sostiene, de acuerdo con lo apuntado, que «a pesar de estos iniciales términos de la Constitución y de los Estatutos, no parece seguro que las Comunidades Autónomas dispongan absoluta y libremente de la función ordenadora del territorio». La competencia de ordenación del territorio concurre con numerosas competencias estatales (art. 149.1.4.ª, 8.ª, 13.ª, 20.ª, 21.ª, 22.ª, 23.ª, 24.ª ó 28.ª de la Constitución), e incluso con la propia competencia estatal de ordenación del territorio nacional.

La actuación de los poderes públicos en materia de ordenación del territorio, en consecuencia, debe desarrollarse necesariamente de forma concertada. La importancia que para ello tienen las distintas técnicas de colaboración o coordinación es decisiva. Sin embargo, imponer el recurso a dichas técnicas como único cauce para la resolución de los enfrentamientos entre políticas territoriales contrarias puede resultar en ocasiones ineficaz.

Es en este punto donde el autor realiza una aportación decisiva y muy sugerente: la prevalencia del Derecho estatal establecida en el artículo 149.3 de la Constitución, que, a su juicio, habilita «el establecimiento de la instancia de poder competente para adoptar la decisión última en una materia». La virtualidad que tendría la aceptación de tal propuesta, que comparto plenamente, sería decisiva para establecer el marco general de futuro que proporcionase seguridad jurídica a las relaciones entre los distintos poderes públicos existentes en España.

Sin embargo, es precisamente la generalidad de la propuesta el elemento que impide su encaje en la doctrina constitucional, que se constituye así, con su irreductible vinculación al caso concreto, en obstáculo al establecimiento del marco general de relaciones a que hacía referencia. Eso explica las condiciones que formula el Profesor LÓPEZ RAMÓN para la aplicación del principio de prevalencia: operará en conflictos concretos, el ejercicio por el Estado de su competencia deberá ser razonable y deberá

haberse intentado compatibilizar las posiciones encontradas (2).

Lo decisivo es, pese al restrictivo carácter de las condiciones, la propuesta misma de aplicación de la cláusula de prevalencia, utilizada en contadísimas ocasiones y en distinto sentido por el Tribunal Constitucional, que prefiere recurrir a una técnica menos comprometedora políticamente cual es la ponderación de intereses (3).

Por otra parte, como apuntaba, en la obra se justifica la atribución de una genérica competencia de ordenación del territorio nacional al Estado en base a la limitación de la competencia autonómica a su propio territorio, la conexión entre planificación económica y ordenación territorial y el conjunto de las competencias sectoriales estatales con incidencia territorial.

Sobre las bases teóricas expuestas se incluyen en la obra tres estudios de carácter más específico. El primero, que se centra en la Comunidad de Madrid (4),

---

(2) La regla de prevalencia queda configurada, por tanto, como regla de conflicto, de aplicación, y no como regla competencial. En última instancia, compete al aplicador del derecho recurrir a ella para decidir cuál es la norma aplicable. Si se dan las circunstancias propuestas por el Profesor LÓPEZ RAMÓN sería la norma estatal la aplicable. En otro caso la norma estatal debería ceder, al menos en lo que respecta a la competencia de ordenación territorial, ante la autonómica. La propuesta va en realidad más allá, pues en realidad nos hallamos ante una especie de cláusula de interés general que genera una nueva competencia estatal.

(3) Fácilmente se comprende que resulta mucho más sencillo para el Tribunal atribuir la competencia discutida en cada caso a uno de los poderes en conflicto, negándola al otro, que afirmar la competencia de ambos para, a continuación, señalar que pese a ello prevalece, sin más, la competencia del Estado.

(4) Tomando como referente la Ley 10/1984, de 30 de mayo, derogada en la actualidad por la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de ordenación del territorio y urbanismo («BOM» 11-4), que, aunque incorpora algunas de las técnicas de la Ley precedente, introduce importantes innovaciones en relación con la ordenación del territorio de la Comunidad.

proporciona un ejemplo de la legislación autonómica en materia de ordenación del territorio. El segundo gira en torno al limitado papel que corresponde a la Provincia en materia de ordenación del territorio y constituye una reivindicación de un mayor protagonismo de la misma en esta materia. Finalmente, el tercer estudio se refiere a la conexión entre el urbanismo como actividad municipal y la ordenación del territorio, y en él se realiza una interesante labor de delimitación del urbanismo como competencia municipal, algo que, por lo demás, resulta absolutamente necesario ya no por la incidencia de otras competencias autonómicas, incluso urbanísticas, sino por el papel que hasta hace poco tiempo desempeñaba el urbanismo como única técnica de ordenación global del territorio.

Especialmente interesante, por las propuestas que contiene, es el capítulo que cierra la obra. Curiosamente, el Profesor LÓPEZ RAMÓN adopta una posición escéptica respecto de la función pública de ordenación del territorio que antes definía. Este capítulo de cierre se dedica, concretamente, a poner en cuestión la adecuación práctica de la configuración teórica y normativa de la ordenación del territorio. Y la conclusión, aunque plenamente justificada, es sorprendente: el objetivo de corrección de los desequilibrios territoriales sólo podrá ser alcanzado mediante una ordenación del territorio realizada a través de las políticas sectoriales. El autor confiesa su radical desconfianza hacia las técnicas globales, caracterizadas por una amplia discrecionalidad. El estudio de la práctica le lleva así a cuestionarse los planteamientos teóricos que antes enunciaba. Cuestiones como el carácter sectorial de la planificación económica que implica la desconexión de una hipotética función global de ordenación del territorio, las descomunales proporciones de ésta o la importancia e incluso primacía de las políticas sectoriales generada por un complejísimo sistema de distribución competencial, llevan ineludiblemente a tal conclusión.

Sin embargo, el Profesor LÓPEZ RAMÓN se niega a admitir la inviabilidad de la función de ordenación del territorio,

«atrofiada por su propio gigantismo». El fin público, la corrección de desequilibrios territoriales, existe y debe ser satisfecho. Los demás elementos de la concepción expuesta de la ordenación territorial son prescindibles siempre que ésta proporcione mecanismos eficaces que permitan alcanzar el objetivo reseñado. Una vez despojada de esos elementos, la ordenación del territorio queda concebida como una finalidad pública ínsita en todas las políticas sectoriales que habilita a las Comunidades Autónomas a orientar o dirigir éstas. En ese sentido, el fundamental instrumento de acción sería la «evaluación de impacto territorial», concebida a semejanza de un mecanismo ya establecido cual es la evaluación de impacto ambiental.

En suma, el libro del Profesor LÓPEZ RAMÓN constituye un magnífico instrumento tanto para quienes desean introducirse en el conocimiento de la función pública de ordenación del territorio como para los especialistas en la misma. Unos y otros se encontrarán ante un libro de fácil lectura, que sitúa el tema objeto de estudio en nuestro Estado de las Autonomías, aborda múltiples aspectos en relación con el mismo e incorpora sugerentes propuestas acerca de la evolución futura de la ordenación territorial.

Julio César TEJEDOR BIELSA

MOZOS TOUYA, Isabel de los: *Educación en libertad y concierto escolar*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1995, 685 págs.

1. La preocupación por la «cuestión educativa», polémica en nuestro país desde antiguo, se hizo particularmente sensible con ocasión del nacimiento de la Constitución. Baste recordar la compleja gestación del artículo 27 CE; los recursos de inconstitucionalidad a que se vieron sometidas las primeras leyes de desarrollo; o las divisiones doctrinales acerca de la inteligencia de aquel precepto. El paso del tiempo y no pocos

esfuerzos en el plano de la jurisprudencia y de la literatura jurídica han contribuido a sentar las bases para un mejor entendimiento del problema en clave jurídica y, sin duda, ya con una mayor perspectiva, a un análisis sereno y profundo de las libertades educativas, cuya extraordinaria trascendencia parece superfluo poner de relieve. En este contexto se inscribe la obra que recensiono y cuya *oportunidad y acierto bien merecen el elogio de la doctrina*, sin perjuicio, claro está, de que se puedan compartir o no todos los juicios que se vierten a lo largo de este amplio trabajo. Tal es, además, el reto al que se enfrentan las grandes empresas cuando han de surcar el sistema nervioso del Derecho público, abordando temas a veces estelares, otras más modestos, pero siempre complejos y poliédricos. Y más aún cuando atraviesan campos o se sostienen tesis que en ocasiones pueden ir contra corriente, lo que, cuando menos, por su valor y la posibilidad que brindan para un más hondo debate, se hacen acreedoras de la mejor atención (\*), y no sólo porque muestren la «cara oculta» o más desconocida de los problemas objeto de estudio.

Con todo, es probable que nos reste un largo trecho por recorrer en el camino de la verdadera tolerancia (sin *numerus clausus* o catálogo de valores a tolerar, aun cuando no estén de moda); por aprender que la Constitución, también en este punto y pese al inusitado grado de detalle que ofrece el artículo 27 CE si lo contrastamos con los preceptos reguladores de otros derechos constitucionales o con el Derecho comparado, permite un amplio espectro de posibilidades; por aceptar de verdad la libertad del otro (sea la de cátedra o la de libertad de enseñanza, entendida —como no puede ser de otro modo entre juristas que parten del Derecho positivo— como libertad de creación de centros docentes); por comprender que si se indaga cuál es el espacio propio de cada uno de

los derechos en juego, las eventuales colisiones entre libertades han de resultar por fuerza conciliables —mejor, perfectamente cohonestables—, sin olvidar, en suma, que el educando ocupa el centro del sistema educativo y de la constelación de derechos y libertades en la materia.

2. El libro de la Profesora de Valladolid Isabel DE LOS MOZOS TOUYA, que tiene su origen en su tesis doctoral, constituye un trabajo ambicioso, como se desprende ya por su objeto —libertades educativas y concierto escolar—, y se confirma desde el propio índice, pues de los conciertos se ocupa a partir del capítulo IV. La autora no esquiva el estudio de los derechos y libertades en materia educativa tanto en sede constitucional como en el plano de la legalidad ordinaria, al que dedica la primera parte del libro: el derecho a la educación y las libertades con las que, entendido en sentido amplio, guarda una estrecha relación; la libertad de enseñanza, y la libertad de cátedra; así como la naturaleza de la actividad educativa; de los valores y de los principios constitucionales y su proyección en el ámbito de la enseñanza, que sintetiza en el capítulo I con un título bien expresivo de su pensamiento («la educación como actividad social y esencialmente libre»).

Por lo demás, el afectuoso y sincero Prólogo del Profesor J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ y la introducción de la propia autora constituyen la mejor presentación acerca del contenido del libro, de las tesis y valores de los que parte la investigación.

3. Los capítulos II y III (sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza) ofrecen una visión integral y sistemática de las múltiples cuestiones que las libertades educativas encierran: el denominado derecho-deber de recibir la enseñanza básica; el derecho a la libre elección de centros educativos distintos de los públicos; y el derecho de los padres y tutores legales a que sus hijos o pupilos reciban la formación religiosa que esté de acuerdo con sus convicciones; la financiación pública de la educación; el derecho a no ser discrimi-

(\*) Este trabajo ya ha sido recensionado en la «Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger», núm. 1 (1996), págs. 316-318, por B. F. MACERA.

nado en el ejercicio del derecho y el problema de la lengua vernácula; la libertad de enseñanza como principio organizativo y como libertad pública; la libertad de cátedra; etc.

El análisis emprendido, valiente sin duda, entraña una notable dificultad y demuestra, desde luego, pericia y madurez. Es evidente que, al margen de las posiciones doctrinales que aquí puedan sustentarse, parece claro que, en el campo de los derechos fundamentales en materia educativa, se dan cita grandes cuestiones dogmáticas, que van desde la naturaleza de las libertades, su dimensión y límites, hasta los modos de resolución de los eventuales conflictos entre derechos (de mayor dificultad que la clásica colisión o «enfrentamiento» entre la libertad de expresión y el derecho a la información con el derecho a la intimidad, al honor y a la propia imagen).

Aunque no sea posible detenernos en tan sugerentes aspectos, baste destacar el acierto con que se enfocan el concepto de servicio público en sentido estricto (en el capítulo I); el denominado pluralismo externo (págs. 55-58); o la doble dimensión de la libertad de enseñanza (págs. 53-55), por más que pueda debatirse sobre el ámbito material y la ubicación sistemática de las libertades educativas, la vertiente objetiva y subjetiva, temas que, en buena medida, exceden del objeto propio del presente trabajo. Podría afirmarse que el derecho constitucional a la educación, por sí mismo, comprende, en primer término, la facultad de acceder y permanecer en el sistema educativo, tal y como haya sido diseñado por el legislador (al fin y al cabo, es un derecho de configuración legal). Ahora bien, algunos de los elementos de ese sistema educativo han sido definidos, en sus líneas básicas, por el mismo artículo 27 CE, sin perjuicio de su clara y primaria configuración como derechos subjetivos (v. gr., art. 27.3 y 6 CE). Así, una de las vías por las que accede y circula el educando es la enseñanza en cada caso definida como obligatoria, lo que remite al artículo 27.4 CE y la legislación de desarrollo. Desde esa perspectiva, es bien cierto, como resalta la autora siguiendo también en este punto al Profesor J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ,

que el derecho fundamental a la educación comprende la facultad de acceder y elegir libremente los centros educativos, sean públicos o privados, que formen parte en cada caso de tal sistema, cuya libre concurrencia, por virtud del propio artículo 27.6 CE, está garantizada. Cuestión distinta, y así lo advierte la autora, es que pueda eventualmente producirse una desigualdad de trato en la ley o en su aplicación (así, en punto a la financiación de los centros). Pero un tal supuesto remitiría primariamente —a nuestro juicio— al artículo 14 CE —con su limitado alcance, según se desprende de la jurisprudencia constitucional—, y no al artículo 27 CE. En este punto, acaso hubieran sido posibles otros enfoques para distinguir entre el contenido constitucional indisponible y la libre esfera de configuración que al legislador le corresponde, atenta, por lo demás, a la naturaleza del artículo 27.9 CE.

Aunque sean muchas las cuestiones que se suscitan en estos capítulos, de las que, obviamente, se puede discrepar bien en la argumentación o en el resultado en el que se desemboca (así, por ejemplo, comparto la interpretación de la libertad de enseñanza en cuanto a su inteligencia como creación de centros docentes; no, en cambio, la fundamentación de los límites de la libertad de cátedra), el trabajo constituye en conjunto un todo armónico y coherente. Tal es una virtud indudable de esta obra, demostrativa de rigor, profundidad y amplitud de ideas. En realidad, toda posición que se suscriba, con ánimo de coherencia, ha de ser omnicomprendensiva: la teoría de los derechos fundamentales, su eficacia normativa y su interpretación; el contexto normativo del precepto considerado; el alcance del contenido esencial y la teoría de los límites de los derechos; la noción de educación... Y ello es lo que se formula en este estudio, una teoría general de las libertades educativas.

En esta primera parte, en fin, la autora lleva a cabo un notable esfuerzo por conciliar y armonizar los diversos bienes y derechos que la Constitución garantiza; por determinar, en definitiva, cuál es el ámbito material —o presupuesto de hecho, si se quiere, o el espa-

cio propio— del derecho a la educación, la libertad de enseñanza, la libertad de expresión y la libertad de cátedra; así como de los sujetos protagonistas de la actividad educativa. Esta es una clara cualidad del libro que recensiono que, sin embargo, nos revela a un tiempo sus límites intrínsecos: la imposibilidad de ahondar en cada uno de los profundos problemas que se presentan, si no es para enmarcar el objeto final del análisis, cual es el concierto educativo. Resulta en todo caso una lectura provechosa y formativa, que incita a la reflexión; también porque deja apuntados algunos extremos que no es frecuente encontrar en la literatura jurídica convencional que se ha ocupado del tema.

4. Ya en la segunda parte del libro sostiene Isabel DE LOS MOZOS con abundancia de argumentos la naturaleza contractual del concierto, cuyo fin, afirma, reside en instrumentar la gratuidad de la enseñanza obligatoria y, en otros casos, una ayuda pública que haga efectivo el derecho a la educación (págs. 304 y ss.). En razón de su finalidad es caracterizado como contrato administrativo especial de financiación en favor de tercero; análogo, por lo demás, al contrato comunitario de servicio público surgido en el sector del transporte. De este modo, singulariza el concierto escolar como una especie de lo que en el ordenamiento comunitario del transporte se denomina contrato de servicio público, para financiar con fondos públicos el derecho-deber a recibir la enseñanza obligatoria, lo que le permite deslindarlo no sólo de las ayudas y de la acción concertada, sino también del contrato de gestión de servicio público, puesto que, en virtud del artículo 27.6 CE, no puede entenderse que la actividad educativa haya sido publicada. Examina, asimismo, de forma exhaustiva la interesante temática del derecho al contrato de concierto y su régimen de celebración; los efectos del contrato, su formalización; la ejecución y el análisis de los derechos y obligaciones de las partes; así como su régimen de modificación, renovación y extinción, a los que se dedica por extenso en los últimos capítulos del libro.

5. Finalmente, debe subrayarse la exposición clara, la estructura lógica y fluida en que se articula el pensamiento que subyace a este denso trabajo, en el que, ciertamente, se echa en ocasiones en falta un mayor desarrollo de la propia opinión de la autora en ciertos puntos que, sin duda alguna, posee o, al menos, una mayor explicitud argumental respecto de alguna conclusión alcanzada. Enmarcar o situar el punto de partida de la intervención pública en el ámbito educativo —y, más en concreto, el concierto escolar con centros privados— en el cimiento de los derechos fundamentales que se reconocen en los artículos 20 y 27 CE constituye, indudablemente, un singular acierto metodológico y dogmático, pues sólo si se extraen todos los efectos que estos derechos fundamentales —en su vertiente objetiva, subjetiva e incluso procedimental— son capaces de desplegar es posible hallar el delicado equilibrio integrador de las tensiones que se puedan suscitar en este relevante sector.

Javier BARNES

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, y LOBATO GÓMEZ, Miguel: *La constitución y gestión de los patrimonios municipales del suelo*, Marcial Pons, Madrid, 1996, 145 págs.

I

Los patrimonios municipales del suelo constituyen en la actualidad un elemento clave en el proceso de abaratamiento del precio de la vivienda y en el intento de poner fin a las actividades especulativas sobre el suelo. La monografía que ahora comentamos tiene por objeto la regulación jurídica y la realidad que presentan los patrimonios municipales del suelo, teniendo en cuenta una doble perspectiva: por un lado, la del Derecho administrativo; por otro, la del Derecho privado. De este modo, sus autores, los Profesores Tomás QUINTANA y Miguel LOBATO, nos ofrecen una visión

omnicomprensiva de la problemática legal, social y económica que presentan los patrimonios municipales del suelo, tras la reforma del Derecho urbanístico llevada a cabo en 1990 y plasmada en el texto refundido de 1992. La complejidad que va unida siempre a las cuestiones del Derecho urbanístico ha sido salvada, sin ninguna dificultad, por los autores, quienes revelan, a través de una exposición clara e inteligentemente estructurada, un profundo y meditado conocimiento de la materia, tanto desde el punto de vista teórico como desde la problemática práctica a que da lugar la constitución y gestión de los patrimonios municipales del suelo.

En cuanto al orden expositivo, la obra se estructura en tres capítulos; el primero de ellos, dedicado a la regulación legal de los patrimonios municipales del suelo, nos introduce en la materia mediante un análisis de los aspectos básicos de la misma; el segundo y el tercero abordan dos cuestiones concretas de máxima importancia: la regulación urbanística del derecho de superficie y los derechos de tanteo y retracto, respectivamente. Trataremos de apuntar alguna nota sobre el contenido de cada uno de ellos.

## II

En el primer capítulo, obra del Profesor QUINTANA, tras analizar los antecedentes de la regulación actual de los patrimonios municipales del suelo, se examinan y valoran las novedades introducidas por la Ley 8/1990, de 25 de julio, recogidas posteriormente en el texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Respecto a la constitución de los patrimonios municipales del suelo son analizadas dos cuestiones: por un lado, la constitución de los patrimonios vinculada a la existencia de planeamiento general; por otro, la necesidad de que medie acuerdo municipal para la constitución de los patrimonios. El siguiente aspecto que es objeto de estudio son los distintos bienes que integran los patrimonios municipales del suelo. El Profesor QUINTANA lleva a cabo una minucio-

sa valoración de las distintas categorías de bienes que integran los patrimonios municipales del suelo (aquellos calificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano y urbanizable, los procedentes de cesiones urbanísticas, de expropiaciones, del ejercicio del derecho de tanteo y retracto...), resaltando los aspectos más problemáticos de su regulación jurídica y la importancia que encierra cada una de estas categorías en la formación de dichos patrimonios.

Otro aspecto del que se hace mención es la naturaleza jurídica que revisten los bienes integrantes de los patrimonios municipales del suelo y el distinto régimen legal que presentan, respecto al resto de bienes municipales, justificado por su aplicación a unos fines determinados, lo que ha llevado a considerar el patrimonio municipal del suelo como un patrimonio separado del resto del patrimonio municipal, con todas las consecuencias que ello conlleva. En cuanto a los destinos de los terrenos integrantes del patrimonio municipal del suelo, se valora la problemática que encierra la conjugación de las dos finalidades establecidas en la normativa vigente, una, con carácter genérico, la de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento, y otra, de carácter específico, la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento. La sujeción de los patrimonios municipales del suelo a dichas finalidades tiene como objetivo último evitar las posibles operaciones especulativas que puedan llevar a cabo los ayuntamientos. Los últimos aspectos que se analizan dentro de la regulación contenida en el texto refundido de 1992 son las distintas formas de gestión y los distintos supuestos de cesión de los terrenos integrantes del patrimonio municipal del suelo. Para terminar esta primera parte se hace referencia a la legislación dictada por las CC.AA. en materia de patrimonios municipales del suelo, si bien todo el estudio realizado se hace atendiendo a la distribución competencial entre el Estado y las CC.AA. en la materia y te-

niendo en cuenta el carácter básico o supletorio de las disposiciones estudiadas.

### III

El segundo capítulo, al igual que el tercero, han sido elaborados por el Profesor LOBATO. El primero de ellos analiza la regulación urbanística del derecho de superficie, destacando su importancia como instrumento para contribuir a la conservación e incremento de los patrimonios municipales del suelo y a la realización de la política urbanística. La regulación que del derecho de superficie introduce el texto refundido de 1992 aporta numerosas novedades respecto a la regulación anterior, entre las que destaca la limitación del derecho de superficie constituido por las entidades locales y demás personas públicas a la construcción de viviendas de protección pública u otros usos sociales. La importancia del derecho de superficie viene dada por el cumplimiento de una serie de objetivos de política urbanística destinados a poner freno a las especulaciones sobre el suelo que se vienen produciendo (fomento de la construcción, contención de los precios del suelo edificable, ayuda para facilitar las operaciones urbanas, instrumento para conservar en manos públicas el suelo y para aumentar el número de viviendas de protección pública). El autor analiza de forma minuciosa los elementos personales, reales y formales presentes en la constitución de esta modalidad urbanística, deteniéndose a continuación en el contenido del derecho, para terminar con el estudio de las causas y los efectos de su extinción.

El capítulo tercero se dedica al examen de los derechos de tanteo y retracto en el ámbito urbanístico, introducidos con carácter general en nuestro ordenamiento por la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico. Estos derechos de adquisición preferente se configuran como nuevos instrumentos para incrementar los patrimonios municipales del suelo, controlar el mercado inmobiliario y contribuir al cumplimiento de los fines del planeamiento.

Su utilización dentro del Derecho administrativo, sin embargo, no es nueva y estos derechos han estado presentes en la legislación sobre patrimonio histórico-artístico, sobre espacios naturales o en la legislación de costas.

Por otro lado, son objeto de estudio los presupuestos de ejercicio de estos derechos, la problemática que encierra la delimitación de las áreas en las que se concede a la Administración la posibilidad de actuar, en cuanto a la competencia para llevarla a cabo, el contenido del acto, el procedimiento y los efectos de dicha delimitación; finalmente, se examina la regulación, el alcance y las peculiaridades tanto del derecho de tanteo como del de retracto.

### IV

Estas líneas sólo tenían como fin resaltar algunos aspectos del contenido de esta monografía, por lo que ahora sólo queda felicitar a sus autores por la valiosa aportación que supone la misma para esta materia en particular y para el Derecho urbanístico en general, a la vez que reiterar el papel fundamental que están llamados a jugar los patrimonios municipales del suelo para el control del precio de la vivienda y de las actividades especulativas sobre el suelo, y destacar la indudable utilidad de *La constitución y gestión de los patrimonios municipales del suelo* para los operadores jurídicos en el mundo del urbanismo.

Miriam CUETO PÉREZ  
Universidad de Oviedo

SERMET, Laurent: *Convention européenne des droits de l'homme et contentieux administratif français*, Economica, París, 1996, 450 págs.

### I

El libro objeto de esta recensión constituye la publicación, previas las pertinentes adaptaciones, de la tesis doctoral

(defendida en la Universidad de Aix-Marseille III en 1994) del autor, hoy Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Políticas de la Isla de la Reunión. Como tesis recibió ya diversos premios y ha sido repetidamente citada por autores consagrados, lo cual es buena muestra de su oportunidad e importancia y, a la vez, provoca la ansiedad de la espera para poder acceder al trabajo ya publicado.

Basta una simple mirada a las revistas especializadas francesas de los últimos años para comprobar cómo los estudios dedicados a la incidencia de la Convención Europea de Derechos del Hombre sobre el Derecho Administrativo francés han ido en aumento. Incidencia que constituye, según el autor del Prólogo, L. DUBOIS, siguiendo a R. DRAGO, «uno de los aspectos de la crisis de la justicia administrativa», crisis que incide también en España, como lo manifiestan las numerosas obras dedicadas por nuestra mejor doctrina a la reforma del contencioso-administrativo en el último decenio.

Pero es en Francia donde se centra la obra del Profesor SERMET. En estos momentos, como señala J. F. FLAUSS, uno de los grandes especialistas en la materia, la fuerza impulsora del contencioso francés viene de Europa, de la Jurisprudencia de los Tribunales de Luxemburgo y de Estrasburgo. El proceso de unidad europea, al que coadyuvan tanto la Comunidad como el Consejo de Europa, conduce a una progresiva limitación no sólo de las competencias estatales sobre diversas materias, sino también de la autonomía procedimental de los Estados en la regulación de los procesos judiciales; así, el Derecho Administrativo francés, que ha inspirado en gran medida el Derecho comunitario, se nutre ahora de la Jurisprudencia foránea. Con este marco, la obra de SERMET consigue mostrar la influencia actual y potencial del Convenio sobre el proceso contencioso-administrativo francés.

No es planteable, en España, un trabajo similar, por el amplio reconocimiento que tanto la Constitución como el Tribunal Constitucional hacen de los derechos fundamentales, respecto de los cuales la Convención constituye una

norma mínima. Además, la configuración del contencioso-administrativo español supera técnicamente al homónimo francés en numerosos aspectos (aunque en otros, como la ejecución de sentencias, hay que lamentar la pasividad del legislador español, a diferencia de nuestros vecinos, últimamente a través de la Ley de 8 de febrero de 1995).

Sin embargo, la situación en Francia constituye un punto de referencia del influjo potencial de la Convención en nuestro Derecho Administrativo.

## II

El libro se articula en torno a las garantías del procedimiento, configuradas como derechos de los ciudadanos ante el poder público judicial, administrativo o legislativo. Se podría resumir como un haz de derechos cuyo nexo de unión es la tutela judicial efectiva (siempre, desde la perspectiva de la Convención europea de derechos humanos).

El reconocimiento de estos derechos por el contencioso-administrativo francés se analiza en dos partes: la primera relativa al «derecho a un tribunal» —derecho a un recurso, derecho a una decisión judicial— y la segunda que estudia el «derecho a un proceso justo».

El derecho a un recurso jurisdiccional tiene en Francia carácter constitucional, tal y como reconoce el *Conseil constitutionnel*, y viene configurado como una consecuencia (la otra cara de la moneda) del principio de legalidad: garantía indispensable de éste.

Desde un punto de vista subjetivo, el contencioso francés se abre, como el español, mediante el reconocimiento del interés legitimador del actor. A través del estudio comparado de la jurisprudencia francesa y europea, SERMET concluye que, «en el plano de los principios, la Convención y el contencioso francés están inspirados por la misma idea: el interés legítimo condiciona la admisibilidad del recurso. Sin embargo, en lo que respecta a la aplicación, el acceso al tribunal se garantiza en términos más amplios por el contencioso, pues la jurisprudencia europea interpreta restrictivamente, tanto el derecho de recurso de

*personas jurídicas, como el carácter de interés legítimo de los intereses colectivos*» (pág. 48). Por ello, no conviene tampoco exagerar la influencia de la Convención.

En cuanto al objeto, plantea un serio problema la posibilidad de inaplicación del artículo 6 CEDH al contencioso. Efectivamente, este artículo señala: «(...) un tribunal... decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella...». Se trata, por tanto, de conflictos «civiles» o bien «penales». Una interpretación literal imposibilitaría de todo punto la tutela de los derechos del administrado en el proceso contencioso; sin embargo, el Tribunal no ha delimitado en abstracto estas materias y, caso por caso, ha venido admitiendo el carácter civil o penal de conflictos que, desde el punto de vista interno, corresponden al Derecho público. Sintetizando la doctrina del Tribunal, se pueden configurar como derechos civiles los derechos individuales, aunque, por razones de utilidad pública o de interés general, su ejercicio se someta a control público (concesión de licencias o autorizaciones, etc.); se consideran como «materia penal» algunas sanciones administrativas —incluidas las disciplinarias—, según un triple criterio: naturaleza de la infracción, naturaleza de la sanción y grado de ésta. Queda, pues, meridianamente clara la aplicabilidad de las garantías procedimentales del Convenio al contencioso-administrativo.

Uno de los problemas más graves en estas relaciones Convenio europeo-contencioso francés es el referido a los supuestos de inadmisión del recurso por la jurisprudencia administrativa: principalmente, las llamadas «medidas de orden interior» (que vienen a incidir, en buena medida, en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción: medidas disciplinarias, órdenes de servicio, medidas dirigidas a usuarios o contratistas de la Administración) y los «actos de gobierno» (a los que se pueden asimilar, en cierto sentido, los «actos políticos» en el derecho español: relaciones entre poderes, relaciones internacionales), actuaciones todas ellas exceptuadas de con-

trol judicial en el vecino país, por motivos de oportunidad.

Pues bien, SERMET, siguiendo a la mejor doctrina, entiende que, como consecuencia de la Convención (arts. 13 y 6), deben reducirse las medidas de orden interior exentas de control judicial, aunque los jueces administrativos no vengan aceptando esta interpretación. Con respecto a los «actos de gobierno», el *Conseil d'Etat* interpreta restrictivamente la exención de control (a través de la aplicación de la teoría de los actos separables), aunque admite la imposibilidad de control de legalidad sobre el fondo. Según el autor, aunque faltan datos para reconocer una línea jurisprudencial clara del Tribunal de Estrasburgo, «el espíritu de la Convención» llevaría a admitir el control de legalidad de estos actos; sin embargo, la letra de la jurisprudencia manifiesta el *realismo del juez* y los límites de la interpretación jurisprudencial. Y sugiere, sorprendentemente, desde una perspectiva pragmática, la posibilidad (contraria al propio «espíritu de la Convención», tal y como lo deducía el propio SERMET) de que la Convención admita, implícitamente, la existencia de algunos sectores de «injusticiabilidad», entre ellos los actos de gobierno (pág. 101). Un planteamiento que, a mi modo de ver, puede ser peligroso y reductor de las potenciales garantías del Convenio.

A continuación, se desarrolla la incidencia de la Convención en lo que se refiere al derecho a un recurso jurisdiccional «efectivo»: plazos del recurso, ayudas para el acceso al juez y suspensión de la ejecución de la decisión recurrida. Para SERMET, a pesar del silencio de la Convención, la suspensión está en la línea del derecho a un recurso efectivo. El propio *Conseil Constitutionnel* francés ha calificado el derecho a la suspensión del acto como «una garantía esencial de los derechos de la defensa» para el caso de *decisiones individuales de una especial gravedad* (Decisión de 23 de enero de 1987). La incidencia de la Convención en el derecho a la suspensión de la ejecución es, en gran medida, todavía virtual: sólo el desarrollo futuro de la jurisprudencia europea podría confirmar este planteamiento (pág. 156), a la luz

de la doctrina de la sentencia *Cruz Varas c. Suecia*, criticada por el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA por el talante restrictivo respecto de la adopción de medidas cautelares.

El derecho a una decisión jurisdiccional efectiva se puede deducir, sin mayores problemas, del mismo art. 6 de la Convención, como hace el propio autor, e implicaría el control judicial total de la legalidad de la decisión adoptada. Ahora bien, ¿cuál es el alcance de este control? Siguiendo a MELCHIOR, SERMET parece entender que del artículo 6 de la Convención podría deducirse que, en el caso de potestades discrecionales, el juez no puede sustituir a la Administración, mientras que sí puede decidir en lugar de ésta cuando se trata de competencias regladas. Esta opinión debe configurarse, sin embargo, como un límite mínimo (no máximo) de los poderes del juez asegurado por la Convención, en pro de las garantías de los administrados.

También como un corolario de este derecho a la decisión jurisdiccional efectiva se propone el derecho a la ejecución de la decisión jurisdiccional. También en Francia, es la propia Administración la que ejecuta las decisiones judiciales condenatorias; sin embargo, en ocasiones demora la ejecución, o se niega a extraer todas las consecuencias de una determinada decisión judicial.

Frente a ello, la entrada en vigor de la Ley de 8 de febrero de 1995 puede poner fin a la actitud de inejecución de sentencias, como espera el propio SERMET [y como augura, entre nosotros, T. R. FERNÁNDEZ, *Una revolución de terciopelo que pone fin a un anacronismo (La Ley de 8 de febrero de 1995 y las nuevas reformas del contencioso francés)*, «REDA», núm. 91 (1996)]. Aunque el Convenio no alude directamente a la efectividad de las sentencias, se puede deducir esta garantía en algunas materias específicas (arts. 5.4 y 8) y, últimamente, con carácter general, del propio artículo 6: como señala el propio Tribunal (*Van de Hurk c. Pays-Bas*, 19 de abril de 1994), «el poder de emitir una decisión obligatoria inmodificable por una autoridad no judicial es inherente a la noción misma de tribunal, como confirman los términos

“que decidirá”. Puede también considerarse como un elemento de la *independencia* exigida por el artículo 6.1».

Finalmente, el autor dedica un capítulo al derecho a un plazo razonable del procedimiento. Este derecho, considerado como el tercer elemento del derecho a un proceso «justo», constituye el fundamento de numerosos recursos ante el Tribunal de Estrasburgo, habida cuenta de que una solución de un litigio excesivamente tardía puede perder todo interés para el ciudadano: la justicia no sería ya «justa».

El propio Tribunal ha desarrollado criterios que permiten calibrar el carácter razonable del plazo, aunque el juez administrativo no los ha asumido formalmente todavía.

### III

Según SERMET, es perceptible hoy en día una mayor intervención del juez a través de las funciones de represión (que exige la condena de la norma interna para adecuarla a la Convención) y de incitación (que permite, simplemente, una reflexión sobre ésta), de forma que, a la larga, se irá extendiendo la incidencia de la función «confirmativa», en la que la Convención se comporta como una norma convencional «de mínimos». Ahora bien, esta nueva perspectiva podría implicar la decadencia de la Convención, por tratarse de una norma plenamente asumida por los Estados.

El libro termina con algunas reflexiones sobre el alcance potencial de la Convención. Algunas, que entran en colisión con la estructura tradicional del contencioso: la pretensión de que la Convención incida, en el futuro, en la configuración desequilibrada del contencioso, difícilmente compatible con las exigencias del artículo 6. Otras no podemos dejar de suscribirlas: «El aumento de las garantías procesales del administrado no significa ausencia de poder de la acción administrativa, sino que constituye una prueba de su eficacia»; ése es el *quid*: el entendimiento de que el control judicial no es sino consecuencia del principio de legalidad.

De la lectura del libro se deduce que

el Convenio europeo esconde una gran potencialidad para la reforma del proceso contencioso-administrativo. Y el motivo del incremento de garantías procedimentales no es otro que la protección de los derechos del administrado... Un control judicial más extenso e incisivo sobre la actividad administrativa facilita que ésta se adecúe mejor a sus fines legitimadores: el servicio a los intereses generales. Frente a aquellos partidarios de reducir la importancia del control judicial de la Administración (alegando para ello que el conflicto es una situación «patológica» y, por ello, no normal), la Convención de los Derechos del Hombre insiste cada vez más en la necesidad de sujetar judicialmente a la Administración, como vía de reforma del contencioso (y, en definitiva, entendemos, del propio Derecho Administrativo).

En España, la propia Constitución abre la puerta en su artículo 10.2, y sin posibilidad de interpretaciones contrarias, a la aplicabilidad del Convenio; hay sectores del ordenamiento administrativo español —actos de gobierno, legitimación, suspensión de los actos administrativos, ejecución de sentencias, etc.— en los que la incidencia del Convenio puede ser mayor; tanto el legislador de la futura Ley del Proceso Contencioso-Administrativo, así como los Tribunales de este orden jurisdiccional, deberán tener en cuenta la doctrina emanada del Tribunal de Estrasburgo sobre estas materias en desarrollo del Convenio.

Iñigo SANZ RUBIALES  
Universidad de Valladolid

SOSA WAGNER, Francisco: *El contrato público de suministro*, Civitas, Madrid, 1996, 187 págs.

A nadie se le oculta la avalancha de publicaciones doctrinales referentes a la contratación administrativa habida a raíz de la aprobación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas. La mayor parte

de estas obras, que lucen ya hoy en los privilegiados vanos de nuestras bibliotecas jurídicas, han abordado desde una perspectiva ambiciosa este capital sector del Derecho público, tocando, la mayoría de las veces, prácticamente todos los aspectos del mismo. Un enfoque general del tema que, por otra parte, se me antoja absolutamente necesario y útil, en orden precisamente a conseguir una visión integral y conjunta de la actividad contractual de las Administraciones públicas. Pero junto a estas construcciones doctrinales, como digo revisoras de todo el cuerpo jurídico en la materia, también se hacían precisos trabajos monográficos que se detuviesen en análisis exhaustivos de algunas de las partes del mismo. Es entre estos segundos, precisamente, entre los que se encuentra el nuevo manual jurídico del Profesor Francisco SOSA WAGNER, Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de León, relativo al estudio del contrato público de suministro en el Derecho español.

De este libro se infiere con una claridad meridiana cómo el ordenamiento jurídico no se reduce a un elenco de disposiciones normativas, más o menos congruentes entre sí, sino que se trata de algo mucho más complejo y diverso. En concreto, y por lo que se refiere al objeto de su estudio, el actual diseño jurídico del contrato público de suministro no ha sido un resultado exclusivo de los seis capítulos que integran el título III del libro II de la Ley 13/1995 (puestos en relación con el libro I, relativo a la totalidad de los contratos celebrados por la Administración), del Reglamento de desarrollo parcial de la misma de 1 de marzo de 1996, o de los preceptos todavía vigentes del Reglamento General de Contratación del Estado de 25 de noviembre de 1975 (disposición derogatoria única de la Ley 13/1995) —a los que debe unirse la posible normativa autonómica de desarrollo, así como la regulación civil y mercantil de dicho contrato—; sin duda alguna, en esta labor también han resultado decisivos, tal como se ha encargado de evidenciar el autor, los pronunciamientos jurisprudenciales, ya internos, ya comunitarios, habidos al respecto, la propia doctrina tejida en este punto por el Consejo de Estado y

la Junta Consultiva de Contratación, sin olvidar las reflexiones doctrinales aportadas en la materia. Es precisamente el organizado e inteligente manejo de todos estos datos uno de los más significativos aspectos de la obra recensionada.

Pero la exhaustividad de la que hace gala Francisco Sosa en el estudio de este típico contrato administrativo (quizá el más frecuentemente utilizado por las Administraciones públicas) no es predicable únicamente en relación a los numerosos datos e informaciones ofertados al lector, sino también respecto a lo que es el propio objeto de análisis en la obra. En ella, en efecto, aparecen acotados y resueltos todos los posibles aspectos y problemas jurídicos que las diferentes modalidades contractuales de suministro pueden llegar a suscitar. Desde un concienzudo recorrido por las diversas fases de la contratación (preparación, adjudicación, formalización, ejecución y extinción), pasando por las esenciales cuestiones del origen histórico del contrato, su conceptualización y clasificación o los propios sujetos protagonistas del mismo, hasta el específico planteamiento de los problemas de la invalidez, cesión y subcontratación, todos son objeto de específicos capítulos debidamente desmenuzados y trabajados por el autor.

Pero, junto a este carácter exhaustivo, también la claridad en la exposición y, por ende, su amena lectura se erigen, a mi juicio, como unos de los mayores aciertos de este libro. Dos aspectos, exhaustividad y claridad, no siempre fácilmente conciliables, de los que, sin embargo, se logra una perfecta simbiosis en la obra comentada; lo que, por otra parte, no resulta extraño atendiendo precisamente a quién es el autor de la misma. Un autor cuya prosa no sólo le revela como un eminente jurista del Derecho público, por lo que se refiere a su contenido, sino también como un óptimo escritor, en atención a su forma.

El momento en que aparece esta publicación, por otro lado, no puede ser valorado sino como el más oportuno. El hecho de la reciente aprobación de la Ley 13/1995 y su Reglamento de desarrollo —los cuales trajeron causa a su vez, como es sabido, de la transforma-

ción operada en el Estado a raíz de la Constitución vigente, y, en concreto, del nuevo modelo territorial de su título VIII, y de la normativa comunitaria en esta materia pendiente de traspaso a nuestro ordenamiento—, unido al ensordecedor eco social que han tenido no lejanas actitudes fraudulentas con motivo de la contratación pública, o el propio transcurso de prácticamente veinte años desde el último trabajo monográfico relativo al suministro (José Luis RIVERO, *El contrato administrativo de suministro*, Sevilla, 1976), avalan, sin lugar a dudas, la anterior aseveración.

Otro aspecto que no puede pasarse por alto es el manejo de los datos históricos relativos al tema en estudio, en una clara actitud de no renunciar a la experiencia del pasado. El capítulo primero, dedicado a la génesis durante el período decimonónico de este contrato, es claramente revelador en este sentido. El cuerpo jurídico vigente en esta materia aparece así en la obra revestido por el viejo ropaje de la historia; con cuya cita, precisamente por hacerse también en él visibles las indelebles manchas de la corrupción, se pretende disimular la desnudez que en otro caso harían inevitable algunos de los clamorosos comportamientos de estos últimos años. La ilegalidad en la contratación administrativa, por tanto, no es de hoy, lo que es lo mismo que dejar al descubierto la débil condición humana que, como ocurre con tantas otras cosas, parece situarse por encima del tiempo y del espacio.

Es por todo ello por lo que este manual jurídico del Profesor Francisco Sosa se hace absolutamente necesario para cualquier estudioso o profesional que desee o se encuentre en la necesidad de conocer en profundidad este específico contrato público, el cual, por cierto, lejos de suponer una única modalidad contractual, es susceptible de adoptar en el tráfico jurídico-administrativo diversas y variadas manifestaciones. Estamos en presencia, en fin, de un brillante trabajo doctrinal que, estoy seguro, marcará un indiscutible referente dentro de nuestra bibliografía jurídica.

Luis Angel BALLESTEROS MOFFA  
Universidad de León

VV.AA.: *Riformare la Pubblica Amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Ed. Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995, 417 págs.

I. Este libro es el resultado de la colaboración entre diez estudiosos de la Administración Pública (en su mayor parte juristas), de cuatro nacionalidades diferentes. En particular, siete de estos autores analizan las reformas administrativas acometidas en Italia en el bienio 1992-1994, es decir, durante la undécima legislatura republicana. El resto nos ofrece una visión de la modernización de la Administración en España, Gran Bretaña y Estados Unidos. En ningún momento se justifica en el libro por qué se describe lo sucedido precisamente en esos tres países para complementar el argumento principal, el caso italiano. Sin embargo, al final de la lectura, es fácil deducir que los cuatro Estados han protagonizado, en los últimos años, un proceso de reforma de su Administración Pública de extraordinaria magnitud. Tan es así que se nos habla de *reinención* de la Administración italiana (pág. 20), de *revolución permanente* del aparato administrativo inglés (pág. 315), de *radical transformación* en el caso español (pág. 354) o de *división estructural en el seno del gobierno americano* (pág. 389).

II. Tomando ese nexo de unión como punto de partida, se pueden agrupar sistemáticamente las colaboraciones contenidas en el libro en cuatro partes, en función del país al que se refieren. La primera y más nutrida es la de los estudios relativos a la Administración italiana. Tres de ellos nos ofrecen una visión global de las reformas que ha experimentado. Corresponden a los Profesores Bruno DENTE, Chiara LACAVALA, Giancarlo VECCHI y Sabino CASSESE. Para este último, que ocupó la cartera del Ministerio de la Función Pública durante el segundo de los Ejecutivos que se sucedieron en ese período, el gobierno de Ciampi, *no se puede analizar la actividad de un gobierno tomando sólo en consideración lo que ha hecho, sin considerar las dificultades que ha encontrado, lo que ha tratado de no hacer, lo que ha impedido*

*que otros hiciesen y, en fin, lo que no ha podido hacer* (pág. 139).

Si tomamos ese esquema para vertebrar su colaboración y las de los otros tres autores, lo que hicieron los gobiernos de Amato y de Ciampi, puede sintetizarse en cinco direcciones (1). La primera era la de dar mayor soberanía a los administrados, para lo cual se aprobaron una Carta de los servicios públicos, un Código de estilo y unos proyectos piloto destinados a mejorar la productividad y la eficiencia de las oficinas públicas. A propósito de la *Carta dei servizi pubblici*, C. LACAVALA y G. VECCHI afirman que no tiene naturaleza preceptiva y que se limita a *dirigir y orientar la actividad de las Administraciones públicas que prestan servicios públicos a comportamientos y finalidades comunes* (pág. 213). Afirmación discutible, o cuanto menos matizable, desde la perspectiva del poder de dirección con el que fue dictada la Carta (2). Además, ésta obliga a los entes prestadores de servicios a constituir una oficina interna de control y a regular un procedimiento de reclamación que pueda iniciar el usuario. Respecto al *Codice di stile*, si bien obedece al deseo de propiciar el uso de un lenguaje administrativo claro y comprensible, resta esperar que se sigan sus recomendaciones en los textos dirigidos a los administrados.

(1) Exactamente el doble, es decir, diez, fueron las propuestas que formularon una muestra significativa de profesores, expertos y funcionarios en el libro, coordinado por S. CASSESE y L. TORCHIA, *Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni*, Dipartimento per la Funzione Pubblica, Roma, 1993, págs. 9 y 10. Era el decálogo con el que pretendían contribuir al proceso de reformas que se estaba llevando a cabo.

(2) Cfr. T. CANO CAMPOS, *La Directiva del Presidente del Consejo de Ministros italiano de 27 de enero de 1994 sobre la prestación de los servicios públicos*, en el núm. 139 de esta REVISTA, 1996, págs. 475 y 476. Para el autor, la Carta obliga en cuanto a los objetivos a alcanzar hasta el punto de permitir la exigencia de responsabilidades políticas por su incumplimiento. La naturaleza no preceptiva se reduciría, a su juicio, a los medios dispuestos para la consecución de aquellos objetivos.

La segunda de las direcciones de reforma del bienio 1992-94 puede resumirse en el intento de hacer menos pesadas y confusas las unidades administrativas. Para ello, se suprimieron, modernizaron o redujeron estructuras públicas y se confirió mayor autonomía a los entes locales. Algunos datos, extraídos del capítulo redactado por C. LACAVA y G. VECCHI, pueden resultar más que esclarecedores. Al final de la undécima legislatura, se habían suprimido seis ministerios, once comités interministeriales y cuatro entes públicos, y se habían reordenado seis ministerios, ocho agencias y dos de las llamadas Administraciones independientes. Además, se habían privatizado otros organismos a través de la fórmula de la sociedad por acciones (págs. 165 y ss.) (3). Lo más importante es que las reformas organizativas han producido resultados visibles para los ciudadanos. Así, se ha comprobado la reducción media de los plazos de algunos procedimientos administrativos en un 50 por 100, *con un ahorro global de más de 100 mil días o, si se quiere, de cerca de catorce años* (pág. 244).

La tercera dirección que puede identificar las reformas administrativas acontecidas en Italia es la de reducir los costes públicos, finalidad muy ligada a la anterior. Efectivamente, si la supresión o la privatización de entes públicos alivia el coste global de las Administraciones, ese mismo efecto se pretendió con la determinación de nuevos precios y tarifas para los bienes y servicios públicos o con la concesión de autonomía financiera a todos los centros docentes (incluidas las Universidades). Igualmente, se intervino sobre la disciplina de los contratos de la Administración a fin, según el Profesor D. SORACE, de formar *una cultura según la cual los costes sean un dato fundamental a considerar con precisión antes de tomar cualquier decisión* (pág. 65).

(3) Una visión de conjunto de este proceso de transformación de entes de derecho público en sociedades por acciones ofrece E. GARCÍA LLOVET, *Procesos de privatización del sector público en Italia*, en el núm. 138 de esta REVISTA, 1995, en especial págs. 425-433.

En cuarto y quinto lugar, objetivos de los cambios proyectados sobre la Administración italiana han sido hacer más neutral la acción administrativa y acercar los poderes públicos a Europa. A esos fines responden, respectivamente, el *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, que debe ser entregado al empleado cuando accede a la función pública, y la regulación del acceso de los ciudadanos de otros países europeos a los órganos públicos de Italia.

III. Si se sigue el método de valoración defendido por CASSESE, la ponderación de los logros descritos hasta ahora debe hacerse, en primer lugar, a la luz de las dificultades encontradas por los Ejecutivos que se sucedieron. Para el que fuera Ministro de la Función Pública, el principal obstáculo lo constituyeron las resistencias de los más directamente afectados por cada reforma (pág. 145). Sin embargo, visto desde fuera del gobierno, el Profesor B. DENTE estima que las resistencias fueron menos de las esperadas, debido a las crisis en que se encontraban sumidos los partidos políticos. A su juicio, la prueba está en que tuvo escasa significación en el Parlamento la elaboración de muchos de los textos normativos y en que se recurrió con frecuencia a los Decretos-leyes *con el objetivo de aumentar la autonomía del ejecutivo en un periodo de crisis política, económica, financiera e institucional* (pág. 15).

Debe pasarse a continuación a analizar, a partir de las colaboraciones del libro, lo que los gobiernos de la undécima legislatura republicana trataron de no hacer, o bien aquello que impidieron hacer a otros. CASSESE concluye que se intentó evitar el uso impropio o el abuso de la Administración pública (pág. 147). En la misma línea se pronuncian los restantes autores, que constatan la potenciación de los controles administrativos internos. Asumiendo el principio lógico de que el control, aunque necesita una posición de independencia para ser efectivo, debe verificarse en relación de proximidad con la Administración controlada, se aprobó en Italia el Decreto-ley 470/1993, de 10 de noviembre. Se

trata de la norma que instituyó servicios de control en el seno de cada Administración, los cuales dan cuenta de su actividad exclusivamente a los órganos superiores de dirección política. LACAVALA y VECCHI resaltan también la reforma de las funciones del Tribunal de Cuentas, que ha asumido la vigilancia del funcionamiento de los controles internos, actuando como órgano de fiscalización de segundo grado.

IV. Finalmente, decía CASSESE que la valoración de un gobierno debe también tener en cuenta lo que no ha podido hacer. Se trata, en definitiva, de reconocer las sombras de un período, en general de gran calado para la Administración Pública, en el que probablemente la falta de tiempo obligó a concentrarse en los aspectos sobre los que era factible llegar a un acuerdo. Para el propio CASSESE, el fracaso mayor de la legislatura fue no haber logrado la *movilización de los usuarios de los servicios públicos, que no han hecho sentir su voz, particularmente importante en un país donde los servicios son decadentes y mal organizados* (pág. 150). En estrecha relación con lo anterior, denuncia el autor la incapacidad de la Administración italiana tanto para escuchar las demandas sociales como para satisfacerlas con eficiencia. Es lo que llama la doble crisis de legitimidad, respectivamente legitimidad de investidura y legitimidad del rendimiento (pág. 154). Ciertamente, no puede dejar de compartirse la idea de que la Administración no sólo debe legitimarse frente a otros aparatos públicos, sino también frente a los ciudadanos, cuyas necesidades debe satisfacer a diario mediante la prestación de servicios eficaces.

El Profesor CAMELLI, por su parte, denuncia el excesivo uso de las normas reglamentarias, en detrimento de las facultades del Parlamento, y la extensión alcanzada por el proceso de delegación legislativa. En la misma línea se pronuncia el Profesor SORACE, que critica la inidoneidad por defecto del reglamento gubernativo para hacer frente a algunos aspectos de las reformas (pág. 77). Ambos autores creen conveniente *reordenar* el sistema de fuentes. En otro orden de

cosas, tanto el mismo CAMELLI como el Profesor G. FALCON coinciden en la ausencia de propuestas de los gobiernos de Amato y de Ciampi para reforzar el modelo de Estado regional. En palabras de FALCON, a la gran productividad en el campo de las reformas administrativas *no ha correspondido una atención igualmente sensible a las exigencias autonomistas* (pág. 130). *A fortiori*, puede decirse que todas las reformas se concibieron desde el centro, sin prever para su ejecución el uso de técnicas de cooperación, coordinación o delegación.

V. Todavía dentro del grupo de colaboraciones referidas a la Administración italiana, y junto a los autores que nos ofrecen una visión global del período 1992-94, cabe resaltar el análisis de la situación de tres subsectores de acción administrativa. El primero de ellos es el de la Administración central, a cargo del Profesor Marco CAMELLI. El autor resalta el reforzamiento del liderazgo del Presidente del Consejo de Ministros, así como el recurso a estructuras administrativas nuevas, de fuerte legitimación técnico-profesional (sería el caso de las autoridades independientes o de las agencias en los ámbitos de la función pública, la sanidad o el medio ambiente). Valora muy positivamente que las reformas hayan conducido a individualizar la función organizativa de la Administración Pública, es decir, a tomar conciencia de que el poder sobre la organización debe gozar de mayor autonomía. En el bien entendido que ello no conduce a afirmar una verdadera reserva de Administración. La sombra, en este terreno, la constituyó, a su juicio, el referéndum celebrado en la primavera de 1993 sobre la supresión de los Ministerios de Agricultura y de Turismo y Espectáculo. Realizar una consulta popular sobre una decisión de este tipo ha sido interpretado por muchos como la simplificación de algo que requería una valoración más atenta y ponderada.

El segundo de los estudios específicos se refiere al procedimiento administrativo general italiano, que fue regulado mediante la Ley 241, de 7 de agosto de 1990, desarrollada durante la undécima

legislatura. Reflexionan sobre los aspectos procedimentales, en sendas colaboraciones, los Profesores Domenico SORACE y Giandomenico FALCON. Los dos comparten la idea de que, en los últimos años, el legislador y el gobierno italianos han tratado de simplificar los procedimientos a través de variados institutos. Resulta de especial interés, sin embargo, uno de ellos, el silencio positivo o *silenzio-assenso*, que, además de ser reforzado (art. 20 de la Ley citada), se ha visto complementado con la previsión legal de la *attività previa denuncia* (art. 19). Esta última aparece como novedad en la Ley de 1990 y se aplica a los supuestos en que el ejercicio de una actividad privada dependa exclusivamente de la verificación de requisitos legales, sin más límites ni valoraciones técnicas discrecionales. En este caso, el particular no necesita un permiso previo para iniciar la actividad, sino que se limita a poner en conocimiento de la Administración que va a comenzar a desarrollarla, a salvo el posterior control y eventual prohibición de continuación en el plazo perentorio de sesenta días.

Los dos autores parecen haber acogido con cautela las reformas. El Profesor SORACE afirma que todas estas normas son, en el fondo, *experimentales y no muy realistas* (pág. 59). Más allá va G. FALCON, que comenta alguno de los problemas interpretativos que plantea la regulación de la *attività previa denuncia*. A su juicio, el término de sesenta días, pese al tenor literal del precepto, no puede interpretarse como perentorio y la expresión «entro e non oltre sessanta giorni dalla denuncia» solamente subraya la importancia del término previsto. Si no, *no se ve con qué lógica la pura y culpable inercia de la Administración debe consentir al administrado continuar indefinidamente una actividad que es ilícita en todo momento* (pág. 121).

El tercero y último estudio específico de las reformas de que ha sido objeto la Administración italiana versa sobre la situación del personal público y corre a cargo de G. COSTA. Para este autor, la Ley de Delegación 421/1992, sobre la llamada privatización del empleo público, y el correlativo Decreto Legislativo 29/1993 han supuesto *el mayor esfuerzo*

*de reforma en el campo del empleo público de la época republicana* (pág. 82). En general, se ha tratado de reconducir a la mayor parte del personal al servicio de la Administración pública a la disciplina del Derecho civil y del Derecho del trabajo, así como a la jurisdicción ordinaria. COSTA destaca la nueva regulación de los concursos, donde se han introducido criterios para hacer efectivos los principios de imparcialidad y transparencia y para lograr mayor economicidad (previsión de concursos únicos para todas las Administraciones interesadas). Asimismo, valora positivamente la definición de las unidades administrativas por sus funciones, puesto que hace posible redefinir éstas dependiendo de circunstancias internas o externas.

No obstante, el aspecto que más llama la atención de este estudio es la importancia concedida al papel de los dirigentes en las Administraciones Públicas, probablemente no cuidado suficientemente con las reformas, pese a que sobre ellos recaiga el mayor peso de su ejecución práctica. Con palabras de COSTA, *el papel de los dirigentes es la clave del problema. A ellos incumbe la responsabilidad de dar sentido a sus acciones, a sus competencias, a sus instrumentos. Sin objetivos no pueden gobernarse las organizaciones. No puede haber dirigentes que no sepan proponer esos objetivos* (pág. 105).

VI. En un segundo bloque del libro puede incluirse la colaboración del Profesor de Investigaciones Políticas de la Universidad de Newcastle-upon-Tyne, Rod A. W. RHODES, sobre la reforma de la Administración en Gran Bretaña. Calificada de *revolución permanente* (pág. 315), como antes se anticipó, tres son las razones, para el autor, de que pudiera llevarse a cabo: la presencia de un Ejecutivo fuerte, decidido y tenaz; la amplia mayoría de que gozó en el Parlamento desde 1979 y hasta 1994; y, finalmente, la estrategia ideológica que supo seguir el Gobierno para justificar y vencer de la necesidad de las reformas (pág. 317). En definitiva, en todos los países, es la voluntad política una *conditio sine qua non* del éxito de todo intento por cambiar el funcionamiento de la maquinaria administrativa.

Aunque el autor agrupa todas las reformas en siete direcciones, se pueden reconducir a tres principales. La primera de ellas fue la de *restringir los límites del Estado* (pág. 318), para lo cual se privatizó buena parte del sector público y se desregularizaron algunas parcelas típicas de la intervención administrativa. Es, sin duda, una línea seguida en la mayor parte de países europeos en un intento por reducir el déficit público y por hacer más eficiente la prestación de determinados servicios públicos. No siempre da resultados, sin embargo, como parece derivarse de la propuesta del Profesor RHODES de volver, en cierto modo, a la burocracia. Juzgando inoportuna la pérdida de la Administración inglesa del control de muchos servicios públicos, llega a afirmar que las burocracias *generan un control directo y concreto de los servicios mediante estructuras disciplinarias jerárquicas y fundadas sobre normas, características que agilizan la intervención del gobierno* (pág. 341). No obstante, si bien es verdad que, como resalta el autor, la burocracia posibilita mayores controles, no debiera olvidarse que, a veces, produce retrasos innecesarios y duplicidades, y que puede llegar a exigir unos formalismos contrarios a la eficacia o a la economía.

La segunda dirección de las reformas aprobadas en Gran Bretaña puede resumirse en la democratización del sector público. A ella han contribuido iniciativas como la aprobación de la *Official Secrets Act* de 1989, menos restrictiva que la precedente, o de las reglas de conducta para los Ministros (*Questions of Procedure for Ministers*). En resumen, *aunque nadie puede sostener que la larga tradición de secretismo del gobierno británico haya sido completamente invertida, sin embargo los distintos cambios que se han sucedido son dignos de mención* (pág. 330).

La tercera y última línea de reforma inglesa, que conecta con las propuestas que el Profesor G. COSTA formula en relación con la Administración de la República Italiana en otra parte del libro, se refiere a los puestos directivos o *management* del sector público. Se quisieron introducir en éste los criterios de gestión y de control de los rendimientos propios del sector privado, a través de

una iniciativa conocida como *Financial Management Initiative*. En los últimos años, además, se ha llevado a cabo la llamada prueba del mercado, es decir, la comparación entre los costes de cada servicio ofrecido por el sector público y los causados por el sector privado (pág. 329). Sin duda, parece un aliciente para corregir las ineficiencias de la Administración como prestadora de servicios y para mejorar la calidad de los mismos, a pesar de las reticencias con que el Profesor RHODES percibe el proceso.

VII. Características similares a las que ha tenido la reforma administrativa en Gran Bretaña pueden predicarse de otro país del mundo anglosajón, Estados Unidos. A él se refiere el Profesor de Ciencias Políticas, de la Universidad de Pittsburgh, B. Guy PETERS. Como en el caso inglés, se pueden resumir las bases de la reforma administrativa norteamericana con las ideas de desregulación y de conceptualización del sector público en términos de mercado. El ciudadano es considerado teóricamente cliente de una Administración Pública obligada a ofrecerle buenos servicios. Para conseguirlo, se ha reducido al máximo el número de los prestados directamente por el sector público, confiando los restantes a los empresarios privados. Además, se ha propiciado un cambio del comportamiento de los funcionarios, compensando su rendimiento de forma diferenciada. Sin embargo, de lo dicho por el autor resulta la excesiva preocupación del gobierno de los EE.UU. por dotar a la Administración de los valores del sector privado, olvidando los auténticos problemas de ésta. En particular, el Profesor PETERS los resume en el *alto nivel de politización* de las unidades administrativas. Para acabar con este obstáculo, sería necesario reducir el número de funcionarios cuyo nombramiento corresponde al Congreso o al gobierno federal, pero es difícil que éstos renuncien a una facultad que les permite controlar la burocracia y obtener favores políticos (pág. 412). Mientras esto no cambie, la realidad administrativa de los Estados Unidos continuará caracterizándose por su fragmentación. En el bien entendido que ello supone la dependencia de cada

órgano de dos autoridades distintas, el Congreso y el poder ejecutivo, cuyas orientaciones no siempre parecen seguir el mismo camino.

VIII. En la cuarta y última parte en que se pueden agrupar las participaciones de este volumen colectivo se encuentra la reflexión sobre las reformas administrativas aprobadas en los últimos años en nuestro país. El capítulo en cuestión corre a cargo del Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona, Joan SUBIRATS.

El autor comienza su exposición con una afirmación cuando menos sorprendente. A su juicio, los cambios en la Administración española no fueron significativos hasta 1984. A pesar de reconocer la importancia tanto de la *creación de diecisiete Comunidades o regiones autónomas, con plena capacidad legislativa y administrativa*, como de la aprobación de una Constitución, que *comportó la adecuación de la Administración pública al cuadro jurídico general de las demás democracias europeas* (pág. 355), el Profesor SUBIRATS califica de primera reforma importante la de la función pública de 1984. En el bien entendido que fue a partir de 1987, una vez creado el Ministerio de Administraciones Públicas, cuando se intentó la reforma global de la Administración española. Dos son los hitos que destaca de ese esfuerzo: la aprobación en 1989 del documento *Reflexiones sobre la modernización de la Administración* (que incluía la reforma de la llamada Administración institucional) y la Resolución de 15 de noviembre de 1991, del Consejo de Ministros, de modernización de la Administración del Estado. Para el autor, sin embargo, el balance de los resultados deja mucho que desear, concluyendo que la moder-

nización administrativa *no ha ocupado nunca un puesto relevante en la agenda de los deberes institucionales* (pág. 375). La veracidad de su afirmación se acentúa en los últimos cuatro años, en que la gravedad de otros problemas parece haber silenciado el debate sobre la situación de las Administraciones. Sólo el cambio de gobierno ocurrido en 1996 ha tenido la virtualidad de hacer despertar los debates, ante la eventualidad de la privatización de una parte del sector público o ante la defensa de la fórmula de la Administración única.

IX. En conclusión, los cuatro países considerados han debido y deberán afrontar cambios drásticos en sus aparatos administrativos, de forma que sea posible mayor transparencia, economía, eficacia y eficiencia en la atención al ciudadano. Si bien es verdad que la imagen del administrado como cliente puede resultar fuera de lugar, también lo es que se debe poner fin a su condición de súbdito en muchas parcelas de la intervención pública. Es preciso redefinir las funciones que la Administración del siglo XX debe desempeñar, lo que probablemente comportará el abandono de algunos sectores hasta ahora en manos del sector público. Sobre las medidas concretas que pueden adoptarse, el libro resulta ejemplificador, al relatar cuatro experiencias distintas. En el ámbito de las reformas administrativas como en cualquier otro, el aprendizaje de los aciertos y de los errores de los demás puede resultar una pauta valiosa de comportamiento. Esa es la finalidad que parece inspiró a la Fondazione Agnelli a publicar el libro.

Olga HERRÁIZ SERRANO  
Area de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Zaragoza

# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCIA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

## Sumario del número 95 (enero-marzo 1997)

### ESTUDIOS

José RAMÓN MONTERO: *El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma.*

Paolo BECCHI: *Materiales para una historia de la cultura jurídica.*

Alberto OLIET PALÁ: *Sindicatos, concertación y comunicación política en España: entre el secreto y el espectáculo.*

Emilio ALVARADO: *La formación del sistema político de la República Rusa.*

Andoni PÉREZ AYALA: *Transición política y reformas institucionales en Italia.*

COFO RUBIO POBES: *El País Vasco y la implantación del Estado liberal: Centralización y unidad constitucional.*

### NOTAS

H.C.F. MANSILLA: *La situación actual del medio ambiente, el neoliberalismo y la ética de la responsabilidad.*

Juan MALDONADO GAGO: *Política social de la Unión Europea.*

Vladimira DVOŘÁKOVÁ y Jiří KUNC: *Los desafíos de la transición checoslovaca.*

Enrique OLIVAS C., E. DÍAZ-OTERO H. y Joaquín ALMOGUERA C.: *El hombre natural y la prudencia política (Anotaciones sobre la modernidad de B. de Spinoza y el proceso político).*

Ander GURRUTXAGA ABAD: *Polisemia y paradojas del nacionalismo.*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

Isabel GIMÉNEZ SÁNCHEZ y Sancho ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ: *Encuentro sobre la vinculación del Juez a la Ley.*

### RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	6.000 ptas.
Extranjero .....	8.500 ptas.
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	2.500 ptas.

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

# REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Presidente: Luis SÁNCHEZ AGESTA  
Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE  
Secretario: JAVIER JIMÉNEZ CAMPO

## Sumario del año 17, núm. 49 (enero-abril 1997)

### ESTUDIOS

- Paul KIRCHHOFF: *Tareas del Bundesverfassungsgericht en una época de cambios.*  
Bartolomé CLAVERO SALVADOR: *Teorema de O'Reilly: Incógnita Constituyente de Indoamérica.*  
Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *Los inicios del control de la constitucionalidad en Iberoamérica: Del control político al control jurisdiccional.*  
Javier MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ: *El Senado de la España vertebrada.*  
Francisco LÓPEZ RUIZ: *Los conceptos de «Todo» y «Parte» aplicados al estudio de los Estados compuestos.*  
César AGUADO RENEDE: *Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía.*

### NOTAS

- Dolores CANALS AMETTLER, Guillermo ORMAZÁBAL SÁNCHEZ y Marc TARRÉS VIVES: *Crónica del Seminario: «La República de Weimar y la evolución de la ciencia del derecho».*

### JURISPRUDENCIA

- Actividad del Tribunal Constitucional: Relación de sentencias dictadas durante el tercer cuatrimestre de 1996 (Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid).*  
*La doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 1996. Estudios Críticos.*  
Xavier MUÑOZ I BARRAL: *Los deberes lingüísticos y la proyección de la cooficialidad lingüística sobre la distribución de competencias en la reciente jurisprudencia constitucional (Sentencias 337/1994 y 147/1996).*  
Javier PARDO FALCÓN: *Los derechos fundamentales con límites de los poderes jurídicos del empresario (Un comentario a las SSTC 99/1994, de 11 de abril, y 6/1995, de 10 de enero).*  
Ignacio TORRES MUÑOZ: *Las peculiaridades de la Ley de Presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional.*

### CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	5.500 ptas.
Extranjero .....	7.900 ptas.
Número suelto: España .....	2.000 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	2.600 ptas.

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

# derecho privado y constitución

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

## Sumario del número 10 (septiembre-diciembre 1996)

### NUMERO MONOGRAFICO SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESION

#### ESTUDIOS

Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: *Problemas constitucionales de la creación de empresas informativas.*

Lluís DE CARRERAS SERRA: *Telecomunicaciones por cable y administración municipal.*

Marc CARRILLO: *Libertad de expresión, personas jurídicas y derecho al honor.*

José Luis GARCÍA GUERRERO: *Publicidad y libertad de expresión en el ordenamiento constitucional español.*

Javier GARCÍA ROCA: *¿Existe un derecho a crear televisión?*

Alfonso NIETO: *Tendencias en la configuración de la empresa informativa.*

Fernando PANTALEÓN: *La Constitución, el honor y el espectro de la censura previa.*

Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ: *Actividad informativa y Derecho privado.*

#### NOTAS

Manuel ARAGÓN REYES: *Independencia judicial y libertad de expresión.*

Jordi FREIXES MONTES: *La protección constitucional de la libertad de expresión de Estados Unidos: ¿Un modelo para Europa?*

José Ramón ROMERO RODRÍGUEZ: *Libertad de establecimiento y desarrollo de TV local y ordenamiento español.*

Pablo SALVADOR CODERCH: *Honor y libertad de expresión en 1995: Una reseña jurisprudencial.*

Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *Opinión pública y Estado Constitucional.*

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	5.500 ptas.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	2.200 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

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

# REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

*Directores:* Manuel DIEZ DE VELASCO, Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS  
y Araceli MANGAS MARTÍN  
*Directora Ejecutiva:* Araceli MANGAS MARTÍN  
*Secretaria:* Nila TORRES UGENA

## Sumario del vol. 23, núm. 3 (septiembre-diciembre 1996)

### ESTUDIOS

Albert MASSOT MARTÍN: *El principio de preferencia comunitaria y la política agrícola común: alcance y perspectivas ante el proceso de mundialización económica.*

### NOTAS

José Manuel SOBRINO HEREDIA: *La incidencia del Derecho Comunitario sobre la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de adoptar medidas cautelares de contenido positivo (comentario a la sentencia del TJCE de 9 de noviembre de 1995. Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otras C-465/93).*

Javier ROLDÁN BARBERO: *Derecho Comunitario y principios fundamentales del Derecho interno (comentario a las sentencias del TJCE Van Schinjdely Peterbroeck de 14 de diciembre de 1995).*

Concepción ESCOBAR HERNÁNDEZ: *Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica? (comentario al dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996).*

Manuel LÓPEZ ESCUDERO: *Efectos del incumplimiento del procedimiento de información aplicable a las reglamentaciones técnicas (comentario a la sentencia del TJCE de 30 de abril de 1996. CIA Security).*

Miguel GARDENES SANTIAGO: *La imperatividad internacional del principio comunitario de no discriminación por razón de la nacionalidad (reflexiones en torno a la sentencia del TJCE de 30 de abril de 1995 desde la óptica del Derecho Internacional Privado).*

### JURISPRUDENCIA

*Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.*

### CRONICAS

*Consejo de Europa.*

### BIBLIOGRAFIA

### REVISTA DE REVISTAS

### DOCUMENTACION

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	5.500 ptas.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	2.000 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

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

# REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Pablo MARTIN ACENA  
Secretario: James SIMPSON

## Sumario del año XIV, núm. 2 (Primavera-Verano 1996)

### ARTICULOS

- Dennis O. FLYNN y Arturo GIRÁLDEZ: *China and the Spanish Empire.*  
Rafael VALLEJO POUSADA: *El impuesto de consumos y la resistencia antifiscal en la España de la segunda mitad del siglo XIX: Un impuesto no exclusivamente urbano.*  
Domingo GALLEGO MARTÍNEZ y Vicente PINILLA NAVARRO: *Del librecombio matizado al proteccionismo selectivo: el comercio exterior de productos agrarios y alimentos en España entre 1849 y 1935.*  
Antonio TORRERO MAÑAS: *Empresas y empresarios en el Reino Unido. La visión de Marshall y de Keynes.*

### NOTAS

- Concepción de CASTRO MONSALVE: *Campomanes. Un ilustrado en el Consejo de Castilla.*

### RECENSIONES

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	5.500 ptas.
Extranjero .....	45 \$
Número suelto: España .....	2.200 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	18 \$

Suscripciones y números sueltos:

ALIANZA EDITORIAL

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

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

## CONSEJO DE REDACCION

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

*Presidente de Honor:* Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

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

*Director:* Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

*Subdirector:* Manuel ALBA NAVARRO

## Sumario del núm. 37 (primer cuatrimestre 1996)

### I. ESTUDIOS

Paloma BIGLINO CAMPOS: *Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas.*

Eduardo VÍRGALA FORCIA: *Sobre el concepto de mayoría en el ordenamiento parlamentario español.*

Luis ORTEGA ALVAREZ y Pablo SANTOLAYA MACHETTI: *Evolución histórica del sistema electoral español.*

Juan José RUIZ RUIZ: *La democracia parlamentaria británica y el principio bicameral: la reforma de la Cámara de los Lores.*

Francisco Javier JIMÉNEZ LECHUGA: *Las leyes singulares en el Derecho español: de nuevo sobre el caso RUMASA y su epílogo, la S.T.E.D.H. de 23 de junio de 1993.*

Luis VILLACORTA MANCEBO: *La Constitución como «tarea», la optimización de los Derechos Fundamentales como resultado en el Estado de Bienestar.*

### II. NOTAS Y DICTAMENES

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado.*

Alberto DORREGO DE CARLOS: *La Asamblea del Atlántico Norte: consideraciones sobre su Estatuto Jurídico Internacional y sus relaciones con la Alianza Atlántica.*

Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: *Una reflexión a propósito del control parlamentario del ejercicio del derecho de gracia.*

### III. CRONICA PARLAMENTARIA

### IV. DOCUMENTACION

### V. LIBROS

### VI. REVISTA DE REVISTAS

Suscripciones:

SECRETARIA GENERAL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

(Servicio de Publicaciones)

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

# DEFENSOR DEL PUEBLO

## 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 1994: 3 vols. (10.500 ptas.).

Informe anual 1995: 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.

1994 (2.500 ptas.).

1995 (en prensa).

### **Informes, Estudios y Documentos**

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

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

«Menores» (agotado).

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

«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.).

### **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.).

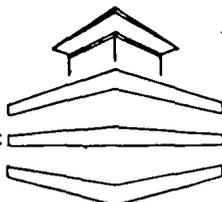
Distribuye:

LA LIBRERIA DEL BOE

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

DOR, S. L.

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



# DOCUMENTACION JURIDICA

## El Tratado de la Unión Europea ANALISIS JURIDICO

Fernando M. Mariño (ed.)

Catedrático  
de Derecho Internacional Público

Manuel Pérez González

Catedrático  
de Derecho Internacional Público

Antonio Ortiz Arce

Catedrático  
de Derecho Internacional Privado

Julio García López

Catedrático  
de Derecho Internacional Privado

82-83



**MINISTERIO DE JUSTICIA E INTERIOR**  
**Secretaría General Técnica**

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

# ANUARIO DE DERECHO CIVIL

## Sumario del tomo XLVIII, fasc. IV (octubre-diciembre 1995)

### ESTUDIOS MONOGRAFICOS

Carlos PETIT: *El Código inexistente (I). Por una historia conceptual de la cultura jurídica en la España del siglo XIX.*

J. M. FINEZ: *La dación en pago.*

M.<sup>a</sup> Isabel HUERTA VIESCA y Daniel RODRIGUEZ RUIZ DE VILLA: *La retroacción de la quiebra: Estados doctrinal y jurisprudencial actuales y perspectivas de evolución futura de la interpretación de la legislación vigente.*

Esther MUÑIZ ESPADA: *Tratamiento en la herencia del seguro de vida para caso de fallecimiento.*

### BIBLIOGRAFIA

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Pedidos:

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

# ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

## Sumario del tomo XLVIII, fasc. II (mayo-agosto 1995)

### DOCTRINAL

- Antonio BERISTÁIN: *Evolución crítica de la Criminología desde y hacia las Teologías.*
- María Luisa MAQUEDA ABREU: *La relación «Dolo de peligro» — «Dolo (eventual de lesión)». A propósito de la STS de 23 de abril de 1992 «sobre el aceite de colza».*
- Teresa ARMENTA DEU: *Penas y proceso: fines comunes y fines específicos.*
- Juan José GÓMEZ DE LA ESCALERA: *El cómputo temporal en la duración de las penas y en la prescripción de las infracciones penales.*
- Herminio Ramón PADILLA ALBA: *Problemas que plantean las eximentes incompletas en la determinación judicial de la pena.*
- Cristina CUESTA GOROSTIDI: *Víctimas civiles del terrorismo residentes en Guipúzcoa: Situación personal y respuesta social e institucional.*

### CRONICAS EXTRANJERAS

- Rolf DIETRICH HERZBERG: *La inducción a un hecho principal indeterminado.*

### SECCION LEGISLATIVA

- Disposiciones, por M.<sup>a</sup> del Carmen FIGUEROA NAVARRO.*

### SECCION DE JURISPRUDENCIA

- Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, por Santiago MIR PUIG: «Sobre el concepto de organización en el delito de tráfico de drogas en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», por Ujala JOSHI JUBERT.*

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL (\*)

España .....	4.808 ptas.
Fascículo suelto .....	1.904 ptas.
Extranjero .....	5.192 ptas.
Fascículo suelto .....	2.308 ptas.

(\*) Sin IVA

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

# ANUARIO DE FILOSOFIA DEL DERECHO

## Sumario del tomo XII (Nueva época), 1995

### PRESENTACION

- I. DERECHO Y ETICA ANTE LA VIDA Y LA MUERTE
- II. ESTUDIOS
  - 1. *Filosofía del Derecho. Moral y Política*
  - 2. *Teoría del Derecho*
  - 3. *Historia del pensamiento jurídico*
- III. IN MEMORIAM
  - Jesús BALLESTEROS: *José Corts Grau (1905-1995)*
- IV. DEBATES
- V. INFORMACIONES
- VI. CRONICA BIBLIOGRAFICA
- VII. CRITICA BIBLIOGRAFICA

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	3.500 ptas.
Fascículo suelto .....	4.200 ptas.
Extranjero .....	3.700 ptas.
Fascículo suelto .....	4.400 ptas.

Dirección y Redacción:  
Area de Filosofía del Derecho  
Universidad de Zaragoza - Facultad de Derecho  
50009 Zaragoza - Tel. (976) 76 14 55

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

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

## Sumario del núm. 269 (enero-marzo 1996)

### I. SECCION DOCTRINAL

Germán ORÓN MORATAL: *Financiación del saneamiento y depuración de aguas residuales.*

José M.<sup>a</sup> SOUVIRÓN MORENILLA: *En torno a la regulación de la televisión local por ondas terrestres y algunas cuestiones conexas.*

Pedro A. ALSINA GISPERT: *Acceso a la documentación municipal por parte de los Concejales (derecho a estar informado).*

Josefa CANTERO RODRIGUEZ: *Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia.*

### II. SECCION CRONICAS

M.<sup>a</sup> Teresa CARBALLEIRA RIVERA: *Perspectivas de consolidación del Estado autonómico.*

Joan RECASENS CALVO: *Cooperación y asistencia en la prestación del servicio público de la radiodifusión local.*

### III. SECCION JURISPRUDENCIA

### IV. SECCION BIBLIOGRAFICA

### V. SECCION 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 DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

## Sumario del núm. 270 (abril-junio 1996)

### I. SECCION DOCTRINAL

J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: *Autoorganización autonómica y entidades locales.*

Eva NIETO GARRIDO: *El Consorcio como instrumento de cooperación administrativa.*

J. M. ENDEMAÑO ARÓSTEGUI: *Las sociedades mercantiles participadas por el municipio. Particularidades más relevantes de su régimen jurídico.*

Matilde CARLÓN RUIZ: *La responsabilidad civil frente a las administraciones públicas: La administración como perjudicada.*

### II. SECCION CRONICAS

J. M. CANALES ALIENDE: *Gobierno local y democracia.*

### III. SECCION JURISPRUDENCIA

### IV. SECCION BIBLIOGRAFICA

### V. SECCION 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-ATANCE, 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 9 (diciembre 1996)

### ESTUDIOS

- A. EMBID IRUJO: *Los servicios públicos del agua: Su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales.*
- J. L. BARTOLOMÉ NAVARRO y A. GARCÉS SANAGUSTÍN: *Consideraciones en torno a algunos aspectos relacionados con la gestión institucional del agua.*
- G. GARCÍA-ALVAREZ: *Presunción de certeza, discrecionalidad técnica o pericia de los jurados de expropiación.*
- O. HERRAIZ SERRANO: *Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea.*

### DEBATES

- R. BARBERÁN ORTÍ: *La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón en 1995.*
- E. MONTOYA MARTÍN: *Reflexiones en torno a la empresa pública sometida al Derecho privado.*
- R. FERNÁNDEZ ACEVEDO: *Derecho transitorio y adecuación de procedimientos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La seguridad jurídica en entredicho.*
- J. M.ª SOCÍAS: *La regulación de las zonas turísticas en el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (En especial, análisis de la situación transitoria).*
- A. SALGADO CASTRO: *La distribución de competencias en materia de turismo.*
- L. MURILLO JASO: *Los procedimientos de adjudicación del contrato de obras.*
- P. CORVINOS BASECA y J. HERRERO LORENTE: *Las ciudades y la ordenación territorial: Un modelo de organización para el espacio metropolitano de Zaragoza.*
- F. LÓPEZ RAMÓN: *Instrumentos de urbanismo transfronterizo pirenaico.*

### JURISPRUDENCIA

- J. OLIVÁN DEL CACHO: *La adopción de medidas provisionálsimas frente a un acto de la Confederación Hidrográfica del Ebro (AATSJ Aragón 15 enero y 10 abril 1996).*
- G. GARCÍA-ALVAREZ: *La obligación de seguridad de los hospitales en la jurisprudencia civil (SSTS 1.º 1 y 3 junio 1996).*
- J. C. TEJEDOR BIELSA: *La necesaria reformulación del concepto de bases provocada por la STC 118/1996, de 27 de junio.*
- O. HERRAIZ SERRANO: *Algunas consecuencias derivadas de los principios inspiradores de la Ley de Aguas sobre el ámbito competencial de la Administración Hidráulica (STSJ Aragón de 19 febrero 1996).*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION, BIBLIOGRAFIA.

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

#### Suscripciones:

Instituto Aragonés de Administración Pública  
COMUNIDAD AUTONOMA 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. 21 (diciembre 1996)

#### ESPECIAL «IN MEMORIAM JOSEP M. VILASECA I MARCET»

- Tomás FONT I LLOVET: *Presentación*  
Carles VIVER I PI-SUNYER: *Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década.*  
Josep M. PUIG SALELLAS: *Sobre el concepto de fundación.*  
José Antonio PÉREZ TORRENTE: *Los consorcios.*  
Antoni MILIAN I MASSANA: *Lo público en la extensión y límites de la oficialidad lingüística. Reflexiones a propósito de una eventual reforma de la Ley de normalización lingüística en Catalunya.*  
Josep-Enric REBÉS I SOLÉ: *La función jurídico-consultiva en el ámbito de las delimitaciones y modificaciones territoriales catalanas.*  
Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *De las comunidades de regantes a las comunidades de usuarios de las aguas públicas. Reflexiones sobre el tema de su personalidad jurídica.*  
Enric ARGULLOL I MURGADAS: *Ordenación de competencias y traspaso de servicios.*

#### ESTUDIOS

- M. Angels ARRÓNIZ I MORERA DE LA VALL: *La organización comarcal.*  
Marc CARRILLO: *Expresión e información: dos derechos entre la sociedad y el Estado.*  
Markus GONZÁLEZ BEILFUSS: *Los tribunales constitucionales de los länder alemanes.*  
Francisco JOSÉ RODRÍGUEZ PONTÓN: *Participación ciudadana en la elaboración de los reglamentos y reserva de ley: algunas consideraciones.*

#### COMENTARIOS Y NOTAS

#### ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

#### RECENSIONES Y NOTICIA DE REVISTAS

Correspondencia y suscripciones:

AUTONOMIES  
Escola d'Administració Pública de Catalunya

Av. Pearson, 28 - 08034 BARCELONA



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 CONSTITUCIONALES**

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