

## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALONSO IBÁÑEZ, R.: *Los espacios culturales en la ordenación urbanística* (coed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo), Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994, 155 págs.

La labor investigadora desarrollada por la Profesora ALONSO IBÁÑEZ acerca del patrimonio histórico (\*) ha llevado a la crítica más autorizada a considerarla como uno de los mejores especialistas sobre el tema. Con esta nueva monografía, la autora se detiene en el estudio del complejo régimen jurídico de los bienes inmuebles dotados de valor cultural, que emerge, como consecuencia de su proyección territorial, de la concurrencia de distintos ordenamientos sectoriales sobre los ámbitos espaciales en que aquéllos se localizan. La obra, que cuenta con un exhaustivo soporte bibliográfico, legal y jurisprudencial, aborda una interesante y amplia problemática, a través de cuyo análisis nos acerca, además, a la rica experiencia del Derecho italiano en la materia.

Trataré de referir a continuación, y de manera breve, aquellos contenidos que, a mi juicio, resultan más destacables.

Se parte de una consideración crítica acerca de la normativa autonómica sobre la ordenación del territorio, que sólo excepcionalmente habría integrado entre los intereses públicos en juego la problemática real de los «espacios cul-

turales». El fracaso de esta disciplina, inicialmente llamada a tal fin, exige que la solución al problema se formule desde un nuevo marco jurídico.

Toda la construcción dogmática de la obra gira sobre una idea central, en parte influenciada por las tesis de GIANNINI: la inclusión del patrimonio histórico inmueble en el complejo ambiental. Desde una concepción amplia, el medio ambiente vendría caracterizado por la existencia de una pluralidad de elementos de estatuto jurídico muy diferente, aunque interrelacionados, entre los que se encontrarían los espacios culturales. La materia ambiental resulta de este modo objeto autónomo de tutela desde distintos sectores de nuestro ordenamiento jurídico, y en particular desde la normativa protectora del patrimonio histórico. Se llega de este modo a formular la noción de «ambiente cultural».

Esta categoría no vendría a coincidir con la de «bien cultural ambiental» propuesta por la Comisión Franceschini. En el sistema italiano, donde se parte de una perspectiva estético-paisajística, se engloba bajo esta idea a todos los elementos que forman parte de la naturaleza, al margen de que en su formación haya o no intervenido el hombre, y que son testimonio de la civilización. Se agruparían de este modo dos clases de bienes: los de tipo paisajístico y los de carácter urbanístico. En nuestro Derecho, en cambio, los espacios naturales y los espacios culturales están dotados de estatutos jurídicos muy distintos; conforman, en expresión de la autora, «ambientes» diversos. Ahora bien, siempre

---

(\*) Vid. M. R. ALONSO IBÁÑEZ, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Ed. Civitas, Madrid, 1992.

## BIBLIOGRAFIA

que concurren valores culturales relevantes en espacios y elementos naturales, la legislación protectora del patrimonio histórico proyectará sus mecanismos de tutela produciéndose constantes solapamientos en la intervención.

El «ambiente cultural», en cuanto objeto de protección específica por la legislación del patrimonio histórico, nace de la declaración formal como BIC o cualesquiera otras de las categorías previstas en la legislación autonómica. Es precisamente esta nota la que, a juicio de la Profesora ALONSO IBÁÑEZ, impone la prioridad de acción de tutela desde la legislación cultural, si bien la llamada en última instancia al plan urbanístico y el mal uso del término «bien cultural» ha venido produciendo en nuestro país una gran confusión entre los ambientes «cultural» y «urbanístico».

El fin de la acción de tutela, tal como queda expuesto en la obra referida, será siempre el valor cultural que tienen los bienes integrantes del patrimonio histórico, los cuales serán identificados a partir de la concurrencia de un interés específico, concretado en la norma a efectos de su posible declaración formal, calificación, inventario o inscripción. No obstante, la problemática en cuanto al objeto tutelado se nos advierte muy distinta según se trate de Monumentos —esto es, bienes individuales— o de «bienes de conjunto» (Jardines Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Conjuntos Históricos, Conjuntos Monumentales, etc.).

Mientras que en los primeros el valor cultural recae sobre una cosa o entidad material, en los bienes de conjunto descansará sobre una entidad-relación estético paisajística, según expresión de CANTUCCI; en definitiva, sobre un «ambiente» o valor colectivo que se configura como un verdadero bien jurídico. Ahora bien, no todos los elementos insertos en estas zonas gozan del mismo estatuto que el propio conjunto, lo cual es importante destacar dado que no es el bien ambiental lo que resulta objeto de consideración inmediata, sino los inmuebles o elementos que lo integran. Salvo en el caso de las Zonas Arqueológicas y Sitios Históricos, el estatuto de

los singulares elementos del bien de conjunto lo proporciona el instrumento de planeamiento. El estatuto jurídico del bien cultural ambiental viene previsto, en cambio, por la legislación protectora del patrimonio histórico.

La conservación y puesta en valor del patrimonio histórico inmueble no se limita a los bienes dotados de valor cultural, debiendo extenderse sobre la realidad espacial que los rodea y en la que se sitúan otros bienes con los que se encuentran en una particular relación, en tanto que vienen a influir en su capacidad para representar un valor cultural. La legislación del patrimonio histórico, de forma tardía y tras una contradictoria jurisprudencia, asume su protección como un fin propio y exclusivo, asignándole —salvo en la legislación vasca y andaluza— un régimen de protección distinto al del bien cultural, constituyendo sobre aquéllos un vínculo de carácter «indirecto» en relación a la global consistencia del marco ambiental. La regulación de los entornos presenta un claro paralelismo con la de los bienes de conjunto, en cuanto agrupación de singulares elementos con valor colectivo, si bien, en este caso, la autora entiende que no queda clara su configuración como un verdadero bien en sentido jurídico.

La confusa terminología empleada por la legislación estatal de protección del patrimonio histórico, que le lleva a diferenciar entre ámbitos espaciales con estatutos jurídicos diferentes entre sí (zona afectada, área territorial y entorno), y la delimitación de entornos efectuada con carácter retroactivo desde una dudosa base normativa, son igualmente objeto de su referencia crítica.

La obra concluye con un análisis particularizado en torno a las técnicas específicas de intervención sobre los Conjuntos Históricos.

Al margen de su regulación estricta desde la perspectiva urbanística o cultural, hoy el problema común es la recuperación de todo el patrimonio inmobiliario, esté o no dotado de valor. Así se viene entendiendo desde hace tiempo en Italia, donde se ha optado por el *riuso* como idea-guía desde la que resolver el

problema de la vivienda, operándose a través de zonas y planes de recuperación para cuya ejecución se busca la colaboración de los propietarios e incluso de la empresa privada, a través de la fórmula de la concesión-convención.

En nuestro país, como ya se ha dicho, la efectividad del vínculo de conservación previsto en la Ley del Patrimonio Histórico precisa de la formulación o adaptación del planeamiento urbanístico, en cuyo procedimiento de elaboración se exige el informe favorable de la Administración cultural. La Profesora ALONSO IBÁÑEZ cuestiona la idoneidad de los planes especiales, cuya eficacia vendría condicionada por la previa existencia de un Plan operativo que tenga en cuenta los desequilibrios económicos y sociales de la ciudad entera. A su juicio, no se ha producido una adecuada integración de la rehabilitación urbana en el planeamiento urbanístico, pese a los esfuerzos de las operaciones piloto en áreas urbanas y asentamientos rurales iniciadas en 1979, que marcan, a su vez, el inicio en nuestro país de la política de fomento económico a la rehabilitación, en las que si bien se parte de un adecuado análisis de la situación, en tanto que vienen a considerar a los Centros Históricos como elementos estructurales de la ciudad, no se suministran unos adecuados instrumentos jurídicos para su resolución.

El punto final se pone con el análisis de las diferentes autorizaciones que inciden sobre los espacios culturales, y la práctica urbanística de catalogación de los elementos que integran los Conjuntos, Zonas Arqueológicas y Jardines Históricos, que la autora considera como vehículo de individualización de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, al margen de contribuir a la concreción de un particular nivel de protección.

Tal como apunta el Profesor PARADA, nos encontramos ante una enriquecedora y brillante aportación a la bibliografía jurídica, formulada con exquisito rigor, que todo jurista (y también los urbanistas) agradecerán.

J. Francisco FERNÁNDEZ  
 Profesor Universidad Oviedo

BERMEJO VERA, José (director); GARCÉS SANAGUSTÍN, Angel; TENA PIAZUELO, Vítelio; GARCÍA-ALVAREZ GARCÍA, Gerardo; GIMENO FELIU, José María; OLIVÁN DEL CACHO, Javier, y TEJEDOR BIELSA, Julio César: *Constitución y planificación hidrológica*, Cuadernos Civitas, Ed. Civitas, S. A., 1.ª ed., Madrid, 1995, 202 págs.

*Constitución y planificación hidrológica* es, ante todo, un libro original. Por muchos motivos. En primer lugar, por la forma en que ha sido elaborado. Se trata, según confirma la Introducción, de un auténtico *trabajo colectivo*, tanto en su gestación y realización, como en la idea que lo preside. En efecto, esta monografía ha sido trabajada enteramente por todos y cada uno de sus autores, profesores universitarios, en un esfuerzo de tarea en equipo poco frecuente en el panorama jurídico actual. Pues, aunque cada autor se haya dedicado a un capítulo específico, bajo la batuta necesaria del director de la obra, todos asumen por entero el contenido y las conclusiones de la misma, renunciando a firmar individualmente los capítulos, como suele ser habitual en este tipo de trabajos (aunque en el lugar oportuno conste su aportación particular) (1).

En segundo lugar, el libro es original también por su contenido: la planificación hidrológica se analiza desde una perspectiva novedosa que apenas ha despertado el interés de la doctrina, a pesar de la relativa insistencia con que el problema se ha suscitado en los medios de comunicación (2). Me refiero a

(1) Esa fórmula ha sido puesta en práctica por el equipo del Profesor BERMEJO en anteriores obras. Un ejemplo reciente lo encontramos en el libro *Derecho Administrativo. Parte Especial*, publicado por Editorial Civitas en 1994.

(2) Así, en el periódico «El País» del miércoles 2 de noviembre de 1994 se recogía la noticia de que el Plan Hidrológico Nacional se retrasaría un año hasta la aprobación de los Planes de cuenca, debido a una moción del Partido Aragonés (PAR) aprobada por el Senado, que exigía del Gobierno la aprobación de los Planes Hidrológicos de cuenca con anterioridad a la tramitación ante las Cortes del PHN.

la *perspectiva temporal*. La Ley de Aguas de 1985 (LA en adelante) consagró la necesidad de una correcta planificación del dominio público hidráulico, canalizada en dos tipos de planes: los Planes Hidrológicos de Cuenca y el Plan Hidrológico Nacional (me referiré a él, por lo conocido de su abreviatura, como PHN). Ahora bien, ¿cuándo deben aprobarse unos y otros? ¿Por dónde tiene que empezar la planificación del agua?

Acaso el lector se pregunte, como ya advierte la Introducción del libro, si tiene tanta trascendencia el hecho de que los planes de cuenca se elaboren y aprueben antes o después del PHN, toda vez que este último debe aprobarse por Ley formal y, por tanto, parece claro que ostenta un plusvalor normativo sobre los planes de cuenca.

Pues bien, los autores de este libro demuestran, tras un riguroso estudio de las fuentes y de otros datos útiles, que la prioridad de los planes de cuenca sobre el PHN encuentra su fundamento en la Constitución española, lo que les lleva a afirmar que «de aprobarse el PHN cronológicamente antes que los Planes Hidrológicos de Cuenca, estaría fundada la opinión de que tal Ley atentaría contra el modelo constitucional establecido en el orden competencial y hasta podría ser factible la interposición de un recurso directo de inconstitucionalidad, al amparo de lo dispuesto en los artículos 161 de la Constitución y 31 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional» (pág. 33).

Hay que destacar que los autores se han formado y trabajan en Aragón, Comunidad que desde siempre ha estado especialmente sensibilizada ante los conflictos del agua (recordemos el denominado *Pacto del Agua* aprobado por las Cortes de Aragón en 1992); lo que activa más aún, si cabe, la importancia de plantear en esta tierra un problema como el de la prioridad temporal de la planificación de cuenca.

En cuanto a su configuración sistemática, la obra se estructura en cinco capítulos, precedidos de una breve «Introducción» en la que el profesor Bermejo Vera, como coordinador general, sumerge al lector en las ideas principales que se desarrollarán a lo largo de las pági-

nas del libro, y que pueden resumirse en las siguientes palabras de su autor:

«Si los principios de equidad y solidaridad —tan manipulados, por cierto— deben inspirar la política del agua, garantizando el equilibrio entre los legítimos intereses de las diversas regiones y el interés general del país, solamente la formulación y aprobación previa de los Planes Hidrológicos de Cuenca permitirá saber realmente “cuáles” son los intereses legítimos de las regiones y “cómo” se podrán armonizar o compensar, en su caso, sin riesgos de acentuación de los desequilibrios de todo tipo (...). Por eso es tan importante, en suma, conocer y definir el significado de la precedencia cronológica de los Planes Hidrológicos de Cuenca sobre el Plan Hidrológico Nacional. No se trata, pues, de invalidar ciegamente las transferencias de aguas entre cuencas, es decir, los impopulares trasvases —impopulares para los cedentes, pero no para los cesionarios—, sino analizar con rigor el desafío que suponen para la paz social» (págs. 25 y 26).

El artículo 38 de la LA establece cuál es la función de la planificación hidrológica y cuáles los instrumentos para hacerla efectiva: los ya mencionados Planes Hidrológicos de Cuenca y el PHN. Pero, como ya puso de manifiesto la doctrina más autorizada, nada se prevé acerca de la prioridad temporal de unos y otros planes, con lo cual, queda para el intérprete la difícil tarea de aclarar, con todos los datos disponibles, esta nada desdeñable cuestión (3).

No hay que pasar por alto el interesante —e ineludible, para la argumenta-

(3) Por todos, Antonio EMBID IRUJO, «El plan hidrológico nacional como norma», en la obra colectiva *El Plan Hidrológico Nacional* (dirigida por EMBID IRUJO), Ed. Cívitas, Madrid, 1993 (págs. 49 y ss.). Según este autor, «a partir de esta presunta indiferencia, puede llevarse a cabo un razonamiento con fundamento en textos jurídicos que permita iluminar de forma completa los diversos ángulos del problema planteado y de su solución».

ción que los autores defienden— análisis que se realiza de los trabajos parlamentarios de la LA, y que revela ya que el pensamiento de los artífices del Anteproyecto y del Proyecto de la LA iba en la línea de que sólo sobre la base de los planes de cuenca podría elaborarse eficazmente un PHN.

Pasaré a examinar cuáles son los argumentos recogidos en el libro que justifican la necesidad de una previa planificación de cuenca. En primer lugar, un argumento que podría denominarse *formal o sistemático*, derivado de las disposiciones de la propia Ley de Aguas. Tienen razón los autores cuando afirman que hay muchos datos en esta ley que permiten deducir la prioridad cronológica de los Planes Hidrológicos de Cuenca. Así, la lectura de los artículos 40 (que enumera el contenido de dichos planes), 43.1.a) y b), 43.3, o de la Disposición Transitoria 5ª, inducen a pensar en aquella necesidad, sobre todo ante el peligro de que los derechos de los titulares de concesiones administrativas puedan verse frustrados (4).

En segundo término se recurre a un argumento *competencial*, según el cual, si se aprueba primero el PHN —como es previsible que suceda, dado que está en fase relativamente avanzada de elaboración— podrán verse agredidas competencias autonómicas muy relacionadas con el agua, como son la ordenación del territorio, el régimen energético o el medio ambiente.

Y es que, desde el punto de vista de la distribución competencial, la planificación hidrológica aparece con un marcado carácter concurrente que determina la necesidad de armonización y coordinación entre las Administraciones implicadas sin exclusión; lo cual se logra, en-

---

(4) En el mismo sentido, María del Carmen ORTIZ DE TENA, *Planificación hidrológica*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994. A su juicio, «del examen del contenido y carácter del Plan Hidrológico Nacional, y de determinadas expresiones empleadas en la Ley, parece deducirse que éste se configura más bien como el resultado de los Planes aprobados en las distintas cuencias, y no como un avance de las grandes líneas, trazos o directrices de la política hidráulica» (pág. 193).

tre otras cosas, con un procedimiento participativo que permita la intervención conjunta de los diferentes entes territoriales en juego. Se exige así, en palabras de los autores, «la plasmación de la coordinación en las correspondientes fases procedimentales» (pág. 117). Posteriormente se insistirá en estos aspectos.

Con fundamento en el artículo 40 de la LA, se argumenta ahora que, como sólo el contenido de los Planes Hidrológicos de Cuenca está íntimamente relacionado con el conjunto de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, la aprobación previa del PHN supondría una quiebra de aquellas competencias y, por ende, una quiebra del derecho a la autonomía proclamado en la Constitución.

Además, a juicio de los autores, el PHN «no constituye un título competencial habilitante para la actuación del Estado, sino un instrumento más destinado a servir al concepto de la planificación hidrológica previsto en la L.» (pág. 102) y, por ese motivo, no puede incorporar contenidos de naturaleza competencial (ni aun invocando títulos como el artículo 149.1.1.º ó 149.1.24.º CE), que provocarían una quiebra del modelo de relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

No puede negarse que este argumento se muestra con mucho peso para sostener la necesidad de una previa planificación de cuenca. Ahora bien, creo que, en general, el peligro de que se vean afectadas competencias de las Comunidades Autónomas está implícito en el propio sistema de distribución competencial establecido en la Constitución. En efecto, desde el momento en que la mayor parte de los títulos competenciales son concurrentes y que, en realidad, casi todas las materias se encuentran interrelacionadas, el conflicto se traslada *al futuro*, es decir, a la solución que, en su caso, pueda ofrecer el Tribunal Constitucional si las Comunidades Autónomas interponen recurso de inconstitucionalidad contra el PHN.

Por eso, más que un razonamiento que justifique *a priori* el fin pretendido, el argumento competencial nos advierte de un futuro conflicto que podría originarse con la aprobación del PHN, y que

una previa planificación de cuenca podría amortiguar, pero seguramente no evitar.

La tercera idea sugerida por los autores proviene del sistema general de *planificación económica* del artículo 131 de la Constitución, en el que se enmarca la planificación hidrológica. Según ellos, los posibles sistemas de planificación que la Norma Fundamental pone a disposición del legislador no son de su libre elección, sino que dependen de la materia objeto de planificación. Y así, la planificación hidrológica, como toda planificación de carácter económico, debería responder a un sistema «ascendente», a partir de la planificación sectorial, y no a un sistema de planificación «en cascada» o descendente, que tuviera su origen en las previsiones generales contenidas en un Plan Nacional (como ocurre en materia de urbanismo, paradigma de la planificación en cascada). En palabras de los autores:

«El modelo planificador escogido en el tema hidrológico no era un modelo de planificación que partiese de instrumentos generales para ir descendiendo y concretando sus previsiones en instrumentos que quedasen, en consecuencia, vinculados por los anteriores. No era un modelo similar al urbanístico (...), porque la *planificación urbanística es una planificación de objetivos*, marcados por una serie de decisiones de política territorial, *mientras que la planificación hidrológica en la concepción del legislador de 1985 pretendió ser una planificación tendente a optimizar la gestión del agua*» (pág. 42).

Resulta discutible, sin embargo, que el legislador esté vinculado por la materia objeto de eventual planificación, pues del artículo 131 de la Constitución no se deduce un tipo de planificación u otra para regular la actividad económica general. La distinción entre una planificación «ascendente» y otra «descendente» es, como los propios autores reconocen, una construcción doctrinal y, como tal, admite interpretaciones discrepantes. De este modo, hay autores que toman como referencia la planifica-

ción urbanística («en cascada» o descendente) para justificar la necesidad de aprobación previa del PHN (5).

Hay un cuarto argumento en el libro que, en mi opinión, tiene una fuerza especial, y es el de la *función constitucional* de la LA en el sistema jurídico, por ser desarrollo directo del artículo 132.2 de la Constitución. En efecto, parece razonable pensar que, como la relación entre la LA y el PHN no es de jerarquía —porque son normas del mismo rango—, ni de competencia —porque no tienen ámbitos materiales excluyentes—, sólo la función constitucional de la LA puede explicar su superioridad sobre el PHN, que evite que éste llegue a vaciarla de contenido (6). Idea que viene recogida de la siguiente manera:

«La L.A. se convierte, por su propia vocación y naturaleza, en pieza clave del sistema y sobre la cual, partiendo de sus objetivos y previsiones, debe articularse el desarrollo del sistema hidráulico nacional. Ello viene a suponer que la LA se concibe como la "hoguera", de la cual emanará directamente relacionada con aquella la "planificación-humo" que, ascen-

(5) Antonio EMBID IRUJO (*op. cit.*, pág. 55) recurre a una comparación analógica con la planificación urbanística, con lo cual acepta expresamente que la hidrológica responde a un sistema de planificación «descendente», a partir de los principios generales que suministre el PHN.

(6) El argumento de la función constitucional para explicar las relaciones entre leyes del Estado fue puesto de relieve por Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, *Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional*, núm. 113 de esta REVISTA (mayo-agosto 1987). En palabras de este autor, «las relaciones entre las leyes del Estado no pueden explicarse únicamente en virtud del principio de competencia o de jerarquía. Es preciso complementarlos con la idea de la función que cumple cada ley en el sistema jurídico, de acuerdo con la Constitución, que es la clave para dar razón de la superioridad de unas leyes sobre otras, en los supuestos en que ni uno ni otro principio permiten resolver cuál es la Ley que debe prevalecer cuando dos o más leyes inciden en la regulación de una misma materia».

diendo sucesivamente hacia ámbitos más amplios de planificación, deberá, por tanto, respetar el contenido de los principios y reglas consagrados en la propia LA. La Ley se constituye así, no sólo en la primera norma de regulación del sistema hidráulico nacional, sino en auténtica cabecera del grupo normativo rector de éste, cuya base se encuentra inmediatamente en la misma Constitución española. La inescusable conexión Constitución-Ley de Aguas presenta, en consecuencia, un importantísimo significado no sólo formal, sino de plasmación material y de vertebración jurídica de los criterios que sobre los recursos hídricos (y, en general, sobre todos los recursos naturales) fueron establecidos en la Carta Magna» (pág. 64).

Ahora bien, si este razonamiento es correcto, puede resultar discutible la tesis de que aprobar antes el PHN implica siempre una vulneración de lo previsto en la L., pues ya hemos visto que ésta no se decanta expresamente por ninguna solución temporal, aunque muchos de sus preceptos induzcan a pensar en la necesidad de una previa planificación de cuenca. En este sentido, creo que es compatible afirmar que la LA cumple una función constitucional superior en el sistema jurídico y, a la vez, defender que es más conveniente elaborar primero el PHN.

Se analizan a continuación las consecuencias de la planificación hidrológica sobre el medio ambiente, a partir de la proclamación constitucional de un derecho-deber, dirigido a los poderes públicos, para la utilización racional de los recursos naturales (art. 45). Según este *argumento ambiental*, una Ley del PHN sin la previa existencia de los planes de cuenca ofrece claros indicios de inconstitucionalidad en cuanto significa una actuación al margen del control ambiental efectivo, dada la agresividad de las medidas que puede contener el PHN. En opinión de los autores, «la planificación del recurso, para ser racional —como impone la Constitución— debe basarse en la planificación de cuenca» (pág. 125).

Destaca en este punto la interpretación que éstos formulan para salvar el escollo de la supletoriedad de la Ley 4/89, de *Espacios Naturales*, establecida en su Disposición Adicional 3ª, respecto de las demás leyes reguladoras de los recursos naturales (como sería la propia LA). A su juicio, con base en el artículo 41.2 de la LA —que obliga a los Planes Hidrológicos de Cuenca a ajustarse a la legislación ambiental para establecer zonas especiales de protección—, parece necesario que la planificación hidrológica recoja las determinaciones de los planes ambientales. De lo que se deduce que, como son estos planes de cuenca el único instrumento adecuado para la protección ambiental (según el contenido que reserva para ellos el artículo 40 de la LA), la planificación de cuenca debe ser anterior a la general.

Finalmente, se ha desarrollado un argumento que podría llamarse *procedimental o de la participación*, y que toma como hilo conductor la necesidad de intervención de los todos los usuarios y niveles territoriales implicados en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos. El análisis de la tramitación de cada tipo de plan lleva a los autores a reiterar —dada la especial función constitucional de la LA, a la que antes se ha hecho referencia— la prioridad cronológica de los planes de cuenca.

En primer lugar, se constata que, en el procedimiento de gestación del PHN, la participación de los interesados queda muy desdibujada, si la comparamos con la prevista para los Planes Hidrológicos de Cuenca. En segundo lugar, se afirma que la remisión de la LA a una planificación de cuenca no lo es tanto a una norma reglamentaria como a un determinado procedimiento de elaboración, en el que la participación de los usuarios y de las Administraciones públicas resulta fundamental, con base en el artículo 105 de la Constitución.

Por tanto, la LA contiene una *reserva de procedimiento* para la toma de determinadas decisiones, con una finalidad de coordinación territorial y garantista de los intereses en presencia que hace que «la elaboración de los Planes Hidrológicos de Cuenca pueda considerarse

como un fenómeno de autoadministración» (pág. 192). Con lo cual, el hecho de alterar el procedimiento lógico mediante la aprobación previa del PHN supone, de nuevo, una vulneración del sistema constitucional de competencias (pág. 197).

Muy relacionada con esta necesidad de amplia participación, se sugiere una idea peculiar basada en el artículo 24 de la Constitución, y que expongo en palabras de los propios autores:

«El PHN no sería legítimo constitucionalmente si se utiliza su aprobación por las Cortes para sustraer del control de los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo contenidos que, por haber sido atribuidos por la normativa básica a los Planes Hidrológicos de Cuenca, debieran haber estado sometidos a ese control. *Se trataría de una desviación de poder con relevancia constitucional*» (pág. 199).

Según ellos, la sustracción al control de legalidad de las decisiones indebidamente incorporadas al PHN (pues éste sólo podría, en su caso, ser objeto de control mediante el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional) es objetivamente una *restricción del derecho a la tutela judicial efectiva*.

Tienen razón los autores al afirmar que el procedimiento de elaboración de los planes previsto en la legislación de aguas incide directamente en la polémica sobre su prioridad temporal, toda vez que existe un peligro grave de que el PHN sustraiga a la participación de los interesados buena parte de las materias que debían regularse en los Planes Hidrológicos de Cuenca. Sin embargo, resulta un poco exagerado, a mi juicio, hablar de «autoadministración» en el seno de los organismos de cuenca, cuando, por mucha autonomía y participación ciudadana de que gocen, quien aprueba los planes es, al fin y al cabo, el Gobierno de la Nación.

*Constitución y planificación hidrológica* supone, como el lector tendrá oportunidad de comprobar por sí mismo, un inestimable esfuerzo por añadir razones jurídicas a lo que, en principio, no pare-

ce más que una discusión de carácter político acerca del aprovechamiento racional del agua. De este modo, el libro asume la difícil tarea de convencernos de que la defensa del factor cronológico en esta materia obliga a desarrollar un razonamiento jurídico, por lo menos tan sólido como el que han realizado sus autores.

Elisa MOREU CARBONELL  
Facultad de Derecho  
de Zaragoza

BLANQUER, David V.: *Consejo de Estado y autonomías* (Prólogo de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ), Ed. Tecnos, Madrid, 1994, 308 págs.

La construcción del Estado autonómico resulta una tarea ardua y dilatada en el tiempo. En efecto, pese a que sus preliminares manifestaciones, incluso preconstitucionales las primeras, pudieron haber hecho pensar a los más optimistas en un proceso rápido, en el que el transcurso del plazo de los cinco años iba a colmar los espíritus autonomistas más exigentes, la realidad de los acontecimientos ha evidenciado la necesaria prudencia antes de dar pasos de los que, quizás por ser irreversibles, ya no cupiera sino el lamento: de esta forma, sólo hace poco más de un año se han producido las reformas estatutarias que, tras un proceso negociado, están permitiendo la efectiva ampliación de responsabilidades para buena parte de las Comunidades Autónomas. Pero los ejemplos de lentitud en la materialización y puesta en funcionamiento de las previsiones e instrumentos inherentes al Estado políticamente descentralizado son muchos y en ello quiero ver una muestra de prudencia, aunque para otros, también legítimamente, puede parecer inmovilismo interesado.

Con todo, lo que desde ninguna de las dos posiciones podrá negarse es la conveniencia de hacer un alto en el camino o, aun sin hacerlo, reflexionar sobre el gran funcionamiento de las institucio-

nes, de su adecuación al cometido constitucional que de ellas se espera, cuando ya se ha producido su implantación, aunque sea limitada. En esta línea se inscribe el interesante trabajo que nos ofrece David V. BLANQUER sobre la función consultiva en el Estado autonómico. Su aportación, en mi criterio, es doblemente útil; por una parte, constituye una bien trabada exposición de la formulación actual de esta función en las Comunidades Autónomas que hasta la fecha han erigido sus propios órganos consultivos, lo cual, a su entender, denota unas importantes carencias que invalidan la función que realizan, si se pretende, como así ocurre, que sea un remedo de la que realiza el supremo órgano consultivo en relación con el Estado; el análisis comparado de las normas autonómicas reguladoras de sus órganos consultivos y de la correspondiente del Consejo de Estado ofrece serios reparos antes de aceptar que las funciones que desarrollan sean equiparables y, por tanto, capaces de sustituir legítimamente a las que, para esos casos, debería realizar el Consejo de Estado si aquellos órganos consultivos autonómicos no existieran. El estudio de BLANQUER está bien fundado; el contraste, unas veces, y otras el apoyo en opiniones ajenas, lo enriquece, como también lo hace el recurso inevitable a la doctrina de los Tribunales Constitucional y Supremo, así como a la del Consejo de Estado y otros órganos consultivos autonómicos ya en funcionamiento; los materiales son, pues, los adecuados, y ajustadas resultan sus razones para no confiar en exceso en la función que, con la regulación actual, realizan y están llamados a desempeñar los órganos consultivos autonómicos existentes.

El reclutamiento de las personas integrantes de estos órganos resulta de la máxima importancia, dada la independencia inherente a las tareas que realizan, sobre todo algunas de control de la Administración activa, como pone de manifiesto el autor; no obstante, aun siendo cierta esa función garantista que desempeña la llamada Administración consultiva, no debe olvidarse que la independencia sólo es exigida constitucionalmente al poder judicial, lo cual debe

estar presente a la hora de localizar la posición constitucional de los órganos consultivos y, de ahí, derivar las modulaciones autonómicas que de estos órganos ampara la norma fundamental.

El debate, pues, debe centrarse en la búsqueda de los elementos centrales de la función consultiva, a lo que, sin duda, ayuda el libro del que se ocupan estas líneas, esa garantía institucional que, dice el autor, es la luz que debe alumbrar no sólo las posibles reformas de las regulaciones autonómicas actuales, que son todavía escasas, sino las venideras; por ello, no se oculta el importante mérito de esta obra, doblemente útil, decía anteriormente, al suscitar también la reflexión ante futuras creaciones autonómicas, que pueden estar abocadas al fracaso si no aciertan a cumplir con las tareas que cabe deducir encomendadas por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad.

Tomás QUINTANA LÓPEZ  
Universidad de León

DROMI, Roberto: *Nuevo Estado, Nuevo Derecho*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, 453 págs.; DROMI, Roberto: *Cuatro Leyes constitucionales*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, 127 págs.; DROMI, Roberto, y MENEM, Eduardo: *La Constitución reformada (Comentada, interpretada y concordada)*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, 590 págs.

Determinadas ciencias humanísticas están indisolublemente unidas al arte de la Política, como ocurre con aquellas cuya finalidad es la consecución del bien común, el logro de la Justicia para los clásicos o, en los tiempos modernos, de la solidaridad, que significa responsabilidad compartida, devenir común en la búsqueda del bienestar y la paz sociales. Ciencia y arte, creación intelectual y pragmatismo es lo que une a Política, Derecho y Economía.

En la Argentina, este fenómeno de interrelación entre actuaciones prácticas y conocimientos teóricos se ha intentado llevar a la práctica. En 1989, la tasa de inflación se situó en el 4983,6 por 100, lo cual propició que fuera democráticamente elegido para la Presidencia de la nación Carlos Menem, del Partido Justicialista, quien preparó con el Profesor Roberto DROMI la campaña electoral, elaborando para ello un programa basado en la reforma del Estado. Este documento fue posteriormente editado con el título *Reforma del Estado y transformación nacional* (Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1990).

Para plasmar el contenido de ese documento en la realidad, el Presidente de la nación ha contado con dos profesores argentinos que intentan llevar a la práctica sus conocimientos teóricos y su previa experiencia profesional. Del aspecto económico se ocupa Domingo F. CAVALLI, actual Ministro de Economía y Hacienda. De la perspectiva jurídica se encarga Roberto DROMI, Profesor de Derecho Administrativo, Ministro de Obras y Servicios Públicos de la nación durante los años 1989 a 1991, miembro de la Comisión de Juristas del Partido Justicialista para la redacción del proyecto de Reforma Constitucional (1992-94) y que, actualmente, asesora al Presidente como Secretario de Estado para la Reforma del Derecho.

Estos hombres están empeñados, pues, en un proceso evolutivo del que sólo el transcurso del tiempo podrá afirmar su acierto, si bien han logrado algunos resultados: el IPC se situó en el 1343,9 por 100 en el año 1990, en el 84 por 100 en 1991 y en el 18 por 100 en 1992 (vid. Juan VELARDE, *Entre el temor y la esperanza. Cuatro casos ejemplares y un colofón. Una introducción a la economía hispana actual*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1994, pág. 30). Para comprender la situación actual de Argentina es necesario, por tanto, conocer la obra de Roberto DROMI.

Su producción científica es muy numerosa, desde las *Instituciones de Derecho Administrativo* (1973) hasta las últimas obras publicadas en 1994, algunas de las cuales son el objeto de estos comentarios, pasando por el voluminoso

*Derecho Administrativo*, que vio la luz en 1987 y cuya tercera edición es, también, de 1994 (Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires), obra que constituye uno de los exponentes del grado de madurez alcanzado por esta disciplina jurídica en la América de habla española (cfr. Fernando GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, 12.ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1994, pág. 145). Algunos de sus trabajos han sido publicados en España, bien como monografías o libros independientes, bien en revistas. Entre los primeros, podemos destacar *Administración territorial y economía* (Ed. IEAL, Madrid, 1983), *El acto administrativo* (Ed. IEAL, Madrid, 1985) o *El procedimiento administrativo* (Ed. IEAL, Madrid, 1986). De sus trabajos publicados en revistas españolas hay que citar, en la «Revista de Administración Pública», *Acción de lesividad* (núm. 88, 1978) y *Proceso administrativo: Perspectiva* (núm. 89, 1979), así como el artículo sobre *Federalismo y medio ambiente*, en la «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica» (núm. 228, 1985). Como autor es conocido, pues, para los juristas españoles.

En *Nuevo Estado, Nuevo Derecho y Cuatro Leyes constitucionales* continúa con —lo que podemos llamar— su obra programática, iniciada con *Reforma del Estado y transformación nacional* en 1990, de la cual afirma el propio autor en *Nuevo Estado... este carácter programático* (nota a pic, pág. 91). Estas obras se ocupan del deber ser del Estado y, en consecuencia, de esbozar las normas jurídicas necesarias para transformar la realidad, pero con la diferencia de que el transcurso del tiempo y la asunción de tareas de gobierno y legislativas hacen que en las publicaciones más modernas el programa de actuaciones esté basado en la realidad y no sólo en deseos de futuro. Por así decirlo, la obra de 1990 era un programa político con influencia en el Derecho, mientras que las últimas son un programa jurídico desde la realidad política.

*Nuevo Estado, Nuevo Derecho* está dividida en tres partes diferentes. En la primera se exponen las razones por las que se hacía necesaria la reforma y se habla de las primeras decisiones legisla-

tivas para iniciarla. La segunda parte se ocupa del modelo de organización estatal, que debe estar construido sobre la idea de inserción en los sistemas jurídicos occidentales, a los que pertenece por completo Argentina. En tercer lugar, la parte final es la propiamente programática, puesto que en ella plasma el autor las reformas legislativas necesarias para lograr tales fines. Estas tres partes se denominan, respectivamente, «El Derecho y su circunstancia», «Nuevo Estado» y «Nuevo Derecho».

En la primera parte expone DROMI su total concepción jurídica, partiendo de los principios generales tanto de la Filosofía del Derecho como de la filosofía de las instituciones o categorías jurídicas, en constante referencia a la realidad del Derecho positivo argentino, público y privado, y a su interpretación jurisprudencial. Estas reflexiones llevan a la explicación de que, sobre la base de la vigencia de la Constitución Nacional de 1853, se hiciera necesaria la promulgación de las Leyes 23696 y 23697, ambas de 1989. «El primer paso —firme y consensuado— para iniciar la construcción de un nuevo país, y con fundamento en lo jurídico, justamente, fue la sanción de la Ley 23696 de Reforma del Estado y Reestructuración de Empresas Públicas», dado que «la emergencia institucional por la que atravesaba el país requería de un instrumento legal que posibilitara encontrar un camino idóneo para encauzar el estado crítico terminal de toda la administración pública y su proyección en lo económico-social» (pág. 95).

Las causas de esta situación de profunda crisis son muy variadas, pero se sintetizan en el proceso de crecimiento desmedido del aparato del Estado, que se produjo desde 1930 y se agravó a partir de 1946. Como consecuencia de la situación anterior, se había llegado a un punto de apatía social en la cual, aunque formalmente se ostentaban derechos individuales y colectivos, se habían vuelto inejercitables, bien por su suspensión expresa en determinados momentos históricos, bien porque el Estado asumía todas las posibilidades de ejercicio. Por ello, apuesta DROMI por el pleno restablecimiento de la democra-

cia, de los derechos y de la conciencia social. Desde el punto de vista jurídico-público, destaca, a nuestro juicio, otro punto en la exposición de DROMI, en línea con lo anterior, como es la excesiva estatalización de actividades que debieran pertenecer al sector privado, por un lado, junto con la centralización administrativa, por otro, que hace necesario dar un nuevo impulso tanto a la actividad privada como a la administración de las provincias y de los municipios, dentro del sistema federal argentino.

Lo que postula DROMI no es la aplicación de un liberalismo insolidario, sino una racional desburocratización, porque «el Estado quiso hacer de todo y por querer hacerlo descuidó sus funciones especiales. (...) Ya no tiene —porque no le corresponden— las actividades de empresario, industrial, comerciante, prestador de servicios; todas esas tareas han pasado al mercado. En esta etapa, (...) tiene que cumplir importantes e indelegables misiones: justicia, gobierno, seguridad, defensa, educación y control» (pág. 204).

Consecuencia de todo lo anterior es la tercera parte de la obra. En ella se explica, más que se propugna, dada la peculiar posición del autor, el proceso de reforma constitucional y las ulteriores modificaciones del Derecho que traerá consigo, especialmente —aunque no únicamente— en el campo del Derecho Administrativo. Aborda el autor la necesaria y consecuente reforma del Derecho Administrativo en la verdadera parte programática de la obra, en cuanto adelanto de lo que puede llegar a ser —y previsiblemente será— esta parte del ordenamiento jurídico argentino, dado que la pretensión de este libro es sugerir, realizando un «ensayo sobre las dos reformas, la del Estado y la del Derecho, la de la Administración y la Constitución, como modificaciones estructurales de la sociedad que se predicán recíprocamente, porque una es consecuencia de la otra. Habrá nuevo Derecho porque hay nuevo Estado». El nuevo Derecho implica innovación, pero también «recopilación y ordenamiento de la legislación vigente», tanto en lo que afecta al Derecho público como al privado, aunque, obviamente, el alcance habrá de ser

mayor en el Derecho Administrativo (págs. 366 y 367).

Para esta rama del Derecho propone DROMI, en *Nuevo Estado, Nuevo Derecho*, la elaboración de siete grandes obras legislativas, a las que denomina «Códigos de la Solidaridad». Su objetivo sería establecer el régimen jurídico de actuación del sector público, de la Administración, en línea con la evolución de la reforma del Estado que se producirá con el nuevo texto de la Constitución. Con ellos se conseguirá, además, la codificación del Derecho Administrativo. Estos siete códigos o grandes cuerpos legislativos tratarían de las siguientes materias: de las misiones del Estado, de los servicios públicos, de la ciudad y la vida local, del control y la responsabilidad pública, del patrimonio público, de la transparencia de los procedimientos públicos y de las provincias y regiones.

Aprobada la nueva Constitución, expone DROMI sus ideas sobre las primeras leyes que deben promulgarse con posterioridad, en *Cuatro Leyes constitucionales*. Esta breve obra trata de «preparar y presentar las bases y principios de cuatro leyes que consideramos hoy las de más urgente sanción», atendiendo a la nueva realidad jurídica y política y a los mandatos de la Constitución reformada (págs. 12 y ss.). Después de un corto prólogo, en el que se habla del porqué de la necesidad de estas leyes, se exponen en cuatro capítulos las bases y los principios que debe reunir, para el autor, cada una de estas posibles futuras leyes, proponiendo, además, para los dos últimos, dos proyectos de texto articulado. Estas cuatro leyes serían desarrollo del nuevo texto constitucional y refunden en buena parte los postulados que previamente había expuesto DROMI en *Nuevo Estado...* En primer lugar, en cumplimiento del artículo 36 de la Constitución reformada, debe dictarse una ley de la Ética Pública que debe tener por finalidad «lograr la eficacia social de la Administración Pública» en todo lo relacionado con «el patrimonio público y la satisfacción de las necesidades públicas» (pág. 21). Por otro lado, el artículo 42 de la Constitución prevé que «la ley establecerá (...) los marcos regulatorios de los servicios públicos de

competencia nacional», y es en esta materia en la que estima DROMI que urge establecer una regulación que asegure no sólo el funcionamiento de los que presta directamente la Administración, sino incluso de los que han sido recientemente privatizados, para conseguir la satisfacción de todas las partes, prestadores y usuarios (págs. 31 y ss.). En tercer lugar, cree el autor que al amparo del artículo 75, párrafo 12, que otorga al Congreso la facultad de elaborar los códigos generales, debe redactarse un Digesto Jurídico, que no es más que la recopilación de la legislación dispersa pero vigente, con el fin de acercar el Derecho al pueblo que debe cumplirlo, haciéndole posible su conocimiento (págs. 45 y ss.). Finalmente, la Constitución ha introducido una innovación en el sistema federal argentino, admitiendo en su artículo 124 que «las provincias podrán crear regiones», con lo que se hace necesario, a juicio de DROMI, dictar una Ley de las Regiones, toda vez que «el ordenamiento político fundamental argentino no institucionaliza la región (...) que sólo puede materializarse en el plano infra-constitucional, por leyes-convencios» (págs. 73 y ss.), semejantes a nuestros Estatutos de Autonomía en que no pueden modificarse unilateralmente ni por las provincias ni por el Estado.

Si el constitucionalismo del siglo XIX fue de corte liberal y el del siglo XX evolucionó hacia la protección social, el del XXI que se acerca debe ser, para DROMI, «el de la ética y la verdad», como expuso primero en *Nuevo Estado...* y reitera, posteriormente, tanto en *Cuatro Leyes constitucionales* como en *La Constitución reformada*. No basta con meras declaraciones de libertad, de democracia, de participación o de tendencia al bien común. Es necesario que la propia Constitución garantice esos valores por medio de instrumentos verdaderamente eficaces que los hagan «verdad» y no meros principios, lo que se consigue, además, con un desarrollo legislativo idóneo para la consecución de esa finalidad de garantía. Por otro lado, se hace necesaria una actuación política que luche, dentro del Derecho y elaborándolo, por lograr que se cumplan en la práctica esos ideales, es decir, una actuación

práctica que sea «ética». Por eso, los pilares para construir el nuevo Estado, el del siglo XXI, son la verdad y la ética: la verdad en la teoría, en el Derecho; y la ética en la práctica, en la actualidad política. Ciencia y arte, como decíamos al principio, intentan unirse para la consecución de los fines de la sociedad.

En palabras de DROMI, Raúl Alfonsín consiguió la transformación política (1983-89) y Carlos Menem ha conseguido la transformación económica y administrativa (1989-93). Por eso, se hacía necesario consolidar y estabilizar esos logros por medio de una reforma constitucional que asegure no ya el presente, sino, sobre todo, el futuro, del mismo modo que ha ocurrido durante el período de los años 1986 a 1993 en las Constituciones provinciales, que han sufrido modificaciones o han sido derogadas por otras nuevas. Pero la reforma debía ir más allá y afectar a la Ley Suprema de la nación. Para ello se intentó lograr un amplio consenso nacional, en el que participaran los principales partidos políticos, con el fin de evitar que la Reforma fuera ineficaz por no contar con su apoyo («La Nación» publicaba por aquella época duros artículos en contra de lo que se llamó «proyecto Dromi de reforma constitucional»; es significativo el título de uno publicado el día 5 de septiembre de 1993: *Por la razón o por la fuerza*). Logrado el consenso, fue plasmado en los acuerdos logrados entre los dos partidos principales, el Radical y el Justicialista, de modo que el día 14 de noviembre de 1993, Carlos Menem y Raúl Alfonsín firmaron el llamado «Pacto de Olivos», cuya finalidad consistía en la modernización institucional del Estado. Un mes más tarde, el 13 de diciembre del mismo año, firmaron el «Pacto de la Rosada», verdadero acuerdo de reforma constitucional, en el cual se estipuló mantener la parte dogmática de la Constitución y establecer dos grandes puntos de partida: las cuestiones en las que había una coincidencia básica y aquellas otras que habrían de ser debatidas por los constituyentes. Pues bien, estos acuerdos fueron plasmados en un texto normativo que convirtió en Ley el contenido del «Pacto de la Rosada», aprobada con el número 24309, de fecha

29 de diciembre de 1993. Con ello se abrió en Argentina un período de elaboración constitucional al que realmente se puede denominar como período constituyente, dado el alcance de la reforma a la que dio lugar, aprobada el 22 de agosto de 1994 como «texto constitucional ordenado» (*La Constitución reformada*, pág. 8).

Para comentar la reforma, publica el Profesor DROMI, conjuntamente con Eduardo MENEM, un nuevo libro, titulado *La Constitución reformada*, al que ya hemos hecho algunas referencias. Eduardo MENEM ha sido Profesor de Derecho Civil y Derecho Público en la Universidad Provincial de La Rioja, miembro del Senado de la nación desde 1983, desempeñando su presidencia desde 1989. Fue Presidente de la Convención Nacional Constituyente que elaboró, y finalmente sancionó, la Reforma Constitucional en la ciudad de Santa Fe, el día 22 de agosto de 1994.

En este último libro de los Profesores Roberto DROMI y Eduardo MENEM se comenta la nueva Constitución, primero con carácter general, para después realizar un estudio sistemático del texto reformado. Por ello, aunque sus autores hayan estructurado la obra en un prólogo y ocho capítulos, realmente podemos dividirla en tres partes. La primera comprende el prólogo y los capítulos I y II, titulados, respectivamente, «Realidad constitucional» y «Tipología constitucional», en la que se exponen unos comentarios generales sobre la Constitución, en buena parte reflejo de obras anteriores, como la comentada *Nuevo Estado, Nuevo Derecho*. En la segunda (caps. III a VIII) se estudia cada uno de los artículos reformados, así como sus párrafos (o incisos, como los denominan los autores, según es costumbre en Argentina), bajo las rúbricas de «Declaraciones, derechos y garantías», «Del Poder Legislativo», «Del Poder Ejecutivo», «Del Poder Judicial», «Gobiernos de Provincia» y «Disposiciones Transitorias». En la tercera parte se transcribe tanto el texto derogado como el resultante de la Reforma, añadiendo en este último concordancias de Derecho argentino y de Constituciones extranjeras, entre ellas la española, con la que

guardan cierta similitud algunas reformas.

Dejando intactos los treinta y cinco primeros artículos, con la sola excepción de positivizar la denominación de artículo 14 bis a uno nuevo sin numeración que se introdujo en 1957, los cambios se producen en el resto del texto de la Constitución, de entre los que vamos a destacar los más significativos.

Con respecto a las instituciones, es de gran importancia entre las reformas que se han introducido la atenuación del sistema presidencialista, mediante la creación de la figura de un Jefe del Gabinete de Ministros, por un lado, y reduciendo y limitando el tiempo de mandato, por otro. También se ha suprimido la exigencia de profesar la religión católica para ser elegido Presidente de la nación. Se ha dado una nueva configuración a las funciones del Congreso y del Ministerio Fiscal; se ha creado un Consejo de la Magistratura, equivalente a nuestro Consejo General del Poder Judicial; se ha dado rango constitucional a la Auditoría General de la Nación —semejante al Tribunal de Cuentas— y se introducen otras instituciones, como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo o un Consejo Económico y Social.

Por lo que se refiere al sistema de fuentes, se ha afrontado la regulación de los decretos de necesidad y de urgencia, que no estaban contemplados en la Constitución, aunque eran admitidos por la jurisprudencia. Se crea, sin darles una especial denominación, quizá para evitar la discusión que sobre su jerarquía se produjo en España con respecto a las leyes orgánicas, una nueva categoría de leyes de mayoría reforzada, que deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, cuando se regule o modifique la aprobación de los tratados de integración o su denuncia, el derecho de iniciativa, la consulta popular, la aprobación de las leyes-convenio de coparticipación, el régimen electoral o el de los partidos políticos, la Auditoría General de la Nación, la regulación del trámite y el alcance de la intervención del Congreso en los decretos de necesidad y urgencia y el Consejo de la Magistratura. Se

admite la posibilidad de delegación en las comisiones parlamentarias de la tramitación en particular de un proyecto de ley, cuando así se apruebe por mayoría absoluta de la Cámara (art. 79), y se prevé la inserción en el sistema de fuentes de los tratados internacionales, con la vista puesta en la participación en comunidades internacionales continentales.

Respecto a la organización territorial del Estado, se ha producido —en opinión de DROMI y MENEM— la actualización de las instituciones existentes, con el fin de fortalecer el régimen federal y la autonomía municipal, con la posibilidad más arriba mencionada de establecer uniones de provincias, cuestión muy debatida por cuanto se considera en Argentina que históricamente la provincia preexistió al Estado (vid. «La Nación» de 22 de agosto de 1993).

Finalmente, se han introducido en la Ley Suprema algunas figuras propias del constitucionalismo moderno, como la iniciativa y la consulta populares, la protección del medio ambiente, la constitucionalización de los partidos políticos o la regulación expresa del *habeas corpus*, que era una creación jurisprudencial, admitida desde una sentencia de la Corte Suprema de 27 de diciembre de 1957. Son peculiaridades de la Constitución argentina, introducidas con la reforma, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la aspiración de que lleguen a integrarse en el territorio nacional las Islas Malvinas.

Aunque los autores no hagan mención expresa a la influencia que ha tenido en el legislador constituyente argentino la experiencia española, tanto de la Constitución de 1978 y de la legislación que la desarrolla como de nuestra doctrina científica, el lector intuye esta influencia en la regulación de muchas de las instituciones. Para saber que esta intuición es correcta, basta hojear la extensa bibliografía que se recoge en las páginas finales de este libro, en la que nuestros autores están abundantemente representados, incluyendo los libros o los artículos publicados en España durante 1994, hasta la fecha de cierre de la edición, en el mes de noviembre.

En definitiva, nos encontramos ante

tres ensayos jurídicos que reflejan un momento muy interesante en la historia de la Nación Argentina, en el que se ha producido una reforma de la Constitución de verdadera importancia que, si bien ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina, sobre la base de su inoportunidad o en relación con algunos aspectos técnicos, define el ámbito de la actuación pública y, como consecuencia, el Derecho Administrativo que habrá de regirla en buena parte. Además, evidentemente, de la exposición de las ideas propias que sobre el Derecho realiza el profesor en estos libros —los profesores, en el último—, su verdadero interés está, sobre todo, en la privilegiada situación de Roberto DROMI y de Eduardo MENEM en los ámbitos decisorios que han llevado adelante esas reformas, primero en un verdadero período constituyente, abierto con los pactos que condujeron a la Ley de 29 de diciembre de 1993 y terminado con la aprobación de la reforma constitucional de 22 de agosto de 1994, pero no finalizado en cuanto será necesario desarrollar el nuevo texto de la Constitución. Por ello, su lectura ilustra sobre acontecimientos que, aunque han ocurrido en muy pocos meses, han transformado muy profundamente la realidad, mostrando la situación actual y dando noticia de hacia dónde se dirige, especialmente en lo que se refiere al Derecho público, el ordenamiento jurídico argentino.

Joaquín M. PEÑARRUBIA IZA

EMBID IRUJO, A.: *El ciudadano y la Administración (Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, 162 págs.

Como es sabido, uno de los pilares básicos en los que se sustenta el Derecho Administrativo resulta del equilibrio entre privilegios de la Administración y garantías para la otra parte de la rela-

ción jurídico-administrativa. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, haciendo gala de una gran calidad técnica, regulaba la actuación y el procedimiento administrativo. Sin embargo, aunque en la normativa preconstitucional se observaba la asignación de ciertos derechos, dispersos, para el que se configuraba como administrado o sujeto pasivo de la relación, no se reconocía un delimitado catálogo de derechos para el ciudadano, ciudadano que es hoy no sólo titular de situaciones jurídicas pasivas, sino también un sujeto activo frente a la Administración (1).

Con la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) surge un nuevo esquema de relaciones entre poderes públicos y ciudadanos, y precisamente, marcando un nuevo hito dentro de esa línea de progreso y de consolidación de derechos, hace su aparición la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, Ley 30/1992), al reconocer sobre todo, en los artículos 35 a 37, una serie de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Si bien abundan sobre esta Ley los comentarios doctrinales de carácter general (2), resultaba necesario un estu-

(1) Vid., en este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 4.<sup>a</sup> ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993, págs. 17 y 18.

(2) Vid. AA.VV., *Administraciones Públicas y ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)* (B. PENDAS GARCÍA, coord.), Ed. Praxis, S. A., Barcelona, 1993; AA.VV., *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ed. Ministerio de Justicia y Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1993; AA.VV., *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (ed. de J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN), Ed. Tecnos, Madrid, 1993; J. J. ABAJO QUINTANA, *La tramitación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedi-*

dio monográfico que analizase esta nueva configuración del ciudadano como sujeto de derechos en una norma de rango legal, administrativa y procedimental.

Precisamente a ello dedica el Profesor EMBID IRUJO su atención en la obra objeto de reseña. Así, tras una introducción general, en donde el autor expresa sus propósitos, el libro se estructura en cinco capítulos: I) En el primero se estudian los conceptos generales de ciudadano, administrado e interesado, con especial mención a la CE, el Tratado de la Unión Europea y, por supuesto, a la Ley 30/1992. II) El capítulo segundo traza una panorámica general de los derechos de los ciudadanos en la Ley 30/1992. III) Los dos capítulos siguientes analizan el derecho de acceso a archivos y registros. IV) Y, finalmente, el último capítulo aborda el derecho a usar las lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma.

I. Respecto a la titularidad de los derechos enumerados en la Ley 30/1992, el autor se decanta por la tesis de incluir bajo el concepto de ciudadano a las personas físicas, jurídicas, públicas, privadas, nacionales y extranjeras. Siguiendo con otras ideas, también hay que destacar que aunque el concepto de administrado no aparece en la Ley 30/1992, la utilización que del mismo se hace en la CE invita al autor a analizar la configuración del concepto en el derecho positivo pre y postconstitucional, para concluir reconociendo las posibles virtualidades que aún tiene el mismo en la actualidad. Por su parte, la condición de

---

*miento Administrativo Común. Aspectos administrativos y parlamentarios*, Ed. BOE, Madrid, 1994; F. GARRIDO FALLA y J. M. FERNÁNDEZ PASTRANA, *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, Ed. Cívitas, Madrid, 1993; J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Ed. Cívitas, Madrid, 1993; J. TORNOS MAS, *Administración Pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992*, Ed. Bosch, Barcelona, 1994.

interesado se configura diferente de la de ciudadano en la Ley 30/1992; por ello, dado que hay ciudadanos que actúan ante la Administración con interés legítimo y otros que pueden no poseer esa condición, hay que convenir con el autor con que existen algunos derechos que sólo pertenecen a los ciudadanos que poseen la condición de interesados.

II. En el capítulo segundo se analizan cuestiones de régimen jurídico general de los derechos enumerados en la Ley 30/1992. Se advierte, en primer término, que no sólo se encuentran derechos en los artículos 35 y siguientes, sino que también fuera de estos preceptos aparecen configurados dentro de la Ley 30/1992 determinados derechos que los ciudadanos pueden ejercitar en el procedimiento administrativo. Además, este catálogo de derechos es de aplicación a todas las Administraciones Públicas, ya que estamos en el ámbito de la legislación básica del Estado en aplicación del artículo 149.1.18 CE, de tal suerte que a las Comunidades Autónomas compete la legislación de desarrollo. Dentro de ésta cabría configurar nuevos derechos o desarrollar algún punto de la normativa básica, por parte de las Comunidades Autónomas —según opina el autor—.

Uno de los temas claves planteados en el capítulo segundo es el de la naturaleza de los derechos de los ciudadanos enumerados en la Ley 30/1992. Se trata de derechos subjetivos de configuración legal. Así, surge la cuestión sobre el tipo de vicio jurídico —nulidad o anulabilidad— en que incurrirá un acto administrativo que desconozca eventualmente alguno de esos derechos. El Profesor EMBID, tras un trabajo de interpretación jurídica, acaba reconociendo la nulidad que necesariamente devendrá en estos supuestos (pág. 65).

Resulta original el criterio clasificador elegido para estudiar el catálogo de derechos de los ciudadanos enumerados en la Ley 30/1992 (3). El criterio agluti-

---

(3) Vid., por ejemplo, otro criterio clasificador en el artículo de A. SÁNCHEZ BLANCO, *Los derechos de los ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas*, en el núm.

nador es el de la posibilidad de ejercicio de los derechos en el curso del procedimiento administrativo; habrá así: *a)* derechos que son el presupuesto necesario del inicio de un procedimiento administrativo; por ejemplo, derecho a identificar a autoridades y funcionarios; *b)* otros que pueden ejercitarse en cualquier momento del procedimiento; verbigracia, derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que se tenga la condición de interesado; *c)* otro que sólo opera en relación a procedimientos administrativos concluidos; así, derecho de acceso a archivos y registros administrativos; y *d)* derechos que son pensables al margen de la existencia de un procedimiento administrativo concreto; por ejemplo, derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios.

III. Se dedican dos capítulos completos (el tercero y el cuarto) al análisis del derecho de acceso a archivos y registros (4). En primer lugar, se hace una referencia al marco jurídico de este derecho desde cuatro puntos de vista distintos: 1) su planteamiento constitucional —art. 105.b)— (5); 2) las últimas

132 de esta REVISTA (1993). En este caso, los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992 son agrupados en: 1) derechos objeto de directa previsión constitucional y que la Ley desarrolla; 2) derechos explicitados por la Ley 30/1992; y 3) obligaciones que se imponen a las Administraciones Públicas y perfilan correlativos derechos ciudadanos.

(4) Vid. también sobre el tema el reciente artículo de M. ALVAREZ RICO e I. ALVAREZ RICO, *Derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, en el núm. 135 de esta REVISTA (1994).

(5) Un análisis monográfico de este derecho de acceso desde la perspectiva del artículo 105.b) CE podemos encontrarlo en J. F. MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Ed. Cívitas, Madrid, 1993. Se añade un punto de vista de derecho comparado al tratamiento doctrinal del derecho de acceso en la monografía de L. A. POMED SÁNCHEZ, *El dere-*

aportaciones sobre el tema del derecho europeo más significativo; 3) su naturaleza de derecho de configuración legal y su conexión con algunos derechos fundamentales; y 4) la remisión a otras leyes y los problemas del posible conflicto entre ordenamientos.

Dentro del epígrafe relativo al «sujeto activo del derecho» (págs. 94-100), se realiza un estudio específico sobre: 1) el derecho de acceso de las Administraciones o los poderes públicos; 2) la legitimación en el acceso a ciertos documentos y las recientes aportaciones (jurisprudencial y legal) sobre el concepto de intimidad (6).

Por lo que se refiere al sujeto pasivo del derecho de acceso (7), según resulta del artículo 35.h) de la Ley 30/1992, el derecho es ejercitable en principio respecto de los archivos y registros de las Administraciones Públicas. Así, se plantea por el autor la extensión del término Administraciones Públicas. La única referencia de la Ley citada a las Administraciones Corporativas se encuentra en la Disposición Transitoria Primera (8), que

---

*cho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Ed. INAP, Madrid, 1989.

(6) Acerca del concepto de intimidad puede verse también el trabajo de L. A. POMED SÁNCHEZ, «La intimidad de las personas como límite del derecho de acceso a la documentación administrativa», en el libro colectivo *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor J. GONZÁLEZ PÉREZ*, vol. I, Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

(7) La Ley italiana de 7 de agosto de 1990, de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos, dedica un artículo específico sobre el sujeto pasivo del derecho de acceso; así, el artículo 23 dispone que: «El derecho de acceso previsto en el artículo 22 se ejercitará en relación con la Administración del Estado, incluidos los organismos autónomos, los entes públicos y los concesionarios de servicios públicos.» Se puede encontrar la traducción y comentarios a esta Ley en A. FANLO LORAS, en el núm. 124 de esta REVISTA (1990), págs. 461 y ss.

(8) La Disposición Transitoria primera de la Ley 30/1992 dispone que: «Las Corporaciones de Derecho Público representati-

otorga *valor supletorio* a las disposiciones contenidas en la Ley 30/1992 para lo no previsto por la legislación específica de estas Corporaciones. La duda que se plantea el autor y que surge de la regulación es si el derecho de acceso (y otras regulaciones de la Ley 30/1992) podría ser aplicable en el ámbito de la Administración Corporativa (9). El Profesor EM-BID se muestra a favor de la aplicación de los derechos de los ciudadanos en esta Administración (págs. 101-102).

Se completa, por fin, el régimen jurídico del derecho de acceso en el capítulo cuarto, al analizar: 1) el objeto del derecho; 2) la posible contradicción entre ordenamientos; 3) las causas de exclusión del derecho; 4) algunas cuestiones sobre el ejercicio del derecho; y 5) el estudio de los principios que informan el registro administrativo.

IV. Cierra la obra objeto de recensión un capítulo quinto dedicado al derecho a usar las lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma. Partiendo de la existencia de un recurso de inconstitucionalidad contra la regulación que contiene la Ley 30/1992 de este derecho, el autor desarrolla el tema en torno a dos apartados principalmen-

vas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. *En tanto no se complete* esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda.»

(9) Acerca de la naturaleza jurídica de la Administración corporativa se pueden ver los pronunciamientos jurisprudenciales que se reproducen en las págs. 52-56 de A. FANLO LORAS, *El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales*, Ed. Civitas, Madrid, 1992. A título de ejemplo, transcribo lo que se admite por el TC en el FJ 26 de la sentencia 76/1982, de 5 de agosto (caso LOAPA): «aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, *tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas...*». Tomando como punto de referencia esta interpretación jurisprudencial, quiero señalar aquí que —en mi opinión— el derecho de acceso, así como el resto de los derechos de los ciudadanos previstos por la Ley 30/1992, son ejercitables en relación a la Administración corporativa.

te: la doctrina del TC sobre las Leyes de normalización lingüística de diversas Comunidades Autónomas (10) (págs. 140-143), y la regulación de la Ley 30/1992 y los problemas fundamentales que plantea (págs. 144-153).

Hay que destacar que —según el autor— la novedosa regulación recogida en los artículos 35.d) y 36 de la Ley 30/1992 complementa las Leyes de normalización lingüística aprobadas por algunas Comunidades Autónomas, y da cumplimiento a las Sentencias del TC 82, 83 y 84/1986, que condicionaron a su progresiva implantación por la Administración estatal el ejercicio del derecho ciudadano a ser atendido en la lengua de su elección, en el específico ámbito de los órganos estatales asentados en la Comunidad Autónoma.

(10) Doctrina a la que hay que añadir la que procede de la reciente STC 337/1994, de 23 de diciembre («BOE» de 23 de enero de 1995), en relación a la utilización de la lengua cooficial en la escuela. La sentencia declara la constitucionalidad de los preceptos objeto de debate de la Ley catalana 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística. Según el fundamento 21, la regla general —configurada en la Ley 7/1983— del uso del catalán en los centros docentes es ajustada a la CE, ya que no se excluye el derecho a la utilización del castellano por «quienes mantengan cualquier tipo de relación con los centros allí situados». Paralelamente, en el caso de la Ley 30/1992 —art. 36—, la regla general de la utilización del castellano cuando concurriendo varios interesados exista discrepancia por la lengua de tramitación del procedimiento, es interpretada como constitucional por el autor del libro que recensionamos, ya que no se excluye el derecho de los interesados a requerir la expedición de los documentos en la lengua elegida por los mismos, de tal manera que «el procedimiento se estaría tramitando en dos lenguas, en función de la voluntad manifestada por los interesados» (pág. 149). Así, en mi opinión, en los dos casos se salvaría la posible inconstitucionalidad de las Leyes —en un caso catalana, en otro estatal—, primero, comprobando que la opción legal por el catalán o por el castellano no es contraria a la CE y, segundo, dejando siempre la posibilidad de que la utilización de la otra lengua, el castellano o la lengua cooficial, no quede prohibida.

Pese a esta positiva aportación de la Ley 30/1992, el Profesor EMBID plantea algunos problemas en torno a los siguientes aspectos, que pueden suscitarse en la práctica y que simplemente reproduzco aquí: *a)* la situación de los órganos de la Administración General del Estado que extiendan su ámbito de competencias a varias Comunidades Autónomas; por ejemplo, las Confederaciones Hidrográficas (pág. 149); *b)* la lengua en que pueden expresarse los interesados que residan en Comunidad Autónoma distinta de la que posee lengua cooficial (pág. 151); *c)* el supuesto de las Comunidades Autónomas que tienen lengua cooficial coincidente (pág. 151); *d)* la relación entre la normativa administrativa y la normativa aplicable a los procedimientos judiciales.

Para acabar el comentario de este excelente libro, solamente me queda recomendar su lectura, no sólo por su calidad, sino también porque en sus páginas el autor realiza un gran trabajo de interpretación jurídica, detectando problemas presentes y futuros que toda regulación novedosa presenta, en este caso la regulación de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Ojalá que la configuración de los ciudadanos como sujetos de derechos en una Ley administrativa sirva no sólo a una mejora del funcionamiento del sistema, sino que signifique también un decidido empuje a la consolidación de un ordenamiento jurídico garantizador de derechos.

M.<sup>a</sup> Victoria CARPI ABAD

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional* (Prólogo de Francisco TOMÁS Y VALIENTE), Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994, 383 págs.

I

La presente obra debió nacer y tomar cuerpo en los años en que el Profesor Germán FERNÁNDEZ FARRERES desempe-

ñaba su labor de Letrado del Tribunal Constitucional (en adelante, TC), desde el contacto directo con la evolución jurisprudencial en la que se ha ido desarrollando el recurso de amparo.

Sin embargo, fue a su vuelta a la Universidad cuando afrontó la tarea de desarrollar el conocimiento acumulado en esta materia tras su actividad en el TC. Aunque, como apunta el Profesor FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE en el Prólogo del libro, «éste no es un libro académico sino forense», lo que conlleva que sus destinatarios, más que ser los académicos, sean los profesionales que acuden al Tribunal, en su calidad de abogados, así como las personas que en el mismo desempeñan su labor. Esto no es óbice para que la presente obra resulte de gran ayuda al estudio de la materia gracias al rigor académico empleado por el autor y la sistematización de una ya amplia evolución.

No resulta ocioso comentar que el presente estudio ha sido realizado en una época en la que se ha cuestionado o se cuestiona la operatividad del TC. Esto se debe probablemente a los dos graves problemas que afectan al mismo, perfectamente señalados por FERNÁNDEZ FARRERES: por un lado, el excesivo número de asuntos que le llegan y, por otro, los riesgos de desbordamiento en el ejercicio de su función.

Respecto al desbordamiento de las funciones, debe ser el propio TC el encargado de no propiciarlo, haciendo un uso moderado de las facultades revisoras que en materia de garantías constitucionales le han sido atribuidas. Como establece el propio autor, «la autocontención, la *selfrestraint*, del TC, es sin duda, el mejor y posiblemente el único, antídoto a ese peligro de desbordamiento...».

Más preocupante resulta el numeroso y creciente número de recursos de amparo (3.875, sobre un total de 3.980 asuntos ingresados, en 1993) que se interponen ante el TC, lo que dificulta enormemente su tarea.

Se corre el riesgo de que, poco a poco, el justificado prestigio, la *autorictas*, del TC vaya quedando diluido en un proceso lento. La realidad nos indica que el proceso de amparo tiene una duración de entre dos y tres años, como regla gene-

ral, para que se dicte sentencia (en el supuesto de que no sean inadmitidos), mientras que, por ejemplo, la duración de los procesos de conflictos positivos de competencia pasa a ser de cuatro a cinco años. Aspecto ya anunciado por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO en su participación en las discusiones de la Constitución de 1978 a su paso por el Senado (1).

El recurso de amparo tiene carácter subsidiario y, por tanto, no debe convertirse en una tercera instancia judicial revisora de las decisiones judiciales, de manera que las cuestiones de estricta legalidad ordinaria deben resultar ajenas al amparo constitucional, ya que de otra manera quedaría totalmente desnaturalizado y se convertiría en un recurso universal de casación, en clara contradicción con la naturaleza que, con arreglo a los artículos 53.2 y 161.1.b) de la Constitución española (en adelante, CE) y 41 y 44 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), le corresponde (así lo mantuvieron, entre otras, las SSTC 89/83, 23/84, 169/86, 25/88, 41/92, etcétera).

En más de una ocasión se han producido roces entre el Tribunal Supremo y el TC a raíz de la presunta invasión por

parte de este último de competencias propias del Tribunal Supremo (así ha ocurrido recientemente con la STC 7/1994, de 17 de enero). Pero no hay que olvidar que en materia de garantías constitucionales el TC es el órgano jurisdiccional superior, tal y como lo establece la Constitución en su artículo 123.1.

El libro comentado adecuará su estructura a la forma del Título VIII de la LOTC, de tal manera que cada artículo englobado dentro de dicho Título es objeto de un capítulo de la obra. El autor realiza un estudio pormenorizado de cada uno de dichos artículos, aportando al respecto la más destacada jurisprudencia constitucional.

## II

Un aspecto importante estudiado por FERNÁNDEZ FARRERES es el de la posible incidencia de los Tratados Internacionales ratificados por España y la del Derecho comunitario en la esfera del recurso de amparo.

El recurso de amparo queda circunscrito a la protección de los derechos y libertades fundamentales recogidos en el artículo 53.2 CE y, por lo tanto, parece claro que no podrá ser objeto de recurso de amparo la violación de derechos reconocidos en cualesquiera otras normas, y en especial en Tratados Internacionales ratificados por España.

Este firme criterio es precisado en diversas sentencias del TC (entre otras, SSTC 120/90, 214/91, etc.). Esto ha llevado al TC a establecer que en los casos en que a través del recurso de amparo se impugnen actos que apliquen normas de Derecho comunitario europeo, el fundamento del recurso ha de consistir en la necesaria vulneración de derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 y en la objeción de conciencia del artículo 30, todos de la CE, quedando al margen las eventuales vulneraciones del Derecho comunitario, ya que el control de la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales a dicho Derecho comunitario no corresponde al TC, sino a los órganos de la jurisdicción ordinaria y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

(1) Concretamente en la enmienda al artículo 48, párrafo 2.º (actual art. 53.2 CE), así como a sus concordantes artículo 155.1, letra b), y artículo 158, párrafo 1.º, que presentó a título personal, establecía: «Si el texto se aprueba tal y como se prevé, serán sólo 12 los Jueces que hayan de cubrir las misiones que al TC se atribuyen y hasta ahora resulta que este Tribunal habrá de conocer de todo el tema de inconstitucionalidad de las leyes, tanto las leyes del Estado como leyes de las regiones; habrá de conocer del control de los reglamentos y actos administrativos de las regiones en sus posibles suspensiones por el poder central; habrá de conocer de otras competencias que se prevén y, además, habrá de conocer de los recursos de amparo por violaciones de derechos individuales. Pienso que se puede obtener con facilidad el funcionamiento de un Tribunal recargándolo, haciendo que se acumule el papel y haciendo, en definitiva, que sea ineficaz.» Así aparece recogido en su libro *Materiales para una Constitución*, Ed. Akal, Madrid, 1984, págs. 193 y ss.

A su vez, esos actos deben ser emanados de los poderes públicos internos; como establece el TC en la sentencia 64/1991, de 22 de marzo (asunto APESCO), «no cabe formular recurso de amparo frente a las normas o actos de las Instituciones de la Comunidad, sino sólo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41.2 LOTC, contra disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos internos» (2).

Se me plantea la duda acerca de dicha afirmación en un futuro no lejano, ya que en el ordenamiento jurídico en el que nos movemos dentro de la Unión Europea, inmerso en una constante y continua evolución (no sólo en lo referente a las normas, sino también, y no por ello menos importante, a la adhesión de nuevos Estados miembros), podría producirse la creación de una Constitución supranacional —de la que ya hay un Proyecto (3)— que vinculara a los miembros de dicha Unión Europea, con lo que se abriría la posibilidad de introducir nuevas Normas Fundamentales a las ya existentes.

De todas formas, conviene precisar que en el actual sistema en el que nos movemos, la jurisprudencia del TC es acertada en este extremo, y sólo la violación de alguno de los derechos y liberta-

des fundamentales reconocidos en los artículos 14 a 29 y la objeción de conciencia del artículo 30, todos de la CE, pueden ser objeto de recurso de amparo.

### III

El artículo 43 de la LOTC alude a «las violaciones de los derechos y libertades originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes podrán dar lugar al recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial procedente...».

A través del procedimiento previsto en este artículo deben necesariamente encauzarse las demandas de amparo que imputen la vulneración de derechos fundamentales a cualesquiera poderes públicos del Estado en su conjunto que no ostenten ni el poder legislativo ni el judicial, lo que explica que ninguna dificultad exista para que, por ejemplo, los actos de órganos constitucionales, como el CGPJ o determinados actos de la Casa Real, pueden ser recurridos en amparo, si a ellos fuere imputable la violación de los derechos fundamentales.

Sin embargo, el TC ha tenido que enfrentarse con supuestos límite, en los que resultaba complicado determinar la naturaleza del poder público. Así, en el ATC 5/86 el TC estableció que el «Tribunal de Apelación del Consulado de la Lonja de Valencia» no era un órgano judicial y, por tanto, no se englobaba en la estructura del Poder Judicial, era un organismo público de carácter administrativo, que se incluye entre las Corporaciones Públicas sometidas a la tutela del Estado a que hace referencia el artículo 1.2.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por lo tanto, impugnándose la aplicación de determinadas normas de procedimiento —e indirectamente la constitucionalidad de uno de los preceptos reglamentarios aplicables—, debía haberse agotado la vía judicial procedente, mediante la interposición del re-

(2) Con relación a esta afirmación, señala Ricardo ALONSO GARCÍA «que debe señalarse que la imposibilidad de impugnar directamente por la vía de amparo actos o disposiciones comunitarias, se deriva no tanto del artículo 41.2 LOTC, como del artículo 173 del Tratado de la Comunidad Europea en conexión con el artículo 93 CE, que atribuye en exclusiva al Tribunal de Justicia la competencia para ejercitar el control directo de la legalidad de la actividad comunitaria a través del correspondiente recurso de anulación». R. ALONSO GARCÍA, *Derecho Comunitario, Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Col. CEURA, 1994, págs. 639 y ss.

(3) Así tenemos el Proyecto de Constitución europea aprobado por Resolución del Parlamento Europeo de 10 de febrero de 1994. Tema expuesto en la conferencia dada por el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en el Seminario de Derecho Administrativo que imparte en la Universidad Complutense de Madrid.

curso contencioso-administrativo, y una vez agotada esta vía se hubiera podido interponer el recurso de amparo ante el TC.

Estas dificultades que se han planteado, cuando se ha tratado de determinar el carácter de «poder público» a diversos entes, han tenido otras veces solución inversa al caso anterior.

Así, en el caso de las Cajas de Ahorro (aun las fundadas por las Corporaciones Locales), no tienen naturaleza de entes públicos, ya que son calificables como «entes de carácter social» y, por tanto, no cabe seguir la vía del artículo 43 LOTC, como ha establecido la STC 18/1984.

Por lo que habrá que determinar, en no pocas ocasiones, si determinados entes gozan de la naturaleza de «poder público» y, en este caso, podrá subsumirse en el procedimiento del artículo 43 LOTC respecto a la interposición del recurso de amparo.

Se trata de un problema complejo ante la multitud de organizaciones existentes en nuestro país, y que no es siempre clara su naturaleza jurídica y, por lo tanto, su determinación como ente que reviste naturaleza de «poder público» o no (por ejemplo, pensemos en el caso de los Conservatorios de Música).

Intimamente relacionado con este problema, se estudia la dificultad que puede resultar en la «vía judicial procedente», previa al amparo constitucional, cuando la vulneración del derecho fundamental se imputa a una persona jurídico-pública que actúa sometida al Derecho privado.

Se pone de relieve ante este hecho el tema, tan de actualidad en estos momentos entre la doctrina científica administrativa, de la «huida del Derecho Administrativo» (4) al que tienden determinados sectores orgánicos de las Administraciones Públicas. Fue en la

---

(4) Tema recientemente estudiado por el Profesor J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «La huida del Derecho Administrativo, la personalidad jurídica de las Administraciones Públicas y el principio de eficacia», en *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel FRANCISCO CLAVERO AREVALO*, tomo II, Ed. Civitas, 1994, págs. 989 y ss.

STC 35/83 cuando el TC abordó directamente esta cuestión (recurso de amparo planteado con ocasión de la negativa del director de TVE a rectificar una nota difundida por los Servicios Informativos de TVE).

#### IV

El autor analiza en el capítulo dedicado al artículo 46 de la LOTC la legitimación para recurrir en amparo de aquellas personas que ostenten un «interés legítimo».

En líneas generales, la legitimación para recurrir en amparo viene regulada en los artículos 162.1.b) de la CE y 46 de la LOTC. En dichos preceptos quedan agotados los criterios determinantes de la legitimación, sin que quepa acoger cualesquiera otras legitimaciones procesales que no resulten directamente de la CE, o con los límites en ésta dispuestos, de su misma Ley Orgánica.

De la formulación del artículo 162.1.b) de la CE se desprenden dos notas: primera, que la legitimación alcanza, subjetivamente, a toda persona natural o jurídica, y segunda, que es necesario que en el recurrente concurra un «interés legítimo». Este enunciado resulta más amplio que el que se deduce del artículo 46.1 de la LOTC, que concreta la legitimación refiriéndose, en un caso —ap. a)—, a «la persona directamente afectada» (nos sitúa ante la idea de «interés directo») y, en el otro —ap. b)—, a «quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente».

Resulta evidente que el requisito de haber sido parte en el proceso judicial previo sí determinará la legitimación automática para el recurso de amparo cuando el derecho fundamental invocado sea alguna de las garantías reconocidas en el artículo 24 de la CE, y la supuesta vulneración se impute al órgano judicial que ha conocido del proceso.

Pero el hecho de no haber sido parte en el proceso judicial previo no siempre excluye la legitimación necesaria para acceder al recurso de amparo. Así ocurre, por ejemplo, en aquellos casos en que el recurrente, que ostente un «interés legítimo», alega la vulneración del

derecho fundamental a la no indefensión —art. 24.1 CE— frente a la resolución judicial que, afectándole, ha sido dictada en proceso en el que no ha sido emplazado.

Así lo apuntan los Profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ cuando, al estudiar la legitimación en la jurisdicción contencioso-administrativa, se basan en las SSTC de 17 de octubre y 30 de noviembre de 1982 y 11 de junio de 1983 para poner de manifiesto que «la fórmula “interés legítimo” que emplea la Constitución es más amplia que la de “interés directo” del artículo 28 de la LJCA, por lo que comprende y ampara también los intereses directos, de modo que todo interés individual y social tutelado por el Derecho indirectamente con motivo de la protección del interés general puede calificarse como “interés legítimo”» (5).

Con lo que siguen, la posición del Tribunal Constitucional que, desde los inicios de su actividad, ha sido claramente favorable a un entendimiento amplio y extensivo del requisito del «interés directo».

V

Momento es de concluir esta recensión, una vez analizados algunos de los puntos que, por la relevancia que han tenido o la que pueden llegar a tener, he considerado oportuno detenerme en ellos. Lo que no obsta para destacar que hay en la obra muchos otros aspectos del mayor interés.

Debe resaltarse, en suma, la labor científica llevada a cabo por el autor, y el profundo análisis que realiza de la jurisprudencia constitucional, lo que permite seguir muy de cerca la evolución que ha experimentado el TC respecto a una materia tan trascendental como es el recurso de amparo.

Javier GUILLÉN CARAMES

(5) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Ed. Civitas, 1993, págs. 600 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La Lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1995, 226 págs.

1. El Derecho es esencialmente lenguaje, ha dicho en una ocasión Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (1). Pero también es Historia. Hunde sus raíces en la Historia y evoluciona desde su experiencia. Arrastra contenidos y formas que, como el propio lenguaje, pertenecen a la Historia. Es más, «la conexión entre una sociedad y su Derecho sólo la Historia la revela» (2) Y esa Historia es la crónica de la *función* del Derecho en cada momento. Una función a veces retardataria, otras transformadora. Casi siempre conservadora y ratificadora de fenómenos sociales y políticos previos.

Pues bien, el libro del que ahora damos cuenta es, precisamente, la historia de un fenómeno social y político de primer orden —la Revolución Francesa— del que trae causa buena parte del Derecho actualmente vivido. ¿Vivido? Al menos del Derecho que, como tendencia, se pretende vivir y hacer vivir.

Es también la historia de la creación de un lenguaje y de sus consecuencias. El lenguaje que el autor prefiere denominar «la lengua de los derechos», pero que es asimismo «la lengua de la libertad», «la lengua de las leyes», la «lengua de la Constitución» en expresiones que surgen en el inicio mismo de la Revolución francesa (pág. 33). Un lenguaje que comporta conceptos y contextos, que evoca todavía una emoción casi religiosa, y que es, con todas sus quiebras y desfallecimientos, el lenguaje desde el que jurídica y vitalmente nos pretendemos seguir esencialmente nutriendo.

(1) «El Derecho, la palabra y el libro», en el volumen *La cultura del libro*, Fundación Germán Sánchez Ruipérez y Ed. Pirámide, Madrid, 1983, págs. 215 ss.; hoy también en su libro, de recopilación de trabajos, *La poesía de Borges y otros ensayos*, Ed. Mondadori, Madrid, 1992, págs. 199 ss.

(2) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en el «Prólogo» a su libro *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1974, págs. 12.

Porque un lenguaje es una cultura y ésta, a su vez, constituye, como quería ORTEGA, el conjunto de ideas «vivas» desde las que un tiempo se sustenta y mantiene. El conjunto de valores y sobrentendidos que lo sostiene.

La cultura jurídica a la que este libro se refiere y pasa revista desde su nacimiento es la cultura jurídica contemporánea más sólidamente afirmada y que, finalmente, ha acabado plasmándose no sólo en textos normativos nacionales, como la propia Constitución Española (que también debe mucho, dicho sea incidentalmente, al autor de estas páginas), sino en empresas de más hondo alcance como la propia idea de una Europa unida, además de por la economía, por un Derecho que proporciona solidez a la Unión y que hunde también sus raíces más profundas en la misma realidad a la que apunta esta obra.

Si puede decirse, con los historiadores de la Antigüedad, que todos somos romanos, como todos somos también cristianos por encima de las propias creencias, todos somos también un poco franceses, porque es de Francia y de su Revolución —como demuestra este libro— de donde viene gran parte del bagaje instrumental del Derecho Público actual, gran parte del lenguaje, gran parte de nuestro arsenal técnico que constituye el noray al que agarrarse cuando el barco en el puerto, empujado por temporales imprevistos, se mueve y balancea amenazando con romper sus amarras.

Al releer el párrafo anterior pienso en lo que de exagerado pueda tener la expresión «todos somos franceses». Y me viene a la cabeza la figura de un español universal, como es desde hace tiempo el propio GARCÍA DE ENTERRÍA. Pienso, en efecto, en GOYA. En el libro de Eugenio D'ORS *El vivir de Goya* (3), que Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA me recomendó leer en cierta ocasión. Se destaca allí esa contradicción del hombre intelectual y vitalmente atormentado que se debate entre la razón y el sentimiento, entre el patriotismo de lo propio y los

nuevos aires que le vienen de fuera. Un desgarramiento vital que muchos españoles quizá sientan también hoy al hilo, esta vez, de las contradicciones e insuficiencias, junto a sus innegables logros, de la construcción europea. Cómo mantener signos de identidad sin rechazar la universalidad. O cómo responder a la idea de construir una Comunidad (nacional, europea) hecha de particularismos, pero convergiendo hacia finalidades fundamentales (4).

La herencia cultural de cada uno de los pueblos de Europa es el símbolo de la Unión y, de esa herencia, una de sus más brillantes aportaciones es, precisamente, el legado de la Revolución.

2. Pero dejemos eso. El libro a propósito del cual se hacen estas reflexiones es la versión venal del discurso de ingreso del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en la Real Academia Española.

En un acto presidido por S. M. el Rey, celebrado el pasado 24 de octubre de 1994, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA tuvo ocasión de volver a uno de sus temas favoritos y ofrecernos ahora este libro «mayor» que en poco más de 200 páginas condensa muchos saberes, ratifica algunas certezas y lleva a cabo análisis e interpretaciones que explican y dan coherencia a no pocos aspectos de esa compleja historia. Un libro, además, que está escrito con la inconfundible pasión del convencido, de quien afirma cosas porque las cree ciertas, por supuesto, pero también porque las cree «vivas». Por eso, trata de transmitir el asombro que le produce una obra colectiva como la de la Revolución Francesa. Y al transmitir ese asombro nos está desgranando y desvelando, en el sentido literal de la palabra, su propio pensamiento, su personal fascinación que desea difundir y hacer compartir a sus lectores.

3. Precisamente porque, al menos en mi caso, esa pretensión del autor de «llegar» al lector se ha logrado, me pro-

(4) Cfr. mi libro *El comercio del arte y la Unión Europea*, Ed. Cívitas/Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1994, pág. 155.

(3) Ed. Planeta, 1980, pero inicialmente en francés, 1929, y en castellano, 1934 y 1943.

pongo en las páginas que siguen resumir y sintetizar los aspectos a mi juicio más destacados de esta impresionante obra como forma de animar a los posibles lectores de esta Nota a ir al original y disfrutar directamente de su pausada lectura. Un propósito un tanto arriesgado, porque no es fácil compendiar en pocas páginas una obra tan densa y llena de matices, y que sólo está parcialmente justificado, como digo, por el gran interés de este libro y por el afán de difundir lo más posible su contenido.

Formalmente dividido en dos Partes, el libro comienza con un primer Capítulo (págs. 17 a 46), que es, quizá, donde más claramente se observa esa pasión a la que hace un momento me refería. Trata en él del signo mesiánico de la Revolución y de la aparición de una nueva lengua, la lengua de los derechos, precisamente, como una derivación necesaria de aquélla. Una lengua llamada a plasmarse en un Derecho Público nuevo, destinada a instituir todo un novedoso sistema jurídico para regular las relaciones entre el Poder y los ciudadanos. Los instrumentos básicos para esa magna operación —dice el autor— son dos: «el concepto institucional de derecho subjetivo y la técnica de la legalidad o del reino de la Ley como cauce necesario de ejercicio del poder político y, a la vez, garantía de la libertad y de los derechos a ella inherentes» (pág. 42).

Es en estas dos cuestiones en las que se centra la segunda Parte articulada en torno a tres Capítulos: el concepto de derecho subjetivo y su aplicación en la figura de los derechos del hombre y del ciudadano; la formación del Derecho Público revolucionario, con la idea central del «reino de la Ley» y sus consecuencias; y, finalmente, un último Capítulo referido a las distintas ramas del Derecho Público, a su consolidación y recepción en toda Europa. El libro se cierra con una breve referencia a aquellos españoles (LARDIZÁBAL, JOVELLANOS, MARTÍNEZ MARINA, JAVIER DE BURGOS, ALCALÁ GALIANO, Alejandro OLIVÁN, PACHECO) que a finales del siglo XVIII y hasta mediados del XIX representaban «una nueva casta de hombres que hablaba una lengua igualmente nueva, la lengua de los derechos y de la libertad, con la

cual pretendían reordenar toda la vida colectiva española» y que fueron incorporados como miembros de la Academia a sus trabajos. «Magníficos ejemplos de españoles doctos, lúcidos y de recta y resuelta voluntad», en cuya estela se encuadra y cuyo ejemplo sigue también el nuevo académico, que al acabar su discurso se encomienda precisamente a su memoria.

4. Aunque todo el libro destila una pasión, un optimismo histórico y una capacidad expositiva que hace sencillos, lógicos y coherentes los más complejos temas —lo que, por lo demás, es una de las virtudes tradicionales del autor—, es, quizá, en el primer Capítulo donde esa capacidad de entusiasmar, de entusiasmarse, se desborda y aflora con más fuerza al describir, con una erudición que impresiona, el hecho decisivo de la Revolución. Un acontecimiento histórico que, en cita de TOCQUEVILLE, ha creado «una patria intelectual común de la que los hombres de todas las naciones han podido hacerse ciudadanos» (pág. 25), que supuso «un tajo decisivo» con lo que, desde entonces, se llamará el Antiguo Régimen, que pretendió rectificar la Historia y crear una nueva sociedad. Como él dice: «Una embriaguez de omnipotencia, de infinitud de posibilidades que la libertad abría, de esperanzas sin límites, se extendió por doquier» (pág. 20).

Ese acontecimiento va a tener efectos sobre la lengua por medio de leyes y actos políticos «que un torrente de palabras intentaba precisar y construir» (pág. 27) (5). La lengua del Poder será la del Derecho. Una lengua que «crea» la realidad, que hará acceder a ella la libertad y la igualdad, los dos grandes ideales de la Revolución. Esa es, precisamente, «la lengua de los derechos». Un léxico, pero, sobre todo, «un discur-

(5) A esas nuevas palabras se refirió el propio GARCÍA DE ENTERRÍA en un breve, pero precioso, artículo de prensa, publicado también en el «Boletín del Colegio de Abogados de Madrid» en 1988 y significativamente titulado *418 palabras que cambiaron el mundo*, hoy en su ya citado libro *La poesía de Borges...*, págs. 135 ss.

so enteramente nuevo para explicar las relaciones entre los hombres y su organización social y política como materia del Derecho», del que importa su sentido general (pág. 37).

Esa lengua culmina, como decía antes, en un sistema jurídico completamente nuevo, en un Derecho Público de éxito espectacular a cuyos instrumentos va a dedicar los Capítulos siguientes, ubicados ya en la Segunda Parte del libro.

5. El primero de esos instrumentos es, para GARCÍA DE ENTERRÍA, el concepto institucional de derecho subjetivo y su aplicación a los derechos del hombre y del ciudadano. Más allá y por encima de su análisis técnico actual el autor pasa revista a la historia del concepto de derecho subjetivo rindiendo, así, un tributo a quienes piensan —pensamos— que no puede desconectarse el Derecho y su formulación técnica de su contexto histórico y político, aunque luego se desmembre de él. Así, resulta sumamente ilustrativo este Capítulo en el que destaca cómo la primera formulación técnica del concepto, desconocido como tal en Roma, aparece en el marco de la polémica sobre la pobreza de los franciscanos, con la figura de Guillermo DE OCKHAM como protagonista. Cómo se perfecciona la idea en la Segunda Escolástica, representada por los teólogos-juristas españoles del siglo XVI que, además —aunque no suele reconocérseles, dice—, aparecen como iniciadores de la corriente que identifica unos *iura innata* de todo hombre por el hecho de serlo y que el poder civil y eclesiástico debe respetar por ser «inviolables y superiores a toda norma positiva» (pág. 52); corriente ésta que tiene su punto de iniciación en la polémica surgida con ocasión del descubrimiento y que se plasma en las primeras leyes de Indias.

El desarrollo del concepto de derecho subjetivo continua con el influjo de la Segunda Escolástica sobre la Escuela de Derecho Natural y de Gentes del siglo XVII con sus tres ramas: la germánica (GROCIO, PUFFENDORF...), la inglesa (HOBES y LOCKE) y la francesa, que culmina en ROUSSEAU (pág. 55).

Llegados a este punto, GARCÍA DE EN-

TERRÍA se detiene en J. LOCKE como constructor de un pensamiento político que, desde la perspectiva del individuo aislado y de sus derechos naturales, justifica la existencia de un Poder que gobierne mediante un Derecho cuyo objetivo es, precisamente, la preservación de la vida, la libertad y la propiedad. Es la idea del consentimiento (6) y del contrato social renovado, según la regla de la mayoría, en la que juegan un papel destacado los derechos naturales. «Aparece la idea capital de edificar a través de los derechos naturales de cada individuo un sistema político colectivo, capaz de preservar la parte sustancial de esos derechos y en especial la libertad y la propiedad» (pág. 61). Así, pues, «desde la libertad originaria es posible llegar a un régimen de libertad institucionalizada» (pág. 62). La libertad —concluye— pasa a ser el objeto del Poder. «La idea de derecho subjetivo, que comenzó como un simple instrumento técnico de los juristas, pasa a ser, en su forma de derechos de libertad, innatos primero, políticos después, una pieza esencial en las ideas políticas que hierven en el final del Antiguo Régimen...» (pág. 65).

De ahí derivan las Declaraciones de Derechos, desde la de Virginia, de junio de 1776, a la de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789. Aunque posterior en el tiempo, la Declaración francesa tuvo más influencia, fue «más consciente», más fascinante y se convirtió en un símbolo hasta llegar tener «un valor mítico»: el de ser la propia conciencia de la democracia. Con todo, para GARCÍA DE ENTERRÍA (pág. 70) la distinción fundamental está en el papel central reservado a la Ley en la Declaración francesa (su «legicentrismo», en expresión, que cita, de S. RIALS), lo que explica su influencia en el

(6) Sobre la idea de consentimiento, centrado fundamentalmente en la obra de LOCKE, puede verse el reciente libro de Angel Pelayo GONZÁLEZ-TORRE, *Consentimiento, democracia y obligación política* (Ed. Colex, Madrid, 1994), que en su origen fue una tesis doctoral leída en la Universidad donde profeso, que tiene además la particularidad de ser obra del primer antiguo alumno de esta Facultad que se doctora en ella.

origen del Derecho Europeo; tema éste objeto del Capítulo siguiente del libro, donde profundizará en esta idea.

«A través del concepto de derechos innatos y de la construcción del pacto social, toda la construcción social y política va a intentar ser reducida a una simple articulación entre derechos subjetivos de titularidad estrictamente individual» (pág. 76). Pero —añade— «el reconocimiento técnico de una situación de derecho subjetivo requiere, inexcusablemente, una norma objetiva —cuyo tipo hoy establecido es la Ley— que lo defina, lo delimite y lo proteja» (pág. 76). Esta importantísima precisión pudo estar oscurecida por la idea de los derechos innatos y por el hecho de que la supernorma abstracta que pretendía ser la Constitución, como sustitución del viejo Derecho natural, no concluyera en Francia hasta este siglo (sí en Estados Unidos) en el control de constitucionalidad de las Leyes. Pero la vinculación entre norma objetiva y derecho subjetivo está en la Declaración de Derechos y es su aportación fundamental a la historia de la formación del concepto de derecho subjetivo (pág. 79) (7).

Nos interesa ahora menos la continuación de la crónica de la formación técnica del concepto de derecho subjetivo, que halla en KANT y en HEGEL sus últimos eslabones, influenciados ya, según adelanta GARCÍA DE ENTERRÍA, por ideas provenientes de la Revolución Francesa. El hecho es que la «lengua de los derechos» pasa a Alemania, donde la Pandectística tecnifica la idea del derecho subjetivo a partir de la dogmática jurídica, esto es, de un saber sistemático, centrado en las instituciones como conjuntos o nódulos de condensación de valores en torno a los que se articulan las normas y en cuyo seno se produce la relación jurídica, que es una relación social ordenada por el Derecho. He ahí, desde entonces, el «secreto» del Ordenamiento: las instituciones, los principios institucionales, que son hoy ya —añado yo— principios constitucionales.

En toda relación jurídica, pues, una de las partes será el titular de un derecho subjetivo entendido como el recono-

cimiento de un poder tutelado por el Derecho que se puede hacer valer frente a otros, a los que cabe imponer una obligación. Esta será la base de todo el Derecho Privado. Pero, ¿también del Público?

6. La respuesta a esa pregunta es el núcleo del Capítulo 3 del libro que estoy recensionando. Si el Capítulo sobre la historia del Derecho subjetivo puede decirse que es en cierto modo y sin mengua alguna de su interés un Capítulo instrumental, la base teórica que va a ser utilizada posteriormente como cierre y explicación técnica última de la tesis central de la obra, este otro nos acerca a lo que el autor ha llamado el segundo instrumento surgido de la Revolución para regular la vida colectiva, esto es, la colocación de la Ley en el centro del sistema jurídico como cauce para el ejercicio del Poder y como garantía de la libertad y de los derechos del individuo. Nos aproxima, pues, a la formación del Derecho Público contemporáneo.

En el Estado Moderno —comienza diciendo— no hay propiamente relaciones jurídico-públicas porque no hay más límite al Poder real que la propia prudencia del Príncipe (de ahí la importancia de su educación). Pues bien, lo que la Revolución significa es la limitación y reducción de ese poder (pág. 102).

Todo el ideario de la Revolución se concentra, «como el árbol frondoso en la semilla» (pág. 103), en la Declaración de 1789. Según ella, sólo la comunidad puede disponer sobre sí misma (lo que está en la base de las tesis pactistas de LOCKE y de ROUSSEAU). Y ello comporta no sólo un nuevo «titular» del Poder, sino también un nuevo «modo de ejercicio» de ese Poder. Me vienen por eso a la mente en este momento unas bellas palabras del gran administrativista francés Jean RIVERO, escritas hace exactamente treinta años y que no me resisto a transcribir ahora: «se tiene a menudo la costumbre (8) de considerar a la democracia como un modo de designación del

(8) «En Francia», dice RIVERO. Y en España también con alguna frecuencia, podría añadirse.

(7) La cursiva es mía.

*poder*, que se satisface desde el momento en que la fuente de la autoridad se vincula, directa o indirectamente, próxima o lejana, a la soberanía del pueblo, manifestada en la elección. Es mucho, sin duda. Pero eso sería poco —sigue diciendo RIVERO— si la democracia no fuera también *un modo de ejercicio del Poder* y si el que decide en nombre del pueblo lo hiciera del mismo modo y con los mismos esquemas que el servidor de un monarca absoluto» (9).

¿Cómo articular ese criterio de la limitación, de la autodisposición y del ejercicio del Poder?, se pregunta GARCÍA DE ENTERRÍA. Su respuesta es la idea de la delegación. Nos explica que fue SIEYES quien recuperó la idea, rechazada por ROUSSEAU, de la representación, de la que se deduce que el Rey y sus agentes no sólo ya no son los titulares del Poder, sino que únicamente pueden actuar en virtud de la Ley, que es donde se plasma la voluntad general de los representantes del pueblo (pág. 107). He ahí ya el gran cambio.

El siguiente paso es la legalización general del Poder, sobre lo que GARCÍA DE ENTERRÍA se detiene en unas encendidas y bellísimas páginas (págs. 108 ss.). No sólo hay un cambio en el instrumento de la ordenación social. Es que ese instrumento —la Ley que el juez tiene que aplicar— se funda y tiene por objeto defender la libertad. Y si, como antes ha dicho en el Capítulo anterior, «no hay derechos subjetivos sin una ley que los reconozca, ahora viene a resultar, inesperadamente, en virtud del mágico y prodigioso hallazgo de ROUSSEAU, que la Ley no tiene otro objeto, justamente, que proteger y hacer efectiva la libertad, articulando la libertad de todos» (pág. 121).

Con todas sus quiebras y desfallecimientos y, aunque no haya sido siempre lineal, es esta idea básica de reconducir

el Derecho a la Ley la que marcará tiempo después todo el Derecho europeo. La idea del reino de la Ley —dirá— deslumbra por la belleza de su contenido, por la brillantez de sus fundamentos, por la eticidad de su mecanismo, por su eficacia y su simplicidad aparente (pág. 134). Nace una nueva época sobre la que el autor de este libro insiste y se recrea en hermosos pasajes. La época de lo que se llamará medio siglo después (R. VON MOHL, 1832) el Estado de Derecho.

Y aquí es donde las tesis centrales del libro van encontrando acomodo y cobrando coherencia, donde se desvelará el porqué del Capítulo anterior que he denominado antes «instrumental». Ahora GARCÍA DE ENTERRÍA no analiza una historia sino que la interpreta y acude al concepto de derecho subjetivo para explicar la posibilidad de alzarse y exigir el respeto a la Ley, controlar la actividad de la Administración y, en su caso, pedir responsabilidades (pág. 139). Porque para el autor el reino de la Ley será también el derecho a oponerse a los actos de la autoridad que excedan de su marco. (pág. 137). Esa es, a su juicio, la gran consecuencia del artículo 16 de la Declaración de 1789: «Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada... no tiene Constitución».

Ahí está el origen del contencioso-administrativo y el del moderno Derecho Administrativo para hacer efectiva lo que, tiempo después, Benjamin CONSTANT denominó «la libertad de los modernos». Esto es, la transformación de la libertad abstracta y absoluta en libertades concretas y específicas, «en lo que se llamará el liberalismo» (pág. 185), con la consecuencia de que el individuo, sometido únicamente a la Ley, pueda presentar demandas y crear un ámbito de autonomía personal a partir del principio de seguridad jurídica y predictibilidad del Derecho (págs. 186-187).

Será Napoleón quien acierte y se esfuerce en crear esa zona de libertad civil, apoyada en leyes generales aplicadas por sus servidores, los funcionarios. Nace definitivamente el contencioso y se reafirma enseguida, como es ya más conocido, a través de una evolución fulgurante que, tras sucesivas «aperturas»,

(9) J. RIVERO, «A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui: démocratie et administration», en el volumen colectivo *Mélanges offerts à René SAVATIER*, Dalloz, París, 1965, págs. 821 ss., y, hoy, en el volumen *Pages de doctrine*, I, LGDJ, París, 1980, pág. 260, por donde cito.

culmina con la plena justiciabilidad de los actos de la Administración y con la posibilidad de lograr su anulación si resultan arbitrarios o desconectados de la cobertura legal. Una culminación en la que aparece como determinante el papel del juez administrativo.

De nuevo retoma el autor el concepto de derecho subjetivo como derecho reaccional para explicar esa consecuencia de lo que ha denominado el reino de la Ley. Así —dirá—, si bien nadie tiene un derecho a que la Administración actúe de una determinada manera «todos tenemos el efectivo e inequívoco derecho a que (...) no afecte a nuestro círculo vital sino a través de competencias y procedimientos legales» (pág. 195). El derecho subjetivo —señala— está, justamente, «en la reacción frente a la actuación ilegal» (pág. 196).

Se cierra de esta forma la estructura argumental del libro, tal y como yo la veo. Es decir, es ahora cuando se desvela la importancia del Capítulo anterior. Es ahora cuando se unen los dos instrumentos analizados a lo largo del libro: el concepto institucional de derecho subjetivo y la técnica de la legalidad como cauce y garantía de la libertad y de los derechos afirmados por ella y reconocidos por la propia Ley.

Un interesante excursu sobre las iniciales diferencias entre el *rule of Law* y el «reino de la Ley» (págs. 145 a 152) pone fin a este denso Capítulo tercero.

7. En el siguiente y último Capítulo, GARCÍA DE ENTERRÍA pasa revista a las distintas ramas del Derecho Público a partir de su consolidación tras la Revolución Francesa y su subsiguiente recepción en Europa. Ya he aludido al Derecho Administrativo. Pero está también el Derecho Penal y su vinculación desde entonces al principio de legalidad (págs. 156-164), que se condensará más tarde en la concisa formulación de FEUERBACH *nulla poena sine lege*. El Derecho Procesal y el de la Organización de los Tribunales (págs. 165-175), separados del Ejecutivo, con derivaciones tan destacadas como la conversión del proceso inquisitivo en acusatorio en materia penal, la aparición del recurso de casación al servicio de la primacía de la Ley o la gene-

ralización de la necesidad de motivar las Sentencias. El Derecho Presupuestario y Tributario, en el que el principio de legalidad supondrá más tarde la generalización de la Ley anual de Presupuestos, el control del gasto y su limitación hasta las previsiones legales, etc.

Desde 1789, en definitiva, «todo un nuevo discurso ha debido crearse para que el Derecho sirviese de manera efectiva a la libertad». Todo un nuevo lenguaje, todo un nuevo universo conceptual, «ha ocupado así uno de los campos más delicados y apasionantes de la vida de los hombres, el de la articulación de su vida colectiva» (pág. 207). Ese nuevo sistema de relaciones entre el Estado y los ciudadanos es el que, básicamente, doscientos años después, aún hoy continúa. El que se pretende vivir y hacer vivir y a cuyo servicio están las técnicas jurídicas que no siempre resultan suficientes para rectificar las desviaciones que se observan en la realidad, pero sin las cuales sería sencillamente imposible ni siquiera intentarlo.

He ahí la grandeza de ese gigantesco esfuerzo, de ese sistema, de esa técnica, de ese lenguaje «forjado entre la violencia, la ensoñación y la razón en un momento concreto de la historia del pensamiento humano» (págs. 206 s.).

8. Este es, en apretada y espero que fiel síntesis, el libro con el que GARCÍA DE ENTERRÍA nos logra transmitir su propia pasión y apasionarnos también. Un libro «mayor», de hondura, revelador, imprescindible, de obligada lectura.

No es un libro, a mi juicio, en el que propiamente vuelva, como se ha dicho, a uno de sus temas favoritos. Es que es *el* tema de toda su obra entendida como un pensamiento, como un sistema (y aquí hay que recordar a SAVIGNY) que culmina y se cierra con una asombrosa coherencia, una belleza de estilo que ya he destacado y una precisión que acierta a hacer clara y sencilla la indudable complejidad de los temas tratados. Un libro «mayor», repito, como correspondía al acto y la ocasión de la que trae inicialmente causa.

Aquí están, como digo, casi todos sus temas. Al menos sus grandes temas, los que configuran el sistema conceptual de

referencias que han hecho de GARCÍA DE ENTERRÍA el fundador del moderno Derecho Administrativo español, como lo calificaba la Universidad de Bolonia al otorgarle en 1992 el grado de *doctor honoris causa*. Los grandes temas en torno a los que ha aglutinado y creado una Escuela de discípulos que, por encima y sin perjuicio de la libertad intelectual de cada uno de sus miembros, tiene en común la fidelidad a su magisterio, que se manifiesta, como él ha dicho refiriéndose a otros maestros (10), no en la manera de resolver los problemas sino, precisamente, en la metodología, en la forma de enfrentarse a ellos.

En este libro se condensa, pues, buena parte de su pensamiento, sus grandes obsesiones, el pulso de una actitud intelectual que busca en la Historia las primeras respuestas al problema de las relaciones con el Poder que, a la postre, es la clave de todo el Derecho Administrativo. En él rescata el origen del principio de legalidad, el carácter relacional del Derecho y el significado de los derechos reaccionales. Aquí está, en efecto, la base de su concepción subjetiva del Derecho Administrativo y la idea de la personificación de la Administración; el tema central de los derechos reaccionales; la concepción institucional del Derecho; el papel de los principios, empezando por el principio de legalidad; la gran cuestión del control del Poder en su forma más técnica que encuentra en sus numerosos trabajos sobre el contencioso-administrativo su plasmación y donde se ha volcado con una insistencia tan sólo equiparable a la que ha desplegado en relación con los derechos fundamentales, aunque en el fondo quizá ambas cosas vengan a ser lo mismo. No es menester ilustrar ahora lo que digo (11)

(10) En su trabajo *Cuatro maestros de París, una época del Derecho Administrativo*, a propósito del libro *Pages de doctrine*, LGDJ, París, 1980, dedicado como homenaje a LAUBADÈRE, MATHIOT, RIVERO y VEDEL, recopilando trabajos de estos cuatro autores. El trabajo citado se publicó en la «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 26 (1980), y la referencia en pág. 482.

(11) Baste, a título de mero ejemplo, mencionar algunos de sus trabajos. Desde

para darse cuenta que este libro culmina una obra y le da coherencia. Justifica sus raíces. Y por eso es de lectura imprescindible para cualquier jurista y aun para cualquier persona interesada por el problema del Poder.

Porque ésta es la última observación que quiero hacer ahora. Es el eterno

---

el viejo *Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario* (en «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», núm. X, 2-3, 1960) al más reciente *El concepto de personalidad jurídica en el Derecho Público* (en esta REVISTA, núm. 129, 1992, y en el libro *Administración Instrumental. Libro Homenaje a M. F. CLAVERO ARÉVALO*, tomo II, Ed. Cívitas, Madrid, 1993). Desde *La lucha contra las inmunidades del poder* (Ed. Cívitas, Madrid, 1974, 5.ª reimp. 1995) a sus recientes libros sobre la jurisdicción contencioso-administrativa (*Hacia una nueva justicia administrativa*, Ed. Cívitas, Madrid, 1989; 2.ª ed. ampliada, 1992; y *La batalla por las medidas cautelares. Derecho comunitario europeo y proceso contencioso-administrativo*, Ed. Cívitas, Madrid, 1992). Desde el estudio *Sobre los derechos públicos subjetivos* (en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 6, 1975, y en *Libro Homenaje al profesor Emilio GÓMEZ ORBANEJA*, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1977) a su libro *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho* (Ed. Cívitas, Madrid, 1984; reimpresión, 1986). Desde *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial* (Ed. Tecnos, Madrid, 1970; 2.ª ed., 1981) a *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (Ed. Cívitas, Madrid, 1981; reimp. de la 3.ª, 1991). Desde su conocida *Revolución francesa y Administración contemporánea* (Taurus Ediciones, Madrid, 1972; 4.ª ed. en Ed. Cívitas, Madrid, 1992) a sus más recientes *Los ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en Derecho español* (Scuola di Specializzazione in Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione, Bologna, 1987) y *I diritti fondamentali nel Trattato di Maastricht* (Lezione inaugurale in occasione del conferimento della laurea «honoris causa», Università degli Studi di Bologna, 1992).

Y, naturalmente, su *Curso de Derecho Administrativo* (en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ), Ed. Cívitas, desde 1974 a la actual edición (T. I, 6.ª, 1993, y T. II, 4.ª, 1993), donde encuentran acomodo global buena parte de sus ideas y de su pensamiento.

problema del Poder el que está en la base de este libro. Por eso, me atrevo a decir que, con alguna otra excepción, es el libro más «político» del autor, donde destila más claramente una concepción política del Derecho y del Estado: la de un gran liberal en el más noble y profundo sentido europeo —y subrayo el adjetivo— de la palabra. El de quien concibe el Estado y siente la Administración —son sus palabras— «como una organización insertada en, y al servicio de, la comunidad política». No como una empresa. Y el de quien parte, aquí más claramente, de «la inesquivable realidad que es la política, el viejo destino humano a la vez terrible y glorioso» (12). Y es que, como decía no hace mucho Norberto BOBBIO, «el poder sin Derecho es ciego, pero el Derecho sin poder es vacío» (13). He aquí, pues, un libro sobre el Derecho y el Poder, un libro de profunda cultura política, que se enmarca en el contexto de una obra científica que, como la de HAURIU, es un testimonio del papel institucional del Derecho y un canto de libertad.

9. Este es, en efecto, un libro de cultura política, de Historia, de Derecho. Un libro de Historia del Derecho, si se quiere, de la Historia de la función del Derecho en y desde el acontecimiento social y político que fue la Revolución francesa. Pero lo que no es, desde luego, es un libro de Derecho histórico en el sentido de no actual.

Porque éste es, precisamente ahora, un libro actual como pocos, oportuno, que sugiere y merece una atención de los juristas, pero también de los ciudadanos cultos. De quienes están en el poder o pueden estar en el poder. Merece

(12) Ambas citas son de su libro *La Administración Española*, 2.<sup>a</sup> ed. (por donde cito), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, págs. 13 y 15. La primera edición —advuértase bien la fecha— es de 1961.

(13) N. BOBBIO, «Del poder al Derecho y viceversa», en *Contribución a la teoría del Derecho*, ed. de Alfonso RUIZ MIGUEL, Ed. Debate, Madrid, 1990, pág. 357, citado por E. FERNÁNDEZ en el Prólogo al libro citado más atrás en nota 6, pág. 7.

especialmente la atención de los «juristas de Estado», esto es, de quienes mantienen una conexión con el poder. Y todo jurista, hay que decirlo, aspira a tener influencia y relación con el poder.

Acostumbrados como estamos a cuestiones cotidianas y pequeñas, aunque necesarias, libros como éste abren el espíritu y reconfortan porque nos recuerdan las raíces para que no se pierdan, porque sugieren ideas, reflexiones, emociones incluso. Nos hacen recuperar la capacidad de pensar más allá del momento y más allá del pleito concreto, aunque, al final, sus postulados últimos reivindicuen también la noble función del pleito como contienda civilizada para ejercer derechos.

10. ¿Qué importa hoy de este libro?, ¿por qué es de actualidad? Por múltiples razones, entre ellas porque a pesar de las reglas y las instituciones sigue siendo necesaria, o al menos conveniente, la educación del príncipe, esto es, hoy, del gobernante, el funcionario, el ciudadano a secas. Sólo por esto resulta doblemente bienvenida esta edición fuera de los circuitos especializados. Pero, además, porque su contenido ilumina también problemas del presente, entra de lleno, aunque de forma indirecta, en cuestiones pendientes, revela y abre a la reflexión dificultades nuevas no ya sólo del Derecho sino de la sociedad a la que sirve, de nuestra sociedad.

No puedo en esta ya demasiado larga Nota detenerme en esta parte final de la reseña. Pero sí quisiera brevemente aludir a alguna de las cuestiones que me ha sugerido este libro.

En primer lugar, el papel del juez administrativo en todo este sistema inaugurado hace doscientos años. Un papel de subordinación a la Ley, ciertamente, pero que si no puede ser ya sólo, como el propio GARCÍA DE ENTERRÍA pone de manifiesto (pág. 206), el de «la boca que pronuncia las palabras de la Ley» en un mero proceso de subsunción del caso, tampoco se puede convertir en el protagonista por medio del puro decisionismo. El tema es candente y ha sido objeto de diversas y enfrentadas posturas sobre las que convendría hallar algún punto de encuentro. Si se parte de que

los postulados básicos a que este libro se refiere siguen siendo sustancialmente válidos y de que la Ley continúa presidiendo el sistema jurídico en su conjunto, excepción hecha de la Constitución, la tarea del juez no es ciertamente mecánica pero tampoco puede legítimamente prescindir de la norma. Sucede que la Administración posee facultades discrecionales otorgadas por la Ley (así, pág. 145) y que la tarea de control del juez entonces se complica. ¿Puede ese juez ponerse en el terreno de la Administración y decidir en el caso con sus criterios propios convirtiendo el control en decisión? No voy a dar ahora una respuesta improvisada. Sólo me gustaría apuntar que la cuestión alude al método del razonamiento jurídico que halla en la analogía una de sus formas más destacadas. Ante la *insuficiencia* de la norma, el acercamiento al caso puede venir por la vía analógica de comparar supuestos diferentes pero semejantes, aproximados, equiparables comparativamente. La norma concreta y el Ordenamiento todo servirá de elemento de comparación en una operación que no es ya arbitraria puesto que en ella se pueden introducir elementos materiales (además de los estrictamente formales y competenciales) proporcionados por todo el sistema jurídico en general y por el propio legislador en particular. Elementos como los principios constitucionales, la finalidad de la norma, el interés prevalente, los objetivos de política general o el llamado *test* de la razonabilidad, que, dando por sentada ahora su constitucionalidad, eviten el activismo judicial o el puro decisionismo pero que no podrán tenerse en consideración en un procedimiento de pura subsunción formal.

Naturalmente, eso implica seguir partiendo del valor preeminente de la Ley en el sistema. Y eso es lo que hace GARCÍA DE ENTERRÍA en este libro. Es verdad que en él también señala que hoy nuestra fe en la Ley está a veces un poco quebrantada (pág. 124). Pero no creo que de ello se deduzca que «Enterría da por concluido el modelo jurídico que tiene su centro en la ley», lo que abre la cuestión «del lugar de la ley como nexo indispensable entre derecho y democra-

cia» (14). No creo que la primera frase de esta cita pueda interpretarse fuera del contexto global en que se enmarca (15), pero por si alguien pudiera interpretarla aisladamente hay que añadir que en la misma página 124 del libro que comentamos el propio GARCÍA DE ENTERRÍA reitera que «no parece que tengamos ya otra alternativa que la de seguir rigiéndonos por Leyes». La afirmación es clara, creo, y coherente con el papel que se atribuye al juez de aplicar la Ley y el resto del Ordenamiento jurídico que tiene en la Constitución su culminación y punto de referencia último. Pero ello no es óbice para postular, primero, la mejora de la calidad de la Ley y, segundo, —añado— seguramente la necesidad de que el legislador contemporáneo asuma nuevas tareas, esto es, cambie en parte la manera de legislar, no sólo habilitando a la Administración sino también estableciendo mandatos, pautas, criterios, medidas, principios de actuación, cotas de calidad, estándares de frecuencia, que sirvan, justamente, a los tribunales para controlar mejor la actividad administrativa y evitar así el riesgo, nunca descartable, del subjetivo decisionismo judicial.

GARCÍA DE ENTERRÍA se refiere a la necesidad de «renunciar a creer que los preceptos escritos pueden encerrar en sus mallas la totalidad de la casuística de la vida social (...) y, correlativamente, en la técnica aplicativa de la Ley, acep-

(14) F. RUBIO LLORENTE, *Crear la realidad. García de Enterría y el Derecho Público*, en el suplemento «Babelia» de «El País», correspondiente al 25 de febrero de 1995.

(15) Para evitar cualquier equívoco es necesario reproducir la cita completa a la que, por lo demás, en algún momento parece que le falta algo. Dice así: «En dos lugares al menos del libro que ahora comentamos (págs. 124 y 206) Enterría da por concluido el modelo jurídico que tiene su centro en la ley, que ha sido destronada por la Constitución, desde la cual puede el juez juzgarla, es hoy doctrina admitida gracias, entre otros, al esfuerzo del propio Enterría en dos trabajos bien conocidos. Pero con ello se abren nuevas cuestiones: la del lugar de la ley como nexo indispensable entre derecho y democracia...»

tar que pueden entrar en juego otras fuentes del Derecho, especialmente los principios generales» (pág. 124). Pero esos principios no son —me parece— los que pudieran deducirse de criterios subjetivos o los que se derivarían de uno presunto Derecho natural. Esos principios son, básicamente, los principios constitucionales. «Una buena parte de los principios generales del Derecho han quedado constitucionalizados» (16) y la propia Constitución, cuando declara el sometimiento pleno de la Administración «a la Ley y al Derecho», remite a los principios que expresan los valores materiales de todo el Ordenamiento, esto es, a los principios institucionales que organizan las normas, no a criterios morales (17). La operación de identificar y aplicar los principios es compleja y recae en buena parte, aunque no exclusivamente, sobre los hombros del Tribunal Constitucional que, como ha señalado F. RUBIO LLORENTE, se mueve con frecuencia apelando a conceptos de valor cuya dificultad de concreción es patente si se considera que la autoridad de la justicia constitucional procede del Derecho, «es decir, y esto es lo decisivo, de un determinado método de interpretar los preceptos jurídicos, especialmente los preceptos constitucionales, cuya estructura necesaria, sin embargo, se presta mal a la interpretación con las herramientas habituales del jurista» (18).

Se trata de cuestiones complejas que sólo pueden ser apuntadas como problemas, exactamente igual que el derivado de la pérdida del carácter general de la Ley y la cuestión de saber si el principio de separación de poderes impide al legislador ocupar el papel de la Administración y administrar por Ley.

La Ley, ciertamente, ha sido destrona-

da por la Constitución pero los principios básicos derivados del momento fundacional del Derecho Público contemporáneo permanecen y son sustancialmente aceptados. Hizo falta tiempo, sin embargo. La recepción del sistema se produjo, pero con no pocas quiebras y carencias a lo largo del inestable siglo XIX y con las terribles rupturas del XX. No oculta, en efecto, GARCÍA DE ENTERRÍA que de esa recepción quedaron fuera durante muchos años dos principios, «que no habían alcanzado, por cierto —señala—, un desarrollo definitivo y que en los propios años revolucionarios y napoleónicos fueron en sí mismo polémicos» (pág. 199): «el principio democrático y el principio del carácter fundamental y, por tanto, supralegal, de los derechos fundamentales». No es poco, sobre todo en el caso del primero, porque el carácter supralegal de la Constitución, aunque podía derivarse del contenido de la Declaración de 1789, conducía a una técnica, la del control de la constitucionalidad, inicialmente todavía desconocida. Además, aunque el control judicial de la constitucionalidad no se prohíbe expresamente, su eventualidad no constituía un problema porque, como ha dicho recientemente Roberto BLANCO, «la prohibición expresa, que hubiera exigido una clara toma de conciencia sobre la posibilidad de que la Constitución fuese violada por la ley, no estaba en la mente de los constituyentes» (19). Sólo DUGUIT y HAURIU —indica el Catedrático de la Universidad de La Coruña— se mostraron después partidarios de la introducción de un sistema de justicia constitucional en Francia.

(19) «La supremacía de la ley y sus consecuencia en la teoría constitucional de la Revolución francesa», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia y Universidad de Murcia, núm. 6, 1994, págs. 77 ss. La referencia en pág. 105. Cfr. también su anterior libro *El valor de la Constitución (separación de poderes, supremacía de la Ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal)*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

Véase también en el libro comentado la pág. 78.

(16) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 6.ª ed., Madrid, 1993, pág. 81.

(17) Véanse también, por ejemplo, las págs. 32, 76, 77 y 90 del libro que se comenta.

(18) Cfr. su destacado y sugerente «Prólogo» al libro de E. ALONSO GARCÍA, *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. XXII.

Hoy ese control está asumido también en el país vecino. Y, tras la II Guerra Mundial y las transiciones democráticas en los países que permanecieron ajenos a las reformas de la postguerra, ese principio y todos los demás que analiza este libro informan hoy a todos los Estados democráticos europeos e incluso se plasman en el propio Derecho Comunitario, donde precisamente se juega hoy una batalla de profundización a la que no ha sido ni es ajeno el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA.

¿Hacen falta más ejemplos para reiterar el carácter actual de *La lengua de los derechos*? Podría aludirse a otras cuestiones insinuadas o sugeridas tras su lectura, pero ello nos llevaría por otros derroteros ajenos a mis intenciones y posibilidades del momento. Además, y dado que esta Nota era una apelación a su lectura, cada lector podrá sacar sus propias conclusiones.

Sólo quiero decir, para terminar, que si en 1789 se abrió un Capítulo nuevo de la historia del hombre ese Capítulo no se ha cerrado. Simplemente porque no existe el final de la Historia. Porque a cada paso que se avanza surgen nuevos problemas respecto de los que tampoco habrá una solución definitiva. Pero de ahí sólo cabe concluir con la necesidad de obras como la que ha dado pie a estas páginas, con la reivindicación del valor de un pensamiento tan vigoroso como el de GARCÍA DE ENTERRÍA, con la necesidad de difundirlo y con nuestro agradecimiento por el optimismo y el entusiasmo que transmite en la tarea verdaderamente colectiva de tratar de encauzar las relaciones sociales y políticas en términos de libertad, de igualdad y, a la postre, de justicia, que son también las finalidades del Derecho y los valores superiores que propugna la propia Constitución (art. 1.1). Unos valores que, a veces, se conectan con las grandes cuestiones del Derecho Constitucional, pero que en otras ocasiones se plasman en las frecuentemente pequeñas tareas del Derecho Administrativo donde aquellas cuestiones encuentran su piedra de toque y donde parece que debe seguir rigiendo, al menos, lo que decía Benjamin CONSTANT en una cita de este libro que me ha llamado especialmente

la atención (pág. 185): «Lo que preserve de la arbitrariedad es la observancia de las formas.»

Luis MARTÍN REBOLLO  
Catedrático de  
Derecho Administrativo  
Universidad de Cantabria

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago: *El deslinde de las costas* (Prólogo de Ramón PARADA), Marcial Pons Ediciones Jurídicas, Madrid, 1995, 146 págs.

La obra que presento en esta ocasión, que fue el ejercicio de titularidad del autor para obtener la plaza de la Universidad de León, está estructurada en seis capítulos: el primero (págs. 17 a 37) analiza los efectos y la naturaleza jurídica del acto de deslinde; en el segundo (págs. 39 a 44) estudia el procedimiento que da lugar al deslinde; el tercero (págs. 45 a 59) está dedicado a la ejecutoriedad de dicho acto junto con la toma de la posesión de los terrenos deslindados; en el cuarto capítulo (págs. 61 a 81) se analiza la cuestión de la adecuación del control judicial del deslinde al sistema público deducido de la Ley de Costas; los capítulos quinto (págs. 83 a 97) y sexto (págs. 99 a 131) estudian los criterios jurisprudenciales con anterioridad y posterioridad a la Ley de Costas de 1988. Unas perspectivas componen el capítulo séptimo (págs. 133 a 135), que cierra la obra. La obra es abierta por el Prólogo de PARADA VÁZQUEZ (págs. 9 a 12), y una bibliografía junto con una breve reseña jurisprudencial cierran la obra.

La Ley de Costas de 1988 intentó, recogiendo la declaración de demanialidad de las costas, crear un marco nuevo donde se regulase el régimen jurídico de la ribera del mar; régimen jurídico que presentaba numerosas carencias en ese momento. Ese régimen jurídico insuficiente había provocado, como la Exposición de Motivos de la Ley de Costas señala, que «alrededor de un 40% de la costa española ya está urbanizada, un 7% de ella está dedicada a instalaciones

portuarias y un 8% a usos agrícolas, no teniendo aún el 42% usos claramente definidos o irreversibles». A partir de estos datos, la EM señala las razones que han determinado la desastrosa situación de las costas: disminución de aportación de aportes sólidos de los ríos, repoblaciones forestales, escasa consideración de los áridos, propiedad privada de las playas...

En ese sentido, como uno de los instrumentos para la resolución de estos problemas, la Ley de Costas crea un régimen nuevo, excepcional, de las potestades administrativas de defensa de la ribera del mar; régimen excepcional que, si se caracteriza por algo, es por haber creado lo que RODOTÁ (*El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, Ed. Cívitas, Madrid, 1986, págs. 61 y ss.) ha denominado «espacio interior no dominical». Dentro de las potestades excepcionales de que dispone la Administración del Estado para la defensa de ese espacio, nos encontramos con el objeto de la monografía de GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, el deslinde de las costas.

La obra se puede dividir, por su contenido, en tres partes bien diferenciadas. En la primera de ellas, que comprendería los capítulos primero a tercero, se analizarían las cuestiones formales referidas al deslinde, su puesta en marcha y los efectos del mismo, con particular detenimiento de la toma de posesión de los terrenos deslindados. En la segunda, que comprendería el capítulo siguiente, analiza la conveniencia o no del sistema de control judicial del deslinde, bifurcado en la actualidad entre los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo. Por último, la tercera parte, capítulos seis y siete, estaría referida a las cuestiones que se podrían denominar como de propiedad de las playas. Veamos, brevemente, cada una de ellas.

Dentro del esquema de protección de las playas que recoge la Ley 22/88, de Costas, el deslinde ocupa un papel esencial. Esencialidad que deriva del hecho de que con él se le proporciona a la Administración un elemento esencial para la eliminación de usurpaciones de parcelas de demanio, al permitírsele deter-

minar cuestiones tanto de posesión de los terrenos como de la titularidad de los mismos. La aparición de una potestad tan extraordinaria (que PARADA, en el Prólogo, compara con la famosa «patada en la puerta» de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana) conviene que se acote en la legislación para evitar abusos por parte de la Administración.

Por ello, hubiera sido conveniente que se estudiaran (como ha hecho, por ejemplo, A. MENÉNDEZ REXACH, «Problemas jurídicos del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en la recopilación de las ponencias de las *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, Ed. IVAP, Oñati, 1993, págs. 201 y ss.; artículo, por cierto, que extrañamente no aparece en la bibliografía final, bibliografía en la que tampoco aparece otro de los artículos aparecidos desde la entrada en vigor de la Ley de Costas: I. GONZALO RODRÍGUEZ, *El deslinde de costas*, en la «Revista de Estudios Territoriales», núm. 34, págs. 37 y ss.) las situaciones que dan lugar a la apertura del procedimiento de deslinde, en particular dos que son esenciales, como es la modificación de las condiciones físicas del terreno (que tienen en nuestro Derecho histórico una particular fuerza, ya que fue uno de los modos de proceder a la eliminación del dominio público ocupando la parcela artificialmente modificada) y la realización de actuaciones en la zona de servidumbre de protección; o que se analizaran más exhaustivamente los criterios legales que determinan la demanialidad de los terrenos y que aparecen recogidos en los artículos 3 y 4 de la Ley de Costas.

La segunda parte, la relativa al control judicial del deslinde administrativo, recibe un tratamiento mejor, como no puede ser de otro modo de un gran conocedor del Derecho público en general (su reciente libro sobre *La financiación de los partidos políticos*, Ed. Dykinson, Madrid, 1995, es una reciente muestra) y procesal administrativo español y alemán, en especial, como es GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ. En este punto, el autor, siguiendo el camino iniciado años atrás por BERMEJO (*El enjuiciamiento jurisdiccional de la Administración en relación con los bienes demaniales*, en el núm. 83

de esta REVISTA, págs. 99 y ss.), analiza el contrasentido que supone la dualidad de órdenes jurisdiccionales que controlan la actividad administrativa en esta materia. El autor examina la dualidad desde la constatación de una realidad incuestionable: si en el sistema anterior la dualidad de órdenes jurisdiccionales tenía el poco apoyo de que, evidentemente, existían cuestiones de propiedad —y la abundante jurisprudencia que tan buenos estudios mereció es una buena muestra—.

En este momento, como pone de relieve el autor, esta dualidad de órdenes jurisdiccionales carece de sentido en la medida en que la cuestión de la propiedad ha dejado de tener sentido. Ciertamente, la cuestión no radica en que la cuestión de la propiedad haya desaparecido, ya que siempre que se aprueba un deslinde se está analizando no sólo el espacio no dominical que es el dominio público, sino también la propiedad de los propietarios de las fincas colindantes sino que en este momento nos encontramos ante una normativa jurídico-pública del demanio marítimo-terrestre que merecería en su totalidad el control por parte de los Tribunales contencioso-administrativos.

La tercera de las partes en que he dividido la obra es la relativa a los problemas de titularidad de las playas y del régimen transitorio de la Ley de Costas. Esta es la parte que me plantea mayores dudas, dudas que afectan tanto al tratamiento de los problemas como a la utilidad de que en una obra relativa al deslinde se aborde la vieja cuestión de la propiedad de las playas. Como es por todos conocido, incluso desde antes de la promulgación del texto constitucional y con más profusión con posterioridad, un gran número de autores han analizado de una u otra forma el problema de la propiedad de los enclaves privados de la ribera del mar, ya sea desde la órbita del Derecho civil (BERCOVITZ, DIEZ-PICAZO, CARRASCO, DÍAZ FRAILE, MIRALLES...) y otros desde la del Derecho administrativo (MARTÍN-RETORTILLO, LEGUINA, SAINZ MORENO, JIMÉNEZ DE CISNEROS...).

En este punto, hemos de tener en cuenta que la extraña demanialización de la ribera del mar contenida en la

Constitución es una suerte de recuperación de la tradición jurídica española en relación con el dominio público marítimo-terrestre. En efecto, desde el viejo de las Partidas o Els Furs valencianos de 1261 (por no citar los textos romanos) se ha considerado que las playas entran dentro de lo que se consideran «cosas comunes». Los textos legislativos de los siglos XIX y XX han seguido considerando esos bienes como cosas comunes, al encuadrarlos dentro del dominio público. No obstante, concedores como eran de que la legislación desamortizadora introducía una veta para que se enajenasen trozos de playa, introdujeron un respeto a los «derechos adquiridos», respeto que aparece configurado por vez primera en la Ley de Aguas de 1866.

Ciertamente, la titularidad pública de las playas plantea siempre un problema de deslinde, en la medida en que con este último instrumento se van a determinar el final del espacio no dominical y el comienzo de las parcelas de propiedad privada. Pero ello no quiere decir que en todo estudio sobre el deslinde haya de ser estudiado, en mi modesta opinión, un problema diferente, con unos problemas propios y que exceden, con mucho, los relativos a los planteados por el esencial de la investigación, el deslinde de la zona marítimo-terrestre. No obstante, dado el margen de libertad que, afortunadamente, dispone todo autor al componer su obra, admitamos la conveniencia del análisis de esta cuestión.

El problema radica en que el tratamiento recibido por tan apasionante cuestión deja al lector con la miel en los labios. Por una parte, nos encontramos con que los criterios jurisprudenciales examinados abordan una cuestión parecida pero no igual al deslinde (la titularidad de las playas); tienen un carácter más descriptivo que analítico, cuando un análisis más crítico y exhaustivo hubiera sido deseable teniendo en cuenta la abundancia de sentencias de los distintos Tribunales, cada una diferente y que responden a criterios tan diferentes. Y, asimismo, aunque el análisis de SAINZ MORENO —*Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre* (Artícu-

lo 132.2 de la Constitución), en esta REVISTA, núm. 99, 1982— deja poco pie a nuevas interpretaciones de la jurisprudencia entre 1974 y 1982, deseable hubiera sido un recordatorio, sobre todo si tenemos en cuenta que alguno de los pronunciamientos posteriores tienen su razón de ser en la jurisprudencia preconstitucional.

El problema radica en que, en mi opinión, introducirse en el estudio de la titularidad de la ribera del mar hubiera obligado a un estudio más profundo del que se realiza en esta ocasión; aun reconociendo que probablemente este punto caiga fuera del problema central estudiado. En efecto, dado que el régimen transitorio de la Ley de Costas provoca que hasta el año 2050 aproximadamente no desaparezca todo vestigio de enclave privado —lo que intranquiliza al autor—, hubiera procedido realizar un examen de la compatibilidad de dicho régimen con la Constitución; examen que hubiera provocado el estudio en profundidad de todas las consecuencias que se derivan de la demanialización de las playas recogida, anormalmente, en el artículo 132.2 CE. Ciertamente, es un problema complejo, dadas las peculiaridades jurídicas de la norma constitucional y la extrañeza de un precepto de esta naturaleza en una norma de ese tipo.

En efecto, este extraño precepto de nuestra norma fundamental abre la posibilidad a que se produzca un efecto más intenso del normal en relación con los enclaves privados en las playas; dado que, como recogió Lorenzo MARTÍN-RE-TORTILLO (*Materiales para una Constitución*, Ed. Akal Universitaria, Madrid, 1984, págs. 334 a 344), la norma tenía el fin declarado en los debates de eliminar todo vestigio de propiedad privada (y el rechazo a incluir menciones de respeto a los derechos adquiridos que propusieron algunos senadores es una buena muestra). Todos sabemos que el efecto pro futuro es indudable: mientras esté vigente no cabrán nuevos enclaves de propiedad privada. Pero ¿y en relación con los enclaves viejos? ¿No se ha podido producir una novación del ordenamiento jurídico, extintiva, por la propia fuerza de la Constitución, sin indemnización, de todas las titularidades priva-

das de las playas? Si ello fuera así, ¿no hubiera podido producirse una inconstitucionalidad de dicho régimen transitorio por ser excesivamente generoso con las titularidades privadas, ya que, en el fondo, los restos de esas titularidades que la Constitución ha deseado eliminar permanecerán en manos privadas durante sesenta años, impidiendo el uso público de las playas?

Independientemente de los problemas reseñados, que hacen referencia, más que nada, a un diferente tratamiento del tema, la obra recensionada de Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ ofrece un estudio imprescindible para conocer los problemas jurídicos que conlleva la atribución a la Administración de una facultad extraordinaria en la defensa del dominio público marítimo-terrestre, como es el deslinde.

Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA

GUGLIELMI, Gilles J.: *La notion d'Administration publique dans la théorie juridique française: De la Révolution à l'Arrêt Cadot (1789-1889)*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1991, 378 págs.

## I

Casi resulta baladí señalar la permanente vigencia de un tema tan crucial para un jurista como es la concepción dogmática del Derecho Administrativo y su objeto, la Administración pública. Se trata de un tema al que irremisiblemente ha de acercarse cualquier publicista que se precie en algún momento de su vida científica; por no decir que el mismo se erige en una constante de toda la actividad constructiva de la ciencia administrativa que, a modo de piedra basilar, emerge en cualesquiera de las facetas o aspectos vinculados al tráfico administrativo. Dentro de este contexto debe inscribirse la aportación de una gran parte de la doctrina clásica y ac-

tual francesa, a la que, de forma íntima, vive unida nuestra ciencia administrativa. Esta vez será la pluma de un insigne jurista, Guilles J. GUGLIELMI, la que venga a sumarse a ese acervo científico aportando, con ello, un pequeño rayo de luz al sempiterno tema de la concepción del Derecho Administrativo y su constante transformación.

En una época como la nuestra, flanqueada por los innumerables cambios sociopolíticos y las nuevas exigencias del Estado constitucional contemporáneo, se ha convertido ya en carta corriente esa irremisible y vertiginosa evolución de las instituciones administrativas y, con ella, la quiebra de algunos de sus presupuestos dogmáticos. Es por eso que me ha parecido oportuno volver la mirada atrás y recorrer la senda histórica por la que discurrió el Derecho Administrativo, dando cuenta en esta presentación de una obra que, a mi entender, cumple sobradamente tales cometidos.

El libro de GUGLIELMI es uno de esos raros escritos que gozan del enorme beneficio de la atemporalidad. Su contenido lo hace válido en todo tiempo y lugar y lo convierte, además, en una obra de consulta obligada. Con un título tan sugestivo, GUGLIELMI nos adentra en el círculo vital de la génesis dogmática de la Administración pública y, consecuentemente, del Derecho Administrativo. El autor, aunque incorporado a las lides estrictamente científicas en época muy reciente, es un gran conocedor de las instituciones administrativas y el Ordenamiento jurídico español, debido, principalmente, a su larga y dilatada carrera profesional en distintos puestos y centros públicos. Su vinculación al Centro francés de Estudios e Investigaciones sobre la Administración pública, propició la elección de tan fundamental tema como base del trabajo de investigación y que constituyó en su día su Tesis Doctoral presentada en la Universidad de París.

En esencia, su gran objetivo consiste en indagar en la *genealogía* misma de la noción de Administración pública, esto es, en la ciencia jurídica decimonónica francesa para, de ese modo, comprender el orden jurídico-administrativo con-

temporáneo y sus quiebras. La búsqueda histórica de la naturaleza jurídica de la Administración pública constituye un factor de primer orden que el autor juzga indispensable para identificar, al día de hoy, la realidad administrativa. Su fin, pues, no es otro que alentar el ánimo científico de los publicistas mediante la exposición minuciosa y detallada de la formación histórica de la noción de Administración pública y encadenar, de este modo, la representación actual de la misma a sus orígenes dogmáticos. Frente a aquellos que suscriben la inutilidad de la construcción dogmática del concepto mismo de Administración pública o los que abogan por imposibilidad de abarcar intelectualmente la idea misma de Administración —llevándolos al más puro escepticismo ante cualquier esfuerzo en esta línea—, GUGLIELMI recupera la necesidad de precisar históricamente los confines conceptuales como punto de referencia para el estudio científico de la Administración contemporánea y el Derecho Administrativo. Las aportaciones de este autor son, en suma, incuantificables y ciertamente esclarecedoras. De ahí que la obra deba convertirse en un permanente punto de encuentro de todos aquellos que se adentren en los intersticios del ser administrativo y la ontología jurídica.

En síntesis, no sólo la inequívoca actualidad del tema avala la importancia de este trabajo, sino también la agudeza investigadora de este jurista francés. Agudeza que, por lo demás, se pone de manifiesto en el rigor de su investigación, la adopción de una sistemática cuasiperfecta que permite al lector arrastrar el hilo conductor de todo el desarrollo conceptual; y la caudalosa documentación de la que se sirve el autor para perfeccionar su obra.

## II

El estudio cubre prácticamente toda la doctrina de la teoría jurídica francesa del siglo XIX, donde la utilización de un concepto de Administración fue un instrumento privilegiado de afirmación del poder ejecutivo. Para su análisis pormenorizado, GUGLIELMI divide su obra en

tres grandes apartados que hace coincidir con cada uno de los tercios de siglo. Así, y tomando como inicio de su investigación los debates de las Asambleas revolucionarias francesas, la primera parte de la obra está dedicada a la búsqueda e identificación de un concepto de Administración pública durante el período comprendido entre 1789 y 1844. La nota común de esta etapa es la manifestación de la Administración como un *concepto*, una idea abstracta construida por la experiencia. Puede decirse que los esfuerzos de la escuela exegética del momento fueron encaminados únicamente a la sistematización de fuentes legales y jurisprudenciales y a la descripción de las distintas actividades y campos de actuación que componen la actividad administrativa.

La segunda parte, que abarca los años 1830 a 1865, versa sobre la construcción de la *noción* de Administración pública a partir de la introducción de una serie de técnicas jurídicas por parte de los teóricos de Derecho público. Muy singularmente, la casuística de la época va a transformar ese concepto en noción jurídica, esto es, la agrupación de situaciones jurídicas con afinidades aparentes para el observador. Se produce una construcción teleológica de la Administración como reagrupadora de la acción ejecutiva del Estado *en tant qu'appareil bueraucratique de fonctions ayant à sa tête le gouvernement*.

Y, finalmente, la tercera parte de este libro cierra el estudio de la noción de Administración pública en tanto que objeto de un nuevo sistema normativo, el Derecho Administrativo, analizando la labor de la teoría de derecho público francesa durante el período comprendido entre los años 1860 a 1889. En síntesis, la aprehensión de la Administración pública como noción jurídica y la evolución del método científico, van a permitir la presencia de un derecho manifiestamente distinto del Derecho común del que darán cuenta teóricos como AUOC o LAFERRIÈRE. Un Derecho, en palabras de GUGLIELMI, que cumple un doble cometido y es definido, *d'une parte par l'inégalité des relations juridiques, fondé sur la subordination entre certains acteurs du système juridique, et dirigé vers le simple*

*aménagement de cette subordination. D'autre part, ainsi caractérisé, le système formel de droit construit sur la notion d'Administration publique sert aux juristes ordonnateurs d'archétype du droit public face au droit privé.*

GUGLIELMI descubre, en efecto, a través de ese paulatino devenir histórico, los fundamentos teóricos del Derecho Administrativo y sus distintas vertientes conceptuales. Un dato que, como sabemos, se erigió en el punto central de las disquisiciones teóricas de la doctrina científica de nuestro siglo y que derivan en una u otra concepción del Derecho Administrativo dependiendo de cuál sea la perspectiva elegida para identificar a la Administración pública.

### III

Ya desde las primeras líneas, el autor se recrea en la concepción de la Administración pública para señalar inmediatamente que la aprehensión de este concepto no será unívoco ni tan siquiera en su génesis. En efecto, hablar de Administración pública desde los textos revolucionarios y hasta finales del siglo XIX, es acudir a un concepto abstracto e indeterminado que en unos casos apela a una acepción funcional (I), en otros a una visión orgánica (II) y, por último, a una visión sintética (III).

I. Un primer análisis de las disposiciones normativas elaboradas por los constituyentes, remiten de inmediato a una proyección funcional del término Administración. Más específicamente, a los actos de administración. Administración es, pues, el hecho de administrar. La Administración se considera como un conjunto de actividades caracterizadas por su finalidad, esto es, el mantenimiento del orden público o la satisfacción de un interés general; y por sus modalidades que, en unos casos, se traduce en unas facultades de control y en otros en actos dispositivos emanados de las autoridades. A confirmar lo expuesto viene, por ejemplo, el artículo 15 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789 cuando establece que *la société a le droit*

*de demander compte à tout agent public de son administration.*

Para el análisis de la acepción funcional, GUGLIELMI distingue la aportación de dos grandes corrientes de pensamiento teórico aparecidas entre los años 1789 y 1860. De una parte, los denominados *juristes techniciens*, comprometidos con la búsqueda de un concepto de Administración pública a efectos puramente prácticos. Todos tienen en común el haber ocupado en algún momento de su vida un cargo público (FLEURIGEON, JOURDAIN, DUPIN, LALQUETTE, etc.). Y, de otra, los llamados *juristes critiques*, guiados por una visión más pedagógica y crítica de la realidad administrativa, en la que se agrupan teóricos como BONNIN, LOCRE, HENRION DE PANSEY, SIREY, FOUCCART, CORMENIN o MACAREL desde sus *Cours*. La acepción funcional de los *techniciens* discurre invariablemente asociada a la necesidad de delimitar técnicamente el campo competencial administrativo frente al jurisdiccional. De esta suerte, el concepto de Administración se revela en la obra de este sector doctrinal, antes que concepto, como una especie de cajón de sastre en el que reagrupar determinadas funciones identificadas con *le fait d'administrer* para así separarlas de las realizadas por otros poderes, esencialmente el jurisdiccional. La función administrativa se observa, en suma, desde una perspectiva eminentemente práctica y a efectos únicamente de establecer una serie de máximas de conducta en el ejercicio de las funciones ejecutivas.

Sin embargo, para los juristas *critiques*, el término Administración pública va a designar concretamente un conjunto de funciones peculiares del poder ejecutivo entre las que se encuentra, obviamente, la ejecución material de la Ley. Así, según FOUCCART, administrar *c'est appliquer la loi à la gestion des intérêts communs*. No obstante, la aportación de estos teóricos no se detiene en el análisis de la Administración pública como ejecutora de la Ley *stricto sensu*, sino que abarca, desde una visión totalizadora del poder ejecutivo, todas aquellas funciones que coadyuvan a aquel fin. En otros términos, administrar será también realizar determinadas actividades

que más tarde se agruparán bajo la noción de policía y de servicio público. CORMENIN en *De la centralisation* así lo dirá: *la direction, l'ouverture, la réparation et l'entretien des routes, chemins de ferm, canaux, rivières et voies de toute nature, les dépenses de travaux publics, c'est encore de l'Administration*. Se crea, en suma, una concepción de la Administración como estructura de representación de todas aquellas atribuciones jurídicas de carácter heterogéneo pero distintas de las funciones puramente judiciales y legislativas. Una representación, por lo demás, que en el último tercio de siglo de la doctrina iuspublicista francesa en el que impera la corriente de los denominados *ordonnateurs de droit public*, queda adherida ya, sin titubeos, con esa función ejecutiva encargada de asegurar aquellas prestaciones susceptibles de tener una traducción jurídica en la esfera pública. En otros términos, tal como lo expresa CABANTOUS en su libro *Répétitions, le législateur avait voulu laisser à l'administration la liberté de se mouvoir pour l'appréciation des mesures destinées à satisfaire les intérêts généraux ou locaux du pays*.

Con todo y pese a los audaces pasos de la Escuela exegética en los albores del siglo XIX, puestos de manifiesto por sendas corrientes, existe una aprehensión intuitiva de la Administración pública que conduce a su evanescencia y, con ello, al sacrificio de una posible conformación de un orden jurídico definido e identificado con el Derecho Administrativo. Tales hechos obedecen, entre otros factores, a la ausencia de un verdadero método jurídico, la utilización del postivismo legalista como único instrumento de afirmación del Derecho público y la inexistencia de una acepción preeminente de la Administración pública.

II. Pero la definición de la Administración pública desde el prisma objetivo no es la única presente en la dogmática postrevolucionaria. Existe una segunda, auspiciada igualmente por los textos revolucionarios y totalmente distinta, que se aproxima a una visión orgánica. La Administración pública es, también, un conjunto institucionalizado de personas

físicas o ciudadanos: *les municipalités et les administrations* —dirá la Constitución de 24 de junio de 1793— *sont renouvelées tous les ans par moitié*. Desde esta nueva perspectiva subjetiva se construye una noción de Administración arropada por toda una serie de connotaciones que, al tiempo que la van conformando como conjunto institucionalizado de órganos, le van imponiendo determinadas reglas de funcionamiento. Tal es el caso de la exigencia de transparencia en su actuación o la jerarquización interna de sus órganos: *les administrations locales [...] sont subordonnées aux ministres*; o la separación de ésta frente a otros poderes públicos como el legislativo: *les administrations, soit de département, soit de canton, ne peuvent correspondre entre elles que sur les affaires qui leurs sont attribuées par la loi*. GUGLIELMI nos revela magistralmente hasta dónde caló en la doctrina iuspublicista francesa del siglo pasado el pensamiento revolucionario orgánico.

Dentro del primer período (1789-1840), comienzan a aparecer expresiones tales como «administraciones», «cuerpos administrativos» o «autoridades administrativas» en el tráfico científico. Estas, o bien se usaban para describir un conjunto de órganos separados o bien para distinguir un determinado órgano de los restantes. Para los juristas *techniciens*, la utilización de la acepción subjetiva de la Administración tendrá simplemente un mero valor nominal que dejará traslucir su instrumentalidad práctica. Así, DUPIN trasladará a través de la formulación subjetivo-orgánica de la Administración la idea de permanencia de los órganos administrativos frente a la transitoriedad de las autoridades, dando, así, los primeros pasos en materia de imputación jurídica. Y MACAREL hablará de la acepción orgánica del término para precisar la competencia de los diferentes órganos; o, en fin, CORMEIX incidirá en este aspecto para fundar la teoría jurídica del control y definir la competencia jurisdiccional. Los juristas *critiques*, por su parte, fomentarán esta acepción y en sus discursos teóricos se disertará sobre los órganos administrativos aunque en la mayoría de los casos ello no va a suponer la existencia de un

régimen jurídico común o la existencia de una estructura que los agrupe.

No obstante y aunque existe un elemento subjetivo en la concepción de la Administración pública, lo cierto es que, según deduce GUGLIELMI, tanto la versatilidad de su utilización y contenidos como la combinación de esta visión con otras e, incluso, la confusión entre todas ellas, sólo permiten constatar su presencia pero no perfilar un contenido concreto, habida cuenta de la ausencia de un criterio dogmático unívoco.

Durante el segundo tercio del siglo pasado (1840-1865), se va a producir un cambio sustancial de la concepción de la Administración. La creación de una serie de teorías jurídicas y su combinación con la propia realidad de las cosas, llevarán a los juristas de esta época a concebir a la Administración pública como una persona moral pública, esto es, una persona jurídica como más tarde se reconocerá.

Dos son los motivos que orlan el nacimiento de ese cambio conceptual. De un lado, la propia necesidad de conceptualizar el Estado. Al respecto, se crearon dos corrientes de signo bien distinto dentro de la teoría jurídica de la época: los que consideraban, ante todo, al Estado como una persona moral (ROSSI, SIREY) a fin de promover el Estado de Derecho. Y aquellos otros que, más tradicionales, partían de la necesidad de establecer unos sistemas de control y, consiguientemente, eran partidarios de otorgar personalidad moral a la Administración pública. Entre éstos destacan MACAREL o FOUCART, para quienes la personalidad moral de la Administración pública se justifica por la propia necesidad técnica de la imputación: *dans ces différents cas [de poursuite d'un fonctionnaire public], c'est toujours l'administration qu'on poursuit dans l'acte d'un de ses agents*. Al encuentro de esta situación viene una teoría preconizada por los teóricos de este período: la teoría de la *réalité des personnes morales*. Que no es sino una combinación de otras dos, la teoría de las personas morales y la teoría de la ficción legal. Con ella se trata de explicar la constitución de sujetos de derecho que anteriormente han afirmado su coherencia jurídica y su voluntad co-

mún, como la existencia misma del Estado o del Municipio. Lo que permite, a su vez, justificar su creación jurídica, aunque sea de forma artificial. Sendos factores, si bien imprescindibles, serán insuficientes para asentar la noción de Administración pública como persona jurídica debido, entre otras cosas, a la diversidad de significados, no siempre conciliables, que en la época se le atribuía al término Administración, auspiciados, básicamente, por los textos legales revolucionarios.

Todas estas circunstancias hacen que el impulso último de la Administración y su concepción como un sujeto de derecho se reserve para el último tercio de siglo (1865-1890) merced, sobre todo, a la obra de los herederos de los postulados teóricos de la *Monarchie de Juillet* (MACAREL, POITOU, DUFOUR, TROLLEY, GERANDO, AUOC, etc.). Entre los factores que acompañaron la solidificación de las tesis personalistas hay que destacar la percepción dinámica de la Administración pública, como sujeto actuante y aglutinante de las denominadas personas *péri-étatiques*. O la necesidad de dar un modelo organizado del espacio nacional, centrado sobre la noción de Administración pública. O, incluso, su caracterización como propietaria de bienes comunes y centro de imputación de la gestión del patrimonio público. Todas ellas acabarán por sedimentar las ideas de la época en torno a la concepción subjetiva de la Administración pública durante el siglo XIX. Serán autores como AUOC o POITOU los que defiendan una teoría de la representación o personalista. La Administración es así un poder personificado, dotado de autonomía formal y normativa. Y es, además, la representante directa de lo público siendo, por tanto, el derecho de la Administración *les droits du public*. Mientras tanto, entre aquellos seguidores de los juristas *ordonnateurs* como BATBLE impera la representación de la Administración como *un composé d'organes* a los que se le imputan los actos y a través de los cuales se manifiesta la voluntad administrativa.

III. Junto a sendas acepciones de la Administración pública —objetiva y

subjetiva— convive un concepto ecléctico o sintético que arranca, igualmente de los textos constitucionales franceses. A través del mismo se quiere dar expresión a una Administración representante de determinados órganos destinados a cumplir unas funciones concretas. Un conjunto de órganos o cuerpos que toman como principio común unificador las funciones a ellos encomendadas. El artículo 2 de la Constitución de 24 de junio de 1793 alude a esta ambivalencia del término: *le peuple français [...] est distribué, pour l'administration et pour la justice, en département, districts et municipalités*. Incluso, puede apreciarse una doble acepción del término desde una perspectiva global de esta realidad. Según GUGLIELMI, se aparece a lo largo de los textos constitucionales revolucionarios igualmente, una Administración pública o general, representada como un todo, diferenciada, desde el plano externo, del gobierno, la justicia, el ejército y los ciudadanos; y, desde el plano interno, de sus propios componentes: departamentos, distritos, municipios, Administración central y funcionarios. Estamos, en definitiva, ante una idea cabezera de toda la construcción dogmática decimonónica que, poco a poco, irá identificando, y cada vez con mayor profusión, a la Administración como una función en sí misma y como un centro de imputación de una determinada actividad. La visión sintética, pues, acompañó siempre, a modo de complemento indispensable, a la noción de Administración pública, cualquiera que fuese la percepción que de la misma se tuviese. Existe una presencia dominante de la concepción sintética de la Administración pública como *ensemble d'organes en actes* en el proceso de formación del Derecho Administrativo, gracias a la cual aquél llegó a afirmarse como Derecho de subordinación por oposición al Derecho privado.

El esfuerzo teorizador realizado desde entonces hasta la actualidad para ceñir e identificar la realidad administrativa, sin lugar a dudas, una gran riqueza a la ciencia administrativa. Riqueza que no es sino producto de un proceso de permanente superación de la dogmática precedente. Y es, quizá, esta última afir-

mación la que me lleva a subrayar la importancia del presente libro pues lo realmente relevante de toda construcción científica del Derecho Administrativo radica justamente en la causa que lo origina —que invariablemente asoma a lo largo de toda su evolución— y que GUGLIELMI expone detalladamente. Por lo demás y dado que la investigación que el autor lleva a cabo en su obra es más profunda de lo que en estos momentos puede darse cuenta, sólo cabe dar un único consejo final, su lectura.

M.<sup>ª</sup> Teresa CARBALLEIRA RIVERA  
Profesora Titular de  
Derecho Administrativo  
Santiago de Compostela

GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio: *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas: Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, Ed. Bosch, Barcelona, 1994, 211 págs.

En un momento como el actual, en el cual cada vez son más las voces que se alzan reclamando como necesaria una reforma de la Constitución por lo que se refiere al modelo territorial en ella perfilado, hasta el punto de haber fructificado ya en una Comisión parlamentaria para la reforma del Senado, parece especialmente interesante y oportuna la lectura de un estudio como el que ahora nos presenta GUTIÉRREZ LLAMAS. Y ello es así puesto que el hecho de que nuestra vigente Constitución haya dejado abierta precisamente esta cuestión, la del modelo territorial de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha traído como consecuencia una copiosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en especial por lo que se refiere a la técnica bases más desarrollo recogida en varios apartados del artículo 149.1 CE.

Efectivamente, en palabras de CRUZ VILLALÓN, se ha producido «una desconstitucionalización de la estructura del Estado», siempre en aras de lograr

el deseado consenso para aprobar en un momento crucial, como era el año 1978, un texto que conciliase las ansias autonomistas de las recién nacidas Comunidades (especialmente las calificadas como «históricas») con las reticencias del Estado a cercenar sus hasta entonces absolutos ámbitos de competencia. En este sentido, la incorporación al texto constitucional de una técnica de distribución de competencias como era la que atribuiría las «bases», «normas básicas» o «legislación básica» al Estado, dejando a las Comunidades Autónomas (en principio sólo a las creadas al amparo del artículo 151 CE) la legislación de desarrollo, pareció entonces la solución ideal para poder recoger en el texto constitucional las aspiraciones de unos y de otros en relación con lo que creían debería llegar a ser el modelo territorial acabado del Estado español.

Tal y como se deduce de los textos, enmiendas y debates que tuvieron lugar a lo largo del proceso constituyente en las propias Cortes Constituyentes, acertadamente recogidos en sus partes fundamentales por GUTIÉRREZ LLAMAS en el Anexo a su estudio y comentados en su segundo capítulo, cada uno de los grupos políticos, incluyendo, por supuesto, los de tendencia «nacionalista», quisieron ver en los imprecisos y ambiguos términos en que fueron redactados los distintos apartados del artículo 149.1 del texto constitucional la puerta abierta a sus reivindicaciones autonomistas o centralistas. Con ello, de forma especial tras la polémica intervención de la Comisión Mixta Senado-Congreso, se logró el necesario y deseado consenso, aun cuando realmente no se hizo más que posponer un inevitable debate que se ha ido desgranando de forma reiterada, a través del planteamiento de conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. De hecho, quizás los propios constituyentes, aun conscientes de que la fundamental cuestión de la delimitación de la estructura territorial del Estado no quedaba suficientemente perfilada, aprobaron el texto constitucional en la confianza de que el supremo órgano interpretador de la Constitución y de todo el ordenamiento jurídico, el tam-

bién recién creado Tribunal Constitucional, sería órgano adecuado para ir conformando de manera correcta y en función del desarrollo social y político de la realidad española el completo modelo territorial.

Aparte de las opiniones cada vez más frecuentes en el sentido de entender que la construcción territorial del Estado ha de basarse en una decisión política y no judicial, y sobre las que volveremos, hemos de tener en cuenta que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al interpretar la plasmación en nuestra Constitución de la técnica bases más desarrollo, ha adolecido de excesivo casuismo, tal y como ha reconocido el propio TOMÁS Y VALIENTE, segundo Presidente de este órgano constitucional. En efecto, el Tribunal no ha abordado la cuestión de manera global, decantando una doctrina general, sino que voluntariamente se ha limitado en sus fallos a tratar de dar respuesta al supuesto concreto. Cuando a esto se une la circunstancia, por razones cronológicas y estatutarias, de que la mayoría de los fallos del Tribunal resuelven conflictos de competencia o recursos de inconstitucionalidad planteados por la Comunidad Autónoma catalana o por la vasca, hemos de concluir que un estudio de la jurisprudencia constitucional en esta cuestión no puede hacernos creer que resuelve todas las interrogantes, máxime cuando se caracteriza por su complejidad e indefinición. Sin embargo, como ya veremos, GUTIÉRREZ LLAMAS es consciente de ello.

En cualquier caso, tal y como se desprende del propio título de la obra que estudiamos, su autor aborda el estudio de la técnica bases más desarrollo principalmente a partir de su desarrollo jurisprudencial. Por ello, el grueso de la obra incluye de forma prolija las sentencias del Tribunal Constitucional que resultan más expresivas para describir la evolución de sus criterios por lo que se refiere a la cuestión que tratamos, si bien el autor comenta cada una de ellas de forma certera, destacando las relaciones existentes entre ellas y las opiniones doctrinales, incluso polémicas, que suscitaron. De este modo, el lector puede conocer en profundidad cuáles han

sido en cada momento los intereses en juego cuya conciliación ha determinado la decisión del Tribunal, y en este sentido se podrían destacar distintos momentos en la jurisprudencia constitucional:

— En un primer momento, el Tribunal Constitucional se planteó el problema de la inexistencia de una legislación estatal posconstitucional básica que posibilitase el desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas competentes en la materia en cuestión. Si el Tribunal hubiese considerado que se hacía preciso esperar a que las entonces recién nacidas Cortes Generales legislasen en las materias del 149.1 para establecer las «bases», las «normas básicas» o la «legislación básica» de las mismas, se hubiese bloqueado la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas. Por ello, el Tribunal Constitucional introdujo en sus fundamentales sentencias 32/1981, de 28 de julio, y 1/1982, de 28 de enero, la noción material de bases estatales, de acuerdo con la cual las Comunidades Autónomas podrían iniciar su labor legislativa de desarrollo de las bases estatales deduciendo éstas a partir de una interpretación acorde con la constitución de la legislación preconstitucional en la materia. De este modo, el Tribunal Constitucional obviaba la cuestión capital de la polémica sobre la sinonimia o polisemia de las distintas expresiones acuñadas en el artículo 149.1 CE para hacer referencia a las competencias estatales para dar respuesta, comúnmente entendida como acertada, al problema del bloqueo de las competencias autonómicas.

No obstante, a pesar de que el Tribunal permite con su noción material de las bases estatales el reconocer éstas no sólo en leyes, sino también en reglamentos, en la sentencia 1/1982 el mismo Tribunal Constitucional pone buen cuidado en calificar tal posibilidad de excepcional, sólo para el caso de inexistencia de legislación posconstitucional en la materia, en tanto en cuanto ésta se apruebe, y con carácter complementario. Así pues, la noción material de bases estatales no empece la consideración de la ley, «por su carácter fundamental y general»,

como forma adecuada y, a ser posible, única para regular tales bases.

— El hecho de no haber abandonado nunca el Tribunal Constitucional su noción material de las bases estatales, a pesar de responder ésta a una coyuntura tan concreta, le ha obligado a recoger distintos criterios formales en su Jurisprudencia, predeterminados éstos por las circunstancias del caso concreto. Así pues, el Tribunal se sintió obligado a ampliar los supuestos de legítima intervención de un reglamento en la regulación de las bases estatales para justificar el creciente papel que el Gobierno de la nación estaba adoptando en esta cuestión. Como consecuencia de ello, el Tribunal Constitucional ciñe la mayoría de sus sentencias a la concreción formal de la regulación estatal de las bases, sin plantearse siquiera otras cuestiones fundamentales, sobre las que sí ha discutido, como veremos, la doctrina.

En definitiva, sentencias como la 32/1983, de 28 de abril; 57/1983, de 28 de junio; 85/1983, de 25 de octubre; 24/1985, de 21 de febrero..., con ciertas vacilaciones, abren la posibilidad de que el reglamento estatal regule las bases de determinadas materias contenidas en el artículo 149.1 CE, especialmente en el campo económico, por su carácter coyuntural. Y precisamente el carácter coyuntural de ciertas materias justificará incluso la adopción de actos de ejecución por parte del Estado para regular las bases de ciertas materias (en este sentido, especialmente la sentencia 48/1988, de 22 de marzo).

Sin embargo, el Tribunal aborda también cuestiones relacionadas íntimamente con la de la forma de la regulación de bases, como es la de la delimitación de lo básico en la concreta regulación estatal. Esta cuestión es especialmente polémica, máxime cuando se abre la puerta al reglamento e incluso al acto ejecutivo para la determinación de las bases estatales. Si bien la Ley es por naturaleza general y no regula al detalle la materia de que trate, el Reglamento y el acto de ejecución, bien al contrario, se caracterizan por su afán pormenorizador para entrar en detalles. Así pues, ¿cómo delimitar lo básico en

una concreta regulación estatal, dejando el margen constitucional y estatutariamente reservado a la regulación autonómica de desarrollo? Las respuestas que a esta cuestión propone el Tribunal Constitucional en sentencias como las 24/1985, de 21 de febrero; 77/1985, 158/1986, 26/1987, 49/1988... quizás adolezcan del vicio de no distinguir entre «bases», «normas básicas» y «legislación básica», expresiones que el propio texto constitucional utiliza específicamente en razón de la materia para determinar las competencias estatales, de modo que, en último término, se hace recaer la decisión de qué sea lo básico en cada supuesto en el propio Tribunal Constitucional, autocalificado en la sentencia 24/1985 como «intérprete supremo de la Nación».

Así pues, es el Tribunal Constitucional el órgano interpretador que en sucesivas sentencias recoge criterios orientativos para determinar materialmente a qué deben ceñirse las bases estatales en cada materia. Precisamente la heterogeneidad de las materias recogidas en el artículo 149.1 CE es la que obliga a que tales criterios sean meramente orientativos, y no determinantes en todo caso. El propio GUTIÉRREZ LLAMAS ha destacado los siguientes criterios: gestión de los respectivos intereses; los contenidos de los propios Estatutos de Autonomía; el principio de orden económico y social único en todo el Estado y, sobre todo, la preservación de unas condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149 CE, en su primer apartado).

— Después de que la sentencia 69/1988, de 19 de abril, hubiera recapitulado la anterior doctrina del Tribunal Constitucional desde una perspectiva tuitiva de las Comunidades Autónomas y de que posteriores sentencias de 4 de julio de 1991 (147/1991 y 149/1991) demostraran fehacientemente el agotamiento de ésta por el cambio de las circunstancias en el desarrollo constitucional, el Tribunal Constitucional parece ensayar nuevas vías interpretativas, dejando aparentemente al margen la con-

cepción material de las bases con la consecuencia de restringir las competencias normativas de las Comunidades Autónomas.

— En los últimos tiempos, la polémica renovación del Tribunal Constitucional parece haber perjudicado la calidad de las sentencias del mismo en una cuestión tan crucial como la que nos ocupa (así, ver sentencia 135/1992, de 5 de octubre). En cualquier caso, las sentencias más recientes insisten en exigir la necesaria seguridad jurídica, imprescindible para que las Comunidades Autónomas puedan abordar la legislación de desarrollo en las materias en las que son competentes, de modo que reiteran la obligación estatal de determinar de forma explícita o implícita en sus normas la delimitación de lo básico.

En definitiva, ¿cuáles son las conclusiones de GUTIÉRREZ LLAMAS en relación con la evolución de la jurisprudencia constitucional al delimitar la técnica bases más desarrollo? Para nuestro autor, es preciso que el Tribunal Constitucional revise su doctrina, especialmente tras la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas creadas de acuerdo con el artículo 143 CE mediante la dudosa vía del artículo 150.2 CE por Ley Orgánica 9/1992, nacida de los Pactos Autonómicos. Así pues, el Tribunal Constitucional debería elaborar una doctrina general, replanteándose la noción material de las bases estatales y abordando definitivamente las consecuencias de la pluralidad terminológica adoptada por el constituyente al determinar las competencias estatales. Sin embargo, como ya destacamos, hoy son muchos los que entienden que la definitiva concreción del modelo territorial español debería fundamentarse en una decisión política, y no judicial. Así, por todos, ZAFRA VÍCTOR, para quien «la suplantación del legislador por el juez constitucional y el problema de la judicialización de la política, revisten una dificultad añadida en el tema de la definición de las bases. Lo que sea básico es una opción política, el mayor o menor compromiso del legislador estatal con las Autonomías es una cuestión no sus-

ceptible de revisión jurisdiccional, es una decisión genuinamente política». Es curioso pensar cómo después de quince años la cuestión vuelve al mismo foro en que se quiso dejar sin absoluta concreción, a pesar de la evolución política y constitucional, ya que recientemente ha iniciado sus reuniones una Comisión parlamentaria para abordar la reforma de la Norma Fundamental, inicialmente limitada al Senado, pero que previsiblemente influirá en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en definitiva en el modelo territorial. El propio GUTIÉRREZ LLAMAS se pronuncia en este sentido: «Aunque el temor a destapar la "caja de Pandora" de la reforma constitucional pesa mucho en las opiniones, políticas y técnicas, que, de uno u otro modo, la propugnan, parece poco discutible jurídicamente que una reforma constitucional que definiese el modelo final de organización territorial del Estado coadyuvaría, en gran medida, a solucionar la excesiva conflictividad existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas o, más exactamente, determinadas Comunidades Autónomas» (núm. 194, pág. 138).

Dejando al margen sus propias propuestas para el futuro, GUTIÉRREZ LLAMAS no considera acabado su estudio de la cuestión sin recoger el análisis doctrinal de la distribución competencial fundada en el esquema «bases», «normas básicas», «legislación básica» estatal/legislación autonómica de desarrollo, a la luz de la jurisprudencia constitucional en la materia. Precisamente el hecho, ya destacado, de que el Tribunal Constitucional evita pronunciarse sobre implicaciones fundamentales de esta cuestión, justifica el Capítulo V del estudio que comentamos. En él el autor recoge las distintas opiniones doctrinales en temas como «el papel genérico del Tribunal Constitucional en la definición del sistema competencial»; «la calificación de la técnica de distribución de competencias del artículo 149.I de la Constitución»; «el concepto de bases como concepto jurídico indeterminado»; «el alcance, límites y fines de la definición estatal de lo básico y de la competencia autonómica de desarrollo legislativo de las bases»;

«la cuestión del rango y de la forma normativa que han de revestir la regulación estatal de las bases y la regulación autonómica de desarrollo»; «control por el Tribunal Constitucional de la definición y regulación de las bases, normas básicas y legislación básica»... De este modo, el trabajo ante el que ahora nos encontramos refleja perfectamente el estado actual de la cuestión, sin que por ello quede reducido a una mera recapitulación de sentencias y de opiniones doctrinales, sin ninguna aportación personal. Bien al contrario, GUTIÉRREZ LLAMAS va intercalando sabiamente, en relación con cada uno de los aspectos de la cuestión planteada, su opinión personal, sus conclusiones y sus propuestas de cara al futuro. En este sentido sí podemos considerar la obra del Profesor murciano como una gran aportación para resolver de forma racional y cierta los numerosos problemas que el necesario equilibrio en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas genera, y ello especialmente en la actual coyuntura.

Matilde CARLÓN RUIZ

MARTÍN REBOLLO, Luis: *El comercio del arte y la Unión Europea*, Ed. Cívitas/ Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1994, 192 págs.

I

«Concibo, pues, el Derecho Administrativo como un Derecho empeñado en dos tipos de defensa: la defensa de lo público y la defensa de lo individual. La defensa de lo individual debe ser matizada en el sentido que implica también la contemplación de los intereses colectivos y la crítica del funcionamiento de las técnicas garantizadoras (...) La defensa de lo público, por su parte, requiere también la desmitificación (y) la contemplación de los fines...» (1).

(1) L. MARTÍN REBOLLO, *Memoria sobre el concepto, método y fuentes del Derecho Administrativo*, tomo I, 1982, pág. 62 (inédito).

Esta concepción dialéctica del Derecho Administrativo (2) como realidad que traduce la siempre presente tensión entre fuerzas divergentes que es necesario, no obstante las dificultades, domar y acompasar, siempre ha estado latente en la obra de Luis MARTÍN REBOLLO, y el libro que hoy nos ocupa constituye buena muestra de ello.

El autor nos ofrece las claves del problema y expone el delicado papel que en el campo del comercio internacional del arte corresponde al Derecho, buscando un precario equilibrio en el fiel de una balanza inestable por definición. Los cuerpos que se encuentran en los extremos de una balanza no van a ser aquí, de un lado, las omnipresentes en nuestra disciplina prerrogativas de la Administración y, de otro, las necesarias garantías de los ciudadanos, pero la lucha es igualmente apasionante. El juego de pesos y contrapesos de garantía y prerrogativa, de libertades individuales y poder es sustituido por el de libertad de circulación y el de la conservación de los bienes históricos y culturales; conceptos que están en el ojo del huracán de múltiples intereses enfrentados: el legítimo interés de los anticuarios y comerciantes de arte en obtener el mayor lucro posible desarrollando correctamente su actividad profesional, frente al no menos legítimo interés de la colectividad en poder disfrutar de las manifestaciones artísticas propias de su cultura y fruto de su Historia o de su presente sin necesidad de tener que cruzar las fronteras de su nación. El interés de los países del sur de Europa «países ricos

(2) En ese sentido, por ejemplo, Gaston JÉZE afirma que «el Derecho Administrativo concilia razonablemente los poderes de la Administración y los derechos de los particulares», *Principios Generales de Derecho Administrativo*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1948, pág. XXXI; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «El Derecho Administrativo, como Derecho propio y específico de las Administraciones Públicas, está hecho, pues, de un equilibrio (por supuesto difícil, pero posible) entre privilegios y garantías», Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA/T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 6.ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993, pág. 46.

culturalmente por el peso de la historia, pero no todos ellos ricos económicamente» (pág. 54), que para hacer frente a una progresiva «descapitalización cultural» buscan medidas protectoras y restrictivas, frente al interés de los países del norte, sobre todo Gran Bretaña, «con menos patrimonio cultural, pero con una pujanza económica mayor y donde se concentran los mercados internacionales de antigüedades y de obras de arte» (pág. 54), que pretenden todo lo contrario. El interés teleológico en el seno de la Comunidad Europea en garantizar la libre circulación de mercancías dentro de un mercado interior abierto y sin fronteras, frente a la protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional que, de acuerdo con el vigente artículo 36 del Tratado de Roma (TCE), constituye precisamente uno de los límites a la libre circulación.

Partiendo de estos planteamientos saltan a la vista las dificultades. Como explica el propio autor, una normativa excesivamente liberalizadora del mercado «podría implicar la desprotección y el expolio del patrimonio de los países culturalmente más ricos» (pág. 13); y una normativa excesivamente protectora y nacionalista podría asfixiar un significativo sector del comercio internacional (3) y desplazarlo hacia cauces «extralegales» (pág. 68). Las mismas dificultades se proyectan sobre la definición del objeto de protección, cuya amplitud o estrechez hay necesariamente que poner en relación con la tendencia de la solución adoptada.

## II

En España, la preocupación de los poderes públicos por proteger del expolio los bienes y objetos interesantes para la Historia y el Arte se remonta a la última fase del siglo XVIII y, sobre todo, a la primera mitad del siglo XIX (4). La guerra y

las convulsiones sociales y políticas que padece nuestro país en esta etapa provocan una salida masiva de bienes culturales de la Península, al reclamo de dinero rápido procedente bien del extranjero, bien de otras tierras de España. Así, en una Cédula de 28 de abril de 1837, recordando una Real orden Circular de 16 de octubre de 1779, se prohíbe

«... extraer de la Península para el extranjero ni provincias de Ultramar pinturas, libros ni manuscritos antiguos de autores españoles sin expresa Real orden que lo autorice».

Esa preocupación, presente desde entonces en la mente de legisladores y gobernantes de nuestro Estado, alcanzará un hito histórico con la Constitución de 1931, en la que «por primera vez en un texto constitucional, tanto español como extranjero, aparece consagrada la protección de la riqueza histórica y artística» (5). Al amparo y en desarrollo de tal voluntad constitucional, nace la Ley de 13 de mayo de 1933 sobre *Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional*, que, con algunas modificaciones, constituye la legislación aplicable hasta la llegada de la vigente Ley 16/1985, de 25 de junio, del *Patrimonio Histórico Español* (LPHE).

Dos son las diferencias de fondo fundamentales que, de acuerdo con Luis

*régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, vol. I, Col. «Análisis y Documentos», núm. 5, Ed. Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, págs. 41 y ss; en especial, 45 y ss.

(5) Juan M. ALEGRE AVILA, *op. cit.*, pág. 93. El primer apartado del artículo 45 de la Constitución de la II República preceptuaba que:

«Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye un tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación.»

(3) En 1989, el comercio del arte movió 1.500 millones de ecus en el ámbito comunitario y más de 3.000 millones fuera de las Comunidades Europeas.

(4) Juan M. ALEGRE AVILA, *Evolución y*

MARTÍN REBOLLO, median entre ambas disposiciones. Por un lado, la mayor amplitud del objeto de protección de la LPHE respecto de la Ley de 1933 (págs. 29-30) y, por otro, la corrección del desfase entre la vieja Ley republicana «basada sobre todo en la consideración del monumento aislado, y la normativa urbanística, con una visión de conjunto» (pág. 22). Con todo ello la LPHE «acentúa claramente el aspecto proteccionista y se coloca, así, entre las normas europeas que siguen esta tendencia» (pág. 28).

### III

En el ámbito de las Comunidades Europeas se parte de una inicial despreocupación por la cultura como valor susceptible en sí mismo de ser objeto de atención de la actividad comunitaria. Así lo evidencia el hecho de que en los originales Tratados Constitutivos (singularmente el de la CEE, única de las tres organizaciones comunitarias donde la cultura puede encontrar encaje lógico) no encontremos *referencia dogmática* alguna ni *título competencial específico* que a ella se refieran (6).

No obstante, desde un principio sí

---

(6) El Profesor MARTÍN REBOLLO explica esta histórica falta de previsión con la existencia desde 1949 del Consejo de Europa, organización «dedicada más directamente a temas culturales», con la actitud prudente, en unos momentos iniciales donde no estaba suficientemente madura la idea europea, de tratar de evitar herir «sentimientos de identidad de los Estados» en un tema tan peculiar y delicado en ocasiones como es el de la cultura (pág. 73), y, en definitiva, con el carácter meramente economicista con el que nacen las Comunidades. Esto no desmerece en absoluto el inicial espíritu que impulsa en 1951 y 1957 las Comunidades Europeas puesto que, de acuerdo con el autor, «los planteamientos económicos que estén en el origen de la Comunidad no deben ser, sin embargo, despreciados. Era una condición. Porque si se hubiera empezado el proceso de la unión por las cuestiones políticas o culturales no es aventurado suponer que dicho intento hubiera estado destinado al fracaso inmediato» (pág. 151).

existen previsiones en lo que al comercio del arte se refiere que se plasman en un importante artículo al hilo de uno de los principios económicos que fundamentan la CEE. En efecto, el TCE, tras haber sentado en los artículos precedentes las bases de la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros, preceptúa en el artículo 36 que

«Las disposiciones de los artículos 30 a 34, ambos inclusive, no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de (...) protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional (...).»

El precepto, al principio, no creó excesivas complicaciones. Se interpretó más que como una mera excepción al principio de libre circulación como un auténtico límite a las competencias comunitarias. Los Estados —a falta de título competencial que habilitara a la Comunidad para intervenir tratando al menos de armonizar la labor de sus miembros— eran los que definían el objeto de protección, establecían las medidas tuitivas que consideraban pertinentes y materializaban el control en sus fronteras. Las ya aludidas «limitaciones culturales» del TCE —junto con la inicial innecesariedad de ir más allá— determinaron que en esta primera época la Comunidad se mantuviera en un segundo plano. Así, durante las tres primeras décadas de andadura comunitaria, más que de una política cultural, se puede hablar de «acciones comunitarias en el sector cultural» (pág. 73); es decir, que nos encontramos no ante una acción directa en esta materia, sino en presencia de una no muy homogénea serie de medidas adoptadas al hilo de alguna específica competencia económica, financiera o de mercado con repercusión sobre la cultura y, en concreto, sobre la protección de bienes históricos y culturales. Esta forma de actuación descrita con la expresión «políticas implícitas» (pág. 73) se mostró suficiente mientras el protagonismo pudo seguir recayendo en los Estados.

El Acta Unica Europea cambia radi-

calmente las cosas. La desaparición a efectos aduaneros de las fronteras interiores conlleva la imposibilidad de realizar controles en el momento en que las mercancías atraviesan la línea divisoria entre dos Estados comunitarios. Esto provoca que en el seno de la Comunidad a partir de 1988-1989 se planteen frontalmente muchos problemas que se derivan del parcialmente reproducido artículo 36. Desde 1993 «¿cómo garantizar la adecuada protección, habida cuenta que ya no habrá control de aduanas en las fronteras interiores? ¿Qué sucede con el control de las fronteras exteriores de la Comunidad?, ¿tendrán los aduaneros que aplicar doce legislaciones diferentes si la definición del patrimonio histórico depende de cada Estado? ¿Qué pasa si un bien de esta naturaleza se exporta a un Estado comunitario, no obstante existir una prohibición nacional?» (pág. 68). Al hilo de estos problemas surgen otras cuestiones que, por las razones ya expresadas, hasta ahora no habían suscitado inquietud alguna: «¿qué hay que entender por «patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional» que justifique la exclusión a la libertad de circulación?, ¿cómo y quién lo define?, ¿con qué criterios?, ¿deben ser criterios armonizados, fijados por la propia comunidad o han de ser los que decida cada Estado?» (pág. 68).

La Comisión y el Consejo, conscientes del problema, empezaron a trabajar analizando posibles medidas a adoptar en el ámbito comunitario «para que la abolición de las fronteras interiores no implicara consecuencias negativas para la protección de los bienes culturales», iniciativa que contó con fuertes reticencias iniciales de España al ser interpretada «como el inicio de un salto cualitativo respecto de la situación anterior por cuanto podría implicar superar el límite que a las competencias de la propia Comunidad imponía el artículo 36 TCE, en el sentido de que en ellas podía estar implícita la idea de una interpretación comunitaria de lo que es Patrimonio histórico o arqueológico nacional» (págs. 80-81), aunque esta dura postura de la representación española (en línea con la mantenida por las delegaciones italiana y griega) al final tuvo que ceder

un tanto ante la imperiosa necesidad de hacer frente a la ya apuntada avalancha de problemas que la entrada en vigor del mercado único avecinaba.

Luis MARTÍN REBOLLO dedica un capítulo a narrar y explicar paso a paso este interesante proceso que arranca en noviembre de 1989 y que, tras un dilatado período negociador, da su primer paso con la adopción de las vigentes medidas comunitarias en materia de exportación de bienes culturales: la Directiva 93/7/CEE, del Consejo, de 15 de marzo de 1993, y los Reglamentos (CEE) 3911/91, de 9 de diciembre, 752/93, de 30 de marzo (7), que establecen un sistema que el Gobierno español acaba entendiendo no como una ruptura del límite competencial del artículo 36, sino como un positivo «reforzamiento comunitario de los mecanismos nacionales» de protección (pág. 86). A estas medidas el autor dedica un detenido análisis.

\* \* \*

1. La *Directiva 93/7 CEE, del Consejo, de 15 de marzo de 1993*, establece el sistema de restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal de un Estado miembro. El mecanismo previsto es «práctico y sencillo» (pág. 100). Se trata de un proceso judicial en el que la legitimación activa corresponde en exclusiva a los Estados, con independencia de la titularidad del bien.

Uno de los aspectos más significativos de la directiva es la acotación que hace de su ámbito de aplicación. Un bien estará cubierto por el alcance de la Directiva si en él concurren dos circunstancias: primero, que esté clasificado como patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional de acuerdo con la legislación del Estado del que ha salido ilegalmente; y, segundo, que esté incluido en algunas de las categorías que en la propia Directiva se definen. Es decir, que «no todos los bienes protegidos en el ámbito nacional estarán igualmente cubiertos por el ámbito de aplicación de la Directiva» (pág. 94).

(7) Las tres normas está reproducidas en los anexos documentales que cierran el volumen.

Otro problema que surge en relación con el ámbito de aplicación de la Directiva es quién es competente en España para definir los bienes clasificados como protegibles: el Estado o las Comunidades Autónomas. El autor entiende que el competente para establecer categorías de protección es el Estado, sin perjuicio de que, como sucede con la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de Patrimonio Histórico Catalán, la normativa autonómica pueda hacer «equivalente su nomenclatura protectora a las categorías de la legislación estatal, remitiéndose a ella» (pág. 95).

El capítulo dedicado a esta Directiva se cierra con un apartado relativo a su transposición al Derecho interno español (págs. 111-116) en la que estudia el Proyecto de Ley que, ya editado el libro, ha dado lugar a la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, publicada en el «BOE», núm. 307, de 24 de diciembre.

Como novedades de la Ley respecto del Proyecto cabe mencionar la incorporación de una Disposición Adicional referida a la colaboración de las Comunidades Autónomas con la Administración del Estado y la, nueva también, Disposición Final Única, que deslegaliza algunos contenidos de la norma (8).

En cuanto al primer extremo, el excesivo alcance autonomista de la enmienda al Proyecto de Ley que propuso su incorporación al mismo, será recortado por una enmienda transaccional aprobada en Comisión. De acuerdo con la enmienda núm. 43, las «autoridades centrales» españolas que a los efectos del artículo 4 de la Directiva canalizarán la cooperación y concertación con los otros Estados miembros, serían las Comunidades Autónomas, quedando para el Estado el desempeño de un papel residual. En el debate parlamentario se reconduce adecuadamente el tema a la luz de la competencia exclusiva que el artículo 149.1.28.º CE atribuye al Estado

en materia de «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación». De esta manera, el texto vigente afianza la competencia exclusiva del Estado a efectos del genérico artículo 3 de la Directiva, y la posibilidad de que las Comunidades autónomas, en el estricto ámbito del referido artículo 4, canalicen su colaboración con la Administración del Estado a través del Consejo del Patrimonio Histórico, órgano colegiado regulado en el RD 111/86, de 10 de enero, en el que se hallan representadas.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, la Disposición Final Única de la Ley 36/1994, remite a la potestad reglamentaria del Gobierno dos temas. Primero, la modificación de la escala de valores mínimos aplicables a las categorías del apartado a) del artículo 1.1. Esta deslegalización, pese a la literalidad del primer párrafo, que habla inespecíficamente de *modificación*, creo que sólo tiene sentido si se interpreta restrictivamente, de acuerdo con el párrafo segundo, en relación con aquellas modificaciones que se hagan necesarias para actualizar la Ley de acuerdo con lo establecido por el Consejo. A continuación se habilita al Gobierno para extender la obligación de restitución a otros bienes distintos de los enumerados en el artículo 1.1 de la Ley. Igualmente, esta «extensión» debe ser entendida en sentido estricto y no como «modificación» del texto, lo que no podría hacerse ni siquiera por ley. Lo que la Ley 36/1994 permite, de conformidad con el artículo 14 de la Directiva, es ampliar, efectivamente, la autovinculación del Estado para restituir bienes distintos de los mencionados en la Directiva y en el artículo 1.1 de la Ley que en este aspecto la reproduce. Por consiguiente, si el Gobierno decide hacer uso de esta habilitación podría, sólo a efectos internos, ampliar el alcance del artículo 1.1 de la Ley, pero no modificar su texto.

En relación con las carencias que el Profesor MARTÍN REBOLLO detecta en el Proyecto (págs. 115-116), constata, entre otras, la ausencia de designación de las «autoridades centrales» a las que se refiere el artículo 3 de la Directiva. Tal designación, realizada en junio de 1993 por

(8) Ambas disposiciones tienen su origen, respectivamente, en las enmiendas núm. 43, del Grupo Parlamentario Catalán, y núm. 41, del Grupo Popular. «Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso» («BOC-C»), núm. 61-6, 8 de septiembre de 1994.

medio de una comunicación remitida por el Estado español al Consejo de las Comunidades Europeas (9), no tiene necesariamente que ser recogida en la Ley, como el propio autor recuerda, pero, en su opinión, una referencia en el propio texto legal no habría estado de más.

A título incidental, cabe apuntar que la confusión que MARTÍN REBOLLO señala que podía producir la inclusión en el artículo 1.1.b) del Proyecto del inciso «... que figuren en inventarios de museos, archivos y fondos de conservación de bibliotecas» (pág. 112), por parecer que son cuatro y no tres las categorías de bienes efectivamente recogidas, ha desaparecido en el texto definitivo de la Ley, en el que el mencionado inciso es suprimido (10).

(9) Las autoridades centrales que, de acuerdo con el artículo 3 de la Directiva, desempeñarán las funciones en ella previstas son la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales, la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura y, dentro de la Dirección General de Policía, el Grupo de Delitos contra el Patrimonio Histórico (de acuerdo con la intervención de la Diputada RODRÍGUEZ ORTEGA, «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones», núm. 282, 27 de septiembre de 1994).

(10) Tal modificación fue intentada sin éxito en el Congreso (enmienda núm. 4, «BOC-C», núm. 61-6, 8 de septiembre de 1994) y se incorporó definitivamente tras el paso del texto aprobado en el Congreso por el Senado («BOC-C», núm. 61-11, 16 de diciembre de 1994).

El texto inicial del proyecto establecía como segundo requisito para que un bien fuera considerado bien cultural a sus efectos:

«b) Que forme parte de inventarios de instituciones eclesiásticas o de colecciones públicas, tal y como se definen en el apartado dos de este artículo, que figuren en inventarios de museos, archivos y fondos de conservación de bibliotecas, o que pertenezca a una de las categorías y con los valores que figuran a continuación.»

En el texto definitivo se dice:

«b) Se encuentre incluido en inventarios de instituciones eclesiásticas o forme parte de colecciones públicas, tal y como se definen en el apartado 2 de este mismo artículo, o que pertenezcan

2. El Reglamento (CEE) 3911/92, del Consejo, de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales, «prevé un control de las exportaciones de los bienes a que se refiere efectuado en las fronteras exteriores de la Comunidad, sea cual sea el país de origen del bien. El control consiste en la exhibición de un permiso de exportación, válido para toda la Comunidad» (pág. 117); sistema basado en el que en su momento fue propuesto por España.

Lo más significativo de este reglamento es que, a diferencia de la Directiva 93/7, su ámbito se circunscribe a la lista de bienes que figuran en su Anexo sin exigir como requisito concurrente —ni tampoco alternativo— que tales bienes estén a su vez protegidos por las respectivas legislaciones nacionales; no obstante, de acuerdo con el párrafo tercero de su artículo 2.2, los Estados podrán además denegar la autorización solicitada cuando los bienes cuya exportación se pretenda desde sus propias fronteras extracomunitarias estén amparados por su legislación nacional. De manera que, por un lado, los países con normas nacionales poco protectoras se verán obligados a aplicar las previsiones de este Reglamento a todas las categorías incluidas en su Anexo, figuren o no en su propia legislación nacional, y, por otro, los Estados que cuentan con normas más restrictivas en cuanto a las posibilidades exportadoras —como es el caso de España—, no tendrán posibilidad de frenar, fuera de sus propias fronteras, la exportación a terceros países no comunitarios de bienes tutelados por su legislación nacional pero que no encajan en las categorías del Anexo.

La autorización se concederá por las autoridades competentes del Estado en el que se encontrara el bien el 1 de enero de 1993 o, en caso de que desde allí haya sido exportado por *medios legales*, por el Estado comunitario en cuyo territorio efectivamente se encuentre el bien cultural de que se trate (11).

a alguna de las categorías y alcance los valores que figuran a continuación.»

(11) La lista de aduanas de cada Estado miembro competentes para la aplica-

3. El *Reglamento 752/93, de 30 de marzo de 1993, para la aplicación del Reglamento 3911/92*, es complemento necesario de este último, y en él se «prevé el modelo de formulario de autorización de exportación, las medidas que deben adoptar los Estados miembros al confeccionarlo para evitar su falsificación y el uso del mismo» (pág. 132).

\* \* \*

Este doble sistema de restitución (Directiva 93/7) y prohibición de exportación (Reglamentos 3911/92 y 752/93) fue, al final, valorado positivamente por España al interpretarlo «como un reforzamiento comunitario de los mecanismos nacionales» de protección (pág. 86). Y si bien es cierto que en la normativa comunitaria expuesta «se reconoce la soberanía de cada Estado para definir y proteger el patrimonio propio, se establece un mecanismo de protección de la frontera exterior basado en el sistema español de certificado de exportación (...) y se establece un sistema de restitución automática» (pág. 87); detenerse en esas afirmaciones no es suficiente para comprender la realidad. Y no es suficiente porque, de acuerdo con MARTÍN REBOLLO —y ésta es la clave del problema—, «todo eso sirve para muy poco si la definición nacional no está cubierta por la comunitaria porque, en ese caso, en ausencia de controles aduaneros en la frontera interior será fácil la exportación por muy ilegal que sea conforme al Derecho nacional. Pero lo que realmente importa, que es la devolución y el control de la frontera exterior, no se producirá en estos casos. En estas circunstancias, ausente la protección comunitaria, la nacional puede subsistir, pero resulta parcialmente inútil e inoperante» (pág. 88).

No obstante sus limitaciones, y sin perder nunca la perspectiva histórica, el doble mecanismo en su conjunto constituye, para el autor, «un primer paso importante. (...) Precisamente, creo yo, ése es su gran mérito. Haber alumbrado dos sistemas —sobre todo el de devolu-

ción— que parecen difíciles de implantar y que habían fracasado en otros foros internacionales» (pág. 135).

En opinión del Catedrático de la Universidad de Cantabria, queda mucho por hacer. Por las Comunidades Europeas, por los Estados y por los propios profesionales del sector.

A profesionales del sector y galerías de arte les corresponde un papel fundamental en cuanto a garantizar una transparencia del mercado de la que ellos son los primeros beneficiados. La adopción de un Código deontológico de ámbito internacional, al estilo del que, por ejemplo, existe en Gran Bretaña y al que voluntariamente se han sumado sus principales galerías, sería un buen paso.

A los Estados les corresponde avanzar en el ámbito internacional en cuanto a la colaboración política y policial —y no sólo entre los socios comunitarios—, cuidar la educación y la sensibilidad de los ciudadanos sobre estos temas y, muy específicamente, inventariar y catalogar su patrimonio. En efecto, como bien indica Luis MARTÍN REBOLLO, en el actual contexto es muy importante realizar tal labor y realizarla bien, porque «aun siendo plausible una definición tan genérica como la del Patrimonio Histórico Español que luce en el artículo 1.2 de la LPHE (...), tal definición no significa jurídicamente nada si no se produce luego la declaración singular, la protección específica, la inclusión en alguna de las dos categorías básicas de protección: la declaración de "bien de interés cultural" o la inclusión en el Inventario General» (pág. 143).

A la Comunidad se le abren nuevos cauces jurídicos gracias a la modificación del TCE operada por el Tratado de la Unión Europea en 1992. Por primera vez aparece citada la cultura. Así, el artículo 3 dispone:

«Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado:

(...)

p) Una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad,

ción del Reglamento 3911/92 se publicó en el «DOCE»-C185, de 7 julio 1994. En España todas sus aduanas tienen esa competencia.

así como al *desarrollo de las culturas de los Estados miembros.*»

Y se añade un título competencial específico que se recoge en el nuevo Título IX del Tratado, denominado «Cultura», y en cuyo único artículo 128 se dice:

«1. La Comunidad contribuirá al florecimiento de la cultura de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común.

2. La acción de la Comunidad favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y complementará la acción de éstos en los siguientes ámbitos:

(...)

— la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea.»

Precepto que, de acuerdo con el Profesor MARTÍN REBOLLO, «más allá de sus vagos postulados, constituye un salto cualitativo importante que entreabre las puertas a un futuro en el que, sin ignorar las dificultades y los previsibles altibajos, todos tenemos un lugar y una tarea integradora que cumplir» (pág. 156).

#### IV

Esa parte principal del libro dedicada a las Comunidades Europeas va precedida, primero, de una concisa y crítica exposición de la normativa española, tanto estatal como autonómica, en materia de protección de los bienes culturales (págs. 17-51) y, a continuación, del estudio de la labor en este campo de otras organizaciones internacionales como el Consejo de Europa y la UNESCO (págs. 53-66).

Una reseña histórica introductoria, un agudo análisis de la STC 17/1991, de 31 de enero, junto al estudio de la Ley andaluza 1/1991, de Patrimonio Histórico de Andalucía, de 3 de julio; la Ley catalana 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, y, con más detenimiento, del régimen instaurado por la ya aludida Ley estatal 16/1985, de 25 de junio, constituyen el primer bloque.

En cuanto al segundo, comienza por

el estudio selectivo de la labor en este campo del Consejo de Europa, con principal atención a la *Convención europea sobre las infracciones relativas a los bienes culturales*, hecha en Delfos, el 23 de junio de 1985, texto de escasa operatividad, puesto que ninguno de los Estados firmantes (entre los que se encuentra España) lo había ratificado en 1992, pero importante en cuanto «tiene la virtud de sentar anticipadamente las bases por las que circulará más tarde la normativa comunitaria» (pág. 59). Le sigue el estudio de la, notable en cuanto a esfuerzo pero modesta en cuanto a resultados, labor de la UNESCO. Y, a continuación, una reseña de la iniciativa del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT), con un anteproyecto de «Convenio sobre bienes culturales robados o ilícitamente exportados», aprobado en mayo de 1991, pero cuyos trabajos no habían terminado aún al momento de cerrarse la edición del libro.

#### V

Para finalizar, quisiera señalar la agradable sorpresa que produce un libro como el que nos ocupa. Un libro concienzudo por lo que se refiere a la documentación manejada, profundo en cuanto a la localización de los problemas y al análisis científico, y que resulta, por el planteamiento metodológico adoptado y por la vitalidad que subyace en sus líneas, estimulante y de recomendable lectura.

Roberto O. BUSTILLO BOLADO

MILIAN I MASSANA, Antoni: *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España* (Prólogo de Bruno DE WITTE), Monografías Cívitas-Generalidad de Cataluña, Madrid, 1994, 478 págs.

1. La inmensa mayoría de los seres humanos se siente vinculada a una cultura determinada y a todos los elemen-

tos y símbolos que la componen. Indudablemente, uno de ellos, y de extraordinaria importancia, es la lengua, vehículo de comunicación casi perfecto, que determina tanto el nacimiento del sentimiento de pertenencia a una comunidad o pueblo cuanto la asimilación de unos valores, principios o características fijados por los hablantes de aquélla a través del tiempo. La lengua se aprende en el seno de la familia y con el desenvolvimiento de la persona en sociedad, pero también a través de la enseñanza y del uso de la misma en la escuela.

Precisamente a la lengua, en concreto a los derechos lingüísticos derivados del derecho fundamental a la educación, se dedica este libro. El mismo es la versión en lengua castellana de *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, que el autor escribió en 1992 y que ahora actualiza. Mantiene la misma estructura que entonces, esto es, divide su libro en una nota introductoria, ocho capítulos, unas consideraciones y conclusiones finales, y un apartado bibliográfico. El autor aborda, con esta versión castellana y con el anterior original catalán, el intento más cuajado por afrontar la búsqueda de o de los contenidos lingüísticos esenciales del derecho a la educación. El recorrido por su investigación en estos temas comienza en 1981, con su *Aproximación al régimen jurídico previsto para la lengua catalana en el Estatuto de autonomía de Cataluña*, en el núm. 94 de esta REVISTA (1981), y había tenido, antes del libro, un último fruto con *Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España*, en «RVAP», núm. 30 (1991). La lectura de cada uno de sus artículos demuestra la paulatina evolución de sus planteamientos, consolidada con el libro objeto de esta recensión, y ejemplificada en la revisión de las primeras interpretaciones o aproximaciones iniciales.

2. Parece que la finalidad del autor es explicar y justificar su convicción acerca de la conformidad con la Constitución del modelo lingüístico aplicado en las escuelas de Cataluña. Por ello, es al final de su libro cuando puede aplicar

al caso catalán las conclusiones extraídas previamente y cuando formula su opinión de lo que debiera ser el fallo a la cuestión de inconstitucionalidad, planteada por el Tribunal Supremo, sobre la Ley catalana 7/1983, de Normalización Lingüística (esta cuestión se ha resuelto por la STC 337/1994, de 23 de diciembre, precisamente, en el sentido deseado por el autor).

Así, si en el capítulo primero encontramos una reflexión sobre el vínculo existente entre la lengua y la escuela, también hallamos la constatación de que las minorías lingüísticas reclaman que su lengua sea reconocida como objeto o como medio de instrucción. Acaso esto le permite fundamentar que la comunidad catalana haga lo propio con la suya, es decir, que solicite que se enseñe a sus miembros el catalán y en catalán. Lo primero (enseñanza de la lengua propia) es reconocido por todos sin discusión, toda vez que la caracterización de una lengua como oficial obliga a los poderes públicos a incluirla en los planes de estudios como asignatura obligatoria (así lo demuestra el autor, en el capítulo segundo, con afirmaciones del Tribunal Constitucional). Sin embargo, lo más difícil de dilucidar es si se tiene derecho a recibir la enseñanza en la lengua cooficial distinta del castellano. Para responder, el autor se pregunta si acaso, en España, existe el derecho a elegir la lengua docente.

3. No podía responder a ese interrogante con meras impresiones, sino que, para ello, tenía que repasar la jurisprudencia constitucional, encontrando que, en la STC 195/1989, de 27 de noviembre, el Tribunal había negado que *el derecho a la educación incluyese el derecho de los padres a que sus hijos recibieran educación en la lengua de preferencia de sus progenitores, en el centro docente público de su elección*. En dicha Sentencia se aludía a la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de julio de 1968, en la que, en relación con un caso planteado desde Bélgica, aquél había dicho que el derecho a la instrucción y a la educación, en los términos consagrados por el Convenio Europeo y por su Protocolo Adicional de 1953, no garantizan la

opción de la lengua de enseñanza, pero que los Estados pueden adicionarlo expresamente por vía legislativa.

El autor estudia el contexto en que se plantea el problema llevado al TEDH, el modelo lingüístico-escolar belga, pero también el de otros países multilingües (capítulos tercero al séptimo), todo ello con la finalidad ya dicha, extraer consecuencias para el caso catalán. Y, curiosamente, los Estados que estudia le permiten enfrentarse con cinco modelos de bilingüismo diferentes y, de todos ellos, saca conclusiones acordes con su propósito. Del análisis espacial de lo que ocurre en Italia, deduce que una misma Constitución puede cobijar modelos lingüístico-escolares diferentes y antagónicos. El lector sólo debe concluir que, si el Tribunal Constitucional ha refrendado el sistema aplicado en el País Vasco (separatismo lingüístico electivo), ello no obsta a que también pueda razonar que nuestro texto constitucional ampara otras variantes, como la aplicada en Cataluña. El estudio del autor de la situación en Bélgica termina con la afirmación de que los modelos utilizados por los Estados plurilingües no son buenos ni malos *per se*, sino en función de la realidad sociolingüística a la que deben aplicarse. Por tanto, el modelo catalán ha de ser analizado teniendo presente que el legislador autonómico ha pretendido superar la inferioridad en que se encontraba la lengua propia, y situarla en pie de igualdad con el castellano. Con igual intención, se enfrenta con el análisis de la regulación suiza y canadiense, que describe con detalle.

4. En definitiva, con esas premisas, que son la jurisprudencia constitucional y del TEDH, y la doctrina que puede extraerse del Derecho comparado, se dispone el autor a enjuiciar el modelo aplicado a la enseñanza de las lenguas en Cataluña. Ese modelo no es otro que el de bilingüismo total o de conjunción lingüística, caracterizado porque los alumnos no tienen la libertad de elegir en qué lengua se les transmitirán los conocimientos, sino que recibirán éstos usando tanto el catalán como el castellano. Puesto que el derecho a la educación regulado en la Constitución no im-

plica dicha opción lingüística, el interrogante siguiente es si, en el contenido esencial de ese derecho fundamental, entrará, al menos, recibir la enseñanza en la lengua propia (no en cualquiera que uno pudiera decidir, sino en la habitual). El autor responde que el contenido lingüístico esencial del derecho a la educación es sólo que a uno le enseñen en una lengua que comprenda, para poder asimilar los conocimientos que quieren transmitirle, pero no más.

Esa aportación a la teoría sobre la regulación de la lengua en nuestro Derecho positivo la pone el autor al servicio de su propósito con este libro: justificar la constitucionalidad de la conjunción lingüística aplicada en Cataluña. Así, ni los niños cuya lengua habitual es el catalán ni aquellos para los que lo sea el castellano tienen derecho, constitucionalmente hablando, a elegir la lengua de la enseñanza. Por tanto, el legislador autonómico ha podido configurar válidamente un modelo en el que, aun siendo posible el uso del catalán y del castellano, el núcleo principal sea la instrucción en la primera. Como no existe tampoco el derecho a recibir toda la enseñanza en castellano en los centros docentes de Cataluña, no puede esgrimirse que se vulneran los artículos 3 y 27 de la Constitución, cuando se impone un uso primordial del catalán en las escuelas. Sin embargo, el autor no insiste bastante en demostrar que, en el momento en que comienza esa utilización intensa de la lengua propia como lengua de instrucción, los niños han sido capacitados para comprenderla suficientemente, comprensión exigible por el contenido esencial que, para el derecho a la educación, él reclama. Y, precisamente, por ser presumiblemente escaso el tiempo contemplado por las autoridades autonómicas para enseñar al niño el nivel mínimo de catalán, que le permita comprender después conocimientos transmitidos en esa lengua, es por lo que se siguen vertiendo dudas de legalidad sobre el modelo de conjunción lingüística aplicado. El autor llega a demostrar que las líneas maestras de aquél son conformes con la Constitución, y lo hace tras pasearnos por la realidad legislativa de otros países, que nos muestra la convi-

vencia de distintos modelos, la posibilidad de incidir sobre la situación sociolingüística concreta a través de la legislación escolar, y que la igualdad no está reñida con el hecho de recibir la enseñanza en una lengua que no es la propia. Aunque es obvio, por tanto, que la esencia del bilingüismo total implantado en las escuelas de la Comunidad Autónoma de Cataluña supera el referendo constitucional y aun la comparación con lo que, en otros Estados plurilingües, aplican los poderes públicos para alguna de sus minorías lingüísticas, el autor no se enfrenta en el libro con el detalle del modelo, fundamentalmente obra de la normativa de desarrollo, al que se refiere con una genérica sanción de constitucionalidad. Acaso no era el momento para el análisis detenido de aquélla, toda vez que podía exceder del núcleo central del libro de delimitar el contenido lingüístico esencial de un derecho fundamental.

5. En torno a esto último, es decir, a cuál sea el contenido esencial del derecho a la educación en materia de lengua, la investigación del autor es una aportación capital a la doctrina de los derechos fundamentales en España. Si tomamos como punto de partida la capital y reiterada STC 11/1981, en la que el Tribunal (Fundamento Jurídico 8.º) explicaba los caminos para tratar de aproximarse a la idea de «contenido esencial», puede afirmarse que las dos vías entonces descritas como complementarias para conseguirlo han sido puestas en práctica por el autor en este trabajo. Efectivamente, en primer lugar, cabe apreciar que ha acudido a la *naturaleza jurídica o modo de concebir el derecho*. Por ello explica que incluir, en la esencia del derecho a la educación, en materia lingüística, algo más que la exigencia de que uno sea instruido en una lengua que comprenda será incorporar concepciones metajurídicas resultantes

de la definición que, previamente, hacemos del concepto educación. Rechaza todo aquello que no sea inherente al derecho tal y como propugna la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde 1981. En segundo lugar, el otro método de averiguar el contenido esencial es acudir a *los intereses jurídicamente protegidos por el derecho*. Puesto que, bajo el fundamental a la educación, se encuentra el interés de los discentes por acceder a los conocimientos transmitidos, cabe concluir que el autor lo tiene en cuenta cuando afirma el derecho de los alumnos a recibir la enseñanza en una lengua comprensible. En consecuencia, utiliza los dos modos de investigación que han de ser compaginados para desintoxicar un derecho de contenidos adicionales, no esenciales.

6. En resumen, estamos ante un libro sobre un tema que sin duda apasiona a su autor, lo que asegura futuras incursiones. El Tribunal Constitucional le ha proporcionado material con su STC 337/1994, que no pudo tener en cuenta en esta obra, pero a cuyo fallo el autor ya se anticipa en ésta. No en vano se trata de una materia, la de los derechos lingüísticos, que, por sus conexiones con otros derechos fundamentales, como el de acceso a la función pública en condiciones de igualdad o el de educación, despiertan encendidas polémicas y el interés general (y no sólo del mundo del Derecho). Como buena muestra de aproximación jurídica a la conexión entre lengua y escuela y como contribución a un debate sobre la convivencia con la diversidad, queda, pues, desde su publicación, este libro. Su mejor virtud es que promete al lector no dejarle indiferente.

Olga HERRÁIZ SERRANO  
Departamento Dcho. Administrativo  
Facultad de Derecho de la  
Universidad de Zaragoza



# REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION

## «II PREMIO SAN RAIMUNDO DE PEÑAFORT»

Por acuerdo del Pleno de Numerarios de la Corporación de fecha 23 de enero de 1995 y con el mecenazgo de la Fundación «Ramón Areces», la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación convoca el **II Premio «San Raimundo de Peñafort»** dirigido al fomento de la investigación jurídica.

La concesión del citado Premio se atiene a las siguientes

### B A S E S

1.<sup>a</sup> Podrán aspirar al Premio los autores de obras monográficas, originales e inéditas, que versen sobre un tema jurídico referente a las **FUNDACIONES**.

2.<sup>a</sup> El premio estará dotado con la cantidad de **TRES MILLONES DE PESETAS (3.000.000)**.

3.<sup>a</sup> Las obras presentadas a concurso habrán de estar escritas en algunas de las lenguas oficiales de España o de sus Comunidades Autónomas o en las de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea.

Deberán presentarse en forma rigurosamente anónima, distinguiéndose con un lema cuya identificación se encontrará en una plica, cerrada y sellada, en la que se hará constar el nombre, los apellidos, el domicilio del autor y el primer renglón de su trabajo.

4.<sup>a</sup> Las obras que se presenten al premio habrán de poseer una extensión mínima de trescientos (300) folios mecanografiados a doble espacio y no podrán ser o haber sido tesis doctorales.

5.<sup>a</sup> En ningún caso podrán aspirar al premio los Académicos de Número de la Corporación.

6.<sup>a</sup> Los trabajos habrán de presentarse en la Secretaría de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (Marqués de Cubas número 13, 28014 MADRID) antes de las veinte horas del día 30 de diciembre de 1996.

7.<sup>a</sup> El premio será discernido por una comisión constituida por cinco Académicos de Número, elegidos por el Pleno de la Real Academia.

8.<sup>a</sup> Por mayoría de la comisión el premio podrá ser declarado desierto.

9.<sup>a</sup> La concesión del premio y el autor premiado serán dados a conocer en sesión pública que celebrará la Corporación antes del día 30 de junio de 1997.

10.<sup>a</sup> Los trabajos no premiados serán devueltos a sus respectivos autores.

Madrid, 23 de enero de mil novecientos noventa y cinco.

EL ACADEMICO SECRETARIO GENERAL,  
*José M.<sup>a</sup> Castán Vázquez*

**DIPUTACION DE ALICANTE**  
**COLEGIO OFICIAL DE SECRETARIOS, INTERVENTORES**  
**Y TESOREROS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE**  
**CONVOCATORIA DE LOS «PREMIOS FERNANDO ALBI», 1995**

**B A S E S**

**PRIMERA.**—La presente convocatoria de los «Premios Fernando Albi» comprende de los siguientes:

— Un premio de setecientos cincuenta mil pesetas (750.000 ptas.), dotado por la Excm. Diputación Provincial de Alicante, al que podrán concurrir cualesquiera personas físicas españolas.

— Un premio de doscientas cincuenta mil pesetas (250.000 ptas.), dotado por el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Alicante, al que podrán concurrir cualesquiera funcionarios de Administración Local, en situación de servicio activo en cualquier punto de la geografía española.

**SEGUNDA.**—Los trabajos a presentar, que han de ser originales e inéditos, versarán sobre cualquier tema referente a la Administración Local. Deberán tener una extensión mínima de cien folios, si optan al premio dotado por la Diputación, o de treinta folios, si optan al premio dotado por el Colegio, escritos a doble espacio, en castellano y por una sola cara. Se presentarán por duplicado.

**TERCERA.**—Los trabajos, que no deberán ser firmados ni llevar inscripción o señal alguna, se presentarán con un lema.

En sobre aparte y cerrado constará en el exterior dicho lema y una de estas dos expresiones: Premio Fernando Albi-Diputación o Premio Fernando Albi-Colegio, según el premio a que opten. En el interior se incluirá la expresión del nombre y apellidos del autor, domicilio y teléfono. Los funcionarios deberán expresar, además, la Corporación Local en que presten servicio, teléfono de la misma y puesto de trabajo que en ella desempeñen.

**CUARTA.**—El plazo de presentación de trabajos termina el día 31 de octubre de 1995 y pueden ser remitidos indistintamente, cualquiera que sea el premio a que se opte, a la Diputación Provincial de Alicante-Abogacía, Avda. de la Estación, 6, 03006 Alicante, o al Colegio Oficial de Secretarios de Alicante, C/ Bailén, 29, 03001 Alicante.

Se considerarán incluidos dentro del plazo expresado los trabajos remitidos por correo que ostenten el matasello de origen con la fecha indicada o anterior.

**QUINTA.**—Se constituirá un Jurado único para discernir los premios convocados. Actuarán como Presidente y Vicepresidente del mismo quienes presidan, respectivamente, la Diputación y el Colegio, bastando con la presencia de uno de ellos para la válida constitución del Jurado. Como Secretario actuará el que lo sea del Colegio. Los vocales, de exclusivo carácter técnico, hasta un máximo de cinco, serán designados, de común acuerdo, por los Presidentes de ambas instituciones.

La resolución del Jurado será inapelable, pudiendo declarar desiertos los premios, los cuales no se acumularán al de futuras convocatorias.

**SEXTA.**—El Jurado elevará sus resoluciones a las Presidencias de las entidades convocantes con antelación suficiente para que los Premios puedan ser entregados no más tarde del mes de enero de 1996, en acto al que deberán asistir los premiados, salvo caso de fuerza mayor.

**SEPTIMA.**—La propiedad de los trabajos premiados será de sus autores, que podrán publicarlos, con la indicación del premio obtenido. La Diputación y Colegio convocantes pueden realizar, si así lo solicitan, las gestiones tendentes a procurar su posible publicación por editoriales o en revistas de carácter doctrinal o profesional.

**OCTAVA.**—Los trabajos presentados y no premiados podrán ser retirados por sus autores o personas debidamente autorizadas, en el plazo de un mes a contar de la fecha de entrega del premio.

**NOVENA.**—La presentación de trabajos a estos premios implica la aceptación por los concursantes de estas Bases y de cuantas decisiones adopten las Presidencias de las entidades convocantes para interpretar o aplicar las mismas.

Alicante, 8 de febrero de 1995.

Fdo.: *Antonio Mira-Perceval Pastor*  
Presidente de la Excm. Diputación  
Provincial de Alicante

Fdo.: *Herminio Núñez Maroto*  
Presidente del Colegio Oficial de Secretarios,  
Interventores y Tesoreros de Alicante

# REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

## Sumario del núm. 18 (mayo-agosto 1994)

### I. ESTUDIOS

Ramón COTARELO: *Visiones de la transición.*

Charles T. POWELL: *La dimensión exterior de la transición política española.*

### II. DOCUMENTACION

### III. INFORMACION BIBLIOGRAFICA

1. Revistas
2. Libros

### IV. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

### V. LIBROS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Luis PRIETO SANCHIS: *Una teoría del derecho.*

Celestino DEL ARENAL: *Franquismo y Tercer Reich.*

José Luis ABELLÁN: *El antiguo Reino de León.*

Jordi CAPO: *La reforma del régimen electoral.*

Ramón PUNSET: *Control de constitucionalidad de disposiciones reglamentarias.*

Alberto GIL NOVALES: *Sátiras y panfletos del trienio constitucional.*

Pedro BRAVO: *Behemoth (El largo Parlamento).*

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	3.000 ptas.
Extranjero .....	30 \$
Número suelto: España .....	1.200 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	10 \$

Pedidos y suscripciones:  
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 5 (enero-abril 1995)

### ESTUDIOS

- Angel CARRASCO PERERA y Encarnita CORDERO LOBATO: *Modalidades de venta: competencias estatales, autonómicas y locales.*  
Javier CASARES RIPOL: *Factores de cambio en la distribución comercial.*  
Juan José MARÍN LÓPEZ: *Ventas especiales y protección de los consumidores.*  
Pablo A. MUÑOZ GALLEGU: *Bases para el análisis de la integración vertical en distribución.*  
Joaquín TORNOS MAS: *Libertad de horarios comerciales y marco constitucional.*  
M.<sup>a</sup> Jesús YAGÜE GUILLÉN: *La formación del precio en la empresa minorista.*

### COMENTARIOS Y NOTAS

- Joan EGEA FERNÁNDEZ: *La doctrina constitucional sobre la oposición judicial a la declaración de desamparo hecha por la entidad pública (Sobre las SSTC 298/1993, de 18 de febrero, y 260/1994, de 3 de octubre).*  
Luis Felipe RAGEL SÁNCHEZ: *Autorización gubernativa de derribo y denegación de prórroga del arrendamiento urbano (A propósito de la STC 321/1993, de 8 de noviembre).*  
M.<sup>a</sup> Angeles PARRA LUCAN: *El tercero obligado a restituir la cosa. Acción civil en el proceso penal: declaración de nulidad de título por la jurisdicción penal e indemnización de daños (A propósito de la STC 278/1994, de 17 de octubre).*  
Francisco J. GARCIMARTÍN ALFÉREZ: *La argumentación más favorable al derecho fundamental, el acceso a los recursos y las decisiones judiciales extranjeras (A propósito de la STC 199/1994, de 4 de julio).*

### CRONICA

### MATERIALES

#### 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 ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

## Sumario del número 88 (abril-junio 1995)

### ESTUDIOS

Salvador GINER: *Altruismo cívico y democracia.*

Dionisio LLAMAZARES FERNÁNDEZ: *Principios, técnicas y modelos de relación entre Estado y grupos ideológicos religiosos (confesiones religiosas) y no religiosos.*

Joaquín VARELA SUANZES: *El pensamiento constitucional español en el exilio: el abandono del modelo doceañista (1823-1833).*

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *Leon Blum y «la reforma gubernamental».*

SCOTT MAINWARING: *Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación.*

Ignacio TORRES MURO: *El refrendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del gobierno.*

### NOTAS

Antonio-Enrique PÉREZ LUÑO: *El Derecho Constitucional Común Europeo: apostillas en torno a la concepción de Peter Häberle.*

Alberto REIG TAPIA: *La depuración «intelectual» del nuevo estado franquista.*

Alfredo CRUZ PRADOS: *Sobre los fundamentos del nacionalismo.*

Angel J. SÁNCHEZ NAVARRO: *Control parlamentario y minorías.*

Montserrat NEBRERA: *De la libertad ideológica poco antes de la revolución francesa (Su construcción desde la crítica a la intolerancia en Voltaire).*

Carmen RUIDÍAZ GARCÍA: *Tres visiones contrapuestas de la crisis de legitimidad de las sociedades actuales: D. Bell, H. Habermas y Ch. Taylor.*

Eurme URIARTE: *Intelectuales vascos, política y nacionalismo.*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

Antonia MARTÍNEZ RODRÍGUEZ: *Las elecciones federales mexicanas de agosto de 1994.*

### RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	5.850 ptas.
Extranjero .....	61 \$
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	22 \$

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

# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

## Sumario del número 89 (julio-septiembre 1995)

### ESTUDIOS

José Ramón MONTERO GIBERT y Mariano TORCAL: *Cambio cultural, conflictos políticos y política en España.*

Celestino DEL ARENAL: *Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas.*

Adriano PAPPALARDO: *La nueva ley electoral en parlamento.*

Cesáreo R. AGUILERA DE PRAT: *Ambigüedades de la transición italiana.*

Eduardo VIRGALA FORURIA: *La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria.*

### NOTAS

José RUBIO CARRACEDO: *Democracia mínima.*

Javier MORENO LUZÓN: *Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil.*

José María ROSALES: *Hacia un nuevo orden liberal en Europa: política, sociedad y economía en un escenario de interdependencia.*

Maximiliano HERNÁNDEZ: *La formación del criticismo jurídico de Kant.*

Iván LLAMAZARES: *El análisis comparado de los fenómenos políticos. Una discusión de sus objetivos metodológicos. Supuestos metateóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las Ciencias Sociales contemporáneas.*

María Jesús FUNES: *El asociacionismo y la redefinición de los espacios políticos.*

Mónica MÉNDEZ LAGO: *El sistema de partidos belga: caracterización y evolución, 1958-1991.*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

Arantxa ELIZONDO y Eva MARTÍNEZ: *Presencia de mujeres y política para la igualdad entre los sexos: el caso de las instituciones políticas vascas (1980-1994).*

### NOTA BIBLIOGRAFIA: ESTADO DE LA CUESTION

Rafael DURÁN MUÑOZ: *La literatura sobre los nuevos movimientos sociales. Una revisión.*

### RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	5.850 ptas.
Extranjero .....	61 \$
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	22 \$

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

# REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

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

## Sumario del año 15, núm. 44 (mayo-agosto 1995)

### ESTUDIOS

Alvaro RODRÍGUEZ BEREIJO: *Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario.*

Eduardo ORTIZ: *La Jurisdicción constitucional en Costa Rica.*

Mariano GARCÍA CANALES: *La huella presidencialista en el constitucionalismo español.*

Manuel José CEPEDA: *El derecho a la Constitución en Colombia.*

### JURISPRUDENCIA

*Actividad del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1995 (Universidad Carlos III).*

*La doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1995.*

*Estudios Críticos:*

Xavier ARBÓS: *De Wechsler a Bicke. Un episodio de la doctrina constitucional norteamericana.*

Antoni ROIG BATALLA: *La autocuestión de constitucionalidad.*

### CRONICA PARLAMENTARIA

Por Nicolás PÉREZ-SERRANO.

### CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

### 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 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. 22, núm. 2 (mayo-agosto 1995)

### ESTUDIOS

- Eduardo VILARIÑO PINTOS: *Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea.*  
Magdalena María MARTÍN MARTÍNEZ: *El control parlamentario de la política comunitaria.*  
Nicolás NAVARRO BATISTA: *La práctica comunitaria sobre reconocimiento de Estados: nuevas tendencias.*

### NOTAS

- José Antonio DE YTURRIAGA BARBERÁN: *El conflicto pesquero canadiense-comunitario: ¡y luego dicen que el pescado es caro!*  
Oriol CASANOVAS Y LA ROSA: *La competencia de la Comisión para concluir acuerdos internacionales (Comentario a la sentencia del TJCE de 9 de agosto de 1994. República Francesa c. Comisión, C-327/91). Acuerdo Comisión/Estados Unidos relativo a la aplicación de su respectivo Derecho de la competencia.*  
Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE: *La protección del río Bidasoa en el marco de los tratados de límites con Francia, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Derecho Comunitario: una misión imposible.*  
Alejandro SAIZ ARNAIZ: *El Derecho Comunitario, ¿parámetro de la constitucionalidad de las leyes internas?*  
José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *La competencia de la CE para celebrar el acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (Comentario al Dictamen del TJCE 1/1994 Acuerdo OMC de 15 de noviembre de 1994).*

### CONSEJO DE EUROPA

*Comité de Ministros, por Nila Torres.*

### CRONICA

### BIBLIOGRAFIA

### 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 MARTÍN ACEÑA  
Secretario: Pedro FRAILE BALBÍN

## Sumario del año XIII, núm. 1 (Invierno 1995)

### PANORAMAS

Josep M.ª DELGADO RIBAS (Universidad Autónoma de Barcelona): *Mercado interno versus mercado colonial en la primera industrialización española.*

### ARTICULOS

Herbert S. KLEIN (Columbia University, New York): *El gran desplazamiento: ascenso de México y decadencia del Perú en el Imperio Colonial Hispanoamericano, 1680-1809.*

Juan CARMONA PIDAL (Universidad Carlos III de Madrid): *Las estrategias económicas de la vieja aristocracia española y el cambio agrario en el siglo XIX.*

Juan PRO RUIZ (Universidad Autónoma de Madrid): *Ocultación de la riqueza rústica en España (1870-1936): acerca de la fiabilidad de las estadísticas sobre la propiedad y uso de la tierra.*

Samuel GARRIDO HERRERO (Universidad Jaume I): *El cooperativismo agrario español del primer tercio del siglo XX.*

### RESEÑAS

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Suscripciones y números sueltos:

ALIANZA EDITORIAL

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

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

## CONSEJO DE REDACCION

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

*Presidente de Honor:* Gregorio PECES-BARBA 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 CLIVILLÉS, 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. 32 (segundo cuatrimestre 1994)

### I. ESTUDIOS

Antonio BALDASSARRE: *Constitución y teoría de los valores.*

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo.*

Mariano GARCÍA PECHUÁN: *La reciente reforma reglamentaria del Senado (Enquadre y significado de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas).*

José Fernando MERINO MERCHÁN y Oscar Ignacio MATEOS DE CABO: *La «Vicalvarada»: 140 años después. Aproximación al significado jurídico-constitucional del bienio progresista (1854-1856).*

### II. NOTAS Y DICTAMENES

*Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados en relación con la Proposición no de Ley de un Grupo Parlamentario relativa a los Grupos de Interés.*

Javier OLIVÁN DEL CACHO: *Acotaciones a la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón de 30 de junio de 1994 en tres ámbitos materiales: Medio ambiente, denominaciones de origen y nombramiento de notarios y registradores de la propiedad.*

### III. CRONICA PARLAMENTARIA

Luis DE LA PEÑA RODRÍGUEZ: *Crónica parlamentaria del Senado correspondiente a la IV Legislatura (21 de noviembre de 1989-13 de abril de 1993).*

### IV. DOCUMENTACION

### V. LIBROS

### VI. REVISTA DE REVISTAS

Suscripciones:

SECRETARIA GENERAL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

(Servicio de Publicaciones)

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

# DEFENSOR DEL PUEBLO

## **Informe anual**

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

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

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

## **Recomendaciones y sugerencias**

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

**1992 (2.200 ptas.).**

**1993 (en prensa).**

## **Informes, Estudios y Documentos**

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

**«Situación penitenciaria en España» (agotado).**

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

**«Situación penitenciaria en Cataluña» (agotado).**

**«Menores» (agotado).**

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

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

## **Recursos ante el Tribunal Constitucional**

**1983-1987 (2.600 ptas.).**

**1988-1992 (1.400 ptas.).**

## **Fuera de colección**

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

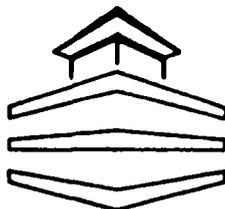
**Distribuye:**

**LA LIBRERÍA DEL BOE**

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

**DORSA**

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



# DOCUMENTACION JURIDICA

## Legislación y Jurisprudencia Penitenciaria

José Luis Sánchez Gil  
Técnico Superior  
de Organismos Autónomos

V. M.<sup>a</sup> González-Haba Guisado  
Administrador Civil  
del Estado

Tomo XX  
Enero-Junio 1993

77-78



---

MINISTERIO DE JUSTICIA  
Secretaría General Técnica

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

# DOCUMENTACION JURIDICA

La protección penal  
de los animales  
en España

Juan Felipe Higuera Guimerá  
Catedrático de Derecho Penal

Tomo XX  
Julio-Septiembre 1993

79



---

MINISTERIO DE JUSTICIA  
Secretaría General Técnica

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

# ANUARIO DE DERECHO CIVIL

## Sumario del tomo XLVII, fasc. III (julio-septiembre 1994)

EN RECUERDO DE ANTONIO HERNANDEZ GIL

### ESTUDIOS MONOGRAFICOS

Angel M. LÓPEZ y LÓPEZ: «*Mora debitoris*», devaluación monetaria y resarcimiento del daño en las obligaciones pecuniarias: consideraciones de principio.

Luis-Humberto CLAVERÍA GOSALBEZ: *Negocios jurídicos de disposición sobre los derechos al honor, la intimidad y la propia imagen.*

Juan Manuel ABRIL CAMPOY: *La extinción por confusión de derechos y su repercusión en la relación obligatoria solidaria.*

### INFORMACION COMUNITARIA

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

### INFORMACION LEGISLATIVA

A cargo de Pedro DE ELIZALDE Y AYMERICH.

### BIBLIOGRAFIA

### JURISPRUDENCIA

### 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 XLVI, fasc. III (septiembre-diciembre 1993)

### SECCION DOCTRINAL

Carlos GARCÍA VALDÉS: *Responsabilidad por lesiones deportivas.*

José Ramón SERRANO-PIEDCASAS: *Crítica formal del concepto de la omisión.*

Francisco Javier ALVAREZ GARCÍA: *Relaciones entre la Parte General y la Parte Especial del Derecho Penal.*

Jacobo LÓPEZ BARJA DE QUIROGA: *El «insider trading».*

Fernando PÉREZ ALVAREZ: *La regulación del delito alimentario nocivo.*

### CRONICAS EXTRANJERAS

Hans Joachim HIRSCH: *La cuestión de la responsabilidad penal de las asociaciones de personas.*

### SECCION LEGISLATIVA

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

### SECCION DE JURISPRUDENCIA

*Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, dirigida por Santiago MIR PUIG: *Sobre la constitucionalidad de la reincidencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional*, por Santiago MIR PUIG.

### NOTICIARIO

*Nuevos Catedráticos de Derecho Penal.*

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Pedidos:

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

# ANUARIO DE FILOSOFIA DEL DERECHO

## Sumario del tomo XI (Nueva época), 1994

### PRESENTACION

#### I. UNIVERSALIDAD Y RELATIVISMO DE LOS VALORES JURIDICOS

#### II. ESTUDIOS

1. *Derecho, ética y política*
2. *Ciencia del Derecho*
3. *Historia del pensamiento jurídico*

#### III. DEBATES

#### IV. INFORMACIONES

#### V. CRONICA BIBLIOGRAFICA

#### VI. CRITICA BIBLIOGRAFICA

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Pedidos:

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

# ANUARIO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL

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

## ESTUDIOS

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

## DOCUMENTOS

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

## MISCELANEA

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

## HISTORIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Pedidos:

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

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

## Sumario del núm. 263 (julio-septiembre 1994)

### I. SECCION DOCTRINAL

Juan RAMALLO MASSANET: *Constitución y presupuestos generales de las Comunidades Autónomas.*

Iñaki AGIRREAZKUENAGA: *Administración local y lengua: referencia especial al caso vasco.*

Eloísa CARBONELL PORRAS: *Análisis histórico de la intervención pública en el transporte terrestre como punto de referencia de la actual ordenación del sector.*

Antonio DOMINGUEZ VILA: *Naturaleza jurídica y procedimiento de aprobación de las tarifas en el servicio de abastecimiento de agua cuando el servicio se gestiona por empresas de capital mixto o enteramente público.*

### II. SECCION CRONICAS

Carmen FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Legislación financiera y tributaria de las Comunidades Autónomas (enero-junio 1994).*

Antonio CALONGE VELÁZQUEZ: *El Comité de las Regiones: la institucionalización de la cuestión regional.*

### III. SECCION JURISPRUDENCIA

José Manuel BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT: *El control de la legislación delegada en materia urbanística y el principio de autonomía local.*

Francisco Javier FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Reseña de sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Administración local y autonómica que aparecen publicadas en el «BOE» durante el primer trimestre de 1993.*

### IV. SECCION BIBLIOGRAFICA

### V. SECCION REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas · Número suelto: 1.200 pesetas

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

# REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Consejo de redacción: A. CAYÓN GALLARDO, 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 SANCHEZ

## Sumario del número 5 (diciembre 1994)

### ESTUDIOS

- G. FERNÁNDEZ FARRERES: *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de asociación.*
- T. FONT I LLOVET: *Instrumentos jurídicos en la protección del medio ambiente.*
- S. MAZORRA MANRIQUE DE LARA: *El régimen fiscal de Canarias.*
- R. BARBERÁN ORTÍ y J. LÓPEZ LABORDA: *El sector público autonómico en Aragón en 1993.*
- J. M. GIMENO FELIÚ: *Servicio público, derechos fundamentales y Comunidad Europea.*
- C. NAVARRO DEL CACHO: *Consideraciones sobre la constitucionalidad y la legalidad de la potestad reglamentaria de las entidades locales para la regulación de infracciones y sanciones administrativas.*
- M. L. CASARES VILLANUEVA: *Voluntariado y Derecho. Análisis de la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social.*

### JURISPRUDENCIA

- J. PEMÁN GAVÍN: *Responsabilidad patrimonial de la Administración y jurisdicción competente: sobre el alcance de la unificación operada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (ATS Sala de Conflictos de 7 de julio de 1994).*
- J. L. REY: *Protección del medio ambiente y ordenación del territorio a través de algunas sentencias del Tribunal Administrativo de Pau.*
- J. OLIVÁN DEL CACHO: *Sobre los trámites de autorización de piscifactorías y su relación con otros procedimientos administrativos (STSJ Aragón 175/1993, de 30 de abril).*

### CRONICAS

### BIBLIOGRAFIA

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

#### Suscripciones:

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

# REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

## Revue d'Administration publique comparée

Sommaire du vol. LX, N.º 2, 1994

NUMÉRO SPÉCIAL: REDÉFINIR LE PROFIL DE L'ÉTAT EN VUE DES  
CHANGEMENTS SOCIO-ÉCONOMIQUES

Rédacteur invité: Bernardo KLIKSBERG

Bernardo KLIKSBERG: *Redéfinir le profil de l'Etat en vue des changements socio-économiques.*

Bernardo KLIKSBERG: *L'«Etat nécessaire»: un ordre du jour stratégique pour la discussion.*

Sylvestre PIAM: *L'Etat et la compétitivité de l'économie.*

Jacques Mariel NZOUANKEU: *Décentralisation et démocratie en Afrique.*

Raúl OLMEDO CARRANZA: *Décentralisation et municipalisation des programmes sociaux.*

Paula R. BILINSKY: *De nouvelles directions pour l'évaluation de l'aide au développement.*

Martii SISIÄINEN: *Mouvements sociaux, associations volontaires et le développement de l'Etat-providence en Finlande.*

Les METCALFE: *La coordination internationale des politiques et la réforme de la gestion publique.*

Lurence J. O'TOOLE, Jr.: *Les défis posés aux pouvoirs publics locaux de la Hongrie de l'après-socialisme.*

Tore MODEEN: *Les influences étrangères dans le domaine de la recherche administrative en Finlande - une étude historique.*

### COMPTES RENDUS CRITIQUES DE LIVRES

### BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

### CHRONIQUE DE L'INSTITUT

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

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

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

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

# **REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

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

Publicación cuatrimestral

## **REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS**

Publicación trimestral

## **REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS**

Publicación cuatrimestral

## **REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Publicación cuatrimestral

## **REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

Publicación cuatrimestral

## **DERECHO PRIVADO Y CONSTITUCION**

Publicación cuatrimestral

---

**CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

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