

## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BAENA AGUILAR, Angel; HERRERA MOLINA, Pedro Manuel, y SERRANO ANTÓN, Fernando: *La Agencia Tributaria frente al contribuyente. Régimen jurídico y problemas de constitucionalidad*, Editorial Comares, Granada, 1993.

### I

La creación por la Ley 31/1990 de Presupuestos para 1991 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha supuesto una importante novedad en la organización administrativa española. Sin embargo, ello no se ha visto acompañado de una atención prioritaria por parte de la doctrina científica, probablemente a causa de lo intrincado del proceso de creación legal de la Agencia: la Ley 31/1990 le dedica únicamente un artículo, el 103 (bien es verdad que bastante extenso, y modificado por las leyes 18/1991, sobre el IRPF, y 31/1991 de Presupuestos para 1992), debiéndose buscar su regulación concreta en más de 30 decretos, ordenes, resoluciones y circulares. Tan sólo las últimas ediciones de algunos manuales de la llamada Parte Especial del Derecho administrativo le dedican unas pocas líneas (el de PARADA, con comentarios particularmente críticos), así como determinados trabajos relacionados con la llamada «privatización» (por ejemplo, los artículos de GARRIDO FALLA, *Privatización y reprivatización*, publicado en el n.º 127 de esta REVISTA, y de SALA AROQUER, *Huida al Derecho privado y huida del Derecho*, en el n.º 75 de la «REDA»). Según mis informaciones, los únicos trabajos monográficos existentes hasta la fecha —agosto de 1993—, son: uno, aún inédito, de SÁNCHEZ BLAN-

CO [*La Agencia Tributaria, atipicidad jurídica y determinismo de lo residual como expresión de la crisis del modelo organizativo de las Administraciones Públicas*], comunicación presentada al «Congreso en Homenaje al Profesor Clavero», celebrado en Sevilla en septiembre de 1991, actualmente en prensa, en «VV.AA.», *Las Entidades instrumentales de las Administraciones Públicas. Homenaje al Profesor M. F. Clavero Arévalo*]; dos de CARRASCO CANALS [*La Agencia Estatal de Administración Tributaria: una regulación funcional atípica*, «REDA» n.º 74, 1992, y *La Agencia Estatal de Administración Tributaria: un nuevo modelo de Administración Pública*, comunicación presentada a las «XV Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado» sobre *El sistema económico en la Constitución española*, celebradas en Madrid, en junio de 1992], y uno del tributarista MURRIA ARNAU [*La Agencia Estatal de Administración Tributaria*, «Revista Valenciana de Hacienda Pública» número de mayo-agosto de 1992].

Así las cosas, no sé si es significativo que el primer libro dedicado a la Agencia lo hayan escrito tres tributaristas. Porque Angel BAENA AGUILAR, Pedro Manuel HERRERA MOLINA, y Fernando SERRANO ANTÓN, autores de *La Agencia Tributaria frente al contribuyente. Régimen jurídico y problemas de constitucionalidad*, son tres jóvenes profesores de Derecho financiero y tributario de la Universidad Complutense. Tampoco sé hasta qué punto se ajusta a la realidad la siguiente explicación: parte de la doctrina administrativa, enfrascada desde hace relativamente poco tiempo en el —presunto— debate sobre

la —presunta— «privatización», habría estado más pendiente de velar armas para luchar contra «el enemigo» (la expresión es de GUARINO, y la suscribe PARADA) o contra la «enfermedad endémica» (según dice DEL SANZ) que, a lo que parece, de analizar y comentar las leyes presuntamente privatizadoras como la de creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En cualquier caso, bienvenida sea esta primera monografía, a la que de entrada cabe atribuir la virtud de dar a conocer una realidad jurídico-positiva (la Agencia Tributaria) que está en boca de casi todos, pero que, repito, no había sido estudiada con el necesario detenimiento.

Cuatro son, a mi juicio, las notas más importantes de las estructura temática del libro. La primera es el intento de responder a la teóricamente fácil pregunta de qué es la Agencia. La segunda se centra en las razones que movieron al legislador a crearla. La tercera pretende explicar su funcionamiento (régimen jurídico, de personal y económico-financiero). Pero junto al qué, al por qué y al cómo de la Agencia, hay un cuarto elemento que no es propiamente un análisis de la misma, sino que consiste en un utilísimo anexo legislativo, elaborado por Miguel Angel MARTÍNEZ LAGO, también Profesor de la misma disciplina y Universidad, en el que se enumeran todas las disposiciones que hasta diciembre de 1992 han ido configurando la Agencia Tributaria y que contiene, además, el texto concordado y anotado del artículo 103 de la ley 31/1990 (con las sucesivas reformas).

Del análisis del qué, el por qué y el cómo, los autores deducen que algunos aspectos de la Agencia, cuando no su existencia misma, son inconstitucionales. En realidad, los problemas de constitucionalidad y las consecuencias de la hipotética declaración de inconstitucionalidad constituyen, tal y como se nos dice en el primer apartado que sirve de planteamiento general (pág. 13), lo esencial del libro. De manera que voy a articular el presente comentario del modo siguiente: comenzaré entresacando los aspectos, a mi juicio, más

destacables del régimen jurídico de la Agencia para después centrarme en algunos de los argumentos, en virtud de los cuales BAENA, HERRERA y SERRANO mantienen la inconstitucionalidad de la Agencia.

## II

La Agencia Estatal de Administración Tributaria es «un Ente de Derecho Público de los previstos en el artículo 6.5 de la LGP, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, integrado en las Administraciones Públicas centrales y adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda» (art. 103.1.1 de la ley 31/1990), «responsable, en nombre y por cuenta del Estado, de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero» (art. 103.1.2). El cajón de sastre que es el artículo 6.5 LGP tiene, pues, un inquilino más, cuya caracterización, como subrayan los autores, no es fácil (de hecho, en el título del trabajo de SÁNCHEZ BLANCO antes citado se habla de «atipicidad jurídica»). No ostante la inclusión en el artículo 6.5 de la LGP, la ley de creación lo engloba bajo la rúbrica «Sociedades Estatales», junto al INI y a la Escuela Oficial de Turismo. En las páginas 18 a 22 los autores hacen un encomiable —aunque, a mi juicio, poco útil— esfuerzo de tipificación de la Agencia, indagando si encaja en alguna de las categorías conocidas de la LEEA o de la LGP (Organismo Autónomo, «Sociedad Estatal» del artículo 6.1 de la LGP). Digo inútil porque, de un lado, la referencia al artículo 6.5 de la LGP tiene muy escaso valor, y, de otro, la conclusión a que llegan los autores («Desde un punto de vista sustantivo, y al margen de la denominación legal, la Agencia responde a los caracteres típicos de aquellas "Sociedades Estatales", distintas de las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación del Estado»: pág. 19) tampoco sirve para aclarar la naturaleza ni el régimen jurídico de la Agencia.

Pero lo que más llama la atención es

su «plena capacidad pública y privada» (la misma que, por ejemplo, ostenta la Comisión Nacional del Mercado de Valores, también Ente del artículo 6.5 LGP: véase el artículo 14 de la LMV). En palabras de GARRIDO, «lo auténticamente peculiar de la nueva Agencia es su doble condición de persona jurídica privada y pública a la vez» (*Privatización y reprivatización*, en el n.º 127 de esta REVISTA, pág. 22). Ello conduce a plantearse la siguiente pregunta: ¿para qué necesita la gestión tributaria el Derecho privado? Y es que los justificados recelos con que se ha acogido a la Agencia en la doctrina científica traen causa, a mi juicio, de la perplejidad provocada por la penetración del Derecho privado en una actividad como la recaudación y gestión tributaria, típicamente pública o de *imperium* y alejada de los sectores en los que tradicionalmente se han aplicado modelos y técnicas privatistas (prestación de servicios públicos comerciales e industriales, fomento, etc.). Perplejidad que no se despeja, ni mucho menos, cuando se constata la falta de disposiciones claras y de límites tajantes a la utilización del Derecho privado por la nueva Administración tributaria.

El artículo 103.2 de la ley 30/1991 establece, en su párrafo segundo, que la contratación de la Agencia «se desarrollará en régimen de Derecho privado», y en su párrafo tercero, que «la Agencia podrá constituir o participar en el capital de toda clase de entidades que adopten la forma de sociedad mercantil y cuyo objeto social esté vinculado con los fines y objetivos de aquélla». De esta «privatización» (así como de las peculiaridades presupuestarias y de intervención, que luego veremos), los autores deducen que es muy discutible el carácter de Administración pública de la Agencia (págs. 21 y 22). En realidad, si no he entendido mal, lo que se le reprocha a la Agencia no es tanto que no sea formal ni materialmente un órgano de la Administración pública (pues se trata de un Ente público que realiza básicamente funciones públicas regidas por el Derecho público: artículo 103.2.1 de la ley de creación), sino, siguiendo a FERREIRO, que estos aspectos

privados significan una «huida del Derecho público», una derogación injustificada del sistema constitucionalmente exigido de *régime administratif* y una merma de garantías y de controles, lo cual convierte a dicha «huida» en inconstitucional. De este modo vendrían a suscribir la idea de reserva de Derecho administrativo defendida por DEL SAZ. Pero sobre la inconstitucionalidad de la Agencia y de esta «privatización» volveré más adelante.

Lo que sí me interesa destacar ahora es la cuestión de la creación de sociedades mercantiles, pues en ella —junto con la contratación en régimen de Derecho privado— tal vez esté la respuesta a la pregunta de para qué le puede servir a la Administración tributaria el Derecho privado. Los autores señalan que varios municipios (Las Palmas, Valladolid, Málaga, Madrid) han constituido sociedades mercantiles (en Madrid, la ERESA —Empresa de Recaudación Ejecutiva, S. A.—) para «gestionar determinados servicios relacionados con la vía de apremio (práctica de notificaciones, suministro de información, etc.)» (pág. 52). Luego en esta función auxiliar parece hallarse la razón de ser de la posibilidad de creación de sociedades mercantiles de gestión, que hasta ahora eran conocidas en otros ámbitos: por ejemplo, en la organización de olimpiadas (HOLSA: Barcelona Holding Olímpico, S. A.) o de la Exposición Universal de Sevilla, así como en la gestión de las Bolsas de valores (las sociedades rectoras de las Bolsas previstas en el artículo 48 de la LMV y desarrolladas por el Real Decreto 717/1989, de 23 de junio, sobre Sociedades Rectoras, Sociedades de Bolsa y Fianza Colectiva, que sustituyen a las antiguas Juntas Sindicales y que se ocupan, bajo el control de la CNMV, de la organización y funcionamiento interno de los mercados). Ciertamente, tales sociedades —en teoría— no gestionan ni ejercitan por sí mismas funciones públicas recaudadoras, pero no es menos cierto que, como dicen los autores, «tampoco merece un juicio positivo la posibilidad de constituir sociedades con ánimo de lucro cuya finalidad sea auxiliar la gestión tributaria» (pág. 53).

## III

Respecto del por qué de la Agencia, los autores se han esmerado en recoger la *voluntas legislatoris* (por medio del Preámbulo de la ley de creación) así como opiniones de destacados miembros del Gobierno y de la propia Agencia (singularmente la del hoy Director General, DELGADO PACHECO). De lo que se trataba era, según el citado Preámbulo, de lo siguiente: en el marco de «los procesos de reforma de la Administración», y particularmente de la «nueva cultura administrativa», la creación de la Agencia Tributaria persigue «una eficaz correlación entre la estructura de la nueva entidad y las funciones a desempeñar por la misma», así como «la adecuada combinación de normas públicas y privadas que permita conseguir la máxima operatividad en el desempeño de tales funciones y, en concreto, la de la gestión eficaz del sistema tributario» (pág. 23). Los autores lo sintetizan diciendo que los pilares de la Agencia son dos: la forma jurídica (que permite la autonomía gestora) y un «nuevo» método de trabajo (la «nueva cultura administrativa o gerencial»).

Por lo que se refiere a lo primero, BAENA, HERRERA y SERRANO, afirman que «la Agencia supone una auténtica descentralización administrativa, no una mera desconcentración de funciones» (pág. 28), ya que, como sabemos, se trata de un Ente del artículo 6.5 de la LGP cuyos actos agotan la vía administrativa (art. 103.2.4 de la ley de creación). Se consideró que la antigua estructura de la Administración tributaria no era eficaz (o eficiente: en seguida me referiré a estos dos conceptos), y que, por consiguiente, se requería una reforma organizativa. Reforma que, a lo que parece, se inspira en el modelo norteamericano del *Internal Revenue Service* (analizado en las páginas 36 a 38). El término «Agencia» parece además evocar dicho modelo, si bien es una palabra que se viene empleando en el Derecho español para designar organismos tan poco similares como la Agencia Andaluza del Medio Ambiente, la Agencia para el Aceite de Oliva, la Agencia Española de Cooperación Interna-

cional o la reciente Agencia de Protección de Datos Informáticos prevista en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, y desarrollada por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo.

Pero la reforma organizativa va —o debe ir— acompañada, según fuentes oficiales, de «un cambio en las actitudes, las formas de trabajo y la motivación del conjunto de personal» (pág. 29). O sea, la «nueva cultura administrativa» o «nueva cultura gerencial». Impulsada desde el MAP por medio del Plan de Modernización de la Administración del Estado (véase el documento *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, MAP, Madrid, 1990, así como el primer balance anual de resultados de la aplicación del Plan, publicado en abril de 1993), esta «nueva cultura» supone, teóricamente y según sus mentores, un cambio importante en las formas, la finalidad, la perspectiva, la gestión y la concepción global de la actividad administrativa, y ello con el fin de cumplir mejor el mandato constitucional del artículo 103.1 CE y de adaptar la Administración a lo que de ella espera y exige la sociedad. Ejes de esta idea son la eficacia y la eficiencia. Me interesa destacar que los autores no solamente distinguen entre ambas nociones, sino que las distinguen acertadamente. Y es que a menudo se confunde la eficacia (que mide el grado en que se alcanzan los objetivos deseados o previstos) con la eficiencia (que se refiere al coste al que se consiguen los objetivos, coste evaluado en recursos de todo tipo: técnicos, humanos, económicos, materiales). Como digo, los autores reflexionan sobre ambos conceptos y sobre cómo la creación de la Agencia puede incidir sobre ellos. Respecto de la eficiencia, se traen a colación datos, a mi juicio, sumamente interesantes, como por ejemplo que en la Administración tributaria española la relación coste/recaudación es bastante mejor que en muchos países de nuestro entorno (págs. 32 y 33). Y creo que es importante destacarlos porque tal vez así se contribuya a romper la idea (justificada o no) de la Administración española como poco eficiente o poco productiva: los pocos datos actualmente

disponibles ponen de manifiesto que «España es el país que con una menor proporción de asalariados de las Administraciones Públicas respecto de la población ocupada (12,2 por 100, frente al 17,8 por 100 en Francia y al 15,8 por 100 en Italia) gestiona una proporción relativamente mayor de sus gastos públicos respecto del PIB (40,8 por 100, frente a 46,4 por 100 en Francia y 47 por 100 en Italia)» (fuente: EUROSTAT, sistema europeo de contabilidad económica integrada, SEC. Tomo los datos de M. BELTRÁN VILLALVA, *La productividad de la Administración española: un análisis comparativo*, Instituto de Estudios de Prospectiva, Madrid, 1991, págs. 148 y ss.). Los autores muestran asimismo su escepticismo respecto de la presunta superioridad del sector privado español sobre la Administración en aspectos como la competitividad o la buena gestión (pág. 85). De la eficacia —básicamente el incremento de la recaudación tributaria— se dice que es la verdadera razón (declarada) de la creación de la Agencia. BAENA, HERRERA y SERRANO, estando en general de acuerdo en que la Agencia, dada su especialización y el peculiar régimen de retribución de su personal, puede contribuir al aumento de la eficacia de la Administración tributaria, critican no obstante la, a su juicio, «absolutización» de tal objetivo. En las páginas 33 y 34, y sobre todo en las páginas 115 y 116, se afirma que tal «absolutización» de la eficacia recaudatoria, que implicaría su medición en términos casi exclusivamente económicos, supone que prime el medio (la recaudación) sobre el fin (el servicio o la consecución de los intereses generales). Se contraponen, además, la actividad financiera al Derecho administrativo: «La actividad financiera... es, por definición mediata, instrumental. Esto es lo que la distingue del Derecho administrativo: no es un fin en sí misma, sino un medio —necesario— para la consecución del interés general» (pág. 115).

Ninguna de las dos afirmaciones me parece del todo convincente: a lo primero cabría responder que se aumenta la eficacia fiscal, haciendo hincapié en los «medios» (el Estado ingresa más

para mejor satisfacer los fines de interés general (se podrán construir más carreteras, escuelas, o se reducirá el déficit público que, según parece, es fuente de grandes desequilibrios económicos). Así, los medios y los fines pueden no estar tan disociados. Cabría también afirmar que el velar por el estricto cumplimiento de las leyes tributarias es una de las obligaciones insoslayables de la Administración. Y respecto de lo segundo (esto es: la contraposición entre la gestión tributaria y el Derecho administrativo), no se acierta a comprender por qué la «actividad financiera es por definición instrumental», mientras que el Derecho administrativo no lo es, salvo que se identifique el Derecho administrativo, como régimen jurídico propio de las personas públicas, con la prestación material de los servicios públicos.

He hecho referencia a la razón de ser, declarada u oficial, de la Agencia. Y es que todos los comentaristas han puesto de manifiesto que existe otra «verdadera razón», pero encubierta o no declarada: «La motivación anímica del personal al servicio de la Administración tributaria (principalmente el más cualificado, al ser el más tentado por otras dedicaciones) parece ser la principal razón impulsora de la creación de la Agencia: buena parte de su peculiar régimen jurídico (financiación, presupuesto) parece precisamente encaminada a posibilitar un régimen organizativo y retributivo atrayente» (pág. 61). En idéntico sentido se pronuncian GARRIDO (*Privatización y reprivatización*, n.º 127 de esta REVISTA, pág. 22) y PARADA (*Derecho administrativo. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 6.ª ed., 1992, pág. 233). En efecto, las especialidades presupuestarias y en materia de personal, así como el llamado «recurso porcentual» (porcentaje de las operaciones de inspección y liquidación que revierte al presupuesto de la Agencia) perseguirían la incentivación económica de los (altos) funcionarios de la Hacienda Pública, para así evitar las masivas fugas a la empresa privada que, según parece, se venían produciendo en los últimos años, y también para lograr un

aumento de la recaudación. Pues bien: si tal es la razón última de la reforma, ¿era necesaria toda la parafernalia organizativa, presupuestaria y «privada»? ¿no había otro modo de incentivar a los funcionarios?, ¿es que con la legislación funcional vigente no se podía establecer un sistema retributivo similar?, ¿acaso el famoso complemento de productividad no está precisamente para eso? Me parece que si lo que se quería realmente era el incentivo económico del personal de la Hacienda, el legislador ha matado moscas a cañonazos, pues ha creado, a bombo y platillo, todo un complejo organizativo y presupuestario —parcialmente sometido al Derecho privado— cuando las técnicas del Derecho administrativo probablemente ofrecían soluciones mucho más fáciles (eso sí, tales técnicas no le hubiesen permitido acuñar términos como «nueva cultura gerencial», ni inventarse «la retórica de la modernización administrativa» —la expresión es de LÓPEZ RAMÓN en *Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la LRJAP*, en el n.º 130 de esta REVISTA, pág. 101—, ni tampoco rescatar etiquetas presuntamente novedosas como la reforma de la Administración).

En cualquier caso, loable y necesario empeño éste de reflexionar acerca del lugar que ha de ocupar la Administración en la sociedad, acerca de cómo prestar un mejor servicio o satisfacer mejor las necesidades de los ciudadanos. Sólo que esta reflexión que va a desembocar en una «nueva administración» viene produciéndose desde hace decenios. Pues la «reforma de la Administración» es algo que se ha escuchado en boca de todos los gobernantes que se recuerdan; y los planes, decretos y medidas a menudo se quedaban en una lista de buenas intenciones. Lo que hace falta es que la reflexión se haga en serio (o sea, lejos de modas, coyunturas, apriorismos, obcecaciones y etiquetas —ejemplo de ello: el conocido cambio de nombre, y posterior rectificación, del cuerpo de Abogados del Estado—, y basada en datos, experiencias, realidades y necesidades), y que la consiguiente modernización o reforma responda a una *política* —subrayo el tér-

mino, pues de política se trata— administrativa coherente con las finalidades de eficacia y eficiencia deseadas y sin (demasiados) efectos perversos.

Las modernizaciones y las reformas, y la «nueva cultura administrativa» (y por tanto, la Agencia Tributaria, abanderada de ambas) han de justificarse en la realidad administrativa diaria: hasta entonces —hasta que existan datos sobre el funcionamiento de la Agencia y de las demás reformas— el juicio sobre aquéllas ha de quedar en suspenso.

Por lo que se refiere a cómo funciona la Agencia, los autores distinguen entre régimen jurídico propiamente dicho, régimen de personal y régimen económico-financiero. Ya sabemos algo sobre la doble caracterización de la Agencia: aparentemente se trata de una persona pública para las funciones de gestión, inspección y recaudación, y de persona privada para la contratación y la creación de sociedades mercantiles. Cabe asimismo mencionar otras peculiaridades organizativas. Y es que, como señalan —y critican— los autores, la ley de creación no dice apenas nada sobre la estructura orgánica: el artículo 103.3 de la ley 31/1990, referido a los órganos rectores, no solamente es muy escueto (limitándose a mencionar al Presidente, que será el Secretario de Estado de Hacienda, al Director General, al Consejo de Dirección, a una peculiar Unidad de Policía Fiscal y a sus respectivas funciones), sino que la regulación de todo el resto de la estructura orgánica «no se encuentra recogida por la ley, ni tan siquiera por un Decreto, sino por órdenes ministeriales y, en su gran parte, por resoluciones del Presidente de la Agencia» (pág. 45). De modo que se ha producido una degradación normativa de la estructura de la Agencia.

Estructura de la que, por otra parte, podemos destacar que los órganos periféricos de la Agencia —creados por la orden de 27 de diciembre de 1991— no habrían sustituido por completo a las antiguas Delegaciones de Hacienda, «pues éstas continuarán desempeñando aquellas funciones residuales no atribuidas a la Agencia por carecer de contenido tributario» (pág. 51).

En cuanto al régimen económico-financiero, mencionar las especialidades presupuestarias, derivadas de la configuración de la Agencia como Ente del artículo 6.5 de la LGP (es decir: la no aplicación en la práctica de la LGP, puesto que dicho precepto remite la disciplina «del resto de los Entes del sector público estatal no incluidos en este artículo ni en los anteriores» a sus leyes de creación). El presupuesto «tendrá carácter estimativo para la distribución en categorías económicas de los créditos de los programas» (art. 103.6.1 de la ley de creación), y desaparece el control previo del gasto, siendo sustituido por un control *a posteriori* y por un control interno a cargo de la Subdirección General de Control Financiero Interno (creada por Orden de 27 de diciembre de 1992). Pero lo que más llama la atención en la financiación de la Agencia es el llamado «recurso porcentual» previsto en el artículo 103.5.8.a) de la ley 31/1990. Se trata de que la Agencia se autofinancie parcialmente, por medio de un porcentaje de la cantidad total obtenida en los actos de liquidación, inspección y gestión recaudatoria (porcentaje fijado anualmente por la Ley de Presupuestos: 18 por 100 en 1992, 16 por 100 en 1993). Lo que se pretende, parece ser, es «interesar» a la Administración tributaria en el resultado de las funciones de inspección y gestión, e indirectamente a los funcionarios, en la medida en que su retribución no va a depender del Presupuesto del Estado, sino del de la propia Agencia. De hecho SALA ARQUER mantiene que se trata de un caso de «gestión interesada» (*Huida al Derecho privado y huida del Derecho*, «REDA» n° 75, 1992, nota 15 pág. 405).

Gestión interesada que es acertadamente criticada por los autores, en la medida en que «las actividades que supongan un mejor servicio a los ciudadanos cumplidores (la información y auxilio al contribuyente, el reconocimiento de exenciones, las devoluciones de tributos y de ingresos indebidos y otras actuaciones similares)» —pág. 119— no generan recurso porcentual, luego no «motivan» a los funcionarios ni, aparentemente, se verán afec-

tadas por la «nueva cultura administrativa». Pero existe otra crítica importante (que los autores convierten, según se verá, en un vicio de constitucionalidad): consiste en afirmar que no parece muy razonable ni muy ético que la retribución de determinados administradores dependa, siquiera parcialmente, del dinero que pasa por sus manos.

BAENA, HERRERA y SERRANO analizan la naturaleza jurídica de este recurso y su hecho generador. Contrariamente a quienes, como VICENTE-ARCHE, opinan, a mi juicio con razón, que no cabe hablar de relaciones tributarias entre órganos de las Administraciones Públicas (véase su postura en la nota 153 de pág. 93), se afirma que el recurso porcentual «se asemeja mucho a un tributo» (pág. 109), del que sería sujeto pasivo la Administración del Estado —por medio de una transferencia realizada por el Tesoro Público— y sujeto activo la Agencia.

#### IV

Esto es lo más sobresaliente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, tal y como nos es presentado por los autores. Y, según quedó apuntado más arriba, a gran parte de estas características se formulan reproches de constitucionalidad. Veamos algunos de ellos.

El primero se refiere a su procedimiento de creación. Se afirma que la inclusión en la ley 31/1990 de Presupuestos para 1991 no cumple los dos requisitos establecidos por el TC en su Sentencia 76/1992, de 14 de mayo (a saber: «relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento» y «que su inclusión sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno»; véase el párrafo octavo del FJ 4.º). Probablemente lleven los autores razón. Además de por los convincentes motivos jurídicos que exponen en las

páginas 107 y 108, porque la realidad posterior demostró que la Agencia no tenía por qué haber estado regulada donde lo estuvo: «¿Cómo puede considerarse la Agencia un "complemento necesario" para el Presupuesto de 1991 si el Ministerio de Economía y Hacienda pospuso su constitución efectiva hasta el 1 de enero de 1992?» (pág. 107). Lo que ocurre con el evidente fraude de ley y con la indudable inconstitucionalidad del uso torticero de la Ley de Presupuestos para crear o derogar normas sustantivas que nada tienen que ver con el contenido de semejante ley, es que su anulación por el TC, dadas las enormes consecuencias que ello tendría, parece, *a priori*, bastante poco probable. De todos modos, los autores dedican unas cuantas páginas (123 a 130) a dilucidar cuáles puedan ser las consecuencias para los obligados tributarios de la declaración de inconstitucionalidad de la Agencia.

El segundo vicio de inconstitucionalidad ya quedó antes apuntado: la «privatización» que aparentemente implica la Agencia sería incompatible con el sistema constitucional de garantías y controles en régimen de Derecho administrativo. Sobre ello volveré enseguida.

Otro reproche es que «el recurso porcentual se asemeja mucho a un tributo, y la ley de Presupuestos no puede crear tributos» (pág. 109) —si bien los autores reconocen que la naturaleza tributaria del recurso no es indiscutible; es más, a mí me parece que un órgano de la Administración no puede ser sujeto pasivo de sus tributos, supuesto que no quepa hablar de relaciones tributarias entre órganos de las Administraciones Públicas.

También se afirma que el procedimiento de reforma de la ley de creación de la Agencia, en las disposiciones adicionales de la Ley 18/1991 sobre el IRPF, «responde a un técnica de poca elegancia jurídica» «que encubre un claro fraude de ley» (págs. 109 y 110). Los autores se refieren a la introducción en el Senado de enmiendas «extravagantes» —esto es, no relacionadas con la materia regulada por el proyecto— que pueden ser aprobadas o rechazadas, pero no discutidas, por el Congreso; ello,

a juicio de BAENA, HERRERA y SERRANO, «cercena el derecho de enmienda de los diputados» (pág. 110). CARRASCO CANALS habla de reforma «sibilina» y «subrepticia» (*La Agencia...*, *cit.*, págs. 187 y 205), y afirma que las disposiciones adicionales 17.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> de la ley 18/1991 son, además de un «galimatías» (pág. 190), un disparate desde el punto de vista de la técnica legislativa.

El quinto vicio de constitucionalidad señala que la Agencia se rige, en buena medida, por resoluciones del Presidente de la Agencia (el Secretario de Estado de Hacienda), afirmándose que esta degradación normativa es, en determinados casos, inconstitucional, ya que algunas de estas facultades normativas inciden sobre los derechos de los ciudadanos (por ejemplo, la deslegalización de la designación de las autoridades competentes para autorizar la investigación de movimientos de cuentas bancarias: pág. 111).

En cuanto al recurso porcentual, los autores afirman, siguiendo a FERRERIRO, que «genera en los funcionarios unos intereses particulares que pueden incidir negativamente sobre la imparcialidad de las liquidaciones tributarias giradas por la inspección» (pág. 119).

Por último, se nos habla de una «ruptura de los principios presupuestarios» de unidad de caja y de especialidad (cuantitativa y cualitativa), así como —en la primera redacción del artículo 103 de la ley 30/1991— de universalidad, admitiéndose, no obstante, que sería complicado defender la violación frontal del artículo 134 CE (págs. 119 y 120).

Hasta aquí las críticas a la regulación de la Agencia y las dudas respecto de su constitucionalidad. Dejando de lado su creación por ley de Presupuestos, que no es sino uno más de los injustificables y prácticamente impunes abusos del legislador, me parece que el dato o el reproche realmente importante, por enmarcarse en un debate de absoluta actualidad, es el referente a la «huida del Derecho público» (o «privatización»).

Como es notorio, desde hace relativamente poco tiempo se viene produciendo un debate doctrinal sobre la



«privatización», con aportaciones de RODRÍGUEZ ARANA (*La privatización de la empresa pública*, Montecorvo, Madrid, 1991), PARADA (*Derecho administrativo. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 4.<sup>a</sup> ed., 1992, págs 230 a 241), PALOMAR OLMEDA (*Consideraciones generales sobre el sometimiento al Derecho privado de la actividad de la Administración*, «RICA», vol. 57 n.º 4), GARRIDO FALLA (*Privatización y reprivatización*, en el n.º 127 de esta REVISTA), DEL SAZ (*Desarrollo y crisis del Derecho administrativo. Su reserva constitucional*, en CHINCHILLA-LOZANO-DEL SAZ, *Nuevas perspectivas del Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 101 a 195), BORRAJO (*El intento de huir del Derecho administrativo*, «RED» n.º 78, 1993), SALA ARQUER (*Huida al Derecho privado y huida del Derecho*, «REDA» n.º 75, 1992), ARIÑO ORTIZ (*Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons, Madrid, 1993), VILLAR PALAST («Tipología y Derecho estatutario de las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas», en «VV.AA», *Las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas. Homenaje al Profesor M. F. Clavero Arévalo*, en prensa), o S. MARTÍN-RETORTILLO (*Las empresas públicas: reflexiones del momento presente*, en el n.º 126 de esta REVISTA). Y tal debate, contra lo que podría parecer, no es nuevo: es esencialmente el mismo que ha venido ocupando a la doctrina desde la ruptura, hace muchas décadas, de los dos grandes criterios históricos del Derecho administrativo (las prerrogativas públicas y el servicio público). O sea, la discusión sobre las fronteras —¿sobre la justificación misma de las fronteras?— entre el Derecho administrativo y el Derecho común o privado. Posiblemente en estos momentos la utilización por las personas públicas del Derecho privado revista caracteres que hace cincuenta años hubiesen sido inimaginables, y de ahí la perplejidad —y la crítica— con que, según quedó apuntado, la doctrina científica ha recibido la aplicación del Derecho privado a determinadas actividades relacionadas con la gestión tributaria. Pero, repito, el problema doctrinal es básicamente el mis-

mo. Y no sólo no es nuevo, sino que tal cuestión —la aplicación simultánea o superpuesta del Derecho administrativo y del Derecho privado— no ha de valorarse, en principio, como intrínseca y necesariamente «mala»: como todos sabemos, ha sido uno de los ejes esenciales de la evolución y la renovación científica —y, por qué no, de la crisis— del Derecho administrativo.

Desmitificado —si se me permite la expresión— el debate, me parece que también es necesario desmitificar la «privatización» (de hecho, BORRAJO habla de «pseudo-privatización»: *El intento...*, cit., pág. 249). Porque es un término que engloba demasiadas realidades, y que a menudo se utiliza alegre e injustificadamente. No es lo mismo la aprobación por el Consejo de Ministros de la venta de acciones de una empresa pública que la creación de una sociedad anónima de gestión administrativa o de promoción turística, ni tampoco es lo mismo la transformación del Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos en un organismo de carácter comercial parcialmente sometido al Derecho privado que la liberalización de determinados sectores monopolísticos. Pero a todo ello se le suele llamar «privatizar» (o «despublicar» o «huir al Derecho privado»). Y sin embargo no se aplica la etiqueta, por ejemplo, a la financiación privada de los vistosos cursos de verano de una conocida Universidad madrileña, o a la cada vez más frecuente solución arbitral de determinados litigios o reclamaciones (en materia de consumo).

Quiere decirse que antes de crear etiquetas o de debatir sobre presuntos fenómenos generalizados es menester sentar al menos unas pocas bases conceptuales que permitan responder con un mínimo de coherencia a preguntas como ¿qué es la «privatización»? ¿encaja en la Constitución la llamada «huida al Derecho privado»? ¿es la Agencia Tributaria un caso de privatización?

Obviamente no es éste el lugar, ni tampoco es mi intención, para responder a tales preguntas. Sí me gustaría puntualizar algo la afirmación de BAENA, HERRERA y SERRANO que considera inconstitucional la «privatización» de la

Agencia en materia de contratación y de sociedades mercantiles. Los autores se apoyan en una opinión de FERREIRO, según la cual la Constitución quiere someter (¿toda?) la actividad de la Administración al Derecho público administrativo «radicalmente distinto al régimen de *rule of law* propio de los países anglosajones, en que la actuación administrativa aparece sometida al mismo sistema de controles y responsabilidades, de posibilidades de actuación, que los particulares. La Administración no está sometida en él a los controles y responsabilidades del régimen administrativo, pero tampoco goza de sus ventajas» (pág. 21). De este modo, los autores parecen sumarse a la idea, lanzada por DEL SAZ, de la reserva constitucional de Derecho administrativo. Frente a esta opinión, lo bastante conocida para tener que repetir ni siquiera sintéticamente los argumentos de la autora, BORRAJO mantiene —a mi juicio de manera más matizada— no sólo la inexistencia de dicha reserva, sino también que «quizá los Códigos del Derecho privado, reforzados por la Constitución y el Derecho comunitario europeo, ofrezcan un sustrato suficiente para la existencia de un Derecho administrativo paralelo al que se cimienta en las leyes administrativas y cuya construcción corresponde a la jurisprudencia y los estudiosos» (*El intento...*, cit., pág. 249). Vendría, pues, a crearse lo que en Italia alguien ha denominado «Derecho civil del Estado» (véase el libro de Marina SANTILLI, *Il diritto civile dello Stato. Momenti di un itinerario tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 1985). En definitiva: BORRAJO afirma que la pseudo-privatización no tiene por qué ser necesariamente un retroceso en las garantías para los ciudadanos ni un mecanismo de escape a los controles políticos o presupuestarios, ni tampoco una excepción al principio de responsabilidad universal de la Administración: el derecho privado (civil, mercantil, laboral) contiene —o puede contener— reglas de control que tengan en cuenta que «la Administración no actúa como un propietario, sino como un administrador de intereses ajenos» (BORRAJO, *El intento...*, cit.,

pág. 236). Frente a ello, DEL SAZ opina que «en el fondo, la huida de las Administraciones Públicas al Derecho privado es la huida de todo Derecho y de toda jurisdicción» (*Desarrollo y crisis...*, cit., pág. 177). Así las cosas, ¿cómo encaja la Agencia Tributaria en este debate? Si tenemos en cuenta que su «privatización» es sólo relativa, y en todo caso no mayor que otras acontecidas en el pasado inmediato, y cuya constitucionalidad apenas se ha cuestionado; que no se «privatizan» —en el sentido de someterlas al Derecho privado o de encomendarlas a personal laboral— funciones tributarias públicas o de *imperium*; que el régimen del personal es básicamente el de la legislación vigente en materia de funcionarios, es decir, mixto entre personal laboral y personal estatutario (con las particularidades señaladas por CARRASCO CANALS en el artículo antes citado publicado en el n.º 74 de la «REDA»); que de algunas de sus más llamativas remisiones al Derecho privado —la contratación y las sociedades mercantiles— no se tienen aún datos, tal y como reconocen BAENA, HERRERA y SERRANO, que permitan dudar de su empleo legal y acorde con las reglas iusadministrativas; y si se acepta, al menos como posibilidad, la idea de BORRAJO del «nuevo» control de los entes administrativos sometidos al Derecho privado, me parece muy poco plausible sostener la inconstitucionalidad de la Agencia Tributaria.

No se interprete esta afirmación como una toma de partido en el debate sobre la «privatización», aunque repito que el enfoque de BORRAJO me parece más matizado y realista (y no sólo porque su réplica a los argumentos de DEL SAZ es bastante convincente, sino también por un motivo que, si no me equivoco, no ha sido mencionado en este debate: me refiero a que la Constitución no ha de «congelar» un modelo predefinido de Administración, pues en ella han de caber y el legislador dispone de distintas opciones, presentes y futuras, acertadas o equivocadas, sobre las Administraciones Públicas, su actividad y su control). Con la salvedad, e insisto en ello, del vicio de origen de su

regulación en la Ley de Presupuestos para 1991 y de su posterior reforma en las leyes del IRPF y de Presupuestos para 1992, que sí da lugar a la inconstitucionalidad del procedimiento de creación, no comparto la conclusión de los autores sobre la inconstitucionalidad de bastantes aspectos de la Agencia y singularmente de su «privatización». Creo que se puede o no ser extremadamente escéptico respecto del planteamiento y los resultados de la «nueva cultura administrativa»; que, desde la perplejidad y la crítica, se puede comprender o no para qué le puede servir a la Administración tributaria la utilización del Derecho privado para prestar un mejor servicio a los ciudadanos; que se puede o no considerar casi escandaloso que una de las más típicas y antiguas funciones del Estado —la recaudación de los impuestos— comience a enfocarse, siquiera parcialmente, desde ópticas privatistas (o, peor aún, empresariales); creo, en definitiva, que las nuevas reglas de funcionamiento de la Administración tributaria pueden gustar más o menos, pueden ser buenas o malas, pueden ser eficaces o perversas, pero no inconstitucionales (salvo que se consideren también inconstitucionales la inmensa mayoría de los entes últimamente creados al amparo del artículo 6.5 de la LGP, o que se cuestione toda la contratación privada de la Administración, o salvo que se niegue validez a todo empleo de técnicas jurídico-privadas fuera del ámbito de la actividad de producción o dación de bienes y servicios al mercado).

La presunta «privatización» de la Administración tributaria sería entonces una nueva modalidad de utilización instrumental del Derecho privado por parte de las personas públicas (utilización todo lo criticable y peligrosa que se quiera), que debería llevar aparejada una correlativa adaptación —y nunca una desaparición— de los mecanismos de control jurisdiccional, político y presupuestario. Del mismo modo que también debería ser ocasión para reflexionar sobre lo que parece estar detrás de este movimiento de «huida al Derecho privado»: la (¿in?) adaptación de la actividad de la Administración actual a

los moldes y esquemas tradicionales del Derecho administrativo (o viceversa).

Miguel BELTRÁN DE FELIPE

CASSAGNE, Juan Carlos: *La huelga en los servicios esenciales*, Ed. Cuadernos Civitas, Madrid, 1993, 217 págs.

I

No es difícil observar cómo las situaciones de crisis económica van acompañadas de conflictos sociales. La proliferación de huelgas resulta una de las formas de manifestación de estos conflictos. Estas huelgas en ocasiones no sólo enfrentan al empresario con los trabajadores, sino que suponen protestas dirigidas contra los poderes públicos. Tampoco es difícil que dejen de representar una manifestación de solidaridad obrera. Este es el caso de las huelgas en los servicios esenciales que parecen, a veces, insolidarias respecto al ejercicio de derechos de otros trabajadores y de los ciudadanos en general.

Las huelgas políticas y las huelgas en los servicios esenciales constituyen los dos grandes retos en cualquier regulación del fenómeno huelguístico. Las primeras porque pueden suponer un mecanismo de participación política añadido —sólo para los trabajadores— a los previstos constitucionalmente para todos los ciudadanos. Las segundas porque participan del gran debate sobre la colisión de derechos y el límite de los derechos fundamentales.

II

Dejando en este momento las huelgas políticas, voy a centrarme, como hace J. C. CASSAGNE en su reciente libro, en las huelgas que afectan a los servicios esenciales.

Juan Carlos CASSAGNE es Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires, miembro

de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires y Corresponsiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España. Esta monografía parte de la exposición que, con ocasión de su incorporación en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, hizo en Madrid en mayo de 1992.

El tema de estudio ofrece gran interés por diversos motivos. En primer lugar, porque nuestra Constitución preveía una ley de huelgas que habría de establecer «las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad» (1)

En segundo lugar, porque el reconocimiento del derecho de huelga y la prestación de servicios esenciales de la comunidad son punto de encuentro en un Estado social de Derecho (2). El Estado social intenta compensar las desigualdades económicas y sociales utilizando, entre otros, los dos instrumentos que aquí se ponen en juego. De un lado, mediante el reconocimiento de organizaciones sociales en defensa de intereses de sus asociados —ejemplo de los sindicatos—, así como de medidas de autotutela con la misma finalidad —la huelga es un ejemplo típico—. De otro lado, mediante la garantía de prestación de determinados servicios de asistencia y apoyo a los ciudadanos (3). Por lo tanto, el Estado social garantiza el derecho de huelga, pero también garantiza la prestación de determinados servicios considerados como esenciales para el disfrute de determinados derechos de los individuos. El mantenimiento de dichos servicios en caso de huelga trata de resolver un conflicto de derechos, y de compatibilizarlos sin sacrificar ninguno de ellos (4).

(1) Artículo 28.2 CE de 1978.

(2) Modelo de Estado acogido en nuestra Constitución en el artículo 1.1.

(3) Cfr. T. QUINTANA LÓPEZ, *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Ed. Cuadernos Civitas, Madrid, 1987, págs. 13-16.

(4) Cfr. A. BAYLOS GRAU, *Derecho de huelga y servicios esenciales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, págs. 158-188.

En tercer lugar, nos encontramos en una situación de crisis económica. Estamos en un período de gran conflictividad social en el que las huelgas son constantes. Entre ellas, las huelgas en los servicios esenciales, frecuentemente acompañadas del incumplimiento de los servicios de mantenimiento fijados producen cierta crispación social. Las continuas huelgas, sobre todo en el servicio de transportes, se han visto en cierta medida como insolidarias con aquellos trabajadores, no implicados en el conflicto, que no podían acudir a sus puestos de trabajo o al lugar de vacaciones donde disfrutar unos días de descanso.

Finalmente, por primera vez en nuestro país, y tras varios intentos fallidos, se ha discutido en el Congreso y en el Senado un proyecto de ley de huelga. Con el mismo se pretende dar una regulación adecuada a las huelgas que afecten a los servicios esenciales de la comunidad, intentando superar los inconvenientes de la normativa contenida en el Decreto Ley de Relaciones de Trabajo de 1977 (5).

### III

Todas éstas cuestiones son tratadas en el libro a lo largo de cinco capítulos, en los que se examina el derecho español, al argentino, italiano y francés. La distribución se hace: un capítulo primero de introducción, en el que se señalan las transformaciones del Estado social y, dentro del mismo, el papel de la huelga y de los servicios esenciales; el segundo se refiere a la dimensión pública de la huelga en los servicios esenciales; en el tercero se analiza la regulación y las condiciones de ejercicio legítimo de la huelga en los servicios esenciales; el cuarto capítulo, como criterio que compatibiliza el derecho de huelga con los servicios esenciales, se ocupa de los servicios mínimos o indispensables; el capítulo quinto está

(5) Norma aplicada a la materia tratada con las adecuaciones a la Constitución realizadas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 8 de abril de 1981.

dedicado a las consecuencias jurídicas de la ilicitud de las huelgas y la responsabilidad de los sindicatos; finalmente, el libro contiene un apéndice con algunas normas tratadas en la monografía, entre las que se encuentra el reciente proyecto de ley de huelga español.

Creo que es interesante tener presente que la monografía está escrita por un administrativista. La mayor parte de los trabajos realizados sobre la huelga, en cualquier aspecto y también en los servicios esenciales, se hacen por laboristas. Estos suelen poner el acento en la situación del trabajador en huelga y su incidencia en la relación de trabajo. En este caso es lógico que el acento se ponga en la Administración como prestadora o concedente de servicios esenciales y en el usuario de dichos servicios.

#### IV

Quiero, antes de nada, adelantar que no comparto la tesis central del autor anunciada en el prólogo del libro. Se lee en la página 16: «el llamado derecho de huelga en los servicios esenciales, lejos de ser un poder normal (como tampoco lo es, en general, el derecho de huelga) opera como un derecho excepcionalísimo, reglamentado o delimitado por la ley y los principios generales del derecho administrativo, en un marco donde la regla del mantenimiento de los servicios esenciales o de la continuidad del servicio público pasa a constituirse en la clave de bóveda del sistema».

Por el contrario, pienso que el derecho de huelga, también en los servicios esenciales, es un derecho fundamental y no un derecho excepcional. Lo que ocurre es que, aun siendo un derecho fundamental, no es un derecho ilimitado. Todo ejercicio de un derecho está limitado por el ejercicio de otros derechos y libertades del resto de los ciudadanos. Es precisamente en aras a las protección de estos derechos y libertades por lo que se ha establecido el límite de los servicios esenciales de la comunidad. Por lo tanto es un problema de límites en el ejercicio del derecho y

no de un supuesto carácter excepcional del mismo cuando afecte a los servicios esenciales.

#### V

El profesor CASSAGNE comienza señalando el papel subsidiario que viene actualmente desempeñando el Estado social en relación al cumplimiento de funciones sociales. En el sentido de que en lugar de llevarlas a cabo directamente las deja a la iniciativa privada reservándose su control y su intervención en caso de insuficiencia. Según el autor, este papel subsidiario es el resultado del fracaso de aquellas concepciones que pretendieron la absorción de la sociedad por el Estado (6).

En relación a ello se pone inmediatamente la huelga y se asigna al Estado la misión de proteger no sólo al trabajador en huelga, sino también a los usuarios de los servicios que vienen a cumplir funciones sociales —servicios esenciales—. Lo cual supone la necesidad de regulación de estas huelgas.

Para entender el sentido de una regulación de las huelgas es preciso partir de un concepto de huelga y de la naturaleza del derecho. Se entiende la huelga como un medio de autotutela colectiva con la finalidad de lograr la abstención concertada al trabajo por los obligados a su prestación (7). En realidad, la finalidad de la huelga no es la abstención al trabajo, sino el logro de las reivindicaciones de los trabaja-

(6) Resultado de un excesivo intervencionismo estatal que sustituye la libertad —axioma central del Estado de Derecho— «por una igualdad diseñada por el poder público» (pág. 26). Como característica de esta absorción menciona el autor el hecho de que los derechos nazcan de la ley. Sin embargo, en los Estados europeos instaurados tras la segunda guerra mundial no creo que se haya pretendido sustituir un principio por otro, sino de hacerlos compatibles.

(7) Califica la huelga como una declaración de «guerra legal», que, como mecanismo de presión, pretende provocar un daño, de tal manera que siempre implica una importante dosis de violencia (pág. 32).

dores. El paro laboral es el medio para conseguirlo.

Por lo que se refiere a su naturaleza, estima el autor que el derecho de huelga se traduce en un poder excepcional que actúa a modo de legítima defensa colectiva. Un derecho secundario o un derecho de excepción, remedio extremo, justificado en el estado de necesidad de los trabajadores. Son varios los argumentos que se dan para avalar esta posición. El primero de ellos es que el ejercicio del derecho de huelga, sobre todo en los servicios esenciales, implica el desconocimiento de otros derechos y libertades, evidenciando daños económicos y sociales (8). En segundo lugar, es un derecho que pertenece sólo a un sector de la población; carece de la universalidad nota característica de los derechos fundamentales. En último lugar, se afirma que si fuera un derecho fundamental su fuerza expansiva no podría restringirse, lo cual no ocurre por ser la huelga un derecho limitado en su configuración y en su ejercicio.

No estoy de acuerdo con esta postura por diversos motivos. Desde el momento en que la huelga aparece reconocida en un ordenamiento jurídico como derecho, su garantía se convierte en una obligación estatal como la garantía de cualquier otro derecho. De tal manera que el bien común que se pretende ver en la protección de derechos y libertades afectados por el ejercicio del derecho de huelga está igualmente en juego para posibilitar este último (9).

Por lo que se refiere a la nota de la universalidad, es una posición deudora de la concepción liberal de los derechos que hoy no puede mantenerse. Todo sistema jurídico que reconoce un derecho tiene un ámbito de validez ya

limitado. Además el ordenamiento puede considerarse como básicos determinados objetivos, ya correspondan a todos los individuos o sólo a algunas personas. La huelga no es un supuesto aislado; ocurre lo mismo con el derecho de sufragio, con la libertad de cátedra o con el secreto profesional. Actualmente la universalidad aplicada al campo de los derechos tiene el único sentido de no discriminación, es decir, que puedan disfrutarlos todas aquellas personas que se encuentran en la situación descrita por la norma (10).

Finalmente, en cuanto a que la fuerza de un derecho fundamental no podría restringirse, no puede mantenerse. Los derechos no pueden considerarse ilimitados. Cualquier derecho incluido en un ordenamiento jurídico se encuentra limitado por el conjunto del mismo y, en particular, por aquellos derechos y libertades que también se han considerado dignos de protección. Esto es precisamente el supuesto que se plantea con la huelga en los servicios esenciales. El Derecho ha considerado como dignos de protección los intereses de los trabajadores y los permite para su defensa el recurso a la huelga. Pero también son protegidos otros intereses plasmados en derechos como la libre circulación, el derecho a la educación o el derecho al trabajo. Cuando éstos derechos se ven afectados por una huelga es preciso que todos cedan para no anular ninguno, porque el respeto de los derechos fundamentales, también el de huelga, es una prioridad y una obligación estatal (11).

No puedo, por tanto, ver en la huelga un derecho secundario, sino —al menos en los ordenamientos jurídicos analizados por el autor— como un derecho constitucional delimitado por la norma y limitado por el conjunto del ordenamiento jurídico. Pero nunca puede dársele, por razón de una supuesta

(8) Estaría en juego el bien común, cuya protección está encomendado al Estado.

(9) Por lo que se refiere a nuestro ordenamiento jurídico, no ofrece lugar a dudas, teniendo en cuenta que el derecho de huelga se encuentra recogido entre los derechos de máxima protección (sección primera del capítulo segundo del título primero de la CE).

(10) Cfr. L. PRIETO SANCHÍS, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Ed. Debate, Madrid, 1990, págs. 80-83.

(11) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, Ed. Civitas, 3.ª ed., Madrid, 1991, pág. 64.

naturaleza excepcional, un rango inferior a otros derechos constitucionales.

## VI

El capítulo segundo del libro aborda el tema de los servicios públicos y los servicios esenciales y su relación con la huelga, como indica su título: «La dimensión iuspublicista de la huelga». Dimensión pública que, para el autor, deriva de su regulación por el Estado y es más acentuada en la huelga en la función pública. La razón es la necesaria armonización con el interés público de estas huelgas, y la consecuencia un mayor intervencionismo en su regulación, unos requisitos más rigurosos para su procedencia y el establecimiento de servicios mínimos.

Se pone de manifiesto que ya no concurren en la noción de servicio público las dos notas de servicio prestado por la Administración y que tiende a la satisfacción de necesidades de interés general. Esto ocurre desde el momento en que el Estado interviene en actividades económicas e industriales que no satisfacen esos intereses generales y éstos pueden ser prestados por personas privadas. Lo cual produce una cierta identidad subjetiva entre Estado y empresarios, funcionarios y trabajadores prestadores de estos servicios. El funcionario ya no es el único y exclusivo servidor de los intereses generales, quiebra el riguroso modelo estatutario cuyos principios de unilateralidad y jerarquía impedían el recurso a la huelga. Se han introducido también elementos de negociación en la relación funcional antes reservada a la ley (12).

Circunstancias que abocan al reconocimiento del derecho de huelga en los servicios públicos. Si bien su ejercicio compromete dos principios que rigen su funcionamiento: la continuidad y la regularidad.

(12) Cfr. T. SALA FRANCO, *La huelga de los funcionarios públicos*, en «Revista de Trabajo» n.º 49-50, 1975, págs. 48-64. Cfr. A. BAYLOS GRAU, *Derecho de huelga y servicios esenciales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, págs. 29-34.

La noción de servicio esencial ha venido a ocupar el lugar antes reservado al servicio público, incluyendo actividades de titularidad, tanto públicas como privadas, que prestan un servicio esencial a la comunidad. Se trata de un concepto jurídico indeterminado, cuya determinación viene siendo labor legislativa y jurisprudencial que el autor examina en tres supuestos: el argentino, el italiano y el español.

Nuevamente voy a manifestar mi discrepancia con el autor en este tema. Considera que el derecho de huelga en los servicios esenciales «pasa a convertirse en un derecho aún más relativizado y excepcional... en el ámbito de los servicios esenciales, no corresponde concebir al derecho de huelga como un derecho fundamental (ni tampoco como un derecho natural y preconstitucional), sino como un derecho delimitado que nace de la norma que le fija su contenido, fuera de la cual, carece de protección jurídica» (pág. 53).

Partiendo de la huelga como un derecho constitucional, cuando afecta a los servicios esenciales no es ni más relativo ni más excepcional que en cualquier otro supuesto. Tampoco los derechos de los usuarios tienen un rango superior (pág. 56), ni puede considerarse que la protección de éstos sea de mayor interés que el de los huelguistas. Con el reconocimiento del derecho de huelga se elevan los intereses colectivos de los trabajadores al rango de derecho constitucional, y se limita su ejercicio para proteger los intereses de otras personas, que también han sido considerados como derechos, y que son satisfechos por servicios esenciales (13).

## VII

### Supuesta la afectación en la huelga

(13) Ha de considerarse que la limitación del derecho de huelga supone un acto de sacrificio de derechos y, por lo tanto, ha de entenderse restrictivamente. No puede anularse, sino que han de ser sacrificados los derechos en colisión con criterios de proporcionalidad. Cfr., FJ 5.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 51/1986, de 24 de abril.

en servicios esenciales a otros derechos y libertades de los ciudadanos se impone la necesidad de regulación. A ello dedica el libro el capítulo tercero.

Esta regulación puede llevarse a cabo de forma autónoma, bien mediante la autorregulación sindical o mediante convenios de sindicatos y empresarios, o bien de forma heterónoma mediante legislación.

Se hace una referencia a las cláusulas de renuncia al ejercicio del derecho de huelga (14). Y se insiste en la validez de estas cláusulas en lo que se refiere a las huelgas en servicios esenciales por la jerarquía superior, en relación a la huelga, de los bienes y derechos tutelados.

Se plantea el carácter absoluto o relativo del derecho de huelga, en el sentido de si es un derecho ilimitado o limitado. Y se llega a la conclusión de que en los servicios esenciales se procede a su limitación «para evitar los abusos en que puedan incurrir los gremios y los trabajadores, al hacer prevalecer los intereses sectoriales sobre el interés general de la comunidad» (pág. 74). Comparto la propuesta de que el derecho de huelga no es un derecho ilimitado, de la misma manera que no lo es ningún otro derecho. Todos los derechos deben ser compatibles con el posible ejercicio de otros derechos y libertades, y en aras a que pueda ser posible son susceptibles de limitación. En relación a la prevalencia del interés general sobre el interés sectorial de los huelguistas, no creo que sea tal. Cuando el ordenamiento reconoce como derecho fundamental la huelga, estima que el interés de los huelguistas es tan general o prioritario como el interés de los usuarios a disfrutar de los servicios esenciales.

Tampoco creo que la limitación en el ejercicio del derecho de huelga tenga que ver con el carácter operativo o programático de la norma constitucional que lo reconoce. Los derechos cons-

titucionales son directamente aplicables y, por lo tanto, la inexistencia de una ley que los desarrolle no impide su ejercicio ni tampoco supone que se conviertan, por ello, en derechos absolutos. En ese caso el juez deberá ser, en última instancia, quien pondere la amplitud de los derechos en conflicto (15).

En cuanto a la relación que se encuentra entre el mantenimiento de los servicios esenciales con la paz social, puedo decir que la misma relación le une con el derecho de huelga. El mantenimiento del orden no implica la superación de los conflictos, sino su institucionalización (16). El derecho no puede permitir la permanencia de los conflictos, mediante su reconocimiento e incorporación al ordenamiento hace posible su acceso a vías de solución. La huelga implica la exteriorización de un conflicto su reconocimiento como derecho hace que su ejercicio esté sometido a unos procedimientos que abocan a la solución del conflicto.

También en este capítulo se aborda el tema de la ilegalidad de las huelgas y de las huelgas abusivas y se pone en relación con la diferencia que existe entre el exceso —que presupone la ilicitud— y el abuso del derecho que supone un daño injustificado aunque el ejercicio del derecho se mueva en el ámbito de lo lícito. Discrepo de que la teoría del abuso del derecho pueda aplicarse al derecho de huelga. La teoría del abuso del derecho es obra de la dogmática civilística que parte de un principio totalmente opuesto al que aquí se maneja: la igualdad de las partes en la relación contractual. Es precisamente la situación de desigualdad entre empresarios y trabajadores la que justifica el reconocimiento de una medida de presión en favor de una de las partes de

(15) Esto puede plantear problemas de inseguridad jurídica, pero no puede dejarse el ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido a la total disposición del legislador.

(16) Cfr. V. CAMPS y S. GINER, *El interés común*, en «Cuadernos y Debates» n.º 34, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pág. 20.

(14) Son las llamadas cláusulas de paz que pueden incluirse en el convenio colectivo, e incluso pueden considerarse implícitas durante su vigencia para temas negociados en el mismo.



la relación de trabajo (17). Por otro lado, teniendo en cuenta que los límites a los derechos constitucionales han de entenderse en sentido restrictivo, no pueden establecerse otros límites que los constitucionalmente fijados. La aplicación del abuso del derecho a la huelga supone crear un nuevo límite que no aparece en la Constitución (18).

Finalmente, el capítulo termina con los procedimientos para ejercitar el derecho de huelga en los servicios esenciales (preaviso, servicios mínimos y arbitraje), con referencias a su regulación en Argentina, Italia y España en el proyecto de ley de 1992.

### VIII

A la fijación de los servicios mínimos se dedica el capítulo cuarto del libro. Lo trata como una nueva categoría jurídica, que trata de hacer efectivo el principio de mantenimiento de los servicios esenciales o de continuidad de los servicios públicos. El concepto se vincula al respeto de otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos (19). No está de acuerdo el autor en que no pueda hacerse la determinación de los servicios mínimos *a priori* ni en que deban interpretarse en sentido restrictivo.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, es decir, la imposibilidad de determinar *a priori* qué nivel de servicios mínimos ha de mantenerse en caso de huelga, sólo se quiere expresar que un servicio esencial no queda de igual manera afectado en cualquier situación de huel-

(17) Sin tener en cuenta esta desigualdad, la huelga sería en sí misma abusiva porque de su ejercicio se deriva un perjuicio hacia el empresario, que pretende presionarlo para llegar a una negociación más favorable a los intereses de los trabajadores.

(18) Cfr. A. ROVIRA VIÑAS, *El abuso de derechos fundamentales*, Ediciones Península, Barcelona, 1983, 1.ª ed., págs. 177-190 y 210-220.

(19) Se dice en el libro «prestaciones indispensables de las que los ciudadanos no pueden ser privados sin grave daño a su subsistencia, salud, libertad o seguridad» (pág. 92).

ga. Es preciso ponderar en cada caso concreto los bienes y derechos en conflicto, la duración de la huelga, su extensión, las necesidades del momento, los posibles servicios alternativos, etc. (20).

En cuanto a la segunda cuestión, toda limitación a un derecho fundamental, ha de ser interpretada en sentido restrictivo. En el caso de la huelga y los servicios esenciales existe una colisión de dos derechos fundamentales, y por lo tanto ambos habrán de ceder, pero no puede considerarse superior el mantenimiento del servicio. La huelga ha de mantener la capacidad de presión suficiente para que las reivindicaciones de los huelguistas puedan tener éxito (21).

Se analizan en el libro los criterios de determinación de los servicios mínimos en Italia, España, Francia y Argentina, poniendo de manifiesto cómo todos combinan la autorregulación con la intervención de la autoridad gubernativa. Todos están presididos por la regla de la proporcionalidad, entre los derechos de los huelguistas y el sacrificio de los usuarios, y por el necesario control judicial del acto de determinación de los servicios mínimos.

### IX

El capítulo quinto y último del libro está dedicado a las consecuencias jurídicas de la ilicitud de las huelgas y a la responsabilidad derivada de la misma. Dicha responsabilidad puede incidir tanto en el ámbito del derecho civil, administrativo, penal o laboral. Y puede alcanzar tanto a los trabajadores, a los sindicatos, a las empresas, e incluso al propio Estado (22).

(20) Cfr., FJ. 10.º, STC de 17 de julio de 1981; FJ 2.º y 5.º de la STC de 24 de abril 1986; FJ 6.º de la STC de 25 de marzo de 1990.

(21) FJ 5.º de la STC de 24 de abril de 1986.

(22) No se contempla la posible responsabilidad del empresario que impida u obstaculice el ejercicio del derecho de huelga. Se refiere a la responsabilidad de la empresa o del Estado, pero en atención a los daños causados a los usuarios de los

En cuanto a las condiciones de la responsabilidad es preciso un daño derivado de un acto ilícito (incumplimiento de una obligación, violación de la ley o ejercicio abusivo de un derecho), el criterio de imputación (culpa, dolo o circunstancias objetivas) (23), y el nexo causal entre el hecho y el daño producido.

Tratándose de la responsabilidad de los trabajadores en ejercicio de un derecho, ésta sólo puede provenir de una huelga ilegal o abusiva (24). Por lo que se refiere a los sindicatos, contempla un caso muy controvertido: la violación de la cláusula de paz en convenio colectivo. El tema es polémico porque el incumplimiento de esta cláusula —que se pone de manifiesto cuando se declara una huelga— puede no convertir la huelga en ilegal, e incluso puede ser ajeno al propio sindicato si la huelga no es convocada por él, sino por los trabajadores (25).

Se contemplan también medidas que puede adoptar la autoridad gubernativa respecto a los sindicatos frente a determinados incumplimientos legales. Así como determinadas medidas de protección de los usuarios de los servicios esenciales haciendo referencia a una posible responsabilidad del Estado y la entidad prestataria de los servicios frente a los usuarios.

El capítulo termina con los delitos penales a los que puede dar lugar el desarrollo de una huelga, haciendo alusión a la doctrina italiana, que ha distinguido entre delitos consumados con ocasión de la huelga —la huelga es le-

gítima, no así determinadas conductas de los trabajadores— y delitos consumados a causa de la huelga —el delito es inseparable de la huelga, por ejemplo, la huelga en un hospital, poniendo en peligro la vida de una persona—.

## X

No quiero terminar este comentario sin señalar algunas cuestiones, ya apuntadas a lo largo del libro, en las cuales insiste el autor en su epílogo.

La primera de ellas es la referente a la movilidad de fronteras entre derecho privado y público que se aprecia en la huelga en los servicios esenciales. Si ya es difícil establecer estas fronteras en cualquier ámbito del derecho, especialmente lo es en lo que se refiere al terreno laboral.

Si, por un lado, la relación de trabajo pudiera enmarcarse en un contrato privado, consensual, oneroso y sinalagmático. Por otro lado, la intervención estatal en materia laboral —traducida en una serie de normas de derecho necesario— dan una innegable dimensión pública a las relaciones laborales. Normas que intentan proteger tanto al trabajador —la suspensión del contrato de trabajado por ejercicio de la huelga es un claro ejemplo—, cuanto al resto de los ciudadanos, ajenos pero afectados por la relación laboral.

La dimensión pública de la huelga no puede apreciarse, por tanto, sólo en lo que atañe al mantenimiento de los servicios esenciales, sino que su mismo reconocimiento como derecho está imbuido de ese carácter. Los fines colectivos a los que sirve de instrumento han elevado los intereses de los trabajadores a la categoría de interés público. De esta manera se ha ofrecido un recurso de autotutela a una parte de la relación de trabajo que viene a romper la situación de igualdad que se supone en todo contrato privado.

La segunda cuestión que quiero señalar es la relativa a una posible desnaturalización de la huelga al transformarse de un «remedio extremo y excepcional» a un «derecho ordinario y normal» (pág. 144).

---

servicios esenciales, no a los daños que puedan causar a los huelguistas con una conducta que contraría el ejercicio de su derecho.

(23) En el libro comentado se pone como ejemplo el riesgo o el hecho del dependiente (pág. 120).

(24) Cfr. STS de 4 de febrero de 1990, 30 de junio 1990, 3 de abril 1991.

(25) Nuestro TC dice que estas cláusulas entrañan una pura obligación, de no ejercitar el derecho de huelga, que puede incumplirse acarreado la consecuencias de su incumplimiento. Cfr., STC de 8 de abril de 1981, FJ 14.

La huelga, como hecho o como fenómeno social, nunca ha sido un remedio extremo. Ha sido siempre una medida de fuerza normalizada para los trabajadores en apoyo a sus reivindicaciones. Ha sido el derecho, que pensando en el mantenimiento de un orden social ya establecido, quien ha querido relegarlo a una medida excepcional. Y ha sido el mismo derecho quien lo ha elevado a la categoría de derecho constitucional, no similar, sino idéntico a otros derechos fundamentales.

Ahora bien, el reconocimiento del derecho tampoco es gratuito. Todo derecho implica siempre deberes correlativos y su ejercicio la imposición de límites (26). Se trata de la posibilidad de regular un fenómeno ya consolidado por la vía de los hechos y para el que la aplicación de sanciones penales y civiles no había sido eficaz (27). Aquí es donde debemos buscar el fundamento de la limitación del derecho de huelga en los servicios esenciales y no en otros derechos que puedan o no ser prioritarios al mismo.

No puede entenderse tampoco la huelga así considerada como un atentado a la paz social. Su regulación como derecho implica que sea sometida a procedimientos que están destinados a la resolución del conflicto que manifiesta su ejercicio. Tampoco puede olvidarse la importancia que han tenido las huelgas en la conquista de derechos para los trabajadores y su contribución para el progreso de las sociedades hacia modelos más justos e igualitario (28).

(26) Cfr. E. FERNÁNDEZ, *Teoría de la justicia y derechos humanos*, Ed. Debate, Madrid, 1987, págs. 79-80. Cfr. L. HIERRO, *¿Derechos humanos o necesidades humanas? Problemas de un concepto*, en «Sistema» n.º 46, 1982, pág. 60.

(27) Cfr. J. VIDA SORIA, *Comentarios a las leyes políticas*, «RDP», Constitución española, 1978, tomo III, arts. 24 a 38, Ed. «Revista de Derecho privado», Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1983, pág. 231.

(28) Derechos como el sufragio universal, prohibición de trabajo a menores, reducción de las jornadas laborales y, en general, condiciones dignas de trabajo.

XI

Como conclusión, sólo me queda reiterar el interés de la monografía. Interesante es el tema tratado e interesante es que se haga por un profesor de Derecho Administrativo.

A pesar de no compartir muchas de las cosas que se dicen en el libro, no dudo que sí estarán de acuerdo con ellas muchos de los usuarios de servicios afectados por huelgas. Este es un tema sobre el que se ha discutido ampliamente y que ha dado lugar a numerosas normas tratando de resolver el doble conflicto que se plantea en este tipo de huelgas.

Junto al conflicto exteriorizado por la huelga entre trabajadores y empresarios, se añade otro con los usuarios de los servicios que quieren seguir disfrutando de los mismos y ejerciendo sus derechos. Para ellos, ajenos al primer conflicto, sí es prioritario el ejercicio de sus derechos a unos intereses que, tal vez, entiendan como particulares de trabajadores y empresarios.

Esta es una situación que se plantea en cada huelga concreta de servicios esenciales, por muchos mecanismos que estén previstos para preservar los distintos derechos en conflicto. En este sentido, la opinión desarrollada por el Profesor CASSAGNE en su libro no es aislada y, quizá, nada despreciable en cualquier regulación de la huelga que quiera tener presente todos los intereses en conflicto.

Olga SÁNCHEZ MARTÍNEZ  
Facultad de Derecho.  
Universidad de Cantabria

CASTILLO BLANCO, Federico A.: *Acceso a la Función Pública Local (Políticas selectivas y control jurisdiccional)*, Editorial Comares, Granada, 1993, 284 págs.

En la actualidad, uno de los temas sujetos a revisión es la selección de los

funcionarios públicos ya que, desde diversos frentes, se viene cuestionando la forma en la que las Administraciones proceden a la selección y reclutamiento de sus agentes, funcionarios y trabajadores. De ahí la oportunidad del libro que ahora comentamos y en el que su autor, Profesor asociado de Derecho Administrativo, analiza la selección de los funcionarios y trabajadores locales con una visión general, que va más allá de una mera contemplación jurídica del problema para adentrarse por otros ámbitos que desbordan lo exclusivamente legal o formal.

La primera parte de la publicación, denominada «La selección del personal al servicio de las entidades locales. Situación actual y marco jurídico», contiene una serie de valoraciones sobre el tema con el fin de señalar las peculiaridades de la selección del personal público con respecto al del sector privado, de recordar la ausencia de un modelo de función pública que sirva de base para la política selectiva, de descubrir las fases históricas que se han seguido en nuestro país y de exponer los rasgos más sobresalientes del vigente marco jurídico en esta materia.

La segunda parte, titulada «Los procedimientos selectivos vigentes para la selección del personal al servicio de las entidades locales», después de referirse a los postulados constitucionales sobre el acceso a los cargos y empleos públicos, entra en el análisis detallado del procedimiento selectivo vigente en nuestra Administración Local tomando como base del estudio el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio; y con referencias continuas a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia, que sirve para una mejor interpretación y comprensión de los preceptos que se van exponiendo sobre los diferentes trámites o fases del proceso selectivo. Y, asimismo, se hacen puntualizaciones de interés en torno a ese discutible fenómeno denominado «funcionarización del personal laboral», en virtud del cual se procede a la conversión en funcionarios de aquellos trabajadores públicos que cumplan determinados requisitos o condiciones.

La tercera parte, denominada «Reclutamiento y selección de personal en las empresas públicas locales y organismos autónomos locales», está dedicada a la exposición de las formas de gestión por la Administración Pública que proceden del sector privado, dotándola de un sentido empresarial del que actualmente carece, en orden a superar la normativa actual sobre acceso a la función pública.

La cuarta parte, titulada «En torno a una propuesta de gestión de la selección de personal al servicio de las entidades locales», contiene una serie de sugerencias en torno a la selección del personal público después de que el autor acepte que, ciertamente, existe una crisis en los procesos selectivos por lo que procede montar unas estrategias globales de planificación que conduzcan a actuaciones coherentes, armónicas y razonables. «La planificación de los recursos humanos —escribe CASTILLO BLANCO— debe ser considerada como una actividad estratégica y dinámica que requiere de una permanente actualización». Y, en consecuencia, toda política selectiva en el sector público debe reunir una serie de características que hagan de ella una actuación que responda tanto a las aspiraciones de los candidatos como a los objetivos y metas de la organización.

La lectura del libro comentado invita a todos a la reflexión sobre un aspecto importante de nuestra función pública, como es el de la selección del personal al servicio de organizaciones e instituciones públicas. Diversos documentos recientes, entre los que sobresale el Informe Delphi, lo han puesto de manifiesto. Y el problema se agudiza, por razones diversas y muy complejas, en el ámbito local español. Por eso, lleva razón Enrique B. RODRÍGUEZ GARCÍA en el Prólogo cuando escribe que, para mejorar la situación no basta con modificar las leyes y las normas, sino que, también, hay que rectificar comportamientos y conductas que conducen con frecuencia al abuso, la arbitrariedad y la injusticia.

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

CONSEJO DE ESTADO: *Memoria del año 1991*, Madrid, 1992, 277 págs.

I

Como cada año, el Consejo de Estado elabora una Memoria que refleja la actividad por él desarrollada. En la Memoria de 1991, junto a la minuciosa descripción de los asuntos que han sido objeto de consulta, ante este alto órgano, entre los que cabe destacar la reforma de la Constitución en lo referido al ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros en España, en previsión de la posible entrada en vigor del Tratado de Maastrich, aparece una mención que, en principio, resulta inusual.

Así, el Consejo de Estado, ha dedicado una amplia parte de su Memoria al estudio del deporte, tema del que trataremos en las siguientes líneas.

II

A poco tiempo de la clausura de los juegos olímpicos en Barcelona, cabe reflexionar sobre el significado del deporte en nuestros días. Para ello es preciso acudir a la Memoria que el Consejo de Estado elaboró en 1991, dedicada en su mayor parte al tema del deporte.

¿Qué impulsa al Consejo de Estado a ocuparse de un tema como éste?

No es esta la primera vez que lo lleva a cabo, ya que, el 1 de junio de 1786, el Supremo Consejo de Castilla (llamado Consejo Real, y del que es sucesor el actual Consejo de Estado) encarga a la Real Academia de Historia «un informe sobre juegos, espectáculos y diversiones públicas usadas en lo antiguo en España», con la finalidad de regular la policía de los mismos. Será JOVELLANOS el encargado de realizar esta Memoria, cuya primera versión aparece en 1790, con el nombre de «Memoria para el arreglo de la policía de los espectáculos y diversiones públicas, y sobre su origen en España». Esta Memoria de JOVELLANOS supone, no sólo una primera toma de conciencia de la importancia social del deporte, sino también una utilización de conceptos y criterios que

hoy siguen siendo válidos: así, la diferencia entre deporte espectáculo y deporte practicado, la necesidad de una regulación en actividades que estaban dejadas a la voluntad de los particulares... Habrá que esperar hasta la promulgación de la «Ley 3/1980, de 31 de marzo, general de la cultura física y del deporte» para que el Consejo de Estado, al tener que dictaminar sobre los proyectos de los que fueron Reales Decretos 177/1981, de 16 de enero, sobre clubs y federaciones deportivas, 1.697/1982, de 18 de junio, sobre agrupaciones deportivas, 2.075/1982, de 9 de julio, sobre actividades y representaciones deportivas internacionales, 643/1984, de 28 de marzo, de estructuras federativas españolas y 1.006/1985, de 26 de junio, por el que se regula la relación laboral especial de los deportistas profesionales, se vuelva a ocupar del deporte.

El deporte es una realidad de nuestro siglo. Desde incluso carecer de término propio, ya que en un principio se utilizaba el vocablo inglés «sport», hasta convertirse en un fenómeno de masas, el deporte ha sufrido una gran evolución.

Unas referencias al momento inicial del movimiento deportivo pueden ser la creación del primer club de fútbol, el Recreativo de Huelva (1890) y el primer campeonato de fútbol, impulsado en nombre del rey Alfonso XIII en 1910, naciendo así la Copa del Rey, más tarde seguida por la Liga, inaugurada en 1928.

A lo largo del siglo xx, el deporte va incrementándose, tanto en el número de modalidades como el número de seguidores, convirtiéndose en uno de los más importantes fenómenos socioculturales, que ya van exigiendo la intervención de los poderes públicos por la influencia que tenía en numerosas facetas de la vida social (infraestructura, civismo, medicina...) «el deporte se convierte así en, no sólo un ejercicio físico, o un espectáculo, sino un producto de consumo, una adecuada utilización del ocio, un medio de publicidad, una fuente de salud y de empleo, un modo de vestir, un gran negocio y un instrumento de poder».

## III

Por tanto, es obvio que el deporte está presente en nuestras vidas, pero, ¿qué relación puede tener con el derecho?

El Consejo de Estado considera que deporte y derecho son inseparables, en cuanto que no hay deporte sin reglas. A esto se une el interés que puede suscitar en millones de personas un fenómeno como las Olimpiadas. Tales razones, según el Consejo de Estado, justifican un interés específico por el deporte en su Memoria de 1991.

En las próximas líneas trataremos de exponer, respetando el mismo orden seguido en la Memoria, los aspectos concretos del deporte que en ella se analizan:

Para comenzar, recuerda que es tanto el interés que ha suscitado el deporte, que incluso ha tenido un reconocimiento constitucional. La Constitución Española de 1978, en su artículo 43.3, impone a los poderes públicos el deber de fomentar el deporte.

El Consejo de Estado considera que es necesario partir de un concepto de deporte, a la hora de fijar el marco de actuación exigible a los poderes públicos; por ello, asume el recogido por el «Manifiesto de deporte» elaborado por el CIEPS (Consejo Internacional para la educación física y el deporte) en colaboración con la UNESCO, según el cual: «Es deporte, toda actividad física con carácter de juego, que adopte la forma de lucha consigo mismo o con los demás, o comporte una confrontación con los elementos naturales». Tres son las notas que se deducen de esta definición: el esfuerzo físico, el carácter lúdico y la competición. La inexistencia de alguna de estas características impide la calificación de esa actividad como deporte y, por tanto, quedará, además de excluida de la aplicación de la normativa existente sobre el deporte, exenta de la protección de los poderes públicos, en este ámbito. Todo ello sin olvidar que tal concepto ha de interpretarse conforme a la realidad social cambiante.

El deporte al que se refiere el artículo 43.3 CE, abarca tanto el deporte po-

pular, como el deporte espectáculo y el deporte de alta competición; pero el Consejo de Estado recomienda que los poderes públicos deberán ir disminuyendo su apoyo al deporte espectáculo, orientando su actuación a la promoción del deporte para todos, como exigencia lógica del Estado Social y Democrático de Derecho en el que vivimos.

## IV

Junto a lo anterior, la Memoria que comentamos, considera que del precepto constitucional citado surge otra cuestión importante a considerar, y es la de qué se entiende por fomento, es decir, cuál ha de ser la intervención de los poderes públicos en el deporte y hasta dónde debe llegar ésta. El Consejo de Estado se refiere a ello en algunos dictámenes, como el correspondiente al proyecto de Real Decreto 643/1984, de 28 de marzo, sobre estructuras federativas españolas. Para llegar a comprender la situación actual cree importante llevar a cabo un pequeño análisis histórico, el cual divide en cuatro etapas:

En primer lugar, mientras el deporte fue cosa de unas pocas personas, la Administración Pública no interfirió en él. En los años veinte, a pesar de que se produce un importante desarrollo en este tema, tampoco intervino, excepto cuando algunas de sus modalidades, y especialmente el fútbol, van convirtiéndose en un fenómeno de masas, que necesita algunas medidas de policía. Así, por ejemplo, una sección del «Reglamento de policía de espectáculos públicos», de 1935, se ocupa de los campos deportivos. Como tercera etapa, en los años cuarenta el deporte se institucionaliza, pero no se incluye en las estructuras administrativas del Estado, sino en la organización política del Movimiento, como partido único. El Decreto de 22 de febrero de 1941 crea la Delegación Nacional del Deporte para que dirija y fomente el deporte español.

Como último período y en el que hoy nos encontramos, la Constitución de 1978 únicamente habla de «fomen-

tar». El Consejo de Estado entiende por tal un sistema de cooperación entre el sector público y el sector privado para el desarrollo del deporte, pero respetando siempre dos normas: la de no politización del deporte y la del reconocimiento a la iniciativa privada, sin perjuicio de que el sector público lleve a cabo cierto control sobre ella, con motivo de intereses que afectan a todos los ciudadanos.

Tras la referencia a qué debe de entenderse por deporte y por fomento, cuando ambas palabras son utilizadas por el artículo 43.3, es importante detenerse en el valor que tiene la inclusión de este precepto en el capítulo tercero del Título primero de la Constitución, dedicado a «los principios rectores de la política económica y social». De ello se deriva la aplicación de la tutela a que se refiere el artículo 53.3, que establece el deber de los poderes públicos de informar, con estos principios, la legislación positiva, la práctica judicial y su propia actuación. No estamos ante un derecho subjetivo, ni ante un derecho fundamental, pero podrá ser alegado ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen.

## V

La Memoria del Consejo de Estado se detiene también a analizar un asunto polémico en esta materia: la delimitación de las competencias sobre la misma, entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sobre este tema, el Consejo de Estado ha tenido que dictaminar en varias ocasiones y un ejemplo de ello es el Dictamen 53.393/1989, de 11 de mayo, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de las asociaciones deportivas en el territorio de Cantabria.

En la Constitución Española de 1978 el artículo 148 se refiere a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en el tema del deporte; por el contrario, el artículo 149 nada señala, pero no debemos olvidar el deber que el artículo 43.3 impone a todos los poderes públicos de fomentar el deporte.

El Consejo de Estado, al pronunciarse acerca de ello, ha considerado que no se trata de escoger una u otra posición de forma rígida, sino que estamos, más bien, ante un supuesto de competencias concurrentes. Ello responde a la exigencia del artículo 1.1 de la Constitución que al calificar a España como un Estado Social y democrático de derecho, indirectamente, y en este supuesto en concreto, exige una política deportiva dinámica y al alcance de todos los ciudadanos, lo que únicamente podrá lograrse a través de la cooperación entre las distintas Administraciones públicas. El Estado y las Comunidades Autónomas podrán articular esta colaboración mediante convenios entre el Consejo Superior de Deportes y las Conserjerías de educación o cultura de las Comunidades Autónomas.

Pero no hemos de olvidarnos de la importancia que también tienen las competencias municipales, que la Memoria califica como el marco más adecuado para el fomento del deporte, por su cercanía a los ciudadanos. Asimismo, indica que las Comunidades Autónomas nunca deberán vaciar de contenido su función y recuerda que los municipios no necesitarán el intermedio de aquella para cumplir su función de cooperación con el Estado, pues ellos mismos podrán establecer convenios con el Consejo Superior de Deportes.

También, en relación con lo anterior, la Memoria del Consejo de Estado se ocupa del tema financiero, y muy especialmente de las subvenciones, señalando que éstas «se territorializan», de forma que, cuando se trate de una competencia de la Comunidad Autónoma, se le transferirá directamente a ésta sin necesidad de convenios previos con el Estado. Ahora bien, cuando este último goce de algún título competencial, deberá acudir a las técnicas de cooperación.

## VI

El Consejo de Estado ha tenido también que informar sobre varios proyectos de Reales Decretos referentes a la estructura jurídica del deporte y así

## BIBLIOGRAFÍA

sucede en el Dictamen 1.295/1991, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de Real Decreto acerca de las federaciones deportivas españolas y de las Sociedades Anónimas deportivas. Se puede citar también el Dictamen 42.963/1980, de 30 de octubre, sobre el proyecto de Real Decreto 177/1981, de 18 de enero, en materia de clubs y federaciones deportivas.

En la Memoria al analizar esta cuestión también se realiza, como vimos anteriormente, un pequeño análisis histórico, al que es importante aludir: hasta principios de la década de los cuarenta, al ser el deporte cosa de unos pocos, resultó suficiente la figura de la asociación civil, en la que se agrupaban varios deportistas, integrándose, los que pertenecían a una misma modalidad deportiva, en la llamada «federación». A su vez, algunas de éstas, constituían el Comité Olímpico Nacional. No existía ningún tipo de intervención administrativa.

A partir de los años cuarenta comienza el intervencionismo estatal, aunque no a través de la Administración Pública, sino de estructuras políticas, creándose la Delegación Nacional de Deportes, como ya señalamos, bajo cuya dependencia y control quedaron las asociaciones deportivas.

El modelo actual se base en el principio de colaboración entre el sector público y el sector privado, produciéndose la intervención de la Administración Pública, pero al margen de cualquier ideología política. El grado de intervención podrá ser mayor o menor, pero ya no se podrá prescindir de ella.

Actualmente, y de acuerdo con este modelo y la Ley del Deporte de 1990, la estructura jurídica del deporte se compone de tres escalones:

1. Las asociaciones deportivas de base, que son entidades de carácter privado.

2. Las federaciones nacionales, siendo discutido si éstas tienen naturaleza asociativa o no. En la Memoria se dispone que es una entidad privada con personalidad jurídica propia, que actúa en el territorio de Estado con competencias propias, pero que también, además de ellas, desempeña, en delega-

ción, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como colaboradoras de la Administración Pública.

3. El Consejo Superior de Deportes es el máximo órgano rector del deporte en España. Se trata de una entidad de derecho público creada por Real Decreto, de 27 de agosto de 1977, como organismo autónomo, adscrito inicialmente al Ministerio de Cultura, y hoy al Ministerio de Educación y Ciencia, que desempeña todas las competencias del Estado relativas al deporte.

## VII

Cuando hoy hablamos de deporte, en la mayoría de las ocasiones, nos referimos al deporte profesional. Y no sólo porque sea el más conocido, sino porque es el que más expectación suscita.

Esta realidad no pasa desapercibida al Consejo de Estado en su informe sobre el deporte, dedicándole algunas consideraciones, tanto en su vertiente de deporte de alto nivel como al referirse al deporte espectáculo.

Los deportistas profesionales necesitan una dedicación exclusiva, por lo que su actividad deportiva se convierte en un medio de ganarse la vida. Y esto, que es evidente en el caso del llamado deporte espectáculo, también lo es para el deporte de élite. La exigencia, recogida en la Carta Olímpica, de permitir la participación en los Juegos sólo a «aficionados» se mantiene en la actualidad, sólo formalmente, adoptándose figuras como la del «deporte funcionario» (régimenes comunistas) o la del «deporte compensado» (con patrocinio de grandes marcas publicitarias).

Veamos algunas notas sobre el deporte espectáculo, recogidas en el informe del Consejo de Estado.

Según el estudio recogido en esta Memoria, los deportes profesionales por excelencia en nuestro país son, por este orden, fútbol, baloncesto y boxeo, caracterizándose por lo siguiente: frente a un número reducido de jugadores, existe una gran masa de espectadores, cuyo comportamiento en ocasiones va a generar ciertos problemas de orden



público. Al mismo tiempo, para la práctica de dichos deportes, son necesarias importantes instalaciones, que requieren para su sostenimiento cuantiosas sumas de dinero que son obtenidas, en su mayor parte, de la publicidad y de los derechos de transmisión en exclusiva de los encuentros deportivos.

Más parece que nos encontramos ante una gran empresa que ante una simple asociación privada.

Sin embargo, la gestión de esta empresa no parecía tarea fácil, a la vista de la situación ruinososa por la que atravesaban la mayoría de los clubs de fútbol español.

La regulación prevista en la Ley de la cultura Física y el Deporte, de 1980, fijaba un modelo asociativo que resultaba insuficiente, sobre todo al imponer un tratamiento igualitario para todos los clubs, sin apreciar las diferencias entre un club de aficionados y un club de primera división.

La situación acuciante de los clubs animó a la celebración de un Acuerdo en 1985, entre la Liga Profesional de fútbol y el Consejo Superior de Deportes con una serie de objetivos, que no llegaron a cumplirse, encaminados a mejorar su situación financiera.

Sin embargo, será la Ley del Deporte de 1990, la que trate de solucionar, de una vez por todas, el problema, acudiendo a la transformación de las asociaciones deportivas en sociedades anónimas.

Glosando el contenido de la Ley, destaca:

— la imposición de la forma mercantil, de sociedad anónima, para aquellos clubs o equipos, en competiciones oficiales de ámbito estatal y carácter profesional;

— la posibilidad de ejercitar una acción contra los administradores, por los socios, la Liga o por la Federación;

— el establecimiento de un sistema de control de los presupuestos.

La materia de sociedades anónimas ha sido tratada con un mayor detenimiento por el Consejo de Estado, tal y como recoge en su Memoria. Habiendo consultado, en relación con una disposición reglamentaria que trataba de fijar el procedimiento de transforma-

ción de los clubs y el cauce por el que habían de discurrir las nuevas sociedades anónimas, el Consejo de Estado recomendó que el reglamento se limitara a regular los aspectos de la Ley del Deporte, en los que se hiciera una referencia expresa al reglamento.

Analicemos ahora el deporte profesional desde otra óptica, desde el punto de vista de la relación laboral a que están sujetos los deportistas profesionales.

Excluidos del ámbito de la aplicación del Estatuto de los Trabajadores, se regulan por un Real Decreto, cuyo proyecto fue remitido en consulta ante el Consejo de Estado.

Entre los innumerables problemas que suscita la relación laboral de los deportistas profesionales, el informe del Consejo de Estado otorga especial atención a los siguientes, a los que nos referimos de modo somero.

En primer lugar, era necesario apuntar una definición: el Consejo de Estado, tras analizar el proyecto de Real Decreto remitido, confirma la propuesta de no exigir la licencia federativa, y propone que el carácter profesional viniera determinado por la regularidad, pero no ligada a la práctica del deporte, sino a la relación de servicios (recogiendo así el supuesto de los jugadores en reserva).

De tal modo, se sugirió la siguiente definición, que fue aceptada por el Real Decreto 1.006/1985, de 26 de junio:

«Son deportistas profesionales quienes, en virtud de una relación establecida con carácter regular, se dediquen voluntariamente a la práctica del deporte por su cuenta, y dentro del ámbito de organización y dirección de un club o entidad deportiva a cambio de una retribución.»

La definición propuesta excluye a los deportistas de alto nivel que, en principio, no reciben una retribución por la práctica del deporte.

Quizá, el tema de la retribución merezca una consideración aparte, en la medida en que otra importante fuente de ingresos de los deportistas profesionales es la publicidad.

Si el deporte profesional está íntimamente ligado con el espectáculo de

masa, es lógico que la celebración de encuentros de determinada índole sean utilizados como medio publicitario. La utilización de las instalaciones del club con la colocación de anuncios fijos o móviles no supone ningún problema para los deportistas. Sin embargo, distinto es cuando, queriendo aprovechar el buen momento de un deportista, se utiliza su imagen como vía publicitaria.

Tal procedimiento afecta a un derecho fundamental de toda persona, como es el derecho a la propia imagen, que puede verse lesionado por los intereses contrapuestos del empresario o de un tercero.

Siguiendo los dictados del Consejo de Estado, se reconoce el derecho del deportista a explotar su propia imagen, participando en los beneficios que el club, empresa o entidad obtenga en esta explotación, de acuerdo a lo fijado en el convenio colectivo o en el contrato individual. Tal propuesta no fue acogida por el Real Decreto citado, con lo que cabe esperarse problemas de interpretación y numerosos conflictos.

Una práctica también usual entre los clubs o entidades deportivas es la cesión temporal de los deportistas.

La cesión temporal consiste «en el traspaso de sus servicios profesionales a otro club o entidad deportiva, que se subroga en los derechos y obligaciones del cedente, mientras dure la cesión, pero sin que por ello se rompa el vínculo contractual originario».

Tal práctica, prohibida para el régimen general según establece el Estatuto de los Trabajadores, es autorizado por el Consejo de Estado, justificándola en el ámbito deportivo, de la siguiente manera:

Con la cesión temporal se beneficia tanto el club cedente, que se libera de las retribuciones de un jugador que no rinde lo suficiente en el campo, como al jugador, que prefiere cambiar de club antes que pasar toda la temporada en el «banquillo».

A pesar de la corrección del sistema, es necesario fijar un límite, contar con el consentimiento del jugador. Si la petición procede de él, el club no podrá negarse, siempre y cuando concurren

una serie de circunstancias objetivas fijadas.

El informe del Consejo de Estado apunta a que la circunstancia objetiva que se ha fijado, «la no utilización de sus servicios, en las competiciones ante el público, a lo largo de una temporada» presenta alguna deficiencia, ya que es fácilmente manipulable por los clubs.

A la hora de la extinción de la relación laboral de los deportistas profesionales, tradicionalmente se hablaba de un «derecho de retención» a favor de la entidad deportiva.

Cuando la extinción del contrato se producía por la voluntad del deportista o por la llegada del término, el club podía exigirle una compensación económica por lo invertido en su formación.

El Consejo de Estado propuso reducir el ámbito de exigencia del derecho de retención, a la extinción del contrato por voluntad del deportista, dejando al margen el supuesto de la expiración del plazo convenido (aquí cabrá solicitar una compensación al nuevo club, en el que el deportista va a ofrecer sus servicios). En cuanto a la cuantía, salvo pacto expreso, será fijada por la jurisdicción laboral.

A partir de 1993, se reconoce la libre circulación de bienes, servicios y personas entre los países miembros de la Comunidad Europea. Esta libertad de circulación y de establecimiento, en cualquier país de la Comunidad Europea, implica una no discriminación por razón de la nacionalidad. Pero, ¿ocurre igual con los deportistas profesionales?

En el informe del Consejo de Estado se recoge la línea adoptada por el Parlamento Europeo que, en abril de 1989, condenó el sistema de pago de sumas en concepto de traspaso de los jugadores. Según este órgano comunitario, tal práctica es equiparable al comercio de esclavos y supone un atentado contra la libertad contractual y la libertad de circulación, consagrada en los Tratados.

Otra práctica, en el mismo sentido, es la restricción del número de jugadores extranjeros profesionales autorizados a jugar en cada equipo. Restricción lógica en el caso de las selecciones nacionales, porque los intereses son dis-

tintos, pero incomprensible, a juicio del Consejo de Estado, en los demás casos, ya que no supondría ni peligro para «la cantera», ni para la identidad del equipo. Por lo que recomienda a la UEFA, un cambio de actitud al respecto.

### VIII

Si el deporte espectáculo suscita gran expectación y genera importantes conflictos de los más diversos intereses, no se puede decir menos del deporte de élite o de alta competición.

El prestigio de un país, la política exterior e incluso los intereses financieros se ponen en juego en las competiciones de élite. La politización del deporte ha venido siendo una constante en las últimas décadas. Recuérdese como la Olimpiada de Berlín de 1939 se convirtió en un escaparate mundial del poder nazi, o como las relaciones, siempre tensas entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética, durante la guerra fría, generaron continuos boicots en las Olimpiadas de Moscú de 1980 y de los Ángeles de 1984. Incluso países que recibían sanciones de Naciones Unidas (Sudáfrica), veían vedada su participación en los Juegos y así, podríamos poner numerosos ejemplos (pág. e., el asesinato de deportistas judíos por la organización terrorista *Septiembre Negro*, en el curso de unas Olimpiadas en Alemania).

Tal práctica ha sido objeto de repulsa generalizada y así se ha recogido por la Carta Europea del Deporte para Todos (art. V). El problema está en fijar los límites entre la intervención administrativa y la instrumentalización política. A ello contribuye la necesidad de una intervención intensa del Estado para potenciar este tipo de deporte. El deportista de élite es una persona que necesita de una dedicación plena y un entrenamiento constante, ya que no sólo se le exige ganar, sino ser el mejor, batir todas las marcas. Esta dedicación plena tiene que hacerse compatible con otras necesidades como los estudios, el trabajo o el cumplimiento del servicio militar... y es ahí donde se hace necesaria la participación del Estado. El Esta-

do debe velar por la formación y preparación de sus deportistas de alto nivel, en la medida en que en las competiciones también se juega el prestigio nacional.

En esta línea, la actual Ley del Deporte de 1990, establece una serie de medidas para potenciar a los deportistas de alto nivel; en su mayor parte tratan de facilitar los problemas relacionados con el trabajo, los estudios... Pero el principal problema sigue siendo el económico, ya que a pesar de ser profesionales, no pueden ser retribuidos por su trabajo, ya que esto les impediría participar en los Juegos Olímpicos (regla 26 de la Carta Olímpica). Se considera, sin embargo, que la fórmula más adecuada para respetar, al menos formalmente, la exigencia olímpica es la fórmula *del deportista compensado*, aunque sobre esta materia no ha sido consultado el Consejo de Estado.

A los deportistas de alto nivel, se les exige un objetivo, la superación. Cada vez las marcas se hacen más difíciles de batir, debido a la fuerte competencia de los atletas, pero han de conseguirlo. Este afán, lleno de esfuerzo y de sacrificio, conduce, en ocasiones, a que algunos deportistas acudan a métodos artificiales para mejorar su rendimiento.

### IX

El «dopaje» o «doping», como se le conoce usualmente, «consiste en la utilización de sustancias destinadas a aumentar artificialmente el rendimiento del deportista con grave riesgo para la integridad física o psíquica de la persona». Tal práctica está prohibida por las Autoridades deportivas, no sólo porque perjudique la salud, sino y, sobre todo, porque altera el resultado limpio de la competición y es contrario a la ética deportiva.

Sobre este tema se han adoptado diversas medidas, tanto a nivel europeo como nacional. Y así, destaca el Convenio n.º 135, acordado por el Consejo de Europa, sobre la adopción de medidas contra la utilización de esteroides y anabolizantes.

## BIBLIOGRAFÍA

En España, la Ley del Deporte de 1990, atribuye al Consejo Superior de Deporte la determinación de los fármacos prohibidos conforme a los Convenios Internacionales suscritos por España, y además prevé la creación de la Comisión Antidopaje, sobre cuya formación fue consultado el Consejo de Estado (29 de noviembre de 1991) y en el que fue objeto de controversia el número de representantes de cada Comunidad Autónoma en dicho órgano.

### X

Cuando nos preguntábamos el porqué de la relación entre deporte y derecho, hablábamos de la concepción del deporte como algo reglado, algo sujeto a normas, reglas que deben ser cumplidas, pero, ¿qué ocurre si no lo son? ¿a quién corresponde su corrección o sanción?

La anterior Ley del Deporte de 1980, preveía un sistema de disciplina jerarquizado, de tal manera que las asociaciones ejercían la facultad disciplinaria sobre sus jugadores, afiliados y técnicos, acudiendo, en un segundo escalón, a la Federación correspondiente y, por último, ante el Consejo Superior de Deporte. Sin embargo, la complejidad de los problemas era tal que se hizo necesario un cambio de sistema. En primer lugar, mediante el Reglamento de Disciplina Deportiva (RD 642/1984, de 28 de marzo), que simplificó procedimientos y aumentó las garantías de los afectados. Y en segundo lugar, por la nueva Ley del Deporte de 1990.

La nueva Ley del Deporte, incorpora importantes novedades sobre la tipificación de las faltas y las sanciones, que necesitarán un ulterior desarrollo reglamentario.

Cabe recordar cuáles han sido las recomendaciones del Consejo de Estado en esta materia, al establecer las diferencias entre las infracciones de reglas de juego y de conducta deportiva, al exigir que las sanciones en esta materia se adapten a los principios del Derecho sancionador, aunque sin olvidar las peculiaridades del régimen deportivo que permiten algunas excepcio-

nes (pág. e., imposición inmediata de la sanción en el lugar del cumplimiento de la infracción).

En cuanto a las posibles reclamaciones en esta materia, caben tres vías: — Una vía administrativa, acudiendo al Comité Español de Disciplina Deportiva, cuyas decisiones agotan la vía administrativa.

— Una vía extrajudicial, introducida por la Ley del Deporte de 1990, que permite la resolución de los problemas por la conciliación o el arbitraje, de modo más rápido y sencillo.

Sólo podrá acudirse a este sistema cuando expresamente lo prevea la Ley del Deporte, y en cuanto al procedimiento, puede seguir o la Ley de Arbitraje, o un sistema fijado por las partes con respecto a los principios de contradicción, igualdad y audiencia de las partes.

— Una vía judicial. Aunque la jurisprudencia es indecisa a la hora de determinar el orden jurisdiccional competente.

### XI

Una de las principales preocupaciones en materia de disciplina es la violencia. Violencia en el deporte, que de un tiempo a esta parte, desgraciadamente, se ha venido generalizando, sobre todo en los partidos de fútbol internacionales. En la memoria de todos está la tragedia del estadio de Bruselas (29 de mayo de 1985) en el que la violencia desencadenó una estampida de espectadores, que murieron atrapados entre las vallas (defectuosamente construidas) del estadio. Como reacción a este terrible suceso, se elaboró un Convenio Europeo sobre la violencia e irrupciones de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y especialmente partidos de fútbol, en Estrasburgo en 1985. En virtud de este Acuerdo, los Estados firmantes se comprometieron a adoptar medidas, tanto de mejora de la construcción y la seguridad en los estadios de fútbol, como de control de los espectadores y la persecución de los responsables de los actos vandálicos...

En esta línea cabe citar un informe

provisional del Parlamento Europeo, donde se analizan las causas de la violencia, sus manifestaciones y se propone una coordinación de las políticas comunitarias para lograr su represión.

Así, en España se creó, en el Senado, una Comisión de investigación de la violencia en los espectáculos públicos que elaboró un dictamen, aprobado por el Pleno y que influyó en la Ley del Deporte de 1990, al proponer la creación de una Comisión Nacional contra la violencia en los espectáculos (que contó con el informe favorable del Consejo de Estado).

El Consejo de Estado ha querido insistir en la gravedad que tal fenómeno tiene, y ha venido a reconocer la correcta tarea del Gobierno, adhiriéndose a Convenios internacionales y adoptando las medidas oportunas, aunque las causas de la violencia prevalezcan sobre las medidas adoptadas.

## XII

Atrás quedaron los Juegos Olímpicos de Barcelona, celebrados durante el verano de 1992, pero merece la pena hacer una breve referencia, tras los óptimos resultados obtenidos, al duro trabajo de la organización y preparación, temas que llegaron en varias ocasiones ante este supremo órgano consultivo.

El Movimiento Olímpico, que si nació como un asunto de índole privado (el Barón Pierre DE COUBERTAIN, lo crea a finales del siglo XIX, celebrándose la primera Olimpiada en Atenas en 1889), hoy ha adquirido otra dimensión. Los Juegos Olímpicos con sus rituales, sus himnos y sus banderas implican de modo evidente, no sólo a los deportistas, sino también a los Estados. De ahí que la designación de la sede y la organización de los Juegos sea un asunto que despierte el interés general.

Un ya lejano 17 de octubre de 1986, en Lausanne, Barcelona fue designada como sede de la celebración de los Juegos Olímpicos de Verano en su XXV edición. A partir de ese momento, dio comienzo a una gran tarea de organización. Se crea el Comité de Organización de los Juegos Olímpicos de Vera-

no de Barcelona 92 (COOB 92), compuesto por el Ayuntamiento de Barcelona, el Comité Olímpico español, el Gobierno español y la Generalitat de Cataluña, siendo su presidente el Alcalde de Barcelona.

La celebración de un evento tan importante exigía grandes obras de infraestructura, para lo cual se constituyó una sociedad anónima (Barcelona Holding Olímpico, S.A.) con participación del Estado y del Ayuntamiento de Barcelona (en un 51 y 49 por 100, respectivamente).

El Consejo de Estado fue consultado sobre una concesión de un crédito extraordinario (3.044 millones de pesetas) referido a la aportación estatal a HOLSA. Concurriendo la circunstancia de que el Presupuesto de 1989 estaba siendo prorrogado (en virtud del art. 134.4 de la Constitución española), ya que estaba en discusión el Presupuesto para 1990 ante las Cámaras, el Consejo de Estado consideró que la concesión de un crédito extraordinario debía justificarse con motivos rigurosos.

El hecho de que el gasto fuera inaplazable y, sobre todo, la existencia de un compromiso internacional en el que no sólo estaban implicados los intereses de una ciudad, sino los de todo el Estado, aconsejaban, como así lo recoge el informe del Consejo, la concesión del crédito.

En el citado informe se enumeraban los procedimientos de financiación de los Juegos y se concluía, quizá de un modo optimista, que «no serán deficitarios, no suponiendo una carga para el contribuyente», sin embargo, hoy por hoy, a casi seis meses de la celebración de los Juegos, no parece que tales previsiones hayan sido afortunadas, ya que incluso se ha suscitado cierta polémica a la hora de la aprobación de los Presupuestos para 1993, sobre quién iba a asumir el déficit, si el Estado, la Generalitat o el Ayuntamiento de Barcelona.

Pero al margen de lo económico, nadie parece dudar del éxito español, tanto en la organización como en la celebración de los Juegos. Si a ello unimos el éxito en lo deportivo (21 medallas, 17 de ellas de oro) debemos reconocer que la tarea desempeñada, tanto

## BIBLIOGRAFÍA

por los deportistas profesionales como por las autoridades deportivas (Comité Olímpico español, Federaciones, COOB 92) o incluso por las empresas españolas que han subvencionado o promovido determinadas modalidades deportivas, ha sido encomiable.

Tal éxito tendrá que servir para incitar, no sólo a continuar en esta línea, sino incluso a mejorarle, tanto por parte de los deportistas como por parte del Estado (creación de escuelas de alto rendimiento subvenciones, nuevas instalaciones...) en su apoyo no sólo del deporte de élite, sino también, y de modo destacado, del deporte popular, en la medida en que permita el acceso de todos al deporte.

Cristina FERNÁNDEZ-MIRANDA  
FERNÁNDEZ-MIRANDA  
María José MORALES GARCÍA

COSTA, Jean-Paul: *Le Conseil d'Etat dans la société contemporaine*, Ed. Económica, París, 1993.

### I

El Consejo de Estado francés es, sin duda, una institución conocida por la doctrina jurídica española. Conocida y admirada. Pero el libro del Consejero de Estado Jean-Paul COSTA, un espléndido libro, nos permite tener un conocimiento mucho más profundo y actualizado de la realidad de esta institución. Con la claridad expositiva y sistemática que caracteriza a la mejor doctrina francesa, el autor nos describe el conjunto de funciones que desempeña el Consejo de Estado, su composición y las relaciones del mismo con otras instituciones del sistema constitucional francés.

La lectura del libro nos acerca así a una institución que continúa ejerciendo en el sistema jurídico francés unas tareas de extraordinaria relevancia, y que ha sabido adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad actual sin

perder las notas peculiares que, en su día, hicieron de la misma un modelo a imitar en muchos países. El difícil equilibrio entre prudencia y reforma se ha logrado.

El lector español encontrará, pues, en el libro que comentamos una inteligente exposición de las diversas tareas que hoy desempeña el Consejo de Estado. Pero además, al haber sido escrito el libro por una persona que conoce las interioridades de la institución, se nos da una visión viva de la misma, poniendo de manifiesto, entre otros temas, los problemas que inciden en la selección del personal, su posible politización por el ejercicio de funciones internas y externas, la relación del Consejo con otras instituciones o la creciente huida de Consejeros hacia actividades privadas más lucrativas (el *pantouflage*). Todas estas reflexiones se acompañan de datos objetivos y de unas prudentes observaciones personales que nos parecen de extraordinario interés.

### II

Muchos son los temas que sugiere la lectura del libro de Jean-Paul COSTA. Destacaremos tan sólo algunos de ellos aprovechando la ocasión para realizar breves acotaciones sobre su relevancia en relación con los conflictos que tenemos planteados en nuestro país.

La faceta más conocida del Consejo de Estado francés por la doctrina española es su actuación como órgano jurisdiccional dentro del sistema dualista francés. Pues bien, en este punto la lectura del libro nos permite afirmar que los problemas de la justicia administrativa en Francia y España son muy similares, y que en ambos países se asiste a una crisis de crecimiento y a una crisis de identidad en relación a la función de los Tribunales Contencioso-Administrativos.

El aumento creciente de litigiosidad frente a la actuación administrativa provoca una primera crisis por el retraso en la administración de justicia. El Consejo de Estado se ve desbordado, y la reforma de 1987 trata de dar solución al problema a través de la creación de

las *Cours Administratives d'Appel*. El Consejo de Estado pasa, de este modo, a ser un órgano judicial que conoce mayoritariamente de recursos de casación y sólo excepcionalmente es juez de primera instancia o de apelación. El objetivo último de la norma, que el *Conseil d'Etat* actúe como órgano de casación y unificación de doctrina, pudiendo fallar en plazos razonables sin merma de la necesaria calidad de sus decisiones, se trata de garantizar a través de la creación de una Comisión de Admisión que sirva de filtro ante los recursos de casación.

Lo expuesto coincide de manera general con la situación de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo español y con la reforma acometida en nuestro país mediante la Ley 10/1992. El Tribunal Supremo se convierte en Tribunal de casación y se establecen los asuntos que deben resolverse en última instancia y sin posibilidad de recurso de casación ante los Tribunales Superiores de Justicia. De este modo se pretende aligerar el *stock* de recursos acumulados en el Tribunal Supremo que imponían una pérdida en la calidad de las Sentencias, una pérdida en la función de unificación de doctrina, y un retraso superior a los tres años en la administración de justicia, lo que vulnera el derecho a una tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 24 de nuestra Constitución.

Esta reforma orgánica, como nos recuerda COSTA, tiene, en lo que afecta a los niveles orgánicos inferiores, un condicionante de primer orden para su éxito. La selección y formación de los Magistrados. Reflexión también de gran interés en nuestro país ante la futura creación de los Juzgados de lo contencioso-administrativo, cuya razón de ser sólo podrá ser compartida si se lleva a cabo, de modo paralelo, el esfuerzo necesario para la selección y formación del personal capacitado que debe ocupar estos nuevos órganos jurisdiccionales unipersonales.

La crisis de crecimiento se acompaña con una crisis de identidad, especialmente sensible en nuestro país en estos momentos. Por ello quiero formular ciertas consideraciones a partir

de la lectura del libro que comentamos. COSTA pone de manifiesto cómo el *Conseil d'Etat* ha protegido al ciudadano tanto como podía protegerlo el poder judicial, afirmando al respecto que «*le Conseil d'Etat s'est forgé une image et une attitude de juge impartial, connaissant bien, certes, l'administration de l'interieur— grâce aux origines de certains de ses membres et aux passages d'autres, à divers étapes de leur carrière, dans l'administration*».

Esta reflexión nos parece de singular interés para el debate que se ha suscitado en nuestro país en torno a la posición constitucional del poder judicial y de la Administración. Cuando se discute entre nosotros sobre el alcance de la jurisdicción contencioso-administrativa en su función de control del poder administrativo o, más concretamente, cuando se discute sobre los límites del poder de revisión y sustitución de las decisiones discrecionales administrativas por el poder judicial, no debería perderse de vista, si se cita el ejemplo francés, lo que acaba de exponerse. Es decir, cuando nos planteamos el alcance de la jurisdicción contencioso-administrativa debería tenerse presente que la composición de los órganos revisores y su modo adicional de enfrentarse a los actos administrativos son cuestiones muy significativas. No es lo mismo el poder revisor en manos del *Conseil d'Etat* que en manos de los magistrados de lo contencioso-administrativo. Y al hacer esta afirmación no quiere hacerse ningún juicio de valor sobre un sistema u otro o establecer comparaciones. Simplemente queremos destacar la diferencia.

En este mismo sentido es importante la doble pertenencia simultánea de los miembros del Consejo de Estado, desde 1963, a la sección de lo contencioso y a la sección consultiva, doble pertenencia que COSTA califica de sabia y bien aceptada por los Consejeros. Por ello, citamos de nuevo textualmente, se afirma en el libro que «*c'est parce qu'il connaît les textes les plus importants, la façon dont ils ont été élaborés, et à laquelle il a concurre, l'esprit dans lequel ils ont été pris, que le Conseil peut juger ensuite l'application qui en est faite par*

*l'administration; c'est parce qu'il est, comme juge, familier des problèmes de légalité des actes administratifs et des problèmes de responsabilité qui en résultent que le Conseil, comme donneur d'avis, peut mettre en garde le gouvernement contre les risques que les projets lui paraissent recéler*». El control de la actuación administrativa aplicando las normas es posible en la medida que se conoce el espíritu de éstas, la razón de ser del Derecho administrativo. Y por ello la doctrina del *Conseil d'Etat* se integra posteriormente sin dificultad en la configuración de este mismo ordenamiento administrativo.

Dentro de esta misma línea de consideraciones, la lectura del libro del Consejero COSTA nos lleva también a insistir sobre la importancia de mantener en un orden jurisdiccional especializado la revisión de la actuación administrativa. El conocimiento que sobre la realidad de la Administración posee una jurisdicción especializada permite un enjuiciamiento más equilibrado de las decisiones de aquélla. La huida al Derecho privado no es ciertamente huida del Derecho, pero puede serlo del control por el orden contencioso-administrativo. Por lo tanto, la singular composición del *Conseil d'Etat* y las reflexiones que al respecto se contienen en el libro hacen más patente la necesidad de, cuanto menos, mantener en una jurisdicción especializada el control de la Administración. En la medida en que vinculamos el acierto en el enjuiciamiento de la Administración, no sólo al dominio de la técnica jurídica, sino también al conocimiento de la realidad de la entidad autora de los actos impugnados, ya actué ésta en régimen de derecho administrativo o de derecho privado, se refuerza la convicción en la defensa de un sistema como el propio del Consejo de Estado francés o, cuanto menos, a existencia de una jurisdicción especializada en razón del sujeto autor del acto.

## III

Menos conocidas entre nosotros son las funciones del *Conseil d'Etat* como

órgano consultivo y las encomendadas desde 1963 a la Sección de Informe y Estudios.

COSTA tiene especial interés en destacar la relevancia de unas y otras. Así, por ejemplo, se dedica una notable atención al papel que ha jugado la sección de Informe y Estudios, particularmente a través de estos últimos. Los estudios elaborados desde 1969 (63) han dado lugar a numerosas reformas normativas, lo que pone de manifiesto que el *Conseil d'Etat* ha influido también a través del ejercicio de esta función en la producción legislativa y reglamentaria.

Pero de singular importancia nos parece la competencia asignada desde 1963 a esta Sección de Informe y Estudios en relación al problema de la inejecución de las sentencias de condena por parte de la Administración. El beneficiado por una sentencia condenatoria frente a la Administración puede dirigirse a la Sección del *Conseil d'Etat*, la cual actuará en relación a la Administración condenada para lograr que ejecute la sentencia. Con este fin, se nos dice en el libro, se utilizará la persuasión y luego la amenaza. Amenaza consistente en publicar el incumplimiento en el informe público anual.

Los datos que se acompañan a esta exposición son elocuentes. Entre 1977 y 1978 se recibieron unas 200 solicitudes de intervención de la Sección del Conseil. En 1988, cerca de 1.000. La descentralización, se nos dice también, ha incrementado la actuación del *Conseil*, pues las Administraciones locales son las más reticentes a cumplir las sentencias de condena. Sin dejar de valorar positivamente la experiencia, y teniendo en cuenta además la reforma de 1980, que permite condenar a una astreinte en casos de inejecución, Jean-Paul COSTA termina por hacer una llamada a la necesidad de mecanismos más rigurosos para garantizar que la Administración no burle la eficacia de las decisiones judiciales condenatorias.

## IV

Si las funciones consultiva y de Informe y Estudios eran poco conocidas,



aún menos datos posee el jurista español sobre la composición del *Conseil d'Etat*. Por ello es de especial interés la segunda parte del libro, en la medida que nos permite una aproximación crítica a la realidad interna. Las formas de selección de los miembros del *Conseil*, su crecimiento limitado, las relaciones personales entre ellos, las funciones internas y externas, su nivel de politización y su estatuto jurídico, son cuestiones que se abordan en esta segunda parte del libro que comentamos. Junto a ello se incluyen unos datos sociológicos que también ayudan a comprender el funcionamiento de la institución.

Especial interés parece tener COSTA en desmentir la acusación de politización de los miembros del *Conseil* que provienen del turno exterior, crítica que, se nos dice, reaparece periódicamente y con especial fuerza desde 1970. Frente a tal acusación se destacan las ventajas que posee la incorporación de miembros ajenos frente a un corporativismo cerrado, y cómo el prestigio de la institución termina por imponerse sobre las conductas personales. Aunque, se reconoce, como en el caso de las vocaciones religiosas en ocasiones hay fracasos.

Dentro de este apartado de datos personales y sociológicos, el autor del libro muestra igualmente su preocupación por el fenómeno que en Francia se conoce como *pantouflage*. Se trata de la huida de funcionarios desde la Administración al sector privado, generalmente funcionarios que ocupan los niveles más elevados, atraídos por las ventajas tradicionalmente reconocidas a este sector. Si éste es un fenómeno también normal en nuestro país (piénsese, por ejemplo, en el caso de los Abogados del Estado), ¿es posible imaginarlo en relación al *Conseil d'Etat*?, ¿puede alguien renunciar a formar parte de tan prestigioso Cuerpo?

Esta sorpresa es la que lleva al autor a reflexionar sobre las causas de esta conducta. Reflexión en la que de nuevo Jean-Paul COSTA hace gala de una extraordinaria agudeza y de unos juicios que compartimos plenamente.

Para COSTA, junto a razones como las bajas remuneraciones en relación al

sector privado, el exceso de trabajo y las condiciones del mismo, o el ejemplo de lo que ocurre en otros altos Cuerpos del Estado, hay una razón añadida muy significativa: las modas. Se refiere así a la moda por el *management* y el sector empresarial que sacudió a los alumnos de la ENA. Moda que no critica, aunque sí critica en cambio la desafección por el Derecho y un cierto desprecio por el Estado como forma de organización de la vida social. Junto a ello destaca cómo el rápido fluir de las corrientes asentadas en modas permite descubrir ya una recuperación del Derecho, recuperación fundada en el mismo proceso de construcción de Europa, que exige al mismo tiempo Estados fuertes, competentes, bien gestionados y sólidamente organizados.

## V

El capítulo del libro dedicado a la relación del *Conseil d'Etat* con otros órganos de relevancia constitucional aborda el conflictivo tema de la relación entre *Conseil d'Etat* y *Conseil Constitutionnel*. Relación que se nos define como de complementariedad y de rivalidad.

Complementariedad al agotar entre ambas instituciones las funciones de control jurídico de todos los poderes públicos. Esta complementariedad da lugar a mutuas influencias, y de modo singular se destaca cómo el *Conseil d'Etat* recoge la cada vez más abundante doctrina del *Conseil Constitutionnel*. Pero COSTA nos pone de manifiesto cómo también ciertas técnicas utilizadas por el órgano de control de la constitucionalidad de las leyes son tomadas de la doctrina elaborada en su día por el *Conseil d'Etat*. Así, por ejemplo, el recurso a los principios generales del derecho, técnica especialmente útil para interpretar el lenguaje propio de la Constitución, fue ya utilizada por el *Conseil d'Etat* en un *Arret* de 1936.

La pérdida del carácter de intérprete supremo de las normas ha ocasionado una cierta rivalidad entre el *Palais Royal* y el *Palais Montpensier*. Pero COSTA juzga incluso excesiva esta palabra,

## BIBLIOGRAFÍA

y prefiere poner de relieve cómo el *Conseil d'Etat* sigue la jurisprudencia del *Conseil Constitutionnel* y cómo sólo en muy contadas materias existe una diversidad de criterio.

Estamos ante un libro breve, preciso, que, junto a una exposición rigurosa y sistemática de la realidad jurídica y sociológica del *Conseil d'Etat*, contiene inteligentes reflexiones personales de gran valor al ser formuladas por un Consejero de Estado. Un libro de indudable interés para el jurista español.

Joaquín TORNOS MAS

FLEINER-GERSTER, Thomas: *Wie soll man Gesetze schreiben? Leitfäden für die Redaktion normativer Texte*. Paul Haupt Verlag, Berna y Stuttgart, 1985, 172 págs.

Con motivo de mi estancia en la Universidad de Friburgo (Suiza) tuve la oportunidad de asistir al seminario de técnica de legislación que el Profesor FLEINER-GERSTER dirige en esta Universidad, dedicado a analizar, básicamente, el contenido de esta obra. Por ello, a pesar de que lleve algunos años publicada y sea conocida por la doctrina más especializada (1), considero que no está de más colaborar en su difusión, dada la especial preocupación con que la mayoría de la doctrina española contempla la progresiva pérdida de calidad de nuestros textos normativos.

La inexistencia en los programas de estudio de Derecho de una asignatura dedicada a la técnica legislativa hace que la mayoría de los operadores jurídicos que, posteriormente, se verán enfrentados a la tarea de redactar textos normativos carezcan de la formación

(1) En la colaboración del Profesor SAINZ MORENO al libro *La calidad de las leyes* (Parlamento Vasco, Vitoria, 1989) aparece citado entre la bibliografía básica en la materia (ver nota a pie de pág. n.º 1, pág. 20)

suficiente en la materia, debiendo suplir esta laguna formativa o bien por la fórmula del *try and error*, o, en el peor de los casos, por la copia de textos normativos semejantes, con lo que se produce la repetición *ad infinitum* de los fallos redaccionales del modelo elegido.

El profesor FLEINER-GERSTER intenta paliar esta deficiencia formativa de estudiantes y funcionarios con la redacción de este Manual, en el que recoge, por un lado, sus experiencias como redactor de textos legales, que servirán posteriormente de ejemplo a las explicaciones teóricas del libro, y, por otro, los resultados del seminario sobre técnica legislativa que, en colaboración con el Profesor Werner HAUCK, dirige en la bella ciudad suiza de Murten.

El completo estudio de la técnica legislativa exigiría un tratamiento interdisciplinar, en el que deberían ser tratados aspectos de filosofía, politología, teoría de la ciencia, etc. Sin embargo, desde la propia introducción al libro, el Profesor FLEINER-GERSTER se encarga de delimitar el objetivo concreto que persigue con la redacción de estos principios de técnica legislativa, que no es otro que «investigar el componente lingüístico de la legislación, para extraer puntos de apoyo prácticos para el redactor de textos normativos» (pág. 2). El libro intenta, pues, introducir al jurista en los rudimentos de la estructura formal del lenguaje jurídico, en el convencimiento que «sólo una buena formación técnico-formal conduce a un buen contenido material de la norma jurídica» (pág. 3).

La obra se estructura en seis partes (parte I, «¿Existe un método para legislar?»; parte II, «La elaboración de la norma»; parte III, «La revisión (2) de las proposiciones normativas»; parte IV, «La estructura de las normas que confieren derechos u obligaciones»; parte V, «La inclusión en el sistema jurídico de nuevas normas»; parte VI, «Reflexión

(2) El término alemán *überprüfung* implica el control de la corrección desde un punto de vista lingüístico del texto normativo en elaboración.

final sobre la relación entre Derecho, lenguaje y realidad»), precedidas de una Introducción y seguidas de un Apéndice, en el que se ofrece una formalización de los elementos informativos de las proposiciones normativas.

En la parte primera del libro se nos muestran los fallos redaccionales más usuales en la elaboración de las normas jurídicas. En muchos casos éstos vienen ya determinados por la falta de claridad y precisión del mandato político que origina la labor legislativa. El adagio latino *rem tene, verba sequuntur* es una premisa esencial para la corrección formal de la norma, a no ser que sea la propia voluntad política la que no esté interesada en su claridad y precisión «porque las normas ambiguas e incluso contradictorias, los preceptos inespecíficos y la confusión interesada son el mejor caldo de cultivo para la discrecionalidad, cuando no para la pura y simple injusticia» (3).

El autor señala como fallos más frecuentes, en el proceso estrictamente legislativo, el excesivo carácter abstracto de la redacción o, por el contrario, su excesiva casuística. Esta primera parte termina apuntando a los fallos en la construcción de las normas, señalando que «los textos complicados y difíciles de comprender están, en su mayoría, radicalmente mal contruidos» (pág. 11).

La parte segunda del libro afronta la redacción de una nueva norma jurídica desde la perspectiva del operador jurídico encargado de realizarla. El autor parte del principio, básicamente un *leitmotiv* a lo largo de toda la obra, de que «las normas contribuyen a la realización de determinados intereses. Quien quiera redactar una norma tiene que saber, pues, qué objetivos deben ser hechos realidad...» (pág. 16).

En el apartado segundo de esta parte del libro se nos expone cómo el redactor de la norma debe concretar en tesis los objetivos a alcanzar con la redacción de la norma, para, en un mo-

mento posterior, dotar a aquéllas de la forma jurídica pertinente (conferir un derecho, imponer una obligación, determinar las competencias de determinados órganos, etc.).

En el apartado tercero se distingue el método jurídico inductivo del método político deductivo en la elaboración del contenido material de la norma. En esta elaboración se deben respetar unos principios esenciales, como son: 1) cada artículo debe constar, como máximo, tres párrafos; 2) cada párrafo debe contener una sola frase; 3) cada frase debe encerrar una única idea. El apartado cuarto examina el problema específico de la redacción de normas de delegación.

La parte tercera comienza, apoyándose claramente en principios de lógica aristotélica, con una distinción entre proposiciones normativas y proposiciones descriptivas, distinción necesaria para realizar el específico control sobre la corrección formal de las normas legales. Estas proposiciones se diferencian tanto por las diferentes informaciones que con ellas se nos quiere transmitir, como por la distinta función que ambas realizan. Si en las proposiciones descriptivas podemos hablar de verdad/falsedad de su contenido, en las proposiciones normativas, por el contrario, la cuestión se plantea en términos de corrección formal, esto es, «una proposición normativa es verdadera si está en vigor, si está conforme al derecho jurídicamente superior y si es aplicable» (pág. 62).

Una vez examinada esta distinción fundamental, pasa el autor a analizar los elementos de información que contienen, o deben contener, las normas jurídicas. Así, en sucesivos apartados, se nos habla del destinatario directo de la norma jurídica (cualquiera, persona determinada, persona jurídica, órgano administrativo, etc.), del destinatario indirecto, del contenido de la norma (otorgar un derecho, imponer una obligación, delimitar la competencia de un determinado órgano, etc.), del instituto jurídico (recurso, contrato, autorización, etc.), del objeto de la norma (organizativo, fiscal, procedimental, etcétera) y de la intensidad de la norma.

(3) Con esta crudeza se expresa el Profesor PENDAS GARCÍA en su artículo *Procedimiento legislativo y calidad de las leyes* («Revista Española de Derecho Constitucional», n.º 28, 1990).

Una vez realizada la disección de una proposición normativa en sus elementos integrantes, el operador jurídico tiene el instrumental analítico necesario para proceder a la redacción de normas jurídicas claras y precisas. El autor nos ofrece de nuevo un método sencillo para realizar esta labor: «condición necesaria para una precisa redacción de textos legales es tener una clara idea de los objetivos a alcanzar. El redactor de la norma debe saber lo que quiere. *Quién* (destinatario directo) debe realizar respecto de *quien* (destinatario indirecto) *qué* (objeto de la norma/contenido de la norma), a través de *qué instituto jurídico* y con *qué intensidad* (intensidad de la norma)...» (pág. 86).

La parte cuarta del libro se centra en las proposiciones normativas más importantes, esto es, aquellas que confieren derechos y obligaciones. Con la ayuda de los elementos informativos de las proposiciones normativas se estudia de forma detallada, en el apartado primero, la estructura lógica de las normas legales que confieren, protegen o regulan un derecho. En el apartado segundo se realiza el mismo estudio respecto de las normas que imponen una obligación (destinatarios, exigibilidad, sanciones, etc.).

La parte quinta trata de los problemas específicos de la inclusión de nuevas normas en el sistema jurídico. Como expresa el autor «... ésta es una de las tareas más difíciles para el redactor de textos legales. Éste se tiene que preguntar sobre la validez temporal de su norma, debe describir su campo de aplicación material y personal y, por último, precisar qué relaciones tendrá la nueva norma con el Derecho vigente...» (pág. 119). El libro analiza, en sucesivos apartados, las cuestiones relativas a las disposiciones transitorias, a la retroactividad de las normas, al problema de los derechos adquiridos y a la entrada en vigor de los textos legales.

En la última parte del libro se analiza la relación del Derecho, el lenguaje y la realidad. Con admirable precisión y rigor, el profesor FLEINER construye «un puente desde el Derecho y la norma jurídica al lenguaje y a la moderna teo-

ría del lenguaje» (pág. 146). Tras afirmar la imposibilidad de reducir el lenguaje jurídico a un código lógico-formal perfecto, puesto que «las normas no sólo se dirigen al intelecto de las personas, sino que engloban a la persona como tal, con sus sentimientos, su estado de ánimo y sus asociaciones mentales» (pág. 155), el autor afronta en las páginas finales del libro el problema de los prejuicios, sin dar a este término un valor peyorativo, del redactor, y del intérprete, de la norma cuando utilizan términos del lenguaje usual en las normas jurídicas.

La mayor virtud del libro reside en la sabia mezcla de razonamiento teórico y ejemplificación práctica en la explicación de cada una de las cuestiones. En efecto, la larga experiencia legislativa del Profesor FLEINER-GERSTER le otorga la autoridad, sólo al alcance de pocos maestros del Derecho, de convertir en ameno lo que se nos aparece, en un principio, como un tema excesivamente técnico y complicado.

Si el objetivo declarado de la obra es ayudar al redactor de textos legales a escribirlos de una forma clara, precisa y comprensible para todos, no podemos sino afirmar que aquél ha sido plenamente logrado.

Santiago ALVAREZ CARREÑO

FROWEIN, Jochen Abr (editor): *Die Kontrolldichte der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung*, Ed. Springer, Berlín-Heidelberg, New York, 1993, 367 págs.

## I

Acaba de aparecer el libro que recoge las ponencias y coloquios del coloquio celebrado en Heidelberg en el otoño de 1990 («La intensidad del control judicial de las actuaciones de la Administración») bajo los auspicios del *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, coloquio

del que di cuenta en una crónica específica publicada en esta REVISTA (1). Partiendo, entonces, de esa referencia inicial y contemporánea al evento, se trata ahora, solamente, de transmitir al lector interesado en estas cuestiones la aparición de un libro que, por muchas circunstancias, está llamado a ser un referente ineludible en una polémica que alcanza en estos días la máxima actualidad en nuestro país: el alcance de los poderes de los Jueces y Tribunales en el control de la actuación de la Administración Pública (2).

La referencia obligada se apoya en una constatación inicial muy difícilmente discutible: el coloquio y el libro aparecen en Alemania, país en donde tradicionalmente, y también ahora en la actualidad, el grado de precisión, finura e inteligencia en la discusión sobre la relación entre los poderes públicos ha alcanzado unos niveles de altura con difícil comparación con otras doctrinas nacionales. Es más, son, precisamente otras doctrinas (no sólo la española, obviamente), las que beben y se inspiran —aunque se encuentren, incluso, algo alejadas en sus presupuestos constitucionales de los alemanes— en las sendas trazadas por la doctrina de los LABAND, MAYER, SMEND, SCHMITT, ANSCHUTZ, LEIBHOLZ, hasta llegar a los BENDA, HESSE, SCHMITT-ASSMANN, STERN, ISENSEE, KIRCHHOF, etc., actuales, por no citar más que algunos nombres representativos (3).

(1) Cfr. A. EMBID IRUJO, *El coloquio de Heidelberg sobre el control judicial de las decisiones administrativas*, n.º 124 de esta REVISTA, 1991, págs. 437 y ss.

(2) La referencia a esa actualidad me parece, otra vez para el lector interesado, más que clara y, por tanto, no necesita de demostración con ningún tipo de referencia bibliográfica.

(3) He estudiado sintéticamente el estado de la doctrina alemana de los años setenta y ochenta en relación a los problemas básicos, permanentes, de la relación entre poderes (reserva de Ley, poderes reservados a Gobierno, Administración, etc.), en *La relación entre los poderes del Estado en la reciente dogmática alemana*, n.º 115 de esta REVISTA, 1988, págs. 403 y ss.

El atractivo libro se apoya, en segundo lugar, en el prestigio del Instituto organizador, donde tantos profesores españoles han medido sus primeras armas en el estudio de la ciencia jurídica alemana, Instituto que cuenta tras de sí con experiencia más que probada en organización de coloquios y eventos semejantes. En particular, el editor, el Profesor FROWEIN, co-director, también, del Instituto nombrado, es uno de los profesores alemanes con relevancia justamente ganada, en función de su actividad científica y de su participación en organismos europeos significativos (Comisión Europea de Derechos Humanos, por ejemplo).

## II

Estamos antes un libro de Derecho comparado, con los presupuestos y servidumbres metodológicas que un trabajo que, en realidad, pueda llamarse de derecho comparado, debe tener. Es decir, no se trata de una mera acumulación de datos de diversos países sin sistema y guía final, sino de un trabajo metódico, que responde a un modelo común y que cuenta con una determinada finalidad última.

En relación a ello debe llamarse la atención sobre la organización del coloquio —y la responsabilidad final en la edición del libro— de un Instituto que tiene en el derecho comparado, entre otros, la justificación misma de su existencia. A partir de este hecho, debe notarse que la organización del coloquio se dirigió específicamente al estudio de un problema común: el control judicial y su intensidad sobre la Administración pública, en diversos países escogidos por su carácter representativo. De ese estudio, el Instituto pretendía brindar a la ciencia alemana posibilidades de comparación o mejora en la propia consideración del control judicial sobre la Administración alemana (*vid.* la introducción de FROWEIN al libro). Es decir, el planteamiento inicial es un reconocimiento de humildad intelectual más que plausible: no basta el regodeo y autocomplacencia en una tradición doctrinal histórica que ha apor-

tado nociones ya universalmente relevantes, como la de los conceptos jurídicos indeterminados (por poner un ejemplo, entre tantos posibles, escogido al azar), sino que el problema planteado merece una permanente consideración y hasta una doctrina y práctica tan avanzada como la alemana, puede aprender algo de experiencias foráneas.

El planteamiento de derecho comparado obliga, entonces, a la formulación de estudios por países con una metodología común (presupuestos constitucionales, control de hechos, procedimiento administrativo, zonas «sensibles» al control —economía, medio ambiente...— y formulación de conclusiones...) en la que se presta siempre consideración a las decisiones jurisprudenciales más relevantes en cada país que se narran y se explicitan con profundidad (4).

El libro contiene también una suerte de ponencias generales —realizadas con posterioridad a la formulación de los informes nacionales, aun cuando aquí, obviamente, la publicación es simultánea— en las que horizontalmente se conecta la situación de diversos países en torno a problemas comunes (5). Por fin, el libro refiere la transcripción completa de las discusiones habidas durante el coloquio (6) y concluye con un utilísimo Índice analítico.

(4) Los países considerados y los autores de los informes son los siguientes: Francia (Clemens LERCHE, págs. 1-37); Gran Bretaña (Matthias HERDEGEN, págs. 38-58); Italia (Matthias HARTWIG, págs. 59-78); Austria (Jörg POLAKIEWICZ, págs. 80-102); Suecia (Rainer HORMANN, págs. 105-120); Suiza (Stefan OETER, págs. 121-148); España (Rainer HOFMANN, págs. 148-171); Estados Unidos de América (Georg NOLTE, págs. 172-208); Comunidad Europea (Matthias HERDEGEN y Stefan RICHTER, págs. 209-248).

(5) Los títulos y autores de estas ponencias generales son los siguientes: «La intensidad de control en relación a la constatación de hechos», Clemens LERCHE (págs. 249-264); «La intensidad del control en relación a los conceptos indeterminados y a la discrecionalidad», Stefan OETER (págs. 266-277); «El valor de las medidas formales de intensidad del control», Georg NOLTE (págs. 278-291).

## III

Sintetizar en una recensión el contenido de un libro con estos presupuestos es, como se comprenderá sin mucho esfuerzo, una tarea vana. Probablemente debería escribirse otro libro —un poco más reducido, bien es verdad— para dar una idea aproximada de la multiplicidad de planteamientos, de la increíble aportación de datos jurisprudenciales y doctrinales que se proporcionan en las casi cuatrocientas páginas con que cuenta el volumen. No es, por tanto, el objeto de estas páginas el resumir o sintetizar, sino, simplemente y como se advirtió al comienzo, el de dar noticia de la aparición de un libro importante.

No obstante lo anterior, y rindiendo tributo a algunos de los problemas planteados actualmente en la doctrina española, no me resisto a transcribir —traduciendo— algunas de las frases de dos de los más relevantes participantes alemanes en el coloquio, que pueden dar idea de la índole de los problemas planteados y, también, del sesgo por el que puede orientarse en la actualidad una parte significativa, al menos, de la doctrina alemana especializada sobre la cuestión:

«... se ha desarrollado entre nosotros la discusión sobre si los Tribunales alemanes no han ido demasiado lejos en el modo y manera en el que llevan a cabo el control» (Profesor FROWEIN, en sus palabras introductorias al coloquio indicando la índole de cuestiones sobre las que podría girar éste, y después de fundamentar en el art. 19.4 GG el poder de control judicial, cfr. pág. 292).

«Opino junto con el señor HER-

(6) Cfr. págs. 290-356. Entre los profesores alemanes que participan en la discusión puede citarse a C. AUTEXIER, U. BEYERLIN, K. DOERING, R. DOLZER, U. EVERLING, H. MEYER, H. MOSLER, R. MUSNUNG, W. RUDOLF y E. SCHMITT-ASSMANN, además de los autores de las ponencias. Entre los asistentes y participantes en el coloquio hay miembros de otras varias nacionalidades, como austríacos, franceses, españoles, griegos, etc.

DEGEN, que la diferenciación alemana entre los conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad es correcta. Pero los resultados que son deducidos para el control judicial, inconsecuentes. En todo caso creo que la tesis de que el concepto jurídico indeterminado sólo podría conducir a una única decisión correcta, es una mentira existencial (*Lebenslüge*) de la jurisdicción contencioso-administrativa alemana. Esto se puede y se tiene que decir de una forma así de dura. Los conceptos jurídicos interminados no son indeterminados por casualidad. ¿Por qué debería, precisamente, un concepto jurídico indeterminado posibilitar una única correcta decisión?» [Profesor MEYER (7), pág. 331].

«Lo que la Administración hace cuando ejerce un poder discrecional, y lo que hace el Legislador cuando formula un supuesto de hecho, es en principio lo mismo. Por ello no veo yo ninguna dificultad —incluso me parece una necesidad— en reconocer que la autorización legal de un ámbito discrecional es una delegación del poder de decisión del legislador hacia la Administración y no otra cosa» (Profesor MEYER, pág. 332).

Son algunas frases —entre tantas— extraídas sin excesiva intención del coloquio transcrito en el libro (8) en el que, de seguro, el lector interesado e inteligente habrá visto reflejadas algunas de las cuestiones que últimamente preocupan —y ojalá que continúe en grado e intensidad científica creciente esa preocupación— a nuestra doctrina. Su transcripción en este lugar no ha tenido otro objeto, otra vez, que el de incitar a la lectura y consideración de un libro en el que se aportan muchos

materiales que allanan y facilitan caminos para una propia discusión.

#### IV

No me queda otra cosa que formular alguna sugerencia final: El libro está escrito en alemán, lengua que presenta algunas dificultades de acceso innegables y cuyo conocimiento no tiene por qué exigirse ni suponerse, al menos para los que poseen como vehículo común de su comunicación una lengua tan universal como la española. Dado el objetivo servicio general que presta el libro con el estudio de la situación del control judicial en muchos países, ¿no podría alguna Institución pública fomentar su traducción al español y configurar, así, un elemento importante para un debate interno propio que no ha hecho más que comenzar? Por supuesto que en el plano de lo ideal, mucho mejor sería que esa Institución pública pudiera llevar a cabo encargos específicos a un conjunto de especialistas para que desde la perspectiva española, y con un elemento de actualización temporal bastante valorable —las ponencias y el coloquio son de 1990—, se dispusiera de un material original y de nuevo cuño que pudiera servir a los efectos internos.

En fin, traducción o creación, lo que creo sería importante es la reflexión común en torno a problemas que unen sistemas jurídicos muy distintos, aunque, singularmente, a aquellos que pretenden llevar un camino paralelo y, al final, confluyente en el seno de la Comunidad Europea (9). Todo ello pienso que sería de máxima utilidad para

(7) El profesor H. MEYER es ordinario de la Universidad de Frankfurt y especialista en temas de procedimiento y jurisdicción contencioso-administrativa.

(8) Información sobre el contenido de las ponencias horizontales se puede seguir en mi crónica sobre el coloquio recogida en el n.º 124 de esta REVISTA, y a la que antes se ha hecho mención.

(9) De seguro que en la lectura de la nota 4.ª de esta recensión habrá podido notarse cómo el libro contiene un trabajo específico dedicado a la Comunidad Europea y, aprovecho para advertirlo, la preocupación supranacional está continuamente presente en las intervenciones habidas en el coloquio. La perspectiva notada no debe en modo alguno pasarse por alto cuando de reflexiones sobre las relaciones entre Poderes públicos se trata, teniendo en cuenta el ámbito territorial y político específico en el que se sitúa España.

no caer en pecados intelectuales fácilmente comestibles cuando se pretenden abordar en solitario problemas de la envergadura de la relación entre los Poderes del Estado: el peligro de que se desvíe la discusión —cuando se intentan, insisto, en solitario excursiones en relación a múltiples derechos foráneos—, a consideraciones sobre libros o folletos intrascendentes, decisiones jurisprudenciales aisladas y sin continuidad, planteamientos doctrinales individuales de los que es difícil deducir posturas generales y la misma realidad de la práctica judicial seguida en cada país... Este modo de proceder, además y por último, sería la muestra de que la tarea que, para la doctrina española se presenta y que parece dispuesta a asumir, es mucho más que una acumulación simple de concepciones personales del Estado y de los Poderes Públicos —más o menos originales, más o menos fundamentales, más o menos atinadas, con un «poso» de reflexión tras de sí más o menos profundo...—, sino que se trata de un objetivo común que a todos importa y del que, al final, debe beneficiarse, como de cualquier trabajo científico que se emprenda, la completa sociedad española con un funcionamiento lo más armónico y sin tensiones innecesarias posible. Que es, obviamente, de lo que se trata.

Antonio EMBID IRUJO

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, Ed. Civitas, 6.ª ed., tres tomos, Madrid, 1993, 2649 págs.

### I

Apenas transcurridos unos meses desde la publicación del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen Jurídico y Ordenación Urbana, el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ da muestra, una vez más, de su inagotable impulso por man-

tenerse (y mantenernos) en permanente contacto con la realidad legislativa más inmediata. En efecto, no constituye ya ninguna sorpresa el que prácticamente cada nueva aparición en escena del legislador administrativo (particularmente si ésta es de cierta envergadura), encuentre acabada y cumplida respuesta en una obra del Profesor GONZÁLEZ PÉREZ. Ni que decir tiene que ello no sólo da cuenta de un denodado esfuerzo (verdadero estímulo y ejemplo para todos los administrativistas), sino que también, y sobre todo, da prueba de la personalidad de un profundo conocedor del ordenamiento administrativo en su conjunto.

La obra que ahora recensionamos no constituye, sin embargo, a primera vista, ninguna novedad, al menos por lo que hace a su objeto, aunque sí, obviamente, en cuanto a su concreto contenido. Se trata, en efecto, de la sexta edición de los Comentarios a la Ley del Suelo (justamente a la Ley que se refiere el subtítulo, esto es, al Texto Refundido de 1992), que allá por los años 70 iniciara su autor, y cuya anterior edición data de 1988; extremo éste que, según creo, exige una aclaración. Importa destacar este punto porque de la afirmación del título el lector podría hacer deducciones erradas acerca del contenido de la obra, y pensar que la importancia de estos Comentarios a la Ley del Suelo se reduce —en su significación a la mera y simple revisión o actualización de la edición anterior. Impresión ésta que incluso cobraría fuerza a la luz de la naturaleza misma del estatuto constitucional de la delegación legislativa y, por tanto, del alcance y contenido de la potestad de elaboración de un Texto Refundido, cuya promulgación respondía, en este caso, simplemente, a la necesidad de acabar con la incierta y compleja situación que suponía la coexistencia en el ordenamiento estatal de dos disposiciones legales diversas, pero concurrentes en la determinación del marco legal urbanístico (la Ley 8/1990 y la parte subsistente de la Ley del Suelo de 1976). De esta suerte, y teniendo en cuenta además que aquélla ya fue también en su día estudiada por el autor (*Comentarios a*



la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Refoma del Régimen Jurídico y Valoraciones del Suelo, Civitas, 1.ª ed., Madrid, 1990), la obra que aquí recensamos no necesitaría, como digo, prácticamente de presentación, y esta reseña carecería igualmente de justificación, por redundante y conocida.

Sin embargo, nada más falso. La incidencia del Texto Refundido en la estructura y contenido del ordenamiento urbanístico traspasa con mucho el estrecho marco que en un principio pudiera atribuirse a una tal operación de refundición. Porque, en primer lugar, si bien es cierto que la opción del legislador al encomendar al Gobierno la elaboración de un Texto Refundido se ofrecía, desde una perspectiva técnica, como acertada y cabalmente pertinente, también lo es que de la operación de refundición —aparentemente, en principio, inocua—, dependía algo más que el simple cumplimiento por el Gobierno del mandato legislativo conferido. Después de la gran polémica suscitada por las novedades introducidas por la Ley 8/1990 en el sistema legal de 1976, y, consecuentemente, tras la elemental comprobación de la existencia de un clamor de desconfianza —cuando no de frontal oposición— hacia la misma, la aprobación y promulgación del Texto Refundido significaba, como así ha sido, por un lado, la confirmación definitiva —por razón de la voluntad política que expresa— del sistema legal inaugurado por la Ley 8/1990, y de otro, el establecimiento de las nuevas coordenadas determinantes del marco legal estatal de referencia válida para la formulación y ejecución de la política urbanística.

Paralelamente, la aparente intrascendencia sustantiva de la operación de refundición deja de serlo, para convertirse en un problema realmente grave desde la perspectiva del estatuto constitucional de la delegación legislativa (tal y como ha puesto de relieve el Profesor PAREJO ALFONSO: *Suelo y urbanismo: el nuevo sistema legal*, Tecnos, Madrid, 1991, págs. 29 y ss.), cuando aquella tarea comprende también la precisión del valor y la eficacia, conforme al orden constitucional de distribución de

competencias, de los preceptos de una Ley preconstitucional. Cuestión ésta que se agrava aún más a la vista de la discutible cobertura que dicha delegación proporciona (por más que ésta incluya la regularización, aclaración y armonización de las disposiciones legales objeto de refundición) a gran parte de los nuevos contenidos resultantes de la operación de refundición, así como por razón de las circunstancias habidas en relación al plazo inicialmente establecido por la Ley 8/1990 para la refundición, y su posterior rehabilitación por la Ley de Presupuestos para 1992 (disposición final quinta).

Como se verá, pues, el impacto que la incorporación de los nuevos criterios legales a la ordenación urbanística va a producir (y está produciendo en los tímidos intentos hasta ahora habidos de adaptación de los Planes Generales a la misma) y el alcance de los efectos que produce sobre la legislación autonómica que pretenda ser de pertinente aplicación acreditan por sí solos lo decisivo del nuevo texto legal y, consecuentemente, la importancia de la obra que se viene comentando. En este punto, quisiera llamar la atención sobre un detalle que, no obstante su relativa futilidad, me parece que puede contribuir gráficamente a resaltar cuanto hasta aquí se ha dicho. Me refiero al hecho de que el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ utilice a lo largo de todo el texto la abreviatura *LS* para identificar el indicado Texto Refundido de 1992. Es ésta una abreviatura por la que el autor apuesta valientemente, y cuyo uso —plenamente acertado a mi juicio— es de esperar (una vez vencidos los iniciales titubeos) que se consolide. Pues, mal que bien —esto es ahora indiferente—, el Texto Refundido encarna, en la medida que sucede al texto de 1976 en la regulación completa y pretendidamente uniforme del fenómeno urbanístico, y una vez supuesto su juego, la Ley del Suelo aplicable. En resumen, pues, con esta Ley se inicia toda una nueva andadura (aunque anticipada en parte por la Ley 8/1990), en cuya exploración y conquista el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ se muestra una vez más con esta obra pionero.

## II

Obvias razones de espacio impiden dar cuenta —incluso de forma selectiva— del contenido de una obra que ocupa más de 2.500 páginas. Desde aquí, por tanto, al lector interesado me remito, en la seguridad de que allí donde vaya encontrará lo que busca. En cualquier caso, importa destacar que no se trata sólo de una obra eminentemente práctica —que evidentemente lo es—, en la medida que su objeto es precisamente el examen sistemático de la legalidad urbanística, sino que también, y además, es una obra que reúne un conocimiento del máximo rigor y detalle y una decidida toma de postura crítica, por más que ésta sea en ocasiones discutible. Pues discutible es, por ejemplo, la infracción del principio de legalidad que se denuncia en el texto por relación a la operación de clasificación del suelo por el planeamiento (págs. 129 y ss.); como cuestionable es la tacha de inconstitucionalidad del régimen objetivo de valoraciones del suelo en el ámbito de la institución expropiatoria (págs. 357 y ss.); o la calificación de la llamada expropiación-sanción como un auténtico supuesto encubierto de sanción administrativa (págs. 1448 y ss.); o, finalmente también, alguna de las consideraciones que se vierten en torno al régimen sancionador (págs. 2009 y ss.). En todo caso, nótese que se trata de cuestiones todas ellas relativas o atinentes a instituciones que se encuentran hoy transidas de un intenso y profundo debate científico (expresivo del proceso de renovación con el que se enfrenta el Derecho público en general, y el administrativo en particular), y por tanto enmarcables en un contexto ciertamente polémico y, por lo demás, atemperables en atención a la naturaleza de una obra como ésta, forzosamente general.

Paralelamente, al hilo de estas reflexiones de carácter general, importa hacer referencia igualmente —por razón de la potencialidad que encierra— a la cuestión del (en su caso) exceso gubernamental de los límites de la delegación legislativa. En este punto, el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ mantiene, en línea con la tesis hoy mayoritaria, la

posibilidad de residenciar en sede jurisdiccional ordinaria el control del contenido *ultra vires* del Decreto legislativo estudiado. Es ésta, como resulta de sobra conocido, una tesis igualmente discutible y discutida (cfr., por todos, PAREJO ALFONSO, *Crisis y Renovación en el Derecho Público*, CEC, Madrid, 1991, págs. 89-90), pero que, en todo caso, tiene en esta Ley un nuevo y clarificador campo de pruebas con ocasión de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad ya planteados ante el Tribunal Constitucional.

Lo anterior no impide, sin embargo, reconocer que se trata de una de las obras más completas del panorama bibliográfico actual. En ella se nos ofrece una explicación pormenorizada y sumamente elaborada de la nueva Ley del Suelo. En efecto, quien se acerca a esta obra advierte, desde sus primeras páginas, la minuciosidad del estudio que contiene, y aunque éste es, en alguno de sus apartados (los menos), fundamentalmente expositivo, mantiene en todo momento una coherente concepción de fondo que se refleja en el carácter riguroso de todo el discurso.

El método seguido en estos *Comentarios* es siempre el mismo, por lo demás de sobra conocido: se presenta cada precepto de la Ley para seguidamente analizarlo, poniendo sobre el tapete lo que del mismo resulta, y, en su caso, abordar los interrogantes que, desde el punto de vista interpretativo, plantea su necesaria conexión con el resto de disposiciones de la propia Ley y demás preceptos (reglamentarios, de la legislación sectorial y, por supuesto, de la legislación urbanística autonómica) que se implican en el análisis. Todo ello, de ordinario además, acompañado de un aporte jurisprudencial y bibliográfico verdaderamente exhaustivo y actualizado. De esta forma el lector obtiene siempre una visión clara y precisa del alcance y significado de cada uno de los preceptos examinados. Resultado éste asegurado, además, por la sencillez —no exenta de rigor— de la exposición y por un oportuno cuadro de concordancias legales entre el nuevo Texto Refundido y las anteriores leyes urbanísticas que (en su contraste) posibilita

un ágil seguimiento de las novedades que incorpora la nueva Ley. Importa, por último, destacar igualmente que la obra incluye un útil índice analítico, así como un apéndice en el que se recoge el texto del dictamen emitido por el Consejo de Estado.

En definitiva, pues, una obra de rabiosa actualidad que resulta (como las anteriores) de imprescindible manejo para quien —experto o no— ha de vérselas con el (cada vez más) intrincado mundo del urbanismo.

Miguel CASINO RUBIO  
Universidad Carlos III. Madrid

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago: *Tratamiento jurídico del ruido en los transportes. Soluciones en el Derecho comunitario y en el Derecho comparado interno*. Edita: Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios. Serie Transportes.

El Parlamento Europeo ha publicado recientemente el trabajo del Doctor Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Profesor de Derecho administrativo en la Universidad de León, el cual lleva por título *Tratamiento jurídico del ruido en los transportes. Soluciones en el Derecho comunitario y en el Derecho comparado interno*. Se trata de una de las últimas publicaciones del autor y tiene su origen en la obtención de una beca Robert Schuman, las cuales están previstas para facilitar la colaboración e intercambio de experiencias y conocimientos entre los universitarios y el Parlamento. El trabajo puede encontrarse en cuatro lenguas comunitarias (español, alemán, francés e inglés).

Fue para mí un gran motivo de satisfacción ser el responsable de la publicación del presente trabajo debido a la importancia que tiene este documento para nosotros en el Parlamento Europeo. Esta Institución comunitaria ha dedicado al tema del ruido en los transportes una parte nada desdeñable de sus trabajos. Baste al efecto con recor-

dar sus recientes Resoluciones de 18 de septiembre de 1992 sobre el impacto del transporte en el medio ambiente, de 11 de septiembre de 1991 sobre el medio ambiente urbano y de 12 de junio de 1992 sobre la congestión y los transportes urbanos. En este sentido, y tal como pone de manifiesto el prefacio de la obra que comento, el Parlamento ha pedido a la Comisión que, a corto plazo, tome medidas encaminadas a una reducción drástica de las molestias derivadas del ruido provocado por el tráfico de los automóviles, aviones y ferrocarriles, mediante normas para la producción de vehículos no contaminantes desde el punto de vista acústico, entre otras.

En este contexto, el presente libro de Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ recoge con minuciosidad e indudable acierto el estado actual del Derecho comunitario en la materia, así como las aportaciones de Derecho comparado europeo más relevantes. Los temas principales tratados en los distintos capítulos del libro son la superación del ruido en la construcción del vehículo, la integración del ruido en las medidas de gestión del tráfico vial, la superación del ruido en la construcción de la vía con incidencia en la forma de construcción de las carreteras y la utilización de los llamados asfaltos insonorizantes, el ruido de los aeropuertos y los sistemas de educación de la población. Pero, principalmente, querría incidir a continuación en la idea principal de este trabajo.

Varias veces me confesó Santiago GONZÁLEZ-VARAS, durante su estancia en el Parlamento, que el principal interés y el fin último de su investigación estaría en contribuir a la toma en consideración del ruido de los transportes (mediante la inclusión en el Derecho español de disposiciones legales del tipo de las que él propone), pues la atención jurídica en materia del ruido está centrada hoy, y menos de lo que sería deseable, en los medios de evitación del ruido de los establecimientos industriales, sin que se haya llegado aún en España a una atención adecuada al concreto ruido de los transportes. A estos efectos se contienen en este estudio muy interesantes reflexiones jurídicas basa-

## BIBLIOGRAFÍA

das en otros sistemas legales europeos (principalmente, el suizo), que reconocen pretensiones procesales contra la Administración para que ésta tome medidas de insonorización de las viviendas que estén sometidas a los niveles de decibelios superiores a los establecidos legalmente. A mi juicio resulta de especial interés tratar este tema del ruido de los transportes de una manera procesal, ya que logramos la posibilidad de que, más allá de sanas declaraciones de intenciones para que la Administración actúe contra el ruido, un particular (que sufre el ruido del ferrocarril o el aeropuerto próximo a su vivienda) obtenga una sentencia judicial por la que se obligue a la Administración a tomar medidas concretas de superación del ruido, la insonorización de las viviendas u otras contenidas en este libro sobre el ruido y los transportes. GONZÁLEZ-VARAS establece adecuadamente el alcance o medida de estas pretensiones procesales.

La eficacia en este nivel del Derecho interno es de esperar. Pero, por lo que a mí respecta, he de decir que sin duda este trabajo, que interesa tanto a la Comisión de Transportes como a la del Medio Ambiente del Parlamento Europeo, va a tenerse muy en cuenta en el seno de las Instituciones de las Comunidades Europeas.

Javier FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ  
Funcionario del Parlamento  
Europeo

MENÉNDEZ, Pablo: *Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial*. (Prólogo de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO). Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense-Civitas, Madrid, 1993, 286 págs.

Las directrices conforman una peculiar manifestación de la relaciones entre Entes públicos, tanto de orden intraadministrativo como interadmi-

nistrativo. Más aún, en ocasiones, y como elemento probatorio de la complejidad conceptual que acompaña a las directrices, éstas son empleadas como instrumento de dirección de las Administraciones territoriales respecto a las organizaciones de la Administración institucional que, en algunos casos, y como es sabido, someten su actividad a reglas de Derecho privado. El libro que se reseña aborda, por tanto, un intrincado asunto, en el que confluyen no sólo cuestiones organizativas, sino una problemática que afecta a la misma teoría de las fuentes del Derecho.

La obra cuenta con prologuista de excepción, el Profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, quien, con cita de autores clásicos (ORLANDO, MAYER, SANTI ROMANO), diserta sobre la evolución doctrinal en el tema que, si bien arranca de la consideración de lo organizativo como ajeno a lo jurídico, culminó, especialmente a raíz de los pronunciamientos de FORSTHOFF, con un clima de consenso sobre la «juridicidad» de las cuestiones orgánicas. Dentro de la problemática organizativa, la figura de la directriz no había sido objeto de monografías exhaustivas, a pesar de algunos destacados trabajos sobre aspectos parciales. Faltaba además un estudio de la funcionalidad de la directriz ante la nueva configuración de las relaciones interadministrativas, innovada profundamente por el surgimiento de las Comunidades Autónomas y por la consagración de la autonomía local protegida constitucionalmente. El Doctor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO destaca, precisamente, el carácter actual y oportuno del libro comentado. El autor, comprometido con la realidad en la que vive, pretende diseccionar jurídicamente un problema de gran vigencia social. Pero dicha tarea, para ser eficaz no sólo requería un estudio metódico y prolongado, sino una utilización precisa y rigurosa de las técnicas del Derecho comparado y de la investigación jurídica, circunstancias que quedan sobradamente acreditadas, dando fe de las mismas el prologuista: «Estamos ante obra pensada y reposada, que me atrevo a calificar de ejemplar. El conocimiento de la doctrina científica, tanto española como

alemana, francesa e italiana, resultan realmente notables. Obra reposada, he dicho: no quedan cabos sueltos».

El libro se inicia con una nota introductoria, en la que se presentan los objetivos de la investigación, circunscritos por la virtualidad de la directriz en el campo interorgánico (comprendiendo aquí las relaciones intersubjetivas del Gobierno con los Entes de gestión), y en el plano interadministrativo caracterizado por la concurrencia en los problemas sociales de una proliferación de personificaciones públicas. No es raro, por tanto, que la obra se estructure en dos partes, habida cuenta del doble frente de la directriz.

En la Primera parte se realiza una elaboración del concepto jurídico de directriz, abordando el estado de la cuestión en Francia, donde ha sido calificada como «un acto camaleón», debido a que, si bien tiene una apariencia reglamentaria, presenta una flexibilidad que permite al destinatario un margen de apreciación mediante un examen particularizado de la situación. Para lograr una comprensión cabal de la directriz se efectúa un atento análisis de la jurisprudencia francesa, localizando unas decisiones judiciales «manipulativas» que habilitan *de facto* a ciertos órganos —no legitimados constitucionalmente— para el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En segundo término, el autor se detiene en descubrir las diferencias que separan la directriz de la orden, ya que ambas tienen un componente común: el constituir una obligación. La distinción estriba en que la segunda no conforma un deber inmediato o directo, ya que se produce —tanto en el Ordenamiento francés como en el italiano— una situación de «obligatoriedad condicionada». El destinatario de la directriz ha de tenerla en cuenta, pero no debe acatarla forzosamente. El dilema sobre la vinculación de la directriz se emparenta estrechamente con la polémica sobre su naturaleza jurídica. Una buena parte de la doctrina ha negado carácter normativo a la directriz, ya que su emanación deriva de la situación jerárquica de los órganos administrativos, y por ello de las potestades de

autoorganización. Con todo, queda clara —así lo afirma el Doctor MENÉNDEZ, glosando siempre doctrina comparada— la dificultad de encajar la figura objeto de estudio en categorías tradicionales.

Precisamente el carácter de vinculación relativa que informa la directriz lleva a considerar el grado de discrecionalidad —esto es, de libertad— de que disfruta el destinatario. En este asunto, el autor ofrece un análisis esclarecedor de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés y del sistema jurídico alemán, según el cual es posible la adopción de reglas generales siempre y cuando se practique un examen cuidadoso por parte de la Administración de la situación concreta con el objetivo de contemplar la posible exoneración de la directriz. A continuación, se acometen diferentes cuestiones relativas a la virtualidad de las directrices de cara a acotar los posibles supuestos de discriminación en la aplicación de las mismas. En este sentido tiende a exigirse la necesidad de motivación en los supuestos de inaplicación de una directriz, tal y como recomienda el Consejo de Europa en resoluciones recogidas en el libro reseñado. Recomendación de la Organización europea que se extiende —nuevamente de cara a proporcionar unas mayores cotas de seguridad jurídica— a la obligación de cognoscibilidad de las directrices. El autor, tras plantear una reconsideración acerca de las garantías y límites que progresivamente han limitado el uso de las directrices, se interroga sobre si no se estará, en el fondo, ante un reconocimiento de potestades reglamentarias a órganos no legitimados constitucionalmente. De este modo tendrían sentido las cautelas y límites que la jurisprudencia europea de los países analizados exige a estas figuras.

Tanto o mayor complejidad presentan las directrices dictadas por los Ministerios a las entidades que integran la llamada empresa pública, término que, como es sabido, acoge manifestaciones bien dispares, cuyo elemento o nota común —advierte perspicazmente el autor— está constituido por la realización «de una actividad de empresa, es decir, una actividad económica or-

ganizada para la producción o cambio de bienes y servicios en el mercado». Las directrices de los Ministros tienen cierto paralelismo con las Directivas comunitarias, toda vez que ambas implican una obligación de resultado. Particular atención se dedica a los Entes de gestión, Entidades de Derecho público sometidas al Derecho privado, que se caracterizan por ser titulares directas de las correspondientes acciones de las Sociedades Anónimas con participación pública. Dichas Entidades —sirva de ejemplo notorio el Instituto Nacional de Industria— conforman un mecanismo de conexión de las empresas públicas con la Administración del Estado.

La relación de los Entes de gestión con la Administración territorial puede conceptuarse como una situación de sujeción, no obstante lo cual disfrutan de autonomía organizativa. De este modo, es evidente que la integración de los Organismos autónomos en la Administración del Estado —tal y como expuso certeramente ARIÑO— no puede predicarse de los Entes de gestión. A partir de esta constatación se recoge en el libro un tratamiento de las diferencias que distinguen la orden de la directriz. Ambas son vinculantes, pero en el caso de la última de un modo global, sin llegar, por tanto, a la particularización de la orden. El fundamento de la directriz se encuentra no en ninguna potestad de autoorganización, sino —tal y como se desprende de la legislación aplicable— en una atribución normativa expresa. Examinados al detalle los asuntos mencionados, el Doctor MENÉNDEZ está en condiciones de valorar las diferentes posiciones doctrinales sobre la naturaleza jurídica de la directriz. Se trata, en concreto, de identificar, en su caso, una naturaleza normativa en la misma. Para ello se parte de las notas que definen las normas para la doctrina italiana (MERUSI), a saber: a) constituir una proposición prescriptiva del comportamiento de los destinatarios; b) tratarse de un acto vinculante, y c) ser un precepto abstracto y general. Las dos primeras características —no puede haber duda— concurren en las directrices. Sin embargo, la

tercera es mucho más polémica, determinándose su presencia por la naturaleza que despliega el Ente de gestión. Con todo, la tendencia doctrinal dominante es la asimilación de las directrices —así pasa en Italia— con las resoluciones administrativas.

Un último asunto ocupa al autor —que, en todo momento, dispensa un tratamiento completo de los problemas—, consistente en el denominado *punctum dolens*, expresión que hace referencia al modo de cumplimiento por los Entes de gestión de las directrices gubernamentales, ya que se plantea una importante problemática derivada del sometimiento al Derecho privado de las actuaciones de las mencionadas entidades. Ocurre, por tanto, que las posibilidades de revocación de las actuaciones emprendidas al margen de las directrices son prácticamente nulas y, en todo caso, sujetas al Derecho privado. Tan sólo queda como consecuencia de las desviaciones de las directrices enunciadas la posibilidad de sustitución de los responsables que han incurrido en la citada desobediencia.

La segunda parte de la obra objeto de recensión se inicia con un capítulo dedicado a las «Directrices y coordinación territorial», que va seguido de un segundo y último capítulo, con la rúbrica «Planeamiento y directrices». El autor expone, de forma muy documentada, la transformación de los sistemas federales o regionales que ha supuesto la quiebra del «federalismo dual». Este esquema se deriva también de los pronunciamientos de la Constitución española, que anuncia, por un lado, la indisoluble unidad de la Nación y, por otro, el derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía. Para el autor, el principio de colaboración, cuya vigencia en nuestro sistema demuestra cumplidamente, logra armonizar ambos principios, que bien podrían resultar antitéticos. En efecto, datos como la matización realizada por el Tribunal Constitucional de las competencias autonómicas pretendidamente exclusivas o las técnicas de ejecución autonómica de la legislación estatal confirman esta conclusión. Así lo ha reconocido el Tribunal citado, deduciendo de la propia

naturaleza consustancial del sistema diseñado en la Carta Magna la existencia de un «deber general de colaboración». Por lo demás, la consagración constitucional del principio de solidaridad limita el ejercicio de las competencias propias de las diferentes instancias públicas.

La claridad con la que se presenta el imperio del principio de colaboración, deducido de los datos contrastados, no alcanza, sin embargo, a la definición precisa de las técnicas empleadas para su consecución. La dificultad tiene incluso una vertiente terminológica, dada la variedad de denominaciones utilizadas (colaboración, cooperación y coordinación) que, a veces, son usadas indistintamente. En efecto, la naturaleza —formal o material— de la competencia de coordinación, por ejemplo, ha sido objeto de vivas discusiones doctrinales, cuya polémica se ha trasladado al propio Tribunal Constitucional, dando lugar, en múltiples decisiones, a una jurisprudencia un tanto ambigua. No obstante, para el Profesor Pablo MENÉNDEZ, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, ha dado un paso importante por su sentido delimitador, otorgando una configuración material a la atribución sobre coordinación. El sujeto coordinador está habilitado para realizar una actuación coactiva. Por contra, la colaboración o cooperación sólo pueden justificar órganos de carácter deliberante o consultivo.

La potestad de coordinación no sólo encuentra vigencia y aplicación en las relaciones Estado-CC.AA., sino que también adquiere una gran relevancia entre las Administraciones superiores (las ciudades) y las Corporaciones Locales —señaladamente, las Diputaciones Provinciales—. En tal sentido, si la interpretación de los preceptos del bloque de constitucionalidad que incluyen la competencia de coordinación de alguna materia debe ser cuidadosa, la correcta inteligencia de los preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local dedicados a las facultades de coordinación de la acción de las Diputaciones Provinciales ha de enfrentarse a la conjugación de principios contrapuestos: la autonomía local y la necesidad de co-

ordinar la actuación estatal y autonómica con la de las entidades provinciales. La responsabilidad sobre la coordinación de las Diputaciones constituye un límite que afecta a sus competencias propias. El autor distingue, no obstante, entre competencias propias en sentido estricto y concurrentes, cuyo ejercicio debe atender a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas. He aquí un campo propicio a la llamada «escala decreciente de intensidad de las facultades propias» de los Entes locales que permite, a su vez, una mayor intervención coordinadora del Estado y de las CC.AA. Para calibrar una situación tan poco clara, se efectúa un completo examen de un significativo paradigma legislativo: la Ley valenciana de 4 de octubre de 1983 (de declaración de interés comunitario de una serie de funciones propias de las Diputaciones Provinciales) y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la misma. El artículo 2 de la norma autonómica, en un planteamiento claramente excesivo, declaraba de interés general «autonómico» la totalidad de las funciones de las Diputaciones Provinciales, lo que fue considerado constitucional en la STC 27/1987, de 27 de febrero, permitiendo a la Generalidad Valenciana la emanación de directrices coordinadoras de las actuaciones provinciales. No obstante, el Tribunal Constitucional fue cuidadoso al precisar que las directrices no podrían suponer una modalidad de control, ya que deberían respetar un margen de decisión o libertad.

Tampoco escapa al examen del Profesor Pablo MENÉNDEZ la intensa polémica vivida en Cataluña respecto a las relaciones de la Generalidad con las Diputaciones Provinciales (especialmente con la de Barcelona). Se analiza, pues, la jurisprudencia del Tribunal Supremo con relación al Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, que imponía a los Entes provinciales unas concretas previsiones financieras. El Alto Tribunal, con un criterio que apoya el Doctor Pablo MENÉNDEZ, hace respetar la autonomía presupuestaria de los Entes provinciales que no puede ser sustraída.

da por las directrices del Plan Único. Queda a salvo, no obstante, la posibilidad de redactar y aprobar dicho Plan Único por parte de la Generalidad, así como la posible suspensión de dotaciones financieras consignadas en el mismo en caso de desviación de las directrices por parte de las Diputaciones. Se asiste, por tanto, a una adecuada valoración de los intereses provinciales y autonómicos y a un correcto juego de la virtualidad de las directrices.

El último de los grandes asuntos que se abordan en el libro acomete la utilización de las directrices en el planeamiento. Se parte aquí de la consideración (debida a las aportaciones decisivas del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA) del urbanismo como sector social donde imperan las competencias concurrentes o poderes compartidos, para acto seguido observar las manifestaciones clásicas del poder de dirección de la Administración del Estado. Es objeto de especial atención la funcionalidad de ciertos Planes —los Planes Directores Territoriales de Coordinación—, que se caracterizan por el protagonismo supramunicipal en su elaboración y aprobación definitiva. En efecto, estos instrumentos de planeamiento contienen una ordenación del espacio que vincula al resto de los planes, pero no conforman, en modo alguno, una ordenación detallada.

En otro orden de cosas, es sabido que —sin perjuicio de que la legislación urbanística vigente mantenga todavía la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación— se ha aprobado una abultada legislación autonómica sobre ordenación del territorio que contempla, ante todo, instrumentos de planeamiento a los que denomina Planes o, de modo más frecuente, Directrices. Su objeto no supone tampoco una vinculación absoluta en muchos casos —dejando a salvo, en general, su carácter vinculante—, sino más bien la previsión de unos criterios que deben ser seguidos por las Directrices de ámbito funcional o territorial menor y por los planes urbanísticos. Con el examen de la regulación regional se cierra el estudio de la figura de las directrices, disponiendo el lector de un

profundo análisis de conjunto de las mismas.

Para concluir, cabe afirmar que el Doctor Pablo MENÉNDEZ es autor de un denso libro en el que cada uno de los pasos o afirmaciones es objeto de contrastes doctrinales y jurisprudenciales constantes. No hay en la monografía ideas sin sustento dogmático, sino unas construcciones meticulosas que permiten al autor llegar a conclusiones firmemente asentadas y a desarrollos conceptuales sumamente valiosos. Alejada de ideas artificiosas y de construcciones voluntaristas, la obra enseña e ilustra el camino de la verdadera investigación.

Javier OLIVÁN DEL CACHO

PRIETO DE PEDRO, Jesús: *Cultura, culturas y Constitución*, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

El libro del Profesor Jesús PRIETO DE PEDRO es una obra necesaria en virtud de su carácter precursor. Como el mismo autor reconoce al interrogarse sobre el interés del estudio, no hay en el panorama de nuestra doctrina jurídica una reflexión específica sobre la cultura. A esta primera dificultad, de desbrozar un terreno no roturado hasta el momento, se une además la de operar con una materia prima de compleja aprehensión. Quizá el autor pudiera haberse impuesto como meta estudiar el ordenamiento de los diferentes sectores que intuitivamente podrían ser calificados como culturales: aquí hubiera contado con abundantes materiales, normativos, incluso jurisprudenciales y posiblemente también doctrinales. El campo de tal estudio, sin embargo, hubiera forzado una obra meramente descriptiva. Por el contrario, el trabajo propuesto ha sido más esencial, tomando como punto de referencia el texto constitucional y realizando sobre éste una indagación hermenéutica acerca del tratamiento de la materia cultu-



ral. El resultado es, sorprendentemente, una obra densa y pensada, donde conceptos utilizados en el lenguaje jurídico, que damos por conocidos, y frente a los cuales no hay planteamiento crítico, son reconsiderados, cobran relieve y adquieren pleno significado. La densidad normativa del Derecho público, en cualquiera de los sectores o los temas tratados, suele obligar al jurista a una mera labor de sistematización del abigarrado conjunto de elementos, a partir de los cuales hay que construir el discurso jurídico. Por el contrario, la obra de Jesús PRIETO tiene otra cadencia: se nota de forma patente el tiempo de reflexión que da lugar a un discurso sereno, cargado de matices, un juego del espíritu donde el lector puede complacerse en palabras e ideas plenamente maduras. El resultado es, por lo tanto, la coherencia del discurso.

Esta coherencia se manifiesta ya en la propia elección del título de la obra, que refleja con precisión la hipótesis de trabajo y gran parte de su contenido. Pero antes de llegar a formular la hipótesis de trabajo el jurista Jesús PRIETO debe realizar un ejercicio de tolerancia y de humilde penetración para acercarse a otras disciplinas científicas como es la antropología, e intentar así arrojar alguna luz sobre el concepto «cultura». Esta perspectiva multidisciplinar, en el pausado y largamente meditado discurso teórico, dota a la obra de un específico espíritu humanista, imprescindible para que se genere una especie de simpatía con tan delicada materia. Pero de la tematización de la voz cultura en la antropología, únicamente se toman aquellas aportaciones que sirven para presentar la hipótesis del trabajo, es decir, la existencia en la Constitución española de una doble noción cualitativa de la cultura, una noción general y una noción étnica, que se relacionan simultáneamente con los términos «cultura» y «culturas».

Y como paso previo al análisis profundizado de ambas acepciones de la materia cultural en la Constitución, el autor nos sitúa ante la perspectiva de la problemática cultural en el Estado moderno. Esto es, por una parte, la desproporción entre el número de entidades es-

tatales y de culturas diferenciadas, indagando acerca de los orígenes históricos de esta situación y señalando las fórmulas jurídico-institucionales de reducción del conflicto cultural, con una especial referencia a la experiencia cobrada en el Derecho internacional. La otra faceta de la problemática cultural se cifra en la contraposición entre el universalismo y el particularismo como perspectivas desde las cuales se suele abordar y enfrentar el fenómeno cultural, indicando cómo las tendencias al universalización de la cultura, que surgen ya con la Ilustración, cobran un nuevo impulso en la sociedad contemporánea por el concurso de los denominados medios de comunicación social. Pero simultáneamente cabe hablar también de un doble movimiento de recuperación de la particularidad cultural y de auge de las subculturas. Se perfila así en el horizonte lo que el autor denomina un nuevo orden cultural, cuya característica fundamental es la diversidad de las manifestaciones culturales. De ello deriva una importante consecuencia: la acción de los poderes públicos en la materia debe tender más que a preservar las culturas en sí mismas, a garantizar esa diversidad y su evolución en el futuro.

Una vez situados en las coordenadas de la diversidad cultural que encuadran a la sociedad contemporánea, el autor dedica su atención a establecer el funcionamiento de la noción étnica de la cultura en la Constitución. Se procede para ello a un minucioso análisis de los términos, que en la norma fundamental revelan la existencia de una pluralidad cultural. Un primer escalón de esa diversidad lo constituyen los pueblos de España, cuya definición en la Constitución arroja como contenidos propios de la noción étnica de la cultura el patrimonio cultural, las lenguas, tradiciones e instituciones. Este primer escalón se proyecta territorialmente en el Estado de las autonomías. Pero en este ámbito el autor realiza neta diferenciación entre regiones y nacionalidades, formaciones territoriales a las que se reconoce el derecho a la autonomía, efectuando así una original reconstrucción en clave cultural del Título Octavo de la Constitución.

El segundo nivel de la pluralidad

cultural se sitúa en la cultura común española, cuyo reconocimiento puede derivarse de la interpretación conjunta de los artículos 20 —que alude a la unidad de la nación española— y 149.2 de la Constitución. Es, a la vista de ésta segunda disposición, que el autor denomina «cláusula de interculturalidad», donde la naturaleza de la unidad cultural española adquiere un significado preciso como «expresión cualitativa de segundo nivel, que sedimenta el encuentro y el diálogo entre los pueblos de España, en tanto a través de su libre comunicación cultural van contribuyendo a trabar un fondo cultural de todos, un denominador cultural común».

Sin embargo, concluye que la Constitución se muestra parca en el reflejo de otras identidades culturales por encima del escalón estatal, como de manifestaciones subculturales, de base social o territorial. En particular, las subculturas de base social quedan bajo el régimen general de protección negativa frente a la no discriminación derivado del principio de igualdad, régimen que es el grado más elemental de protección de la pluralidad cultural, indicando el autor que podría establecerse un marco más adecuado para la garantía de las mismas a través del artículo 9.2 de la Constitución.

Conforme a la coherencia de la obra, que ya hemos destacado, el siguiente tema que aborda Jesús PRIETO es el de la «cultura» en la Constitución, entendiendo que este concepto tiene un espacio acotado y propio dentro del campo semántico delimitado por los términos política, economía, sociedad y cultura, a los que alude nuestra Constitución en su artículo 9.2, así como el Derecho internacional y la doctrina sobre los derechos fundamentales. En este campo semántico, la noción de la cultura debe tener una significación propia, que es tarea de los poderes públicos y de los operadores jurídicos colmar en el desarrollo de sus tareas. Precisamente por ello el autor procede entonces a establecer el contenido de la noción general de cultura, estableciendo los diversos círculos de su proyección constitucional.

Una vez acotados los conceptos de

culturas y cultura en la Constitución y su proyección jurídica, la obra se cierra ofreciendo una síntesis de lo expuesto al realizar una magnífica construcción de lo que se denomina el Estado de cultura, término que el autor inscribe en el marco de la evolución histórica del Estado social y democrático de Derecho, pero que, conforme a sus principios ordenadores, no es suficiente para resaltar la especificidad de lo cultural en la conformación del Estado. La construcción del Estado de cultura debe realizarse, según el autor, sobre los principios de libertad, pluralismo y progreso de la cultura. En relación al primero de ellos, la libertad de la cultura, nos ofrece una visión nueva, incluyendo en su contenido no sólo la tradicional libertad de creación cultural, sino también las libertades de comunicación cultural (un derecho genérico de libre transmisión de la cultura creada y las libertades de enseñanza y de cátedra) y las libertades de emprendimiento e institucionalización cultural, orientadas a la garantía de la pluralidad de iniciativas sociales de los individuos y los grupos en relación a la cultura. Dentro de este grupo de libertades que integran el principio de libertad de la cultura, el autor se detiene en realizar una reflexión específica sobre la libertad de creación cultural, para establecer su autonomía con respecto a la genérica libertad de expresión, lo que obliga a plantear la dinámica específica de los límites a ambas libertades.

El análisis del principio de pluralismo cultural es de gran utilidad incluso fuera del ámbito de reflexión de la obra que comentamos, dado que el genérico principio de pluralismo se está erigiendo progresivamente como principio rector de sectores tan destacados como el de la comunicación social. De la reflexión abstracta sobre el principio de pluralismo en sus aspectos culturales se extraen conclusiones que permiten enjuiciar de forma crítica la jurisprudencia constitucional acerca de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias culturales, en la que, según el autor, se ha abusado de la utilización de los títulos específicos de reparto de

competencias, en detrimento del título competencial concurrente, que es, a su juicio, el que preside el reparto de competencias en relación a la cultura. Esta tesis puede tener una indudable repercusión institucional, así como también participa de esta proyección la reconstrucción que se efectúa en torno al significado que tienen las competencias exclusivas del Estado en la materia, acantonándolas a las facultades referidas a los aspectos instrumentales para la expresión de la materia cultural.

La misma repercusión debería tener la atención que el autor reclama para el principio de progreso de la cultura, que condensa como la igualdad en el disfrute de la cultura y que exige que los poderes públicos adopten medidas positivas para su desarrollo. Una vez que los tratadistas de Derecho público han analizado y explayado los valores ínsitos en la Constitución de 1978, y cuando se teme por el declive de algunos de sus conceptos, resulta alentadora para el progreso jurídico y social la aportación del Profesor PRIETO DE PEDRO al recrear e idealizar el Estado de la cultura. Demostración ésta de cuanto cabe en la meditación de elementos no destacados hasta ahora, que responden a una exigencia innovadora de nuestra sociedad e implícitos en una Constitución con ya quince años de desarrollo legislativo, de amplia ejecución y ponderado estudio, un campo, pues, básico y siempre abierto a la reconsideración de los más sagaces iuspublicistas.

Celeste GAY FUENTES

STOBER, Rolf: *Derecho administrativo económico*. (Traducción y anotación de Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ). Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.

Mediante esta obra se nos presenta en España por vez primera el Derecho administrativo económico alemán. Una

presentación en todo su alcance, pues este libro aborda todas y cada una de las materias que integran esta rama del Derecho administrativo, consecuencia de la afortunada elección de la obra a traducir; nada mejor, para introducir el Derecho administrativo económico en España, que hacerlo por el libro del Profesor STOBER, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, una obra completa, exhaustiva y llena de información para el estudioso español.

Pero la presente traducción enriquece el trabajo original con numerosas notas que resultan imprescindibles para la correcta comprensión por lectores no familiarizados con las categorías jurídicas alemanas, dificultad que —como reconoce el propio STOBER— superó con gran brillantez el Doctor GONZÁLEZ-VARAS, reflejo del profundo conocimiento del sistema jurídico germano, avalado ya por numerosas publicaciones de Derecho comparado hispano-alemán. Así, su tesis doctoral —que recientemente ha visto la luz— sobre la jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania, o los trabajos sobre la financiación de los partidos políticos, la organización municipal alemana o sistema de medidas cautelares de ese ordenamiento.

El libro también cuenta con un prólogo del Profesor Francisco SOSA WAGNER que ha sabido transmitir esa herencia del pensamiento español más fértil, que no dudó en peregrinar más allá de nuestras fronteras en busca de conocimientos y formas de enfrentar la labor intelectual, uno de cuyos más recientes frutos estamos comentando.

El momento en que aparece esta traducción es ciertamente oportuno. Tal como el prologuista apunta, «con la traducción de la obra de STOBER, el derecho público económico, que cuenta en España con las señaladas aportaciones de Ramón MARTÍN MATEO y Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, alcanza especial madurez».

Respecto al contenido del libro, lo integran cuatro partes. La primera, introductoria y de fundamentos, contribuye a la plena sustentación de esta asignatura tan prometedora y rica de contenidos. Ya se observa aquí una de las aportaciones esenciales de este li-

#### BIBLIOGRAFÍA

bro, en la cual insiste STOBER: la concepción del derecho administrativo económico y el derecho ambiental como partes de una misma unidad. Esta es una aportación novedosa, incluso en el ámbito alemán, que anticipa la evolución que se está dando en la normativa comunitaria, siendo manifestación de esta postura el Tratado de Maastricht, que ha incidido en esta misma consideración del medio ambiente como elemento estructural de las demás políticas comunitarias.

El libro, en su segunda parte, «Derecho constitucional económico», aborda los postulados constitucionales del derecho administrativo económico con gran rigor y sistemática, haciendo constantes referencias a la jurisprudencia constitucional alemana.

De la tercera parte debe resaltarse la estructuración que se realiza de las distintas formas de la Administración económica, que podían servir de mode-

lo a importar. Sí destacaría el capítulo referido a la Administración en forma de derecho privado y sus soluciones en el sistema alemán.

La parte especial se dedica a estudiar principalmente el Derecho industrial, junto con otros sectores del Derecho administrativo económico, que a veces no reciben entre nosotros la atención que pudieran merecer.

Estamos, en fin, ante una obra que ayuda significativamente al desarrollo de nuestro Derecho administrativo económico y que, gracias a la sensibilidad del Ministerio para las Administraciones Públicas al editar este libro, permite un acercamiento a un sistema jurídico que comparte con el nuestro cada vez más la urgencia de resolver los mismos problemas.

Carlos GONZÁLEZ ÁLVAREZ  
Universidad de León

# derecho privado y constitución

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

## Sumario del número 1 (enero-abril 1993)

### ESTUDIOS

Rodrigo BERCOVITZ-RODRÍGUEZ-CANO: *La conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales.*

Guido ALPA: *Diritto privato (Legislazione regionale).*

Carlos MALUQUER DE MOTES BERNET: *Del artículo 149.1.8.ª de la Constitución al ordenamiento jurídico catalán: su reciente desarrollo en sistemas.*

María Paz SÁNCHEZ GONZÁLEZ: *Breves reflexiones sobre la doctrina constitucional relativa a las «Bases de las obligaciones contractuales».*

José Antonio SERRANO GARCÍA: *La Comunidad Autónoma de Aragón y su derecho civil foral.*

### COMENTARIOS Y NOTAS

Ángel CARRASCO PERERA: *Alquileres e hipotecas: costes y principios de protección (a propósito de la STC 6/1992, de 13 de enero).*

Antonio BAYLOS: *Sobre la suspensión de los derechos de imposición de servicios mínimos en caso de huelga.*

María DOLORES GRAMUNT FOMBUENA: *Ejercicio del derecho de retracto: la distinta naturaleza de la consignación y del reembolso (a propósito de la STC 12/1992 de 27 de enero).*

### CRÓNICA

### MATERIALES

#### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	4.500 ptas.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

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

# REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

## Sumario del núm. 16 (septiembre-diciembre 1993)

### I. SEMINARIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Enrique ÁLVAREZ CONDE: *El ámbito competencial del Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas.*

Carlos M. AYALA CORAO: *La democracia venezolana frente a la participación política.*

Massimo LA TORRE: *Derecho y conceptos de Derecho. Tendencias evolutivas desde una perspectiva europea.*

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *Inmunidad parlamentaria y separación de poderes.*

Rogelio PÉREZ PERDOMO: *Crisis política y sistema judicial en Venezuela.*

Fernando REINARES: *Estado, democracia liberal y terrorismo político.*

### II. DOCUMENTACION

Boletín de Sumarios.

Bibliografía

Leyes y disposiciones con fuerza de ley estatales.

### III. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.500 pts.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	1.600 pts.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

Pedidos y suscripciones:  
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

*Presidente del Consejo Asesor:* Carlos OLLERO GÓMEZ

*Director:* Pedro de VEGA GARCÍA

*Secretario:* Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRIA

## Sumario del número 82 (octubre-diciembre 1993)

### ESTUDIOS

Antonio HERMOSA ANDÚJAR: *De la libertad y del consentimiento. Dos estudios sobre «El Príncipe» de Maquiavelo.*

Edward TARNARWSKI: *A la espera del cambio conceptual en la ciencia política.*

Gonzalo MAESTRO BUELGA: *El momento consensual de la planificación: Notas sobre el Consejo Económico y Social.*

Carmen NINOU GUIHOT: *Transición y consolidación democrática en América Latina.*

### NOTAS

Georg BRUNNER: *Un hito en el camino hacia el Estado de Derecho. El largo tiempo impedido y finalmente conseguido control de la constitucionalidad en Europa del Este.*

Michael HOGAN: *El Delegado Provincial en la política económica.*

Francisc CARRERAS, Ignacio GARCÍA JURADO y Miguel A. PACIOS: *Estudio coalicional de los Parlamentos Autonómicos españoles de Régimen Común.*

Ramón ADELL ARGILES: *Movimientos sociales y participación política.*

Nicolás PÉREZ SOLA: *Los referéndum abrogativos del 18 abril en la encrucijada de la crisis política italiana.*

Benjamín RIVAYA GARCÍA: *Algunas notas referidas, en el marco iusfilosófico, a la «presunta» inexistencia de sociología en la década que siguió a la guerra civil.*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

Geofrey K. ROBERTS: *Sistema de partidos y parlamento en Gran Bretaña: 1992.*

Elvyta PABÓN TARANTINO: *La integración latinoamericana y la Conferencia Iberoamericana de Naciones.*

### RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBRO

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4. 800 ptas.
Extranjero .....	61 \$
Número suelto: España .....	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	22 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

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 13, número 39 (sept.-dic. 1993)

### ESTUDIOS

Francisco RUBIO LLORENTE: *El principio de legalidad.*  
Juan RAMALLO MASSANET: *La asimetría del poder tributario y del poder de gastos.*  
Juan JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *Una visión institucional del proceso electoral.*  
Susana HUERTA TOCILDO: *El derecho fundamental a la legalidad penal.*  
Juan Luis Requejo Pagés: *Constitución y remisión normativa.*

### NOTA

Mariano BACIGALUPO: *El impacto del Tratado de la Unión Europea en la reciente reforma constitucional alemana.*

### JURISPRUDENCIA

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional.*

*Crónica*

Por el DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III de Madrid.

### CRONICA PARLAMENTARIA

Por NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JAUREGUI.

### CRITICA DE LIBROS

Luis M.<sup>a</sup> DIEZ-PICAZO: *A propósito del Constitutional Law of Canadá.*  
Paloma BIGLINO: *El conflicto entre órganos constitucionales.*  
Santiago GONZÁLEZ-VARAS: *La intromisión del poder legislativo en el ámbito de las funciones de la Administración.*

### RESEÑA BIBLIOGRAFICA

Noticias de Libros.  
Revista de Revistas.

### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	4.500 ptas.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 MADRID (ESPAÑA)



# REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

*Directores:* Manuel DIEZ DE VELASCO, Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS  
y Araceli MANGAS MARTÍN

*Directora Ejecutiva:* Araceli MANGAS MARTÍN

*Secretaria:* Nila TORRES UGENA

## Sumario del vol. 20, número 3 (sept.-dic. 1993)

### ESTUDIOS

Luis Ignacio SÁNCHEZ RODRIGUEZ: *La Unión Europea y su política exterior y de seguridad.*

Fernando MARIÑO MENENDEZ: *La configuración progresiva de la política medioambiental comunitaria.*

Javier DIEZ-HOCHLEITNER: *La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros.*

Isabel GARCÍA RODRÍGUEZ: *Derecho aplicable y orden público comunitario.*

### CRONICAS

Consejo de Europa. Comité de Ministros, por Nila Torres.

### BIBLIOGRAFIA

### REVISTA DE REVISTAS

### DOCUMENTACION

Consejo Europeo Extraordinario, Bruselas, 9 de octubre de 1993.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.500 ptas.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

Suscripciones y números sueltos:  
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  
Fuencarral, 45, 6.ª - 28004 MADRID

# REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA  
Secretario: Pedro FRAILE BALBIN

## Sumario del año XI, núm. 3 (otoño 1993)

### PANORAMAS DE HISTORIA ECONOMICA

Cormac Ó Gráda (University College, Dublín): *Salud, trabajo y nutrición. Irlanda antes de la hambruna.*

### PREMIO RAMON CARANDE 1992

Miguel Angel GUTIÉRREZ BRINGAS (Universidad de Cantabria): *La productividad de la tierra en España 1752-1930: Tendencia a largo plazo.*

### ARTICULOS

Juan CARLOS FRIAS (Universidad de Valladolid): *Atraso económico y cultural de élites. A propósito de la traducción castellana en 1848 de los «Principios de economía política y tributación» de David Ricardo.*

Alan DYE (Universidad Carlos III de Madrid): *Producción en masa del azúcar cubano, 1899-1929: Economías de escala y elección de técnicas.*

José Luis GARCÍA RUIZ (Universidad Complutense): *Banca y crisis económica en España, 1930-1935: Un nuevo enfoque.*

### NOTAS

### RECENSIONES

### PRECIOS SUSCRIPCION ANUAL

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

Suscripciones y números sueltos:  
ALIANZA EDITORIAL  
Milán, 38, Teléf.: 300 00 45  
28043 MADRID (España)

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

## CONSEJO DE REDACCION

*Presidentes:* Félix PONS IRAZABAL 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 TURÀ, Manuel FRAILE CLIVILLES, PABLO PÉREZ JIMÉNEZ, Emilio RECORDER DE CASSO, Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando SAINZ MORENO, María Rosa RIPOLLÉS SERRANO, Manuel GONZALO GONZÁLEZ y Miguel MARTÍNEZ CUADRADO.

*Director:* Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA

*Subdirector:* Manuel ALBA NAVARRO

## Sumario del número 28 (primer cuatrimestre 1993)

### I. ESTUDIOS

Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Tratado de la Unión Europea y Constitución española: el principio de subsidiaridad.*

Piedad GARCÍA-ESCUDERO MARQUEZ: *Consideraciones sobre la duración del mandato de los senadores designados por las Comunidades Autónomas.*

Elvira ARANDA ÁLVAREZ: *Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios.*

Francisco Javier DIEZ REVORI: *El acatamiento a la Constitución y el acceso al ejercicio de cargos públicos representativos.*

### II. NOTAS Y DICTAMENES

Dictamen de la Secretaría General del Senado sobre las cuestiones planteadas por la ejecución de la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional.

### III. CRONICA PARLAMENTARIA

Trabajos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, preparatorios de la resolución de la presidencia sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

### IV. DOCUMENTACION

### V. LIBROS

### VI. REVISTA DE REVISTAS

Suscripciones:

SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO  
DE LOS DIPUTADOS

(Servicio de Publicaciones)

Carrera de San Jerónimo, s/n - 28071 MADRID

# DEFENSOR DEL PUEBLO

## PUBLICACIONES

### Informe anual

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

Informe anual 1991: 2 vols. (6.250 ptas.).

Informe anual 1992: 2 vols. (6.500 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.

1991 (2.200 ptas.).

1992 (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.).

### Recursos ante el Tribunal Constitucional

1983-1987 (2.600 ptas.).

1988-1992 (1.400 ptas.).

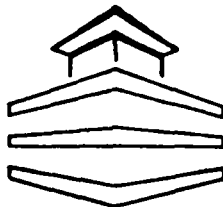
Distribuye:

LA LIBRERIA 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 Española y Comunitaria en materia mercantil

Introducción y edición a cargo de  
Juan Ramón Iturriagoitia Bassas

72



---

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 DEL DERECHO CIVIL

## Sumario del tomo XLVI, fasc. II (abril-junio 1993)

### ESTUDIOS MONOGRAFICOS

- Luis PUIG FERRIOL: *La Casación Civil ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (1989-1990)*.  
José Miguel RODRÍGUEZ TAPIA: *Sobre la Cláusula Penal en el Código Civil*.  
J. A. DORAL GARCÍA: *Reparación y sanción. El Cumplimiento de las Obligaciones en forma específica*.  
Francisco de P. BLASCO GASCO: *Modificación del Régimen Económico Matrimonial y perjuico de terceros: la norma del artículo 1.317 CC*.  
José FERNÁNDEZ VILLA: *El Pasivo de la sociedad de gananciales: en torno al artículo 1.369 CC*.  
Jerónimo LÓPEZ PÉREZ: *Aspectos externo e interno de responsabilidad en la sociedad de gananciales: interés del acreedor y de los cónyuges*.

### ESTUDIOS LEGISLATIVOS

- Daniel RODRÍGUEZ RUIZ DE VILLA: *Notas sobre la nueva Ley del Contrato de Agencia*.

### INFORMACION LEGISLATIVA

- A cargo de Pedro de ELIZALDE Y AYMERICH y Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ.

### BIBLIOGRAFIA

### JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### 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, tomo XXXVI, 1983) .....	3.710 ptas.

Pedidos:

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

# ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

## Sumario del tomo XLV, fasc. III (sept.-dic. 1992)

### SECCION DOCTRINAL

Enrique GIMBERNAT ORDEIG: *Concurso de leyes, error y participación en el delito (A propósito del libro del mismo título del profesor Enrique Peñaranda).*

Luis RODRÍGUEZ ENNES y Pilar ALLEGUE AGUFILO: *Reflexiones sobre algunas ideas punitivas del P. Sarmiento.*

Nicolás GARCÍA RIVAS: *Los delitos de insumisión en la legislación española.*

Yesid REYES ALVARADO: *Fundamentos teóricos de la imputación objetiva.*

María del Carmen ALASTUEY DOBÓN: *Delitos de comisión por omisión en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.*

### CRONICAS EXTRANJERAS

Jaime E. GRANADOS PEÑA: *La influencia del Código Penal Modelo en la reforma del Derecho Penal de los EE.UU. (Breves comentarios con motivo del Trigésimo Aniversario del Código Penal Modelo).*

Günter JAKPBS: *El principio de culpabilidad.*

### SECCION LEGISLATIVA.

Disposiciones (\*).

### 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, 8.º - Tels. 547 54 22 y 390 20 13  
28013 MADRID

# ANUARIO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL

## Sumario del tomo LXII (Madrid, 1992)

Francisco TOMÁS Y VALIENTE: Al lector

### ESTUDIOS

- Jesús LALINDE ABADÍA: *Las Cortes de Barcelona, de 1702.*  
Vicente MONTOJO MONTOJO: *Crecimiento mercantil y desarrollo corporativo en España: Los consulados extraterritoriales extranjeros (ss. xvi-xvii).*  
Santosa M. CORONAS GONZÁLEZ: *Espíritu ilustrado y liberación del tráfico comercial con Indias.*  
Ramón FERNÁNDEZ-GUERRA FERNÁNDEZ: *El Fletamiento en las ordenanzas del Consulado de Bilbao de 1737.*  
José Luis BERMEJO CABRERO: *Dos aproximaciones a la Hacienda del Antiguo Régimen.*  
Tomás DE MONTAGUT ESTRAGUÉS: *El testamento inoficioso en las Partidas y sus fuentes.*  
Eugenio CISCAR PALLARES: *La «Ferma de Dret» en el Derecho Foral Valenciano.*  
Carmen MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO: *Asturias, Cuerpo de Provincia. (De la Corporación provincial en la Castilla Moderna).*  
Rafael VALLEJO POUSSADA: *Redención y pervivencia del foro durante la desamortización de Mendizábal (1836-1854).*

### DOCUMENTOS

- Joseph F. O'CALLAGHAN: *Catálogo de los Cuadernos de las Cortes de Castilla y León 1252-1348.*  
Elena NAHARRO QUIRÓS: *Relaciones entre dinero, trabajo y condición nobiliaria.*

### MISCELANEA

- José M.<sup>º</sup> ORTUÑO SÁNCHEZ-PEDREÑO: *Bartolomé Colón, primer adelantado de las Indias.*  
Luis GONZÁLEZ ANTÓN: *El Justicia de Aragón en el siglo xvi.*  
José Luis BERMEJO CABRERO: *Textos normativos hispánicos en la obra de Jean Bodin.*  
Antonio JARA FUENTE: *Para sujetar a vasallos rebeldes.*

### HISTORIOGRAFIA

### BIBLIOGRAFIA

#### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 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  
280 13 MADRID



# ANUARIO DE FILOSOFIA DEL DERECHO

## Sumario del tomo X (Nueva época), 1992

### I. DERECHO Y ESTADO ENTRE NEOLIBERALISMO Y SOCIALDEMOCRACIA

José MONTOYA y Pilar GONZÁLEZ ALTABLE: *Estado, Derecho y Libertad según F. A. Hayek.*

María ELÓSEGUI ITXASO: *El contractualismo constitucional de James Buchanan.*

María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ: *Igualdad, diferencia y desigualdad. A propósito de la crítica neoliberal de la igualdad.*

Francisco PUY: *La socialdemocracia y su parentela ideológica.*

Ernesto J. VIDAL GIL: *Sobre los derechos de solidaridad. Del Estado liberal al social y democrático de Derecho..*

Emilia BEA PÉREZ: *Los derechos sociales ante la crisis del Estado del Bienestar.*

José María ROSALES: *Europa y la esperanza del orden: la democracia más allá de las coordenadas de la Unión Europea.*

José Luis SERRANO MORENO: *Ecología, Estado de Derecho y Democracia.*

### II. ESTUDIOS

#### 1. Sobre la Filosofía del Derecho

Rafael HERNÁNDEZ MARÍN: *Concepto de la Filosofía del Derecho.*

Marina GASCÓN ABELLÁN: *Consideraciones sobre el objeto de la filosofía jurídica.*

Fernando GALINDO, José Angel MORENO y José Félix MUÑOZ: *El concepto de Derecho. De la argumentación a la comunicación.*

Francisco GARRIDO PEÑA: *Notas sobre la asignatura de Teoría del Derecho como biografía crítica de la Ley.*

#### 2. Derecho y lenguaje

#### 3. Derecho y valores

#### 4. 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, 8.º - 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 núms. 257 (enero-marzo 1993)

### I. SECCIÓN DOCTRINAL

José Luis MEILÁN GIL: *Interrelación de la Ley de Seguridad Vial y otras Leyes Sectoriales: Carreteras, transportes especiales y transportes de mercancías peligrosas.*

José A. LÓPEZ PELLICER: *El régimen concesional y de gestión de las emisoras de radio municipales.*

M.<sup>a</sup> Teresa Carballeira Rivera: *La cooperación interadministrativa en la LBRL.*

Germán VALENCIA MARTÍN: *El Justiprecio en la Expropiación Forzosa (De la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992).*

### II. SECCIÓN CRÓNICAS

Javier OLIVÁN DEL CACHO: *La Ley de medidas de ordenación integral del Somontano del Moncayo: un experimento legislativo de desarrollo rural.*

Rosa Elena MUÑOZ BLANCO: *Comentarios al Protocolo de Colaboración ante la Región del Alentejo y la Comunidad Autónoma de Extremadura.*

Carmen FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Legislación Financiera y Tributaria de las Comunidades Autónomas (junio-diciembre 1992).*

### III. SECCIÓN JURISPRUDENCIA

Francisco Javier FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Reseña de Sentencias del Tribunal Constitucional que aparecen publicadas en el «BOE» durante el primer semestre de 1992.*

M.<sup>a</sup> Teresa CARBALLEIRA RIVERA: *Sobre algunas sentencias contradictorias del Tribunal Superior de Xusticia de Galicia en materia de cooperación intraprovincial.*

### IV. SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

### V. SECCIÓN REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas • Número suelto: 1.200 pesetas.

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

# AUTONOMIES

## Revista Catalana de Derecho Público

Generalitat de Catalunya  
Escola de Administració Pública  
Institut d'Estudis Autonòmics  
Director: Joaquim FERRET JACAS

### Sumario del núm. 16 (1993)

#### ESPECIAL MEDIO AMBIENTE

a) *Estudios*

Joaquín TORNOS Y MAS: *Algunas reflexiones sobre la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.*

Francisco LÓPEZ MENUDO: *Naturaleza y significación general de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

José JUSTE RUIZ: *La evolución del Derecho internacional del medio ambiente.*

María Jesús MONTORO CHINER: *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

Dictamen núm. 181 del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) *Crónica*

M. ANGELS Sotorra i Serra: *Iter legislativo de la Ley 30/1992.*

#### ESTUDIOS

Caterina GARCÍA I SEGURA: *La actividad exterior del Quebec: giro económico y consolidación.*

Nicoletta MARZONA: *Regulación y disciplina del mercado de valores.*

Jean-Louis AUTIN: *Medios de comunicación y autoridades administrativas independientes. El ejemplo francés del Consejo Superior del Audiovisual.*

#### COMENTARIOS Y NOTAS

Francesc GUILLÉN I LASIERRA: *La competencia sobre coordinación de las policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional.*

#### ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

#### CRONICA

#### NOTICIA DE LIBROS Y REVISTAS

Suscripción:

AUTONOMIES  
Escola d'Administració Pública de Catalunya

Av. Pearson, 28 - 08034 BARCELONA  
Precio: 3.800 ptas. (2 números, un año)

# REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

## Revue d'Administration publique comparée

### Sommaire du vol. LVIII, N.º 4, 1992

Derich W. BRINKERHOFF: *Regarder à l'intérieur et vers l'avenir: principes de gestion pour les programmes de développement.*

Arie HALACHMI: *Objectifs de performance et productivité.*

Dennis A. RONDINELLI: *Aide du PNUD pour le développemet urbain: une évaluation des efforts visant à élaborer des institutions dans les pays en développement.*

Rwekaza SYMPHO MUKANDALA: *Etre ou ne pas être: les paradoxes des bureaucraties africaines dans les années 1990.*

Osbin L. ERVIN: *Administration et changement: l'exemple américain de la planification stratégique.*

### COMPTES RENDUS CRITIQUES DE LIVRES

### SÉLECTION BIBLIOGRAPHIQUE

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

Se pública 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)

## CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

### ULTIMAS PUBLICACIONES

- Manuel GARCÍA PELAYO: *Obras completas* (3 tomos). 18.500 ptas.  
*Constitución Española, 1978-1988*. Obra dirigida por Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco Canales (3 vols.). 35.000 ptas.
- Paloma BIGLINO CAMPOS: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. 1.400 ptas.
- C. McILWAIN: *Constitucionalismo antiguo y moderno*. Traducción de Juan J. Solozábal. 2.200 ptas.
- ANTONIO FANLO LORAS: *Fundamentos constitucionales de la Autonomía Local*. 3.700 ptas.
- Pablo SALVADOR CODERCH y otros: *El mercado de las ideas*. 3.400 ptas.
- Javier PARDO FALCÓN: *El Consejo Constitucional francés*. 3.500 ptas.
- Andrés BETANCOR: *El Acto Ejecutivo*. 2.700 ptas.
- Angel GÓMEZ MONTORO: *Conflictos de atribuciones entre órganos del Estado*. 3.000 ptas.
- Jesús PRIETO de PEDRO: *Cultura, culturas y Constitución*. 2.700 ptas.
- Manuel MEDINA GUERRERO: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las CC.AA.* 3.300 ptas.
- Konrad HESSE: *Estudios de Derecho Constitucional* (2.ª ed.). 1.100 ptas.
- Fulvio ATTINA: *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*. 1.700 ptas.
- CENTRO DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES DE BUENOS AIRES: *El presidencialismo puesto a prueba*. 2.400 ptas.
- Elie KEDOURIE: *Nacionalismo*. Prólogo de Francisco Murillo Ferrol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 900 ptas.
- Ramón COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. 1.800 ptas.
- Alfonso RUIZ MIGUEL: *La justicia de la guerra y de la paz*. 2.000 ptas.
- Gregorio PECES-BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978*. 2.000 ptas.
- Pilar CHAVARRI SIDERA: *Las elecciones de diputados a Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*. 2.200 ptas.
- ALF ROSS: *¿Por qué Democracia?* 1.500 ptas.
- Angel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. 1.600 ptas.
- Manuel RAMÍREZ: *Sistema de partidos políticos en España (1931-1990)*. 1.700 ptas.
- Javier CORCUERA ATIENZA: *Política y Derecho. La construcción de la Autonomía vasca*. 2.300 ptas.
- José María GARCÍA MARÍN: *Monarquía Católica en Italia*. 2.800 ptas.
- Antonio SERRANO GONZÁLEZ: *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*. 2.500 ptas.
- Jesús VALLEJO: *De equidad ruda a ley consumada. Concepción de la potestad normativa 1250- 1350*. 2.800 ptas.
- José María PORTILLO VALDÉS: *Monarquía y Gobierno provincial. Poder y Constitución en las provincias vascas (1760-1808)*. 3.600 ptas.
- BARTOLOMÉ CLAVERO SALVADOR: *Razón de Estado, razón de individuo, razón de historia*. 1.800 ptas.
- Carmen MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO: *Bayona en Andalucía: El estado bonapartista en la prefectura de Xerez*. 2.800 ptas.
- Jerónimo BETEGÓN: *La justificación de castigo*. 2.700 ptas.
- José MARTÍNEZ DE PISÓN: *Justicia y orden político en Hume*. 2.600 ptas.
- Martin D. FARRELL: *La filosofía del liberalismo*. 2.300 ptas.
- Carlos Thiebaut: *Los límites de la Comunidad*. 1.800 ptas.
- Emilio LLEDÓ: *El silencio de la escritura*. 1.200 ptas.
- Aulis AARNIO: *Lo racional como razonable*. 2.200 ptas.
- Rafael de ASTI ROIG: *Deberes y obligaciones en la Constitución*. 2.800 ptas.

- M.<sup>a</sup> Teresa RODRÍGUEZ DE LECEA: *Antropología y filosofía de la historia de Julián Sanz del Río*. 1.700 ptas.
- Marina GASCÓN ABELLÁN: *Obediencia al derecho y objeción de conciencia*. 2.600 ptas.
- Jean Louis de LOLME: *Constitución de Inglaterra*. 2.500 ptas.
- Joaquín COSTA: *Historia crítica de la Revolución Española*. 2.600 ptas.
- Gaspar de ANASTRO ISUNZA: *Los seis libros de la República de Bodino traducidos al francés y católicamente enmendados*. Ed. preparada por José Luis Bermejo. 6.000 ptas.
- FRANCISCO MURILLO FERROL: *Saavedra Fajardo y la política del Barroco*. 2. ed. 1.800 ptas.
- Juan ROMERO ALPUENTE: *Historia de la revolución española y otros escritos*. Edición preparada e introducida por Alberto Gil Novales (2 vols.). 5.000 ptas.
- José MARCHENA: *Obra española en prosa*. 1.700 ptas.
- Juan MALDONADO: *El levantamiento de España*. Edición bilingüe. Traducción e introducción de M.<sup>a</sup> Angeles Durán. 3.600 ptas.
- HOBBS: *Behemoth*. Traducción e introducción de Antonio Hermosa Andújar. 2.500 ptas.
- Guillermo OCCAM: *Obra política*. Traducción de Primitivo Mariño. 3.700 ptas.
- ARISTÓTELES: *Política*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*. Edición bilingüe. Reimpresión 1.200 ptas.
- ARISTÓTELES: *Retórica*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- Senac de MEINHAN y A. BARNAVE: *Dos interpretaciones de la Revolución Francesa*. 1.600 ptas.
- Tomás de CAMPANELLA: *La Monarquía del Mestas y las Monarquías de las Naciones*. 1.800 ptas.
- Juan ALTUSIO: *La política*. 4.800 ptas.
- J. BENTHAM: *Falacias políticas*. 2.200 ptas.
- E. SIEYES: *Escritos y discursos de la revolución*. 2.200 ptas.
- G. JELLINEK: *Reforma y mutación de la Constitución*. 1.800 ptas.
- CONDORCET, CASTILLON y BECKER: *¿Es conveniente engañar al pueblo?* Traducción e introducción de Javier de Lucas. 2.300 ptas.
- PLUTARCO: *Consejos políticos*. Edición bilingüe. 2.000 ptas.
- Constituciones Iberoamericanas*. Edición preparada por Luis López Guerra y Luis Aguiar de Luque. 4.600 ptas.
- Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Edición preparada por Manuel Díez de Velasco y Gil Carlos Rodríguez Iglesias. 4.000 ptas.
- Gonzalo MENÉNDEZ PIDAL: *La España del siglo XIX vista por sus contemporáneos* (2 vols.). 6.000 ptas. cada uno.
- Mario G. LOSANO, Antonio E. PÉREZ LUÑO y María Fernanda GUERRERO MATEUS: *Libertad informática y leyes de protección de datos personales*. 1.300 ptas.
- Vicente ESCUIN PALOP: *Régimen jurídico de la entrada y permanencia de extranjeros en España*. 950 ptas.
- Manuel C. PALOMEQUE: *Los derechos laborales en la Constitución española* 1.000 ptas.
- CENTRO DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES DE BUENOS AIRES: *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*. 1500 ptas.
- Luciano PAREJO ALFONSO: *Crisis y renovación en el derecho público*. 1.100 ptas.
- Victoria CAMPS y Salvador GINER: *El interés común*. 800 ptas.
- Richard GUNTHER: *Política y cultura en España*. 1.000 ptas.
- José María CONTRERAS MAZARIO: *La enseñanza de la religión en el sistema educativo*. 1.300 ptas.
- CENTRO DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES DE BUENOS AIRES: *La autonomía personal*. 1.400 ptas.
- JOAN SUBIRATS HUMET: *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*. 1.300 ptas.
- Daniel MENDONÇA: *Introducción al análisis normativo*. 1.100 ptas.
- Luis PRIETO SANCHIS: *Principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*. 1.300 ptas.

# **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)