

## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALONSO GARCÍA, Ricardo: *Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos*, Ed. Cívitas, Madrid, 1992.

Tradicionalmente, los estudios sobre el Consejo de Estado no han sido muy numerosos en la literatura jurídica española. Desde los años cuarenta apenas se puede citar el libro de CORDERO TORRES (*El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, IEP, Madrid, 1944), elaborado además antes de la promulgación de la Ley de 1944, con la que apareció finalmente un Consejo cuya función era predominantemente administrativa; y el de PÉREZ-TENESSA HERNÁNDEZ (Madrid, 1965), de reducidas dimensiones y destinado a la formación de funcionarios, pero con el valor que le da el haber sido elaborado por un perfecto conocedor del funcionamiento interno del Consejo. Sin embargo, después de la Constitución, y especialmente en los últimos cinco años, han aparecido numerosos trabajos —aunque de muy desigual valor—, al hilo de algunas polémicas sentencias sobre las consecuencias jurídicas de la omisión del dictamen en la elaboración de los reglamentos ejecutivos, o sobre su carácter preceptivo para las Comunidades autónomas. En este contexto se sitúa el libro comentado, que es el primer trabajo que trata con una cierta extensión ambos aspectos.

La delimitación de los temas tratados en la obra viene dada por su situación en el ámbito de la polémica doctrinal ya mencionada: el profesor ALONSO estudia lo relativo a la elaboración de los reglamentos ejecutivos,

prescindiendo de una visión global del Consejo de Estado en el sistema constitucional vigente. Una segunda opción metodológica, más audaz, ha sido prescindir de cualquier elemento histórico o de Derecho comparado: se trata de un trabajo construido primordialmente sobre el examen pormenorizado de la jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Supremo; examen generalmente esclarecedor y muy sugerente en otros aspectos.

En el libro se comienza por estudiar la intervención del Consejo de Estado en la elaboración de reglamentos estatales. En este apartado el autor hace una propuesta novedosa sobre el concepto de reglamento ejecutivo, que se examinará en primer lugar (1), y analiza las consecuencias jurídicas de la omisión de la consulta cuando ésta era preceptiva (2). En la segunda parte se estudia el papel del Consejo de Estado respecto a los reglamentos de las Comunidades autónomas, examinando las opiniones doctrinales, las emitidas por el propio Consejo de Estado y por los órganos consultivos autonómicos. Y, finalmente —y ello será la parte a la que dedicaremos mayor atención—, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y las referencias del Tribunal Constitucional sobre el tema (3).

1. Hace algunos años, el profesor MUÑOZ MACHADO propuso una interpretación del concepto de reglamento ejecutivo en el sentido de que debían entenderse por tales todos los que operasen en materias reservadas a la Ley, es decir, según su concepción de aquel momento, todos aquellos que no se limitasen a materias organizativas o re-

laciones de sujeción especial; para estos últimos el trámite pertinente sería el informe favorable de la Presidencia del Gobierno previsto en el artículo 130.2 LPA (la referencia es a su trabajo *Sobre el concepto de reglamento ejecutivo en Derecho español*, en esta REVISTA, núm. 77, 1975, págs. 135 a 138). Es decir, la sustitución del criterio formal por otro material que produjese una mayor seguridad jurídica.

De hecho, esta postura fue la adoptada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de junio de 1984 (Ar. 3909), un «concepto de reglamento ejecutivo que implica un desarrollo en virtud de remisión normativa legal pero en materia reservada a la Ley». Sentencia, no obstante, sin secuelas jurisprudenciales. La aceptación de este criterio hubiese supuesto una reducción de los reglamentos que debe informar el Consejo de Estado, ya que la jurisprudencia dominante acepta generosamente la existencia de reglamentos dictados sin previa habilitación legal fuera de las materias que reserva a la Ley la Constitución de 1978, aun fuera del ámbito interno de la Administración.

R. ALONSO GARCÍA también se ha pronunciado sobre este tema, y con idéntica intención de resolver un problema de inseguridad jurídica. Pero su solución ha sido diametralmente opuesta. Su punto de partida es que «a medida que es mayor la desconexión entre ley y reglamento, más discutido es y mayores problemas presenta el ejercicio de la potestad reglamentaria, y por tanto, más necesario resulta el control previo de dicho ejercicio» (pág. 56). Su conclusión es que «si se predica la especial relevancia del dictamen del Consejo de Estado en estos casos, habrá que buscar una interpretación de su Ley Orgánica que dé cabida a estos reglamentos para extender también a ellos la exigencia del dictamen. Interpretación que, en vista de lo expuesto, no parece pueda ser otra sino entender la expresión *ejecución de las leyes* como bloque de la legalidad formal y material» (págs. 68 y 69).

Ahora bien, pese a lo atendible del argumento empleado, no parece que

sea conciliable con el tenor literal de las normas vigentes, con el «tenor literal de sus palabras». Si el Consejo de Estado debe informar, no ya los reglamentos a secas, sino precisamente los que se dicten «en ejecución de las Leyes» (art. 22.3 LOCE), no parece lícito prescindir completamente de la letra de la Ley.

Siendo un criterio quizás muy útil para una hipotética reforma legislativa, parece desde luego más aceptable un criterio material como el propugnado por MUÑOZ MACHADO u otro similar para superar la actual situación de inseguridad jurídica. Inseguridad que puede ser una de las causas que llevan a los Tribunales a relativizar las consecuencias del incumplimiento de este trámite.

2. El libro comentado pasa a examinar seguidamente las consecuencias jurídicas del incumplimiento de la obligación de consultar al Consejo de Estado. Como se sabe, la línea jurisprudencial absolutamente dominante hasta 1987 venía declarando la nulidad de aquellos reglamentos ejecutivos en cuyo procedimiento de elaboración se había omitido consultar al Consejo. Hasta 1987, porque en este año dos sentencias, de 7 de mayo y de 2 de junio (Ar. 5241 y 5908), consideraron que la falta del dictamen en estos casos no era sino una mera irregularidad no invalidante. La existencia de líneas jurisprudenciales contradictorias dio lugar a una sentencia de la Sala especial de revisión, la de 29 de octubre de 1987 (Ar. 7438), que llegó a una solución de compromiso: el Tribunal Supremo no declarará la nulidad de los reglamentos aprobados sin dictamen del Consejo de Estado cuando conozca en virtud del llamado «recurso indirecto», pero sí lo hará si se trata de un «recurso directo». Línea jurisprudencial que en la actualidad puede considerarse consolidada (recientemente, la Sentencia de 20 de noviembre de 1991, Ar. 8766, ha aplicado la misma doctrina).

El autor se pronuncia favorablemente respecto a la solución jurisprudencial expuesta: «Transcurrido el plazo de dos

meses para la interposición del mencionado recurso, la necesidad de compatibilizar la garantía que la intervención del Consejo de Estado supone con una serie de principios jurídicos que también constituyen garantía del ordenamiento jurídico, tanto desde un punto de vista objetivo (economía procesal, conservación del ordenamiento jurídico) como subjetivo (relaciones jurídicas nacidas al amparo del reglamento en cuestión), unido a la propia funcionalidad de dicha intervención, fuertemente debilitada en su vertiente de control sobre el acierto y oportunidad a medida que existe mayor alejamiento temporal con relación al momento en que el reglamento fue aprobado habiéndose omitido el dictamen del Consejo de Estado, impone que tal vicio formal deba ceder el paso al examen de la legalidad del reglamento desde el punto de vista de su contenido» (págs. 91 y 92).

Sin embargo, creo que pueden hacerse varias objeciones a la solución a la que ha llegado el Tribunal Supremo. En primer lugar, como ha puesto de manifiesto A. DE ASÍS ROIG (núm. 120 de esta REVISTA, págs. 195 y ss.), la distinción entre los efectos de una y otra vía de recurso responde a criterios pragmáticos, de política jurisprudencial, más que estrictamente jurídicos. Y no constituye, como se afirma en la sentencia de la Sala de Revisión citada, la solución tradicional sobre el tema: la que, salvo error por mi parte, es la primera sentencia que estima la invalidez de un reglamento por haberse omitido consultar al Consejo de Estado —la de 12 de noviembre de 1962 (Ar. 4111)—, lo hizo en virtud de un recurso indirecto. El reglamento impugnado era el de 29 de diciembre de 1959, sobre impuestos directos de la Región ecuatorial, y el Supremo mantuvo su postura durante dos años, en seis sentencias, hasta que la Administración decidió allanarse (Sentencia de 7 de enero de 1964, Ar. 47).

Además, como señaló el profesor GONZÁLEZ PÉREZ en el comentario de una de las sentencias precursoras de lo que desde 1987 es la jurisprudencia

dominante, no ha de olvidarse la legitimación que establece el artículo 28.1.b) LJ —aún no derogado formalmente—, para la interposición del recurso directo contra reglamentos (el trabajo aludido es *Una exclusión del recurso contencioso-administrativo por vía jurisprudencial: el control de los vicios del procedimiento de elaboración de disposiciones generales*, publicado en el núm. 9 de la «REDA», en 1976).

Por último, y aunque no se mencione expresamente en el texto de ninguna de las sentencias, esta línea jurisprudencial comporta que estamos ante un caso de nulidad relativa o anulabilidad. Esto supone excluir los aspectos procedimentales del ámbito del artículo 47.2 LPA que, por su remisión a la LRJAE, parecería acarrear la nulidad absoluta en los casos de vicios de legalidad de las normas reglamentarias, sin distinguir los aspectos sustantivos de los formales. Pero también supone forzar la interpretación del artículo 48.2 LPA: excluido el que la falta del dictamen del Consejo de Estado provoque la indefensión de los interesados, sólo cabe entender que se han omitido «los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin», lo que contradice la interpretación habitual de la jurisprudencia, que unificando ambos motivos de anulabilidad, entiende frecuentemente que esta circunstancia sólo se da cuando hay indefensión (en este sentido, J. A. SANTAMARÍA y L. PAREJO, *Derecho administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, CEURA, Madrid, 1989, págs. 361 y 362). Pero es que, además, un reglamento informado por una Secretaría General Técnica y aprobado por el Consejo de Ministros, es muy dudoso que carezca de los requisitos formales necesarios para alcanzar su fin. En resumen, creo que es más fácil defender la nulidad de pleno derecho o la irrelevancia del vicio que la anulabilidad de un reglamento por la falta de dictamen del Consejo de Estado.

Por otra parte, nulidad de pleno derecho es el pronunciamiento al que más frecuentemente llega el Tribunal Supremo cuando se ha pronunciado ex-

presamente sobre este punto (recientemente, en la Sentencia de 25 de octubre de 1991, Ar. 8178).

3. En su segunda parte, el autor estudia lo relativo al papel atribuido por el artículo 23 de la LOCE al Consejo de Estado y su compatibilidad con el modelo de Estado esbozado en la Constitución vigente. Me han interesado especialmente dos aspectos, a los que seguidamente me referiré más extensamente: el examen que hace el autor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (a); y (b) el intento de inferencia de cuál será el pronunciamiento del Tribunal Constitucional (aunque no lo planteo literalmente en estos términos) en dos casos pendientes, la impugnación por el Presidente del Gobierno de la Ley del Consejo consultivo canario y la cuestión de inconstitucionalidad que sobre el artículo 23, párrafo segundo, de la LOCE ha planteado el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (admitido con el núm. 2414/1991, «BOE» de 20 de diciembre), intento de inferencia hecho a partir de algunas sentencias pronunciadas en temas más o menos conexos.

a) Como se sabe, parece prevalecer en la actualidad la línea jurisprudencial de las Sentencias de 17 de febrero y 21 de junio de 1988 (números del repertorio Aranzadi, respectivamente, 1184 y 4410), que desestimaron sendos recursos interpuestos contra el Decreto del Gobierno catalán 169/1983, de 12 de abril, sobre Unidades Mínimas de Cultivo. En la misma dirección se ha pronunciado recientemente la Sentencia de 28 de noviembre de 1991 (Ar. 9550), que resuelve la impugnación del Decreto del Consejo de la Generalidad Valenciana 21/1986, de 24 de febrero, sobre tributación de los juegos de azar. En todos estos casos se estima que no existe vicio alguno en el procedimiento de elaboración de los reglamentos recurridos, ya que éstos desarrollan leyes autonómicas.

Pues bien, sobre estas sentencias, que rechazan lo que consideran que sería una «interpretación maximalista» del

artículo 23.2 LOCE porque «sería atentatorio al principio de autonomía», el autor se pronuncia en términos contundentes: «así, sin más, estas dos Sentencias, en mi opinión, proceden a inaplicar un precepto legal, el artículo 23.2 LOCE, por considerarlo inconstitucional, sin atenerse ni usar del mecanismo de la cuestión de inconstitucionalidad, lo que podría haber dado lugar a un recurso de amparo, por la vía del artículo 24 CE, por alteración judicial del sistema de fuentes» (pág. 145).

Es, sin duda, un juicio duro. Ahora bien, cuando se recorren los fundamentos de derecho de las sentencias citadas no puede evitarse pensar que, efectivamente, el Tribunal Supremo ha ido más allá de las interpretaciones compatibles con el tenor literal, del «sentido propio de sus palabras» que constituye el límite de la interpretación judicial. Creo, sin embargo, que la posición jurisprudencial reseñada puede ser argumentada: acudiendo a las normas que regulan los órganos consultivos autonómicos, cuando éstos existan; o, más simplemente, a las normas sobre procedimiento administrativo de cada Comunidad autónoma. En estos casos no habría inaplicación judicial de una ley, sino un juicio más o menos aceptable sobre la norma aplicable. Pero leyendo alguna de las recientes sentencias del Alto Tribunal se tiene la sensación de que, en las Comunidades autónomas, el procedimiento de elaboración de disposiciones generales ha desaparecido, simplemente.

b) Uno de los epígrafes de la segunda parte del libro está dedicado a «la interpretación del artículo 23.2 LOCE a la luz de la jurisprudencia constitucional». En realidad, como ya he señalado, se trata de una interpretación indiciaria, sacando datos de una jurisprudencia fragmentaria que sólo colateralmente se ha aproximado al tema que nos ocupa.

Yendo de lo más general hacia lo más concreto, una de las sentencias a las que el autor hace referencia es la 56/1990, de 29 de marzo, sobre deter-

minados artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En el fundamento jurídico 37 argumentaba el Tribunal sobre la pretendida inconstitucionalidad del precepto que atribuye la solución de los conflictos jurisdiccionales a un órgano colegiado compuesto por el Presidente del Tribunal Supremo, dos Magistrados de la Sala de lo Contencioso y tres Consejeros de Estado (art. 38). Pues bien, el Constitucional rechazó la impugnación de este precepto. El Consejo de Estado, dijo, «pese a la dicción literal del artículo 107 CE, que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano de Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la Constitución establece». De este pronunciamiento se ha ocupado Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA (*Posición institucional del Consejo de Estado*, núm. 122 de esta REVISTA), con cuya opinión coincide también Ricardo ALONSO. Por decirlo con palabras del primero, «podrá preverse la intervención del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas de una manera más o menos amplia, o incluso si se quiere puede llegar a excluirse casi en su totalidad la exigencia del previo dictamen del Consejo de Estado cuando se trate de cuestiones relacionadas con competencias de las Comunidades Autónomas» (pág. 326).

Me parece una valoración de la sentencia en sus justos términos. No obstante, hay que recordar que la misma concepción es la dominante en la doctrina italiana y, si bien hay autores (Vincenzo CAIANIELLO) que llegan a la conclusión que el dictamen preceptivo les es exigible a las Regiones en los mismos términos que a la Administración del Estado, el *Consiglio di Stato*—cuya doctrina ha sido elaborada a partir de una legislación anacrónica, de 1926— ha consagrado con carácter general únicamente la consulta voluntaria.

Avanzando hacia lo más específico, el autor se refiere también a la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas. En este caso el Tribunal Constitucional rechazó la

licitud de la inserción de la figura del Delegado del Gobierno en las Administraciones hidráulicas de las Comunidades autónomas, por cuanto «la inserción forzosa de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado» es contraria a la potestad de autoorganización establecida por el artículo 148.1.1 y asumida por todos los Estatutos.

Por el contrario, en la misma sentencia (fto. jco. 21), el Constitucional considera que el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua «podría considerarse inconstitucional, si el citado informe se exigiera en los supuestos en que el Estado careciera de competencia por tratarse de problemas internos a una sola Administración autonómica» (la composición de este órgano, en la que están representadas, entre otras, la Administración del Estado y la de las Comunidades autónomas, está regulada en los artículos 13 a 18 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, sobre Administración Pública del agua y planificación hidrológica). Doctrina constitucional que el profesor ALONSO relaciona con la ya anteriormente mencionada que caracterizaba al Consejo de Estado como órgano de relevancia constitucional, del «Estado-comunidad».

Sin embargo, la lectura del apartado *d)* del fundamento jurídico 21 de la Sentencia sobre la Ley de Aguas no lleva a primera vista a una solución tan concluyente como la obtenida por el autor. El Tribunal Constitucional justifica la corrección de los apartados *b)*, *c)* y *d)* del artículo 18 por el hecho de que el Consejo Nacional del Agua actúa como órgano consultivo del Gobierno al informar los Planes hidrológicos o los reglamentos de ámbito nacional o, al hacerlo sobre las cuestiones comunes a dos o más organismos de cuenca, mediando entre entidades de carácter estatal.

En el libro encontramos también la referencia de la Sentencia 76/1983, que en su fundamento jurídico 41 rechazó la inconstitucionalidad del artículo 35.2 LOAPA (actualmente, art. 25.5 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico: «En todo caso, las

sanciones disciplinarias que impliquen separación del servicio a funcionarios transferidos, no podrán adoptarse sin el previo dictamen del Consejo de Estado»). El argumento empleado por el Tribunal Constitucional fue que este informe, preceptivo pero no vinculante, no suponía una modalidad de control del Estado sobre las Comunidades autónomas.

Claro que todo lo dicho hasta ahora es preciso relacionarlo con un dato previo: la competencia del Estado que en materia de procedimiento administrativo «común» le reconoce el artículo 149.1.18 CE. Competencia atribuida al Estado «sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas». A primera vista el precepto parece estar distinguiendo entre aquellas normas procedimentales cuya finalidad es proteger el estatuto jurídico del ciudadano (la finalidad proclamada de este precepto es garantizar a los administrados un tratamiento común) y aquellas normas procedimentales de naturaleza organizativa; distinción hecha por M. S. GIANNINI hace más de treinta años y que constituye desde entonces la base de los estudios sobre procedimiento administrativo.

Es en este contexto en el que tiene sentido la discusión sobre la finalidad y las funciones de las intervenciones del Consejo de Estado en los distintos procedimientos y sobre su naturaleza de órgano de la Administración general del Estado o bien del Estado-comunidad.

Por todo ello, la discusión sobre el papel del Consejo en la elaboración de reglamentos regionales ha perdido gran parte de su relevancia a partir de la Sentencia constitucional 15/1989, de 26 de enero, sobre la Ley general para la defensa de consumidores y usuarios. Como se sabe, el artículo 22 de esta Ley, en lo que podía considerarse un desarrollo del artículo 105.a) CE, establecía la audiencia de las asociaciones de consumidores en varios casos, entre ellos los reglamentos de desarrollo de la propia Ley. Pues bien, en esta Sentencia, de la que fue ponente el Magistrado Díez-Picazo, el Tribunal

afirma que «el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto al cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento de elaboración de sus propias normas de carácter general».

Desde luego, este pronunciamiento ha provocado una cierta perplejidad en la doctrina. Ricardo ALONSO afirma que aunque la Sentencia parece referirse a la dicotomía procedimiento común/procedimientos especiales (que se basaría en la inclusión del de elaboración de disposiciones generales en el Título VI de la LPA; recuérdese, «Procedimientos especiales»), «tal motivo debe descartarse» (pág. 161). Y cita en apoyo de esta afirmación un pronunciamiento anterior del propio Tribunal, la Sentencia 87/1985, de 16 de julio, en que respecto al procedimiento sancionador (regulado en el mismo título de la LPA) que aun el de las Comunidades autónomas «había de atenderse al “administrativo común” cuya configuración es de exclusiva competencia estatal».

Sin embargo, a despecho de lo que, efectivamente, hubiese estado más dentro de la lógica jurídica, y dado que toda la base que el Tribunal Constitucional da a su decisión es la ya transcrita, parece que el único fundamento de la sentencia en este punto es que el de elaboración de disposiciones generales es un procedimiento «especial».

No va a negarse aquí que en el procedimiento «reglamentario» hay una fuerte componente organizativa. La propia intervención del Consejo de Estado tiene una naturaleza discutible. Lo chocante es que al establecerse la audiencia de las asociaciones de consumidores, se trataba simplemente de «la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten», derecho recogido por el artículo 105 CE, expresión inequívoca del principio democrático, y

núcleo del *status civitatis* en lo referente a la producción de normas por el Ejecutivo.

Como consecuencia, la regulación de este procedimiento como básico le está vedada al Legislador estatal. De hecho, el procedimiento de elaboración de disposiciones generales es el gran ausente en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común («BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 82-1, de 4 de marzo de 1992).

Ya para concluir, estamos ante un trabajo sumamente útil, por lo que aporta y por lo que sugiere, y que esperamos que contribuya a solucionar un problema que está produciendo, más que otra cosa, inseguridad jurídica. Extraña, al recapitular lo ya visto, la cerrada resistencia de las Comunidades autónomas a incluir entre los elementos a considerar para determinadas decisiones (no otra cosa es un informe vinculante), la opinión —fundada en criterios jurídicos— del Consejo de Estado. Resistencia que, me parece, contrasta con la insistente petición de más transferencias y de «administraciones únicas». En un sistema en que, debido a la desconfianza recíproca de las partes, la división más que horizontal, vertical, de las competencias se ha convertido casi en el único instrumento para salvaguardar la unidad del ordenamiento, no parece que ésta pueda ser eliminada sin más. Tendrá que ser sustituida; o, a lo peor, mantenida.

Gerardo GARCÍA ALVAREZ  
Seminario Dcho. Administrativo  
Universidad de Zaragoza

ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, Juan: *Régimen fiscal de las aguas*, Ed. Cívitas («Cuadernos Cívitas»), Madrid, 1991, 128 págs.

1. Contraviniendo lo que es habitual en las reseñas de libros, iniciare-

mos ésta exponiendo nuestro mayor y prácticamente único reparo a su autor: la asepsia del título. El libro que comentamos debería llamarse en puridad: *El desmadre del régimen fiscal de las aguas*, y llevar como subtítulo: *Un ejemplo de cómo no se debe legislar en un país civilizado*.

El autor arranca de una concreta circunstancia histórica: la profunda reforma que en el ordenamiento jurídico de las aguas (y de sus circunstancias, diríamos orteguianamente), han introducido las recientes y en cierto modo revolucionarias leyes de aguas (1985) y de costas (1988); y estudia un aspecto concreto, el de su régimen fiscal tanto de lo que llama dominio público «hidráulico» (quizás sería mejor decir «terrestre») como el «marítimo», según nos dice en la página 14 con cierta inexactitud, pues el autor prescinde de los puertos. Esto último es de lamentar, sobre todo si se considera que de 1985 es también la ley de reforma de la de régimen financiero de los puertos (de 1966), ley que no es indigna acompañante del bululú legislativo que estudia el autor tratando, en benemérito esfuerzo condenado al fracaso, de poner en él orden y racionalidad; además de que, como luego veremos, con el dominio público portuario (terrestre y marítimo) y sus servicios conexos se hubiera podido salpimentar aún más sabrosamente la zarzuela de despropósitos en que se resuelve el tema de la obra.

2. Podrá parecer a algunos la perspectiva puramente fiscal menos atractiva que las disposiciones conceptuales y doctrinales más o menos académicas, pero lo cierto es que realmente es la más idónea para abordar y tratar de entender las normas que ahora regulan esta materia. Lamentablemente, lo que las nuevas leyes buscan es mucho más una finalidad fiscal y recaudatoria que un tratamiento meditado y equilibrado de las instituciones, poniendo a éstas al servicio de las haciendas y no al revés. Se produce así una subversión —palabra que emplea el autor y que pronto encontraremos— conceptual cuyo estudio

doctrinal es imprescindible para entender algo de cómo se rige hoy el derecho de las aguas y de sus zonas colindantes. Pero volvamos a la exposición iniciada: entre 1985 y 1988, dos leyes (tres, si incluimos la de puertos), transforman profundamente el ordenamiento preexistente, incluso en extremos que han de quedar al margen de estas líneas a pesar de su trascendencia, como es el carácter público de las aguas a lo largo de todo su ciclo (1). Esta transformación se refleja igualmente en su tratamiento fiscal, y a ello vamos a constreñirnos. La primera figura y la más tradicional en la fiscalidad de las aguas y del demanio son los *cánones*. Tan tradicional como enigmática, pues con ese nombre no aparece en el elenco de figuras fiscales de la Ley General Tributaria. Puede pensarse que un canon, en principio, no tiene por qué ser un tributo; pero sucede que los cánones recaen sobre la utilización del dominio público o en relación con la prestación de servicios públicos y que los gravámenes que tienen como objeto lo uno o lo otro eran, en el momento de promulgarse aquellas leyes, *tasas*, por mandato del artículo 25.1.a) de la Ley General Tributaria, y que este mismo artículo coloca a las *tasas* como primera categoría de los tributos. Luego los cánones son *tasas* que no quieren llamarse así, tributos vergonzantes, diríamos. Más aún, el caso de la ocupación o aprovechamiento del dominio público ha sido, como dice el autor con toda razón (pág. 31), «el supuesto paradigmático

(1) Este carácter de las aguas como de dominio público a ultranza nos recuerda, a quienes hemos tenido la fortuna de ser alumnos del profesor JORDANA DE POZAS, una pregunta que solía hacerse y hacer a sus educandos: ¿cuándo termina ese carácter demanial del agua?; ¿sigue siendo un bien de dominio público cuando tomamos un vaso del grifo de nuestra casa?; ¿tenemos un trozo de demanio cuando lo ingerimos dentro de nosotros y lo expulsamos subsiguientemente (el «ciclo del agua» alcanza, no lo olvidemos, al alcantarillado)? Preguntas a las que nunca supo el maestro ni sabe su alumno contestar.

de *tasa*». Pero las nuevas leyes caracterizan de modo tan distinto a los cánones respectivos en los casos de la Ley de aguas y la Ley de costas, que el autor concluye sagazmente que no pueden ampararse bajo un mismo concepto y se ve obligado a calificar a las *tasas* de la Ley de costas como «*tasas fiscales*» y a las de la Ley de aguas como «*tasas parafiscales*». No discutimos las razones de esta distinción ni su valor para poder entender a uno y otro texto legislativo; lo que afirmamos es, sencillamente, que las «*tasas parafiscales*» no existen. La Ley General Tributaria (hasta 1989) hablaba de *tasas*, contribuciones especiales e impuestos y aludía a unas llamadas «*exacciones parafiscales*» que podían ser tributos en algunos casos, pero no mencionaba a ese híbrido de «*tasas parafiscales*» que nos recuerda la «hipotenusa sulfúrica» de que hablaba ORTEGA. Naturalmente el autor lo sabe: quien no lo sabía es el legislador, que en su ignorancia ha dismantelado los conceptos jurídicos y obliga a los exégetas a fabricar monstruos para tratar de explicar las nuevas normas.

3. Otra figura polémica es el «canon de vertidos», inicialmente supeditado para su exacción a la formulación de los «Planes hidrológicos de cuenca» que son otro hallazgo del legislador. Este último, andando el tiempo y ahora con el disfraz de la Administración —pues a nadie se oculta que la Administración ha sido la auténtica autora de esas leyes, aprobadas por el Parlamento con mínimas variantes— se dio cuenta de que si ha de esperar a que se redacten los tales planes hidrológicos, el canon de vertidos no se cobrará jamás —y esto es lo que importa—; de modo que, siguiendo la vieja técnica que reclamaba ROMAMONES, monta en el Reglamento de ejecución de la Ley un sistema de exigencia y recaudación del canon, al margen y en contra de la Ley, de lo más fino. A todo esto, ¿qué es el canon de vertidos?, se pregunta el autor; ¿un impuesto, una *tasa*? Podría ser, dice, un «*impuesto extrafiscal*» (pág. 43) porque a primera vista no se dan ninguna de las notas definitivas

de la tasa según el ya citado artículo de la Ley General Tributaria (siempre en su redacción original). Pero, tras un más cuidadoso examen, el autor concluye que también puede ser una tasa, siempre que se configure como una «tasa parafiscal», de modo que la duda está entre si nos encontramos ante un «impuesto extrafiscal» o ante una «tasa parafiscal». Seguimos moviéndonos entre fantasmas y monstruos: pero insistimos en que en ello el autor no tiene más culpa que la de intentar racionalizar lo irracional.

4. ¿Y el canon de regulación de la Ley de aguas? En este caso, el Decreto de 1960 que lo venía regulando (uno de los dictados en desarrollo de la Ley de Tasas de 1958) lo configuraba como una exacción parafiscal, instrumento lo suficientemente nebuloso para garantizar en principio su subsistencia con la nueva legislación. No es así, empero, pues para el autor (y para un sector de la doctrina; nosotros nos alineamos con quienes piensan que es una tasa, pero no es momento éste de contribuir a la ceremonia de la confusión) se trata de una contribución especial, es decir, de un tributo en toda regla. De esta forma, el legislador ha sabido camuflar bajo la etiqueta de canon a toda una panoplia de instrumentos diferentes: tasas fiscales, tasas parafiscales, impuestos extrafiscales y contribuciones especiales. Decía POINCARÉ que toda ciencia no es más que un lenguaje bien hecho; en la ciencia tributaria, la precisión terminológica anda por los suelos y no es de extrañar que, por ejemplo, la ley balear sobre vertidos (de noviembre de 1991) califique al gravamen correspondiente de «exacción de derecho público», una hábil manera de no comprometerse (2).

Nos quedan las «tasas por prestaciones de servicios» del artículo 86 de la

Ley de costas. La cuestión, aquí estaba clara: son tasas de las previstas en la Ley General Tributaria como tales y que, además, conservan esa denominación. Ciertamente no se sabe bien si el órgano exactor es Hacienda u Obras Públicas y ni siquiera si es el Estado o las Comunidades Autónomas, pero esto son minucias al lado de las penumbras que rodean al resto y el autor nos ratifica que se trata de «tasas fiscales»: por fin tenemos un tributo que sabemos lo que es y se llama como debiera.

5. Sin duda, el legislador pensó que tanta transparencia no era buena y que, como diría Eugenio D'ORS, convenía oscurecer las cosas un poco más; y a los pocos meses de dictada la Ley de costas promulga (abril de 1989) la Ley de Tasas y Precios Públicos con la loable intención, reza la Exposición de motivos, de «disponer de un instrumento legal para la racionalización y simplificación del sistema tributario» y de «delimitar los conceptos de tasas y precios públicos». Posiblemente sea esta ley el adoquín más desencajado del empedrado de buenas intenciones que tapiza el infierno legislativo. Para empezar, define los precios públicos a través de su contraposición con las tasas (con todos los inconvenientes que la lógica atribuye a las definiciones negativas), y ello a partir de dos notas que no son precisamente un modelo de claridad: que el servicio o actividad en cuestión sea o no sea «de solicitud o recepción obligatoria por los administrados» y que el mismo pueda o no pueda «realizarse por el sector privado por cuanto implique intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación del ejercicio de autoridad o esté establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente» (art. 6.º). «Cuando concurren en la prestación del servicio o realización de la actividad las dos notas comentadas (obligatoriedad y no concurrencia) estaremos ante una tasa», glosa la Exposición de motivos, orgullosa de su hallazgo; si falta alguna de ellas, «estaremos ante el precio público».

(2) Por cierto que también con el canon de regulación el Reglamento «hace de las suyas» ampliando arbitrariamente el hecho imponible definido en la Ley y estableciendo nuevos obligados al pago que en la Ley no aparecían. Vid. al respecto las págs. 68-77 de la obra comentada.

Abstengámonos de adentrarnos en tratar de saber cuándo un servicio es «de solicitud o recepción obligatoria» (todos los tratadistas ponen de ejemplo el DNI y cuando se les insta a que pongan otro, se quedan cortados) o cuándo se entiende que el sector privado «no puede realizarlo», conceptos ya de por sí imprecisos y que, en el mejor de los casos, conducirán a un casuismo agotador para encajar, si es que es posible, cada supuesto en el casillero correspondiente; sobre todo cuando acto seguido y con una incoherencia intelectual admirable, la ley añade: «también estaremos ante un precio público cuando la actividad consista en la concesión de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público». Es de toda lógica: como en las concesiones demaniales el administrado no tiene más remedio que solicitarlas para desarrollar su actividad y como únicamente las pueden otorgar por definición los poderes públicos, es decir, como se dan las dos notas definitorias de lo que es una tasa... estamos ante un precio público (3). La doctrina no ha ensalzado lo suficiente esta nueva y prodigiosa técnica legislativa que consiste en definir una institución jurídica con todo rigor y luego saltarse esa definición a la primera de cambio, pero imagínese lo que puede dar de sí trasladada a otros ámbitos: que el Código Civil defina qué sea la compraventa y luego añada que también lo será el usufructo; o que la Ley del suelo establezca los requisitos para que un terreno sea urbanizable y acto seguido revista de este carácter a los Parques nacionales. Todo un arsenal de posibilidades que se abren así al libre albedrío del legislador; es cierto que la Ciencia jurídica padecerá algo, pero ¿hay alguien hoy a quien eso le importe verdaderamente?

(3) El precedente inmediato que no sólo no se quiso desautorizar, sino que se elevó a norma general, de esta insólita transformación, se encuentra en la Ley de Haciendas locales de 1988, según reconoce paladinamente la Exposición de Motivos de la Ley de Tasas. Más adelante volveremos sobre el tema.

6. El lector habrá anticipado a estas alturas el cataclismo que la Ley de Tasas y Precios públicos supone en el régimen fiscal de las aguas que, con tanto tesón, había intentado nuestro autor ya que no ordenar, al menos exponer. A los cánones-tasa, a los impuestos no fiscales, a las contribuciones especiales enmascaradas y a las tasas parafiscales se superpone ahora, para mayor confusión, la disyuntiva tasas-precios públicos. La sutil distinción entre «tasas fiscales» de la Ley de costas y «tasas parafiscales» de la Ley de aguas se la lleva el viento huracanado de la Ley de 1989: todo eso es precio público y punto. «Con la aprobación de la Ley de Tasas y Precios Públicos —se lamenta el autor— se subvierten las categorías de tasas y precios... La Ley ha dado origen a un híbrido» (pág. 98). No bastaban como híbridos el impuesto no fiscal o la tasa parafiscal; y para encajar a este nuevo híbrido en algún casillero inteligible, el autor se adhiere a quienes defienden el «carácter patrimonial no tributario» de los precios públicos, aunque para eso, añade, «habremos de saber previamente qué es un tributo, y nuestra joven disciplina, paradójicamente, ha creado una construcción científica del sistema tributario sin tener un concepto del tributo acabado y aceptado por la doctrina» (pág. 101). El círculo de tinieblas se ha cerrado: antes no sabíamos bien lo que era un canon, un precio público, una exacción parafiscal. Ahora, gracias en buena medida al esfuerzo clarificador de la Ley de Tasas y Precios Públicos, ya no sabemos ni lo que es un tributo; a cambio, hemos inventado la «prestación patrimonial pública», y como la propia Ley define a los precios públicos como «ingresos de derecho público», estamos a punto de encontrar la perla de la «exacción patrimonial privada de derecho público». ¿Está claro?

7. Dejemos de momento el tema central del libro y pasemos a algo de lo que el autor ha prescindido, sin duda para evitar el suicidio de algún lector, pero que puede arrojar más oscuridad sobre el tema: nos referimos al caso de

los puertos (y aeropuertos). Aquí la Ley de Tasas y Precios Públicos pone su pecadora mano en dos extremos: de un lado, y según se ha visto ya, hace de las concesiones demaniales, *ex lege*, un precio público; de otro, y también *ex lege* (art. 13.i), hace de los «servicios portuarios y aeroportuarios» una tasa. Para dar una idea de lo que esto supone al lector no avezado, pondremos algún ejemplo. Quien sea titular de una concesión de dominio público (un tinglado, un almacén, un chiringuito, unas oficinas...) dentro de la llamada zona de servicio de un puerto, abonará por ello y desde ahora un precio público; pero si hace uso de ese mismo dominio público sin concesión («la utilización de explanadas, cobertizos, tinglados, almacenes, depósitos y edificios no explotados en régimen de concesión», OM de 3 de febrero de 1989) estará sujeto a la Tarifa E-2, esto es, a una tasa; si se trata de un servicio no específico que se presta a petición del usuario y «previa aceptación por él del presupuesto oportuno» —lo que no parece muy concorde con la idea de «recepción obligatoria» definitiva de toda tasa—, pagará la Tarifa E-4, esto es, otra tasa; el atraque, que se define por «el uso de las obras de atraque y elementos fijos de amarre y defensa», integrantes obvios del dominio público terrestre, se grava por otra tasa (la Tarifa G-2); parece que el legislador quiere reservar el concepto de tasa a los servicios esporádicos y el de precio público a la concesión demanial permanente, lo que no tiene demasiada justificación y tampoco está excesivamente claro (4). En los aeropuertos, el

(4) Hasta el punto que Patricia HERRERO DE LA ESCOSURA, en su trabajo «Las tarifas portuarias: naturaleza y régimen» (en la obra colectiva *Tasas y Precios públicos en el ordenamiento jurídico español*, Instituto de Estudios Fiscales/Marcial Pons, Madrid, 1991, págs. 527 y ss.), llega a la conclusión cabalmente opuesta: las tarifas serían para esta autora precios públicos y los cánones por concesión demanial, tasas. No nos cabe la menor duda de que así debería ser; y tampoco de que, a partir de los términos literales de la Ley, sólo se puede llegar a

avión que permanece en una pista de estacionamiento durante su estadía para por ello un precio público (aunque aquí, evidentemente, no hay concesión sino simple utilización transitoria del demanio) y abona tantas tasas como servicios se le presten entre tanto; a su vez el camión cisterna que le abastece de combustible paga otro precio público por circular por las pistas (5). Renunciamos a saber lo que habrá ocurrido tras la Ley de Tasas y Precios Públicos, con los cánones establecidos por la Ley de Comunicaciones de 1987 por la utilización del «dominio público radioeléctrico», último vástago de tan enfadosa familia; pero con lo expuesto creemos que queda suficientemente demostrada la «racionalización y simplificación» que la Ley de 1989 ha aportado a nuestro sistema tributario (6).

8. Quizás algunas de las expresiones utilizadas en cuanto antecede haga suponer en nosotros una cierta frivolidad en el planteamiento del tema que nos viene ocupando. Nada más lejos

esta solución a través de interpretaciones extremadamente forzadas y retorcidas de unos preceptos muy precisos en su contenido.

(5) Vid. la Resolución del organismo autónomo «Aeropuertos Nacionales» de 27 de julio de 1990 («BOE» de 1.º de agosto) por la que se regulan las «tarifas que han de regir para las concesiones administrativas, autorizaciones especiales y de prestación de determinados servicios» en los aeropuertos.

(6) A igual desconcierto llegan todos los estudiosos de la Ley: vid., por todos, HERRERA MOLINA, *Los precios públicos como recurso financiero*, Cívitas, Madrid, 1991. En la obra colectiva citada en la nota 4, *supra*, en la que se recogen contribuciones de los más eminentes especialistas en la materia, se hallarán opiniones para todos los gustos: desde quienes piensan que los precios públicos son impuestos puros y simples a los que opinan (a mi entender, no sin razón) que son las viejas y controvertidas exacciones parafiscales de antaño camufladas bajo un nombre distinto. De algo, ciertamente, pueden vanagloriarse nuestros legisladores, y es de haber sembrado la confusión y la perplejidad en toda la doctrina.

de nuestro propósito: la gravedad subyacente al mismo es máxima y no se insistirá lo bastante en ello. Dejando de lado temas tan trascendentales como la constitucionalidad de la creación de exacciones públicas por meras disposiciones administrativas o la evidente merma de las garantías del particular perdido en esta batahola de auténticos «conceptos jurídicos indeterminados» en que se resuelve nuestro ordenamiento tributario, nos limitaremos a destacar tres puntos. El primero de ellos, la razón de ser última de tanto desorden legislativo, a lo que sólo hay una respuesta: la voluntad de crear un sistema recaudatorio deslegalizado e informal, instrumento al servicio de la voracidad de un sector público cada vez más ávido de recursos. La introducción de la dicotomía «tasas-precios públicos», la habilitación de potestades exaccionarias a organismos y entidades de ínfima jerarquía y menos control y la desnaturalización del uso del dominio público como fuente paradigmática de una tasa, son notas que aparecen en la Ley de Haciendas Locales de 1988 con la exclusiva finalidad de incrementar las disponibilidades financieras de los entes locales sin menoscabo del sistema impositivo general, y ello, además, con un notable afán por eliminar requisitos y trámites, sistemas revisores y cuanto pueda obstaculizar la eficacia inmediata de la recaudación. Basta con recorrer la jurisprudencia relativa a las viejas tasas municipales, tan nutrida, tan matizada, tan exigente de la legalidad, para imaginar lo que su transformación en precios públicos ha supuesto de quiebra efectiva de garantías para el contribuyente (7). Sentado el precedente a ni-

(7) Más aún con la paralela supresión de la vía económico-administrativa en estos supuestos, llevada a cabo por la misma Ley, que ha dejado a los entes locales en una cuasi-inmunidad por sus actos en la materia. Ello contrasta con la generalización de órganos revisores económico-administrativos en casi todas las Autonomías respecto de sus actos tributarios propios. Algún comentarista, con mejor intención que fortuna, ha planteado la posible inconstitucionalidad

del local (8) la ley estatal, lejos de enmendarlo, lo sistematiza y generaliza, lo que no puede extrañar demasiado si se sabe que desde antes de la ley se estaban creando tasas por órdenes no publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» en beneficio de determinados «organismos autónomos de carácter comercial» (9). La ley ha venido así, pura y simplemente, a dar el es-

de esa desaparición de la vía económico-administrativa en la esfera local. Aunque esta hipótesis es, por desgracia, poco sólida, lo que sí es cierto es que, de un lado, se ha privado al particular de un instrumento de defensa ágil, sencillo, barato y eficaz; y de otro, se ha recargado brutalmente a la jurisdicción ordinaria con asuntos que en un buen porcentaje de casos terminaban en aquélla. Vid. Alfonso PÉREZ MORENO, *Garantías jurídicas en las Haciendas locales*, «Revista de Administración de Andalucía», núm. 1.

(8) La ya citada Ley 18/1985, de 1.º de julio, que modificó la Ley 1/1966 sobre régimen financiero de los puertos españoles, apuntaba ya a un propósito similar, si bien haciendo uso de una masiva deslegalización de materias no sólo en el Gobierno (para lo que se dictó el Real Decreto 2546/1985, de 27 de diciembre) sino en el propio Ministerio de Obras Públicas a través de la «normativa general» que por el mismo se dicte «tanto para el conjunto del sistema portuario como para cada una de sus entidades» (art. 9.º). De esta forma, por órdenes ministeriales no publicadas en el «BOE» se han establecido para cada puerto conceptos tributarios de muy tenue —si es que alguno— respaldo legal, como son el «componente portuario» que se añade, a propuesta del Director del puerto respectivo, a los valores de mercado de los terrenos a efectos de fijación del canon de ocupación demanial. Que nosotros sepamos, tan curioso sistema ha pasado inadvertido a la doctrina.

(9) Vid. la Orden ministerial comunicada, de 18 de junio de 1984, por la que se crea *ex novo* y sin el menor apoyo legal la «Tarifa de utilización de instalaciones aeroportuarias», auténtica tasa por uso del dominio público que ha recibido su convalidación como precio público, bajo la nueva denominación de «Tarifa de aprovechamiento especial de plataformas y locales de almacenaje y carga» por la Resolución citada en nota 5, *supra*.

paldarazo a una práctica no ya ilegal, sino anticonstitucional, transformando una tasa espúrea en un precio público lícito. Recordemos al respecto que la Ley de 1989 caracteriza al precio público *a sensu contrario* de la tasa, por lo que al no revestir aquél «la nota de coactividad propia del tributo» tampoco ha de someterse a «las exigencias propias del principio de legalidad para su creación y aplicación» (exposición de motivos). Hacer posible un sistema recaudatorio por orden ministerial —o por resolución de un organismo autónomo—: ése era el sueño de todo hacendista, que la Ley de Tasas y Precios Públicos ha venido a hacer realidad.

9. Una segunda consideración quisiéramos hacer, muy de pasada por cuanto pensamos insistir en ella en otro momento: y es la de preguntarnos qué papel corresponde jugar a la Ciencia del Derecho ante las veleidades del legislador o, si se prefiere, qué grado de inmanencia tienen los conceptos jurídicos científicos frente a la vorágine normativa cotidiana. Cuando una ley niega el carácter de acto administrativo, sencillamente porque le molesta, a un acto que responde a todas las características científicas que lo definen así (10); cuando una ley puede cambiar el arquetípico carácter de tasa por el uso privativo del demanio por el de una figura como el precio público, a la que acaba de definir con todo impudor a partir de notas incompatibles con ese uso privativo; si, en definitiva, los juristas (empezando, claro está, por los Tribunales) vamos a estar precisando, matizando, elaborando y perfilando los conceptos de la Ciencia del Derecho para que luego el primer cónclave de indocumentados, por muy miembros legisladores que sean, hagan mangas y capirotos con ellos para dejar manos libres al poder, indefensos a los ciuda-

danos y perplejos a los autores, entonces es preferible suprimir los estudios jurídicos y limitar la formación de los juristas del mañana al dócil aprendizaje de la bazofia diaria del «Boletín Oficial» —de los 18 Boletines oficiales, hoy—. La ley es, obviamente, la fuente primera del derecho positivo; pero no es ni debe ser la fuente creadora del saber jurídico, sino el resultado y la plasmación de éste; y no deja de sorprender el espectáculo de tantos que rizan el rizo de las garantías del particular frente a la Administración, pero siguen aferrados al mito de la ley como emanación de la voluntad popular, sin querer ver que en ella residen hoy, más que en cualquier otro lugar, las más serias amenazas para la justicia y la libertad.

10. Una última reflexión viene inspirada, cabalmente, por esa melancólica frase ya transcrita del autor del libro que comentamos, según la cual ha sido posible construir una «concepción científica del Derecho tributario» sin poseer un concepto previo válido de lo que sea un tributo; algo así como una Botánica que no supiese lo que es una planta, una Zoología incapaz de definir a lo animal. Para nosotros, este triste resultado deriva del estallido del viejo Derecho público, de la diáspora de disciplinas cada vez más especializadas, cada vez más reivindicativas de su última diferencia, para lo cual no vacilaban en arrumbar lo que tenían en común, esto es, la sustancia filosófica del Derecho a secas, sin adjetivos. Ya fue bastante discutible la escisión entre el Derecho político (o constitucional) y el administrativo, escisión que a pesar de todos los esfuerzos no se ha logrado consumir por ser absolutamente *contra natura* y plantear problemas liminales que son insolubles desde sus perspectivas concretas (¿se nos permitirá traer a colación una vez más, como ejemplo, al acto político?); pero vinieron después toda una legión de «derechos»: el agrario, el urbanístico, el industrial, el medioambiental, incluso con subgéneros: el Derecho administrativo «local», el Derecho administrativo «militar» (¿qué será esto último, cuando

(10) Como hace la Ley General Tributaria, tras su reforma de 1985 (¡sospechosa coincidencia de fechas!) con las respuestas de la Administración a las consultas tributarias, tema que abordaremos en otra ocasión.

no hace mucho tiempo y en una prestigiosa revista jurídica francesa —lamentablemente no tengo a mano la referencia exacta— aparecía un delicioso artículo titulado: *L'Administration militaire: une administration incontrôlable et incontrôlée?* y hay quien está a punto de brindarnos (nunca mejor dicho) un Derecho administrativo taurino... Por supuesto, en esta diáspora brilla con luz propia el Derecho tributario (o fiscal, o financiero) y de la frase que comentamos se desprende que sus brillantes teorías recogidas en gruesos volúmenes reposan sobre conceptos muy inseguros que no se ha conseguido asentar (11). Entre tanto se han perdido en el camino las referencias básicas y, con ellas, toda posibilidad de hacer frente a los desvaríos de legisladores tan incultos jurídicamente como temerarios. ¡Qué dura, aunque apasionante, tarea de reconstrucción del Derecho público como unidad de pensamiento aguarda a las próximas generaciones de juristas, si las hay!

(11) Sin pretender traer el agua a nuestro molino, una de las causas de este fracaso doctrinal del Derecho tributario es su apresurada emancipación del Derecho administrativo y, más allá, del Derecho público en general, en su afán de cobrar plena sustantividad. Sin una asimilación profunda de lo que es el demanio (y no sólo como objeto de imposición), el servicio público (y no sólo como pretexto para cobrar precios) o la justicia administrativa (y no sólo para restringir arbitrariamente la capacidad revisora de los órganos económico-administrativos), el Derecho tributario no conseguirá alcanzar su plenitud como ciencia. Buena prueba de ello es que, a los casi cuarenta años de su publicación, el trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos*, en el núm. 12 de esta REVISTA, sigue siendo básico y cita obligada de todos los tratadistas de hoy. Ello es un tributo más a la capacidad de anticipación y de penetración del maestro; pero, a la vez, constituye un inequívoco síntoma de estancamiento y de incapacidad de elaboración doctrinal por parte de los especialistas de esta rama del saber jurídico.

Y por todo ello merecen aún más encomio y gratitud esfuerzos como el que ha realizado Juan ARRIETA al escribir este libro. Naturalmente, al final de su lectura nos queda del «régimen fiscal de las aguas» una amarga sensación de esperpento, pero eso no es culpa del autor, quien ha tratado, por el contrario, de alcanzar lo inalcanzable: llevar orden al caos, rigor a la improvisación, coherencia a la anarquía. Lo esperpéntico es el panorama del derecho positivo que se viene promulgando entre nosotros; mas eso, lamentablemente, no somos ya hoy los juristas quienes podemos remediarlo.

Manuel PÉREZ OLEA

BELTRÁN, Miguel: *Nuevos enfoques sobre la reforma de las Administraciones públicas*, Ed. Instituto Universitario de Sociología de Nuevas Tecnologías de la Universidad Autónoma de Madrid, Documento de Trabajo núm. 7, Madrid, 1990, 28 págs.

1. Se aborda aquí el comentario del ensayo del Profesor BELTRÁN cuyo título encabeza estas líneas, en el que el autor —profundo conocedor de la realidad administrativa de nuestro país— reflexiona sobre un tema tan apasionante y de tan notoria actualidad, como es el de la política de reforma de las Administraciones públicas, y a la que en el caso español se ha convenido en llamar en los últimos tiempos «modernización de la Administración del Estado».

No cabe duda en efecto de la importancia de la materia objeto de estudio, máxime en un contexto como el actual de amplio consenso internacional que incluye a los más firmes partidarios del *Welfare State*, quienes reconocen que la enorme voluminosidad de los servicios de bienestar y de organismos administrativos encargados de su prestación «navegan» por las aguas de la inercia, de la rigidez organizacional, de la crisis fiscal y del déficit público.

Ante este panorama, la reforma de las Administraciones públicas se presenta como el mecanismo más idóneo para lograr unos niveles adecuados de eficacia —logro general de los objetivos propuestos— y eficiencia —a un costo lo más bajo posible—. Así parecen haberlo entendido en el momento presente nuestros gobernantes, quienes por fin han atribuido a las cuestiones de reforma de la Administración el grado de prioridad que merecen, afrontando ahora sí una verdadera reforma de las Administraciones públicas de nuestro país.

2. El marco de partida lo sitúa el autor en el hecho de que a partir del comienzo de la crisis económica de los años setenta, las estrategias para la reforma de las Administraciones públicas —que se habían venido desarrollando con mayor o menor éxito en los distintos países desde el final de la II Guerra Mundial— cambian de manera tan radical, que se hace indispensable efectuar una profunda revisión del modelo tradicional de lo que se entiende por reforma de la Administración.

Si como pone de relieve el Profesor BELTRÁN, característico a cualquier proceso clásico de reforma de las Administraciones públicas ha sido que tanto las estructuras organizativas como los esquemas de adopción de decisiones, como las propias pautas conductuales establecidas, hayan tendido a resistirse al cambio, mucho más problemática se presentará ahora su reforma cuando las considerables dimensiones y complejidades de las Administraciones públicas de nuestros días —que nada tienen que ver con la vieja Administración abstencionista del siglo pasado—, las dotan además de unas buenas dosis de inercia, conservadurismo y rigidez; todo ello, por otra parte, en un contexto de fuertes demandas generalizadas de los bienes y servicios prestados a los ciudadanos por las Administraciones públicas. Es por ello, que a juicio del autor aparezcan como «necesitadas de reforma y —a la vez— difícilmente reformables» (al menos utilizando el modelo clásico).

El punto de vista que actualmente se sugiere ha de primar en la reflexión crítica sobre la Administración pública no es el del gobernante —como sucedía en los estudios sobre Administraciones Públicas y sobre su reforma de hace treinta años—, «sino el del gobernado», en tanto que destinatario o «cliente» de la acción pública. En palabras del autor: «en el amplísimo campo de la acción pública goza hoy de prioridad la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos, y en su mejora se estima que la perspectiva a utilizar no es la de quienes dirigen el proceso (que ha sido el tradicional), sino la de los usuarios finales de dichos bienes y servicios» (págs. 12 y 13).

Es así manifiesto —y como tal lo recoge el Profesor BELTRÁN— que en la reforma de las Administraciones públicas se pone hoy el acento en las medidas destinadas a incidir directamente en *los resultados* de la actividad pública, *no en la mera actividad*, con lo que se tiene primordialmente en cuenta el punto de vista de los ciudadanos, «que no están inmediatamente interesados en el tipo de reformas propio de la fase anterior (básicamente las estructurales y funcionariales), sino en lo que cada día reciben de la Administración» (pág. 14). De este modo se entiende que la evaluación constante de los resultados de la reforma, se convierta en un elemento esencial de la misma, lo que ha recibido muy escasa atención en las reformas clásicas.

La reforma ha pasado por otro lado de ser un evento excepcional y aislado del que queda memoria histórica, a convertirse en una tarea cotidiana y constante, sin solución de continuidad; como el autor acertadamente enfatiza, «la reforma solemne y esporádica parece condenada a un alto riesgo de banalización de sus contenidos y efectos y a una fuerte frustración de expectativas, toda vez que cumplido el proceso reformador las cosas son abandonadas a su propia dinámica, que implica sin duda un fuerte componente esperable de inercia y rutinización. Hoy goza de una amplia aceptación la idea de que en lugar de una reforma de

la Administración hay que instrumentar un clima de reforma permanente, en el sentido de establecer las condiciones necesarias para su corrección y adaptación a unas circunstancias cambiantes de manera sistemática y cotidiana. Más que de reforma, pues, se hace necesario hablar de reformas» (pág. 16).

En este contexto, los principios y métodos ofrecidos tradicionalmente por la Ciencia de la Administración para los programas de reforma se revelan hoy día como inadecuados, puesto que como el autor reconoce tales principios frecuentemente ignoran toda alternativa, así como la necesidad de operar rectificaciones en el curso de la acción a través del necesario *feedback*, e incluyen propuestas irrealizables e incluso medidas contraproducentes.

El planteamiento actual es bien distinto; a juicio del Profesor BELTRÁN, las diferentes organizaciones que forman parte de una Administración asumen la responsabilidad de autorreformarse, y lo hacen por propia iniciativa y de manera continua a través de una *task force* dedicada precisamente a ello, y entre cuyas tareas primordiales se encuentran:

a) Producir una importante cantidad de información, negociación y compromiso con los funcionarios de la organización.

b) Estimular sistemáticamente al público que recibe los bienes o servicios que ofrece la organización a manifestar las quejas que provocan sus fallos y a expresar lo que sería a su juicio un servicio deseable.

Todo ello conduce a nuestro autor a sostener que lo que se impone en la nueva situación es «prestar una atención más cuidadosa al concepto mismo de reforma, a sus principios y a las estrategias a utilizar, y calcular mejor las condiciones de éxito, así como sus seguras limitaciones, a partir de un análisis más realista del contexto político y de la propia Administración de que en cada caso se trate» (págs. 17 y 18).

3. Analiza a continuación en relación con el contenido de la reforma, el

cambio tan importante que ha acedido desde el llamado modelo clásico hasta las prácticas actuales.

Si tradicionalmente la reforma de la Administración se ha venido limitando casi en exclusiva a alterar el estatuto jurídico general del aparato administrativo, modificando los derechos y garantías de los particulares para conseguir una sujeción más rigurosa al Derecho del conjunto de la actividad de las Administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos, hoy, por el contrario, la reforma de la Administración suele definirse más bien en términos de los cambios que han de llevarse a cabo para que la acción pública satisfaga las demandas y requerimientos del entorno social, económico y político. A juicio del autor, «no quiere esto decir que se considere irrelevante la lucha contra las inmunidades del poder, la racionalidad del diseño orgánico y procedimental, o el control de legalidad de gastos y pagos, sino que todo ello se da por supuesto, y su progresivo perfeccionamiento se considera más o menos institucionalizado, de suerte que el énfasis se desplaza a otro plano completamente diferente, el de la frontera que separa las Administraciones de su entorno social» (pág. 19).

Desde la óptica de los usuarios de los servicios y beneficiarios de los bienes públicos, el interés no se centra entonces en las innovaciones estructurales, sino más bien en el hecho de «que la Administración ponga efectivamente a su disposición, y de la manera adecuada, los bienes y servicios a que tengan derecho» (pág. 20). De ahí que en la nueva sensibilidad acerca de la reforma de la Administración haya ido tomando cuerpo una orientación hacia lo que el autor denomina como *innovación en la prestación*, que se preocupa ante todo de la entrega al público de los bienes y servicios debidos y del contenido práctico de tales servicios; «no es que se rechacen las medidas estructurales y procesales de las reformas clásicas, sino que se piensa que su única justificación radica en la medida en que estén directa y explícitamente dirigidas a procurar a los ciu-

dadanos más y mejores bienes y servicios. Se concibe así, pues, a los ciudadanos como "usuarios finales" del sistema político-administrativo, y son precisamente esas prestaciones finales las que justifican la existencia de la mayor parte de las organizaciones públicas, y las que se constituyen en eje del empeño reformista» (págs. 21 y 22).

Llegados a este punto puede entenderse que en las corrientes actuales de reforma de las Administraciones públicas el interés de los expertos —nacionales y, en particular, extranjeros— se centre en los momentos previos y posteriores a los que constituían el objetivo de los reformadores clásicos: en terminología anglosajona, los problemas de la *implementation* por una parte (su diseño, cálculo de viabilidad, previsión de costes directos e indirectos, asignación de recursos, control de resistencias, calendario, procedimiento, etc.), y el *policy analysis*, por otra (determinación de la eficacia o medición de logros, cálculo de la eficiencia o comparación de costes y resultados, análisis de costo/beneficio, examen de las consecuencias no previstas o no queridas, rectificación del diseño a la vista de los resultados, etc.).

El autor, en relación con estos nuevos enfoques y prácticas, sitúa las cosas en sus justos términos; a pesar de considerarlos como imprescindibles, no los reconoce desde luego como la panacea que venga a resolver brillante y definitivamente para siempre las seculares miserias de las organizaciones públicas, y que permitan por consiguiente dejar de prestar atención a los problemas tradicionales, que a su juicio ni están resueltos ni quizá puedan estarlo definitivamente. En su opinión, y con esto concluye el ensayo, lo que los nuevos enfoques ofrecen en realidad es «más instrumentos (e instrumentos nuevos) para luchar contra la inercia social de las Administraciones públicas: por lo que han de ser bienvenidos, con clara conciencia tanto de su urgencia como de sus limitaciones. Y ello sin olvidar que toda reforma ha de partir de un conocimiento profundo, detallado y contrastado empíricamente de la realidad que se pretende

reformular (obviada de la que no siempre son lo bastante conscientes los arbitristas potenciales), así como que no cabe aquí la mera importación en unos países de recetas o medidas utilizadas con provecho en otros, aunque sí de los nuevos enfoques que puedan contribuir a renovar y ampliar los instrumentos teóricos disponibles para el diseño de las reformas» (pág. 25).

4. Por último, y después de poner de manifiesto lo que se presenta sin duda como una provechosa lectura, no nos queda más que formular desde aquí el deseo de que el proceso de modernización de la Administración del Estado ya en marcha sea algo más que un conjunto de buenas intenciones o propósitos —como han resultado ser intentos similares en el pasado—, y que suponga efectivamente una mejora en el funcionamiento de los servicios que las Administraciones públicas prestan a los ciudadanos; estos últimos siendo cada vez más conscientes de sus derechos como tales ciudadanos, y de su contribución al Estado mediante los impuestos, comienzan a considerar como derechos irrenunciables obtener en todos los casos una contraprestación adecuada y ser tratados con corrección, prontitud y eficacia.

En las Administraciones públicas de las sociedades democráticas avanzadas —como la experiencia comparada nos revela— se hace cada vez más necesario ser competentes —frente a las empresas, en las que hay que ser competitivos—, dado que los ciudadanos quieren obtener un retorno satisfactorio de sus desembolsos fiscales.

José Ignacio RICO GÓMEZ

CASTELLS ARTECHE, José Manuel (ed.) y otros: *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública (HAEE), 4 vols., Oñate, 1991, 1.922 págs.

1. El decano de la Facultad de Derecho de San Sebastián, una de las más

acreditadas del actual panorama universitario español a pesar de su relativa juventud, profesor José Manuel CASTELLS ARTECHE, ha abanderado un interesante empeño académico que si fraguó inicialmente en la forma de unas «jornadas de estudio» —coordinadas conjuntamente con Rafael JIMÉNEZ ASENSIO—, con todo lo que representan de movilización de argumentos y de incidencia sobre la opinión pública interesada, plasma ahora en la impresionante objetivación de los cuatro volúmenes de que se da noticia. Si fresco el Estatuto Vasco, ya en 1982, los universitarios del País Vasco, buscando la colaboración de los más cualificados especialistas de otras universidades, tuvieron la feliz iniciativa de reflexionar en público acerca de las opciones y oportunidades que se abrían (y de ahí la publicación de los tres volúmenes que recogen las intervenciones: *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1983), es muy de resaltar que hoy, a los diez años de vigencia del texto y, sobre todo, a los diez años de vida de las instituciones derivadas del mismo, de nuevo se hayan reunido en foro abierto, para reflexionar y discutir y para poner su importante esfuerzo colectivo a disposición de quienes, aquí o allá, sigan de cerca la problemática autonómica. Servicio, así, que han de agradecer ante todo las instituciones vascas pero que proyecta su utilidad para todos los que se interesan por el vivo y complejo tema del sistema autonómico español.

Las casi dos mil páginas de estos cuatro volúmenes aglutinando cuarenta aportaciones sobre los temas más significativos, con las lógicas matizaciones de calidad que toda obra colectiva implica, representan un ingente esfuerzo y, sobre todo, una realización muy conseguida. Debiendo destacar cuanto antes que se trata de prosa académica, buscando rigor y objetividad, comparando y contrastando, construyendo. Se reflejan aspiraciones y carencias, insuficiencias y retrasos, pero también logros y pasos alcanzados. El tono no es además el del victimismo,

que tanto ha proliferado estos años, sino que donde surge la crítica, surge, como es normal, en todas direcciones. Lo que implica que aparte de las censuras a los poderes centrales cuando se las merezcan no haya reparo en enjuiciar las actuaciones de las instituciones vascas que se consideren incorrectas. Por sólo ofrecer dos pinceladas, el profesor CASTELLS ARTECHE echará en falta, «la indispensable cohesión política, tan remarcable en el breve período del Gobierno Vasco de 1936». «En todo caso —seguirá diciendo— ha primado, en mi opinión, un cierto esencialismo partidista en detrimento de los intereses generales del País. Uno recuerda con nostalgia aquella frase del inolvidable D. Manuel Irujo: durante la Segunda República, éramos nacionalistas o socialistas antes que miembros de un determinado partido...» (pág. 15). O señalaré, por ofrecer otro dato en distinta dirección, las certeras observaciones de Alberto FIGUEROA, en una línea además que a mí me está preocupando recientemente, cuando al estudiar la función legislativa del Parlamento Vasco hace duras críticas al modo de legislar y a la calidad de las leyes, una legislación que en gran parte ha devenido ya «obsoleta», como si el principio inspirador fuera «una especie de obligación de aprobar leyes primando la cantidad sobre la calidad» (pág. 1112).

De modo que me interesa muy mucho recalcar el tono objetivo, académico y equilibrado que orienta la obra. Al enfrentarse uno con libros nuevos es muy importante saber a qué atenerse, qué es lo que puede uno encontrarse y, sobre todo, qué es lo que no va a encontrarse seguro. El aval que da la Facultad de Derecho resulta ser inequívoco marchamo de calidad.

2. Conforme leía los trabajos de la obra iba suscitándose en mí una reflexión que no quiero pasar por alto. Impresionado por tantas y tantas páginas, abordando los más variados problemas, se me hizo patente una preocupación distinta a la que soy sensible desde hace tiempo. En efecto, con frecuencia reflexiono acerca de los pro-

blemas universitarios, las carencias y limitaciones, que últimamente se han dejado sentir además con especial fuerza en las Facultades de Derecho. Los altos responsables han conseguido con largueza el amplio deterioro presente y, en medio de la más absoluta insensibilidad de la sociedad, se dan por buenos, con la más moruna resignación —nadie osaría negar nuestras inequívocas señas de identidad—, los defectos e inconvenientes de la exacerbada masificación que se practica. Aunque los que deban saber sepan bien que no hay manera de contar con los profesores adecuados, que sería lo primero. Inútil describir los agobios y dificultades de decanos y directores de departamento a la hora de tener que resolver el peliagudo problema de conseguir el profesor necesario para cada uno de los grupos. La de trabajos y sinsabores para intentar encontrar los titulares —y me refiero al sentido general de este término— que deban desempeñar con la altura y profesionalidad debida cada una de las cátedras. No se aluda, así, al fenómeno tan frecuente de la desazón que produce el ver que los que un día llegaron, se instalaron y comenzaron a desarrollar su labor, marchen a la nueva Universidad creada acaso en la gran ciudad, donde habrá más ventajas y alicientes, menos cargas, o, incluso, según los casos, donde se cobrará más.

Y no digamos si se tiene una concepción universitaria de acuerdo con la cual si las clases son importantes no son en cambio lo único. Una concepción universitaria de acuerdo con la cual el profesor estudia y reflexiona, dirige tesis y aconseja, intenta incidir en la realidad intelectual aportando ideas, acudirá a debates y conferencias, investigará, publicará y ejercerá de animador cultural. Luego sí, todo el mundo quiere a los triunfadores, pero ¿tiene algún encaje en la actual realidad social española que un profesor se pase varios años trabajando desde el aislamiento, para que al cabo pueda plasmar su investigación en un libro, que por supuesto lo normal es que no sea un *best seller*? Y esa es la única manera que tiene la ciencia de avan-

zar. Ese es el único camino para poder hablar con seriedad de Universidad. Bien sabemos todos, y ellos mismos los primeros, que los altos responsables son del todo insensibles a exigencias tales. Actúan sabiendo que lo que imponen es todo lo contrario. Saben que de inmediato nadie les va a pedir cuentas por ello. Cuentan con que la sociedad española comulga con ruedas de molino, aficionada como nunca a autoengañarse. Si nadie les va a complicar la vida no buscarán ellos «crearse problemas». Es decir, no hay tensiones que agiten el tejido social, no hay alborotos que alteren el orden público. Pero ¿basta con eso? Pobre rasero de medida cuando uno piensa cómo puede funcionar en nuestros tiempos una Facultad de Derecho o una Universidad, la funcionalidad que les aguarda, las ideas y conocimientos a impartir, la formación y responsabilidad a transmitir y a exigir sin falta a los alumnos. Todo eso se olvida bajo la capa de mediocridad y de resignación que nos invade.

Conste en todo caso una advertencia. Algunos universitarios tenemos un cierto sentido crítico. No en balde la autocritica sería requisito *sine qua non* de la vocación intelectual. Sentido crítico que no nos impide ver el panorama, comprender las dificultades, conocer también los aspectos positivos o la fuerza reverdecidora allí donde los haya, porque también es cierto que están aflorando algunas experiencias muy interesantes. Sentido crítico que no nos impide ponderar y comparar sectores diversos. Digo esto porque el reconocer en público críticas a la Universidad española, o a sus Facultades de Derecho en concreto, no implica que minusvaloremos nuestra institución. Yo, sinceramente, creo que no están peor nuestras Facultades que el mundo de las empresas o de la economía, que el sistema bancario, no están peor que el panorama general de la prensa, no están peor que las atenciones de las empresas para con sus trabajadores o que la lealtad de los trabajadores para con sus empresas; no están peor las Universidades que el mundo de las profesiones o el deportivo, no están peor

que la sanidad, privada o pública. Lo único que sucede es que somos conscientes de nuestros defectos, y somos sinceros. Y sin duda pensamos que un óptimo funcionamiento de las Universidades sería factor decisivo de regeneración social y ciudadana. Si se piensa en mejorar, si de verdad se desea ir hacia adelante, qué duda cabe que todo lo que se trabaje en educación depara luego frutos cuantiosos, aunque sea a largo plazo, como es debido. Si algo es motor del cambio es la educación y, señaladamente, la universitaria. De ahí la creencia en que debería ser objeto de especiales atenciones, aunque sólo sea fomentando el establecimiento de centros piloto especialmente cuidados allí donde se pueda. ¡Es tan decepcionante ver que se crean con largueza nuevas Universidades que van a nacer taradas con todas las lacras de las existentes! Se pediría un poco de imaginación, de audacia y de rigor. Muchos somos conscientes de todo esto, del mismo modo que pensamos que la llamada Ley Maravall de reforma universitaria, al mismo tiempo que frenó nobles aspiraciones trabajosamente consolidadas, propició en su conjunto un significativo deterioro del que será difícil levantar cabeza. Hablo de instituciones y de sectores, generalizando, pues sin duda aquí y allá aparecen siempre los oasis y las cumbres preclaras, los núcleos vivos, los decididos a toda costa a superar embates y dificultades.

Pues bien, cuando se palpan las tantas carencias cotidianas de las Facultades de Derecho, cuando se vive teniendo presente tal panorama, cuando se tiene plena consciencia de la mora resignación que todo lo invade —lo que, por cierto, no impide trabajar con honestidad ni aun con ilusión—, resulta muy grato que se abra paso la constatación del ingente esfuerzo que se ha hecho en la Universidad española al objeto de dotar de cobertura jurídica adecuada a las mil incitaciones requeridas por la puesta en marcha del Estado de las Autonomías. En estos poco más de diez años ha habido que inventarlo todo, es un decir pues el Derecho comparado ofrece materia-

les muy abundantes y ahí estaba también el aporte de nuestra experiencia histórica. Creo que la contribución que se ha hecho desde las Facultades de Derecho resulta impresionante, en una labor de puesta a punto de materiales que tal vez no sea exagerado calificar de gigantesca. Pienso que los que hagan la historia de la cultura de estos años tendrán que destacar sin falta el fenómeno. Ciertamente que los especialistas en Derecho público han tenido trabajo adicional pero la movilización ha sido colectiva afectando el reto, como ha afectado, a todos los sectores jurídicos, aun los más recónditos. Como nadie lo dice, creo que es de justicia que nos detengamos nosotros a afirmarlo, sin petulancia y sin falsas modestias, aunque sólo sea para afirmación de los muchos que están en la brega: cuantioso esfuerzo desde las Facultades de Derecho para elaborar los conceptos y fórmulas que permitirían abordar un problema que mucho nos afecta. Las menguadas capacidades de las Facultades de Derecho se han acrecentado y multiplicado en una ejemplar labor de emulación que ha dado frutos frondosísimos, entre los cuales estos cuatro volúmenes que me suscitan la reflexión.

Aludí antes al Derecho comparado. Desde el punto de vista de la construcción teórica la riqueza de modelos existentes habrá venido a complicar las soluciones forzando a que nuestros especialistas aguzaran el sentido. Es, además, una observación que el estudioso ha de tomar con una cierta ironía y con buena dosis de distanciamiento, si bien tratando de no perder el pulso real de las instituciones. La tan proclamada ambigüedad del Título VIII de la Constitución —que no impide que haya muchas cosas que estén muy claras, ¡hay que afirmarlo sin complejos!— ha sido tomada a las veces como ocasión para que afloraran las más pintorescas tomas de postura a la hora de plantear aspiraciones. Digamos que pensando en posibles modelos de países destacados con organización descentralizada cabe aludir, por ejemplo, a los Estados Unidos de Norteamérica, o a la Confederación

Helvética, a la República Federal Alemana, a Italia, al Canadá o a la fórmula austríaca. Cada uno con sus peculiaridades y características. Cada uno, por supuesto, con sus opciones y límites y, sobre todo, con el equilibrio interno propio de la serie de pesos y contrapesos existente. Y siempre, con una profunda decantación histórica que ha reforzado unos trazos, debilitado otros. Pero cada sistema tiene su fórmula y sus equilibrios, que son éstos y no otros. Pues bien, algunos políticos entre nosotros, han dado a veces la impresión del niño goloso —aun no curtido por la experiencia— ante el mostrador de la confitería: cogería de todo, se atiborraría a mansalva y todo lo mezclaría sin criterio ni orden ni concierto. A lo largo de estos años de la puesta en marcha del sistema autonómico a veces se seleccionaban opciones apuntando, unilateralmente, a las facetas que más podían interesar de cada versión, seleccionadas con olvido total del equilibrio interno del modelo en su conjunto. Esto de la fórmula suiza, aquello de la norteamericana, tal del sistema alemán, lo otro, del italiano, del canadiense o del austríaco. Selección lícita, en apariencia, pero del todo irreal: cada modelo tiene, repito, su tensión de fuerzas, sus equilibrios, sus pesos y contrapesos; su historia; su encaje y sus anclajes. Una especie de sueño del que imaginara ganar todos los concursos de la televisión, de las distintas cadenas, todos a la vez, todo tan alejado de la realidad. Terreno fértil, en efecto, para políticos y para ideólogos, para soñadores pero también para demagogos, que de todo hay en nuestras florestas. Ha habido, así, responsables que hacían gala de cotas significativas de irresponsabilidad. Aunque sólo fuera para enredar, para jugar sus especiales juegos malabares, para afianzar su postura o para ganar unos cuantos votos. Con craso olvido de lo que desorientan tales actitudes, de lo perturbadoras e inconvenientes que a largo plazo resultan. Cuando, además, el Título VIII, ofrecerá sí ambigüedades pero ello no impide que haya un buen número de previsiones que no son am-

biguas en absoluto, antes al contrario, que son clarísimas. Y cuando se parte del dato inexcusable de que todo arranca de la Constitución de 1978, que es como es, y que resultó tal debido al gran pacto que en ella fraguó.

Lo que acabo de reflexionar no ha sido sino un nuevo aliciente para que los juristas universitarios, con paciencia y con serenidad, pero llevando a cabo un gran esfuerzo que es de justicia resaltar —sobre todo, en una sociedad tan olvidadiza como la nuestra— hicieran surgir poco menos que de la nada el gran *corpus* interpretativo que ha servido para poner andaderas, para auspiciar y para desarrollar el modelo autonómico de reorganización del Estado. Si se piensa en frío, a mí me parece una gesta admirable que dice mucho de los esfuerzos de los universitarios en unos tiempos que no eran precisamente de bonanza.

A los pocos meses de aparecer el último, por el momento, de los comentarios a los Estatutos de Autonomía —me refiero al dirigido por el profesor CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, sobre el Estatuto de Galicia, editado, dentro de una amplia serie, por el Instituto de Estudios de Administración Local, luego Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, y en el que han colaborado 28 especialistas de hasta siete Universidades— los cuatro volúmenes de que ahora doy noticia, analizando la experiencia de los diez años del más veterano de ellos, abren un nuevo ciclo e incitan directamente a la reflexión que he consignado. Nadie hubiera imaginado hace bien pocos años que tal esfuerzo llegara a ser posible. Por supuesto que la efectividad del sistema, pero también su operatividad, se mire desde la óptica que se mire, debe mucho a los esfuerzos de sus universitarios.

3. Aludiendo ahora a otra perspectiva y por utilizar otro punto de mira, el significado de los volúmenes comentados me hace pensar también en la notable aportación de la Universidad del País Vasco a la construcción teórica del Estado de las Autonomías. Y hablo de construcción teórica cuan-

do creo sinceramente que sin teoría no hay praxis que pueda funcionar. Sin duda tal labor ha sido obra en su conjunto de toda la comunidad universitaria —aunque no hayan faltado individualidades que jugaran un papel decisivo; pienso así, por aludir sólo a dos nombres, en el peso de las construcciones, ante todo del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, o, luego, del profesor MUÑOZ MACHADO—, pero creo que las aportaciones de los universitarios de San Sebastián y Bilbao, como, por otra parte, los de Barcelona, han tenido un peso muy consistente en toda esta elaboración doctrinal —que a la faceta intelectual me estoy refiriendo y no a otras—. En el caso de Barcelona piénsese, por dar un solo ejemplo, en una realidad de tanto peso como la de los informes que viene ofreciendo desde hace ya años la Fundación Pi i Sunyer; aglutinando, por supuesto, los esfuerzos de especialistas de toda la geografía española, en esta tarea conjunta que tan ilusionadas vocaciones ha levantado por doquier. Pero por lo mismo creo que no es ocioso recalcar el peso en la construcción de lo vasco y lo catalán. No en balde, como destaca el profesor COBREROS (en la colaboración que abre el cuarto volumen, *El Estatuto de Autonomía y el Tribunal Constitucional*, págs. 1619 y ss.), en la primera etapa de funcionamiento del Tribunal Constitucional, las respuestas, en lo que tenía que ver con lo autonómico, se centraban, por razones obvias, en litigios que enfrentaban a los Poderes Centrales ya con el País Vasco, ya con Cataluña, ya con ambas Comunidades Autónomas a la vez. Lo que es lógico que suscitara especial interés en ambos territorios.

En esta línea, se puede resaltar el peso de la abundantísima literatura que ha surgido en torno al Estatuto Vasco, con aportaciones muy destacadas, como siempre, insisto, también de autores de otras regiones, siendo muy reveladora al respecto la «Nota bibliográfica» que ha redactado Begoña ALBERDI y que como colofón de todas las colaboraciones cierra el cuarto volumen (págs. 1877 y ss.).

4. Esta última referencia me lleva de la mano a hacer, para concluir ya la reseña, una breve exposición de la sistemática de la obra, destacando que en cuanto reflejo de unas «jornadas de estudio» es normal que se complementen las intervenciones principales con las oportunas «comunicaciones». Yo ahora me referiré sólo a aquéllas.

El tomo I, tras la presentación y la conferencia inaugural del Viceconsejero señor Goikoetxea, interesante en cuanto espejo del estado político —marcando carencias y aspiraciones, destacando también los pasos andados—, depara un balance de conjunto del modelo autonómico (Eliseo AJA) y luego un estudio de los elementos básicos del Estatuto: el territorio (Kepa LARUMBE), los derechos y deberes fundamentales (Ana R. GONZÁLEZ MURÚA), el cuskera (Iñaki AGIRREAZKUENAGA), el Derecho civil vasco (Clara J. ASÚA) y las relaciones externas (Martín RAZQUIN). El tomo II está dedicado al sistema competencial abordándose inicialmente los problemas generales: noción de bases (Enoch ALBERTI), conflictividad (Javier BALZA), articulación entre instituciones comunes y territorios históricos o, dicho de otro modo, relación entre el escalón regional y el provincial (Iñigo LAMARCA), así como la policía autónoma (José Manuel CASTELLS). Se abordan luego problemas competenciales específicos: actividad internacional (Gurutz JAUREGUI), enseñanza (J. L. AUTERNETXE), ordenación del territorio (Angel ZURITA), ordenación de la economía (Iñaki LASAGABASTER), medio ambiente (Maite IRIBARREN) y medios de comunicación social (Iñigo LAZCANO). En el tomo III se pasa revista a la *praxis* institucional, desde distintos puntos de vista. Ante todo, régimen electoral (M. A. GARCÍA HERRERA) y sistema de partidos (Javier CORCUERA); luego, el Parlamento, ya la función legislativa (Alberto FIGUEROA), ya el control del Gobierno y de la Administración (Eduardo MANCISIDOR); también el Lehendakari (Enrique LUCAS), el Gobierno (Alejandro SAIZ) y el empleo público (Rafael JIMÉNEZ ASENSIO), así como las Administraciones: la institucional (Gon-

zalo MAESTRO), las Instituciones Forales (Luis ELICEGUI) y la municipal (Carmen AGOUES). Por último, el tomo IV incluye dos grandes apartados, ante todo «la defensa del Estatuto», donde se pasa revista a las grandes líneas de interpretación del Tribunal Constitucional (Edorta COBREROS), a las Comisiones Arbitrales (Alberto LÓPEZ BASAGUREN) y a la reforma del Estatuto (José Luis CASCAJO). Como final, y antes de la Bibliografía, a la que ya se aludió, el marco financiero, con aportaciones de Ernesto LEJEUNE, J. L. LARREA y Carlos LAMBARRI.

Acaso se eche en falta algún aspecto concreto, como lo referente al Ararteko, pero, como habrá podido comprobarse, la visión resulta muy completa con una enorme riqueza de perspectivas y de contenidos.

Por lo demás, en cuanto a impresión y presentación, ahora que tantas publicaciones oficiales parecen suspirar por unos diseños despersonalizados y fríos, como si de anunciar electrodomésticos o automóviles se tratase, diré que los volúmenes están muy bien editados, con limpia composición, enriquecida portada y contraportada con trazos muy sugerentes (que quedan especialmente resaltados en la cartulina verjurada que se ha utilizado para las separatas).

L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

Madrid, 4 de abril de 1992.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio: *Los actos administrativos*, 2.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 1991, 454 págs.

I. Son numerosos los libros y artículos recientes dedicados a aspectos novedosos de la ciencia jurídico-administrativa, o que se detienen a explorar regiones casi ignotas, en la misma frontera de la disciplina. Su mérito y valor son bien patentes. Sin embargo, muchas veces las obras que afrontan con decisión los mismos fundamentos so-

bre los que aquélla se construyó son las que resultan más fructíferas, tanto desde el punto de vista teórico como desde el práctico, pues arrojan luz nueva sobre cuestiones básicas, permitiendo a un tiempo un replanteamiento de los principios y un nuevo examen de la multitud de consecuencias de detalle que de ellos se derivan. Para que este género de obras produzca tan saludables efectos, no obstante, se requiere en sus autores ciertas condiciones, entre las que cabe destacar una singular formación jurídica y una madurez más que mediana.

El Profesor José Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS era, sin duda, una persona que reunía estas cualidades en grado sumo. Por ello, tras una impresionante trayectoria humana y jurídica, por todos conocida, pudo afrontar en los últimos años de su vida la redacción de un libro que, desde la publicación de su primera edición en 1986, ingresó por derecho propio en el elenco de los clásicos españoles de su especialidad.

Ahora, al cabo de diez años desde su prematuro fallecimiento, ve la luz una segunda edición de *Los actos administrativos*, puesta al día y anotada por sus hijos José Antonio y Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, como él Profesores y Letrados del Consejo de Estado.

II. Desde un punto de vista general, destaca en el libro una rara virtud: el cuidado por los cimientos del entero edificio. Y ello en un doble sentido.

En primer lugar, aunque por la profundidad y por los límites del tema no se trata de un manual universitario de licenciatura, el autor no da por supuestos amplios conocimientos jurídico-administrativos, sino que expone la materia de manera accesible y llana, partiendo de los conceptos fundamentales. Cuano se trata de cuestiones ya abordadas en alguno de los tomos del *Tratado de Derecho Administrativo*, una oportuna remisión evita enojosas repeticiones. No hay, pues, nada de la suficiencia estéril de algunos juristas, que escogen arbitrariamente un determinado nivel de conocimientos —con

frecuencia el propio antes de abordar la publicación—, para exponer a un público de «iniciados» sus geniales aportaciones. Por el contrario, el sano método expositivo del Profesor GARCÍA-TREVIJANO hace a su obra especialmente apta para la formación ordenada de la mente del lector y para la comprensión global de las instituciones.

En segundo lugar, la preocupación por los «cimientos» se manifiesta en el continuo recurso a la doctrina española y extranjera, con una sobresaliente labor de síntesis de complejas construcciones. Constituye, en este sentido, una muestra más del buen hacer científico que caracterizaba al autor. La bibliografía de la segunda edición, además, ha sido considerablemente ampliada por los cuidadosos anotadores. Sin embargo, esta característica no impide que GARCÍA-TREVIJANO exponga con decisión sus propios puntos de vista y concepciones sobre los diversos problemas, con singular originalidad, los cuales brotan con fuerza sobre el *humus* de las diferentes opiniones, frecuentemente al hilo de su propia explicación.

Otro rasgo general de *Los actos administrativos* que merece ser destacado es la dimensión práctica y viva del Derecho Administrativo. El autor, Abogado y Letrado del Consejo de Estado, deja traslucir a través de sus páginas una preocupación constante por la aplicación del Derecho a la realidad, de por sí multiforme y singular. Así, aun de las elaboraciones más teóricas deduce, con frecuencia, ejemplos o consecuencias que tratan de dar solución a cuestiones concretas. Esta característica ha obligado a actualizar el texto en muchos puntos, a pesar de la relativa estabilidad de las leyes generales del Derecho Administrativo español en los últimos años. En la actualización, sus hijos José Antonio y Ernesto han seguido el laudable criterio de no alterar la redacción original, y de este modo llevan sus aportaciones a las notas de pie de página, con la sola excepción del último capítulo del libro, relativo a la extinción de los actos administrativos, que su padre dejó inacabado y ha sido concluido por ellos.

Debe destacarse que la labor de los hermanos GARCÍA-TREVIJANO no se limita a consignar que ciertas normas han sido derogadas y a dar la referencia de las hoy vigentes, sino que apuntan el sentido de la jurisprudencia y de las Sentencias del Tribunal Constitucional en aquellos casos en que resulta útil para la comprensión del estado actual de las cuestiones tratadas en la obra. En el último capítulo, en relación a la invalidez y la revisión de oficio de los actos administrativos, amplían la primera edición con nuevos párrafos, en los que se citan en abundancia dictámenes del Consejo de Estado.

Como último aspecto general, es oportuno referirse a la sistemática del libro. Los seis capítulos en que se divide permiten distribuir la materia de un modo convencional (delimitación de los actos administrativos, concepto y caracteres, requisitos, clases, validez y eficacia, extinción). Un índice claro y detallado facilita la consulta ágil de los puntos principales, aunque con ello pueda pasar desapercibida la sólida estructura que anuda las ideas, en una continua interrelación.

III. De entre las innumerables aportaciones originales de la obra, puede mencionarse el propio concepto de acto administrativo, que tradicionalmente ha sido ligado a un ejercicio de la voluntad de la Administración, no del todo desvinculada del voluntarismo presente en los últimos siglos de filosofía del Derecho y del Estado. GARCÍA-TREVIJANO rompe de manera decidida con esta tendencia, señalando que junto a la declaración unilateral de voluntad, caben actos administrativos constituidos por una declaración de juicio o de conocimiento. Un informe de un órgano consultivo representa, pues, una muestra de esta categoría tan exacta como puede serlo una autorización o una prohibición. Esta doctrina supone una ampliación notable del concepto de acto administrativo, que le permite independizarlo de los negocios jurídicos, los cuales, en lúcida visión, quedarán más próximos a los actos discrecionales.

El último capítulo del libro contiene un estudio detallado de la nulidad del acto administrativo y de su revisión de oficio, en la que se enmarca el análisis del artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Aun cuando estas páginas han sido materialmente redactadas por los hijos del Profesor GARCÍA-TREVIJANO, como se ha indicado, las ideas que en ellas se exponen no son necesariamente propias de éstos, pues no han tratado sino de recoger, con la mayor fidelidad, las que por múltiples vías expresó su padre. De entre ellas, destaca la original flexibilidad con que interpreta los requisitos de la infracción manifiesta de Ley y del plazo de cuatro años para practicar la anulación de los actos administrativos en aplicación del precepto citado. Tras mostrar la dificultad, a su juicio insuperable, del intento de diferenciar entre infracción simple y manifiesta de la Ley, identifica esta última con cualquier norma jurídica, al tiempo que considera que el plazo cuatrienal se refiere a la incoación del procedimiento revisor (con matizaciones) más que a su conclusión estrictamente. A pesar de que un importante sector doctrinal no coincide con estas apreciaciones (básicamente por sostener una interpretación estricta de esta potestad exorbitante de la Administración Pública frente a los particulares, forzando a ésta en muchos casos a acudir a los Tribunales, previa declaración de lesividad, para volver sobre sus propios actos), no puede negarse al autor el mérito de afrontar con valentía la ruptura con lo generalmente aceptado hasta épocas bien recientes, y de exponer con brillantez nuevas posibilidades para la actuación administrativa en pro de los intereses públicos.

No es propósito de estas líneas tratar de enumerar las muchas aportaciones originales que contiene la obra póstuma del Profesor GARCÍA-TREVIJANO. Por el momento, baste con indicar que el texto en su conjunto es enormemente rico en matices y que, además de los pensamientos desarrollados por el autor, el lector atento encuentra numerosísimas ideas y plan-

teamientos apenas apuntados, que lo hacen fuente caudalosa de reflexión.

IV. En suma, puede asegurarse que la aparición de la segunda edición del libro póstumo de GARCÍA-TREVIJANO es una buena noticia para los estudiosos y profesionales del Derecho Administrativo español, los cuales tienen nueva ocasión de volver a los principios de su ciencia, de la mano de uno de sus mejores especialistas de la segunda mitad de nuestro siglo.

V. T. DE SILVA Y L. DE LETONA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: *La función pública en la Europa comunitaria. Encuentro franco-español IIAP-INAP*, Madrid, 1991, 35 págs.

1. El pequeño volumen que ahora se recensiona recoge las Conclusiones a que se llegó en el Encuentro franco-español mantenido en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, durante los días 3, 4 y 5 de diciembre de 1990, sobre un tema de importancia tan trascendental en la actualidad como es la Función Pública (1). Se debatieron en él los puntos de vista respectivos sobre cuestiones como la selección, la formación, la movilidad y la fuerte competencia del sector privado en la captación de efectivos.

2. Bajo el epígrafe de *consideraciones generales*, se pone de relieve en

---

(1) Nadie pone en duda en nuestros días que los recursos humanos se han convertido en un tema clave y estratégico para el logro de los objetivos de cualquier organización, ya sea ésta pública o privada; como tampoco nadie duda que la Administración necesita, especialmente en el nivel superior, profesionales adecuados que puedan adaptarse a los cambios que se operan, a ritmo vertiginoso, en el mundo actual y también en nuestras Administraciones Públicas.

primer lugar cómo la conclusión más significativa que se deduce del Encuentro es la existencia entre la Función Pública francesa y española de múltiples coincidencias, tanto por los retos que deben afrontar de carácter interno y externo, como por los planteamientos generales de sus políticas, aunque, lógicamente, existan diferencias en la definición de los proyectos concretos.

Así, como características comunes más significativas se destacan:

«1. Proceso de modernización, con tres objetivos fundamentales:

— Aumento de la eficacia de los servicios públicos.

— Incremento de la motivación de los funcionarios.

— Mejora de la imagen de la Administración ante la sociedad.

2. Potenciación de las políticas de recursos humanos.

3. Formación como herramienta estratégica del cambio.

4. Competencia con el sector privado:

— Disminución de solicitudes de acceso a la Función Pública (2).

(2) Así, es especialmente significativa en nuestro país la caída cada vez mayor del nivel de participación en las oposiciones del Grupo A. Para el Ministerio para las Administraciones Públicas (*Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, MAP, Madrid, 1990, págs. 108 y ss.), este hecho es una muestra más del desajuste que existe entre las exigencias para entrar en la Función Pública (en torno a dos años de preparación e incertidumbre en el resultado) y las expectativas de carrera administrativa, en comparación con el sector privado, donde el candidato podrá encontrar una respuesta más inmediata y beneficiosa sin necesidad de realizar inversión alguna, lo que lo hace actualmente más atractivo que la Administración. Además de que, como ha puesto de relieve Ernesto CARRILLO BARROSO (*Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, pág. 76), los conocimientos que se adquieren durante el largo proceso de preparación no son valorados por lo general fuera de las Administraciones Públicas; y, asimismo, que cuanto más prolongue una

— Fuga de funcionarios, especialmente directivos y funcionarios cualificados» (pág. 13).

3. Se analizan después los problemas comunes en el caso francés y español en cuanto al *reclutamiento de funcionarios*, considerando que si bien el sistema de oposición se presenta como el método menos malo de selección en la práctica, por las garantías que ofrece en cuanto a la neutralidad, independencia y objetividad del proceso (3), parece conveniente «iniciar procesos de reflexión que, *con prudencia* [la cursiva es nuestra] (4), permitan mejorar el sistema de la oposición e incluso el ensayo de sistemas selectivos más flexi-

persona su acceso al mercado de trabajo mayores dificultades tendrá para incorporarse al mismo.

(3) En efecto, habitualmente el acceso a la Función Pública se identifica con las oposiciones, que se han venido considerando tradicionalmente como un sistema neutro, que por su dureza garantiza la selección de los mejores, y limita el margen de maniobra para la Administración de criterios políticos y personales en la selección.

(4) He aquí la palabra clave, pues como ha puesto de manifiesto entre nosotros el Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (*Bajo el signo de la Constitución*, Instituto de Estudios de Administración Local y Autonómica, Madrid, 1983, pág. 463), no obstante lo acertado de las críticas que tradicionalmente se le han hecho al sistema de oposiciones («el repudio del memorismo, el hecho del nombramiento de por vida, la manipulación de los tribunales, el jugárselo todo a una carta y así sucesivamente»), a poco conduce el hacer tabla rasa si no se cuenta con recambios de mayor solidez y garantía: «el romper las imágenes por el puro placer, la creencia en la liberación repentina, sólo efectos efímeros acarrea». En esta línea, se está realizando ya un «Estudio sobre la mejora de los procesos selectivos del Grupo A» (véase Teresa MOGUIN BARQUIN, «La gestión de recursos humanos», en *Jornadas para la modernización de las Administraciones Públicas. 9, 10 y 11 de julio de 1990*, Cuenca, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, págs. 136 y ss.

bles (quizá por la vía de la Formación) que, *en un futuro* [la cursiva también es nuestra], pudieran sustituir el sistema de oposición» (pág. 15). Mientras tanto, se destaca la importancia de la formación inicial de eminente carácter práctico, para compensar las deficiencias del sistema de oposición.

En realidad, como ha señalado Carlos URANGA (5), el problema que aquí se plantea es cómo asegurar desde el punto de vista del ciudadano, la igualdad de oportunidades de todos los que desean conseguir un empleo en las Administraciones Públicas y, desde el punto de vista de estas últimas, cómo asegurar también una selección adecuada sin interferencias ajenas al propio sistema, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, estableciendo sistemas de acceso lo suficientemente flexibles y aptos, como para que la igualdad formulada no suponga merma de la eficacia, o si se prefiere, del servicio que se presta a los ciudadanos (6).

Así, parece evidente a este respecto que muchos de los aspectos de la selección en la Función Pública están reglados tan minuciosamente que, en la práctica, se produce un desplazamiento de objetivos, de modo que la legalidad de los procedimientos ocupa una posición más importante que la propia eficacia y eficiencia de la decisión (7). Como ha puesto de relieve

Ernesto CARRILLO (8), aceptando el supuesto de que la oposición sea un sistema válido y fiable para la selección de personal, no lo es desde el punto de vista del reclutamiento (9), pues en la hipótesis más favorable selecciona a los mejores aspirantes, pero no atrae a los mejores (10), con lo que no es de extrañar que al final se acabe eligiendo a candidatos que pudieran no adecuarse a las necesidades de la organización.

Si de acuerdo con los modelos generalmente establecidos, se aceptan los criterios de igualdad, mérito y capacidad, como no podía ser de otra manera dado que son los constitucionales (11), no cabe duda de que el problema se centra entonces en determinar cuáles son las pruebas y los contenidos de éstas que aseguran una selección objetiva y eficaz (12), tema éste

(8) Véase Ernesto CARRILLO BARROSO, *Gestión...*, op. cit., en la nota núm. 2, pág. 78.

(9) Para este autor, el reclutamiento termina cuando los candidatos presentan su solicitud para ser admitidos en la organización, comenzando entonces la selección, mediante la cual, las organizaciones determinan qué candidatos se ajustan mejor a sus necesidades e intentan captarlos para la organización.

(10) *Ibidem*, pág. 83.

(11) Véanse los artículos 23, párrafo segundo, y 103, párrafo tercero, de la Constitución.

(12) Precisamente son las exigencias de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Función Pública, el principal obstáculo para la compatibilidad de las técnicas o tipos de pruebas que utiliza la empresa privada. Como ha puesto de relieve Andrés MOREY JUAN (*La selección de personal en la Administración Pública*, Instituto Valenciano de Administración Pública, Valencia, 1989, pág. 59), estos principios exigen unos procedimientos que por necesidad de garantizar los derechos subjetivos o fundamentales de los ciudadanos y el control jurisdiccional de los actos administrativos conllevan unas exigencias formales más rigurosas que en el sector privado, restando forzosamente agilidad en beneficio de la seguridad jurídica.

(5) Véase Carlos URANGA COGOLLOS, «El principio de igualdad en el acceso a la función pública», en la obra colectiva *XI Jornadas de Estudio sobre el principio de igualdad en la Constitución española*, Ministerio de Justicia, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1991, vol. II, pág. 1564.

(6) Véase Pilar FABREGAT ROMERO y Carlos URANGA COGOLLOS, *La selección de personal en la Administración Pública: El mito del Administrador educado*, en «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», vol. 57, núm. 2, junio 1991, pág. 121.

(7) Lo que es especialmente grave si se piensa que al contrario de lo que sucede en el sector privado, una elección de un candidato desahogada no puede ser corregida con facilidad.

sobre el que se encuentra abierto un considerable debate (13).

4. Se reflejan a continuación los puntos de coincidencia entre la realidad francesa y española en el tema de *la formación de los altos funcionarios*; en concreto, se apuntan los siguientes:

«1. La Administración Pública debe enfrentar un desafío de carácter triple:

— Desafío económico: Incremento de la relación calidad/precio del servicio público.

— Desafío técnico: Tecnología de la información.

— Desafío internacional: CEE, casa común europea, etc.

2. La formación inicial y continuada es un elemento estratégico del cambio.

3. La formación de directivos públicos es un elemento básico en cualquier proyecto de formación. Los directivos son elementos del cambio: simultáneamente agentes y receptores del cambio.

4. Dificultad de identificar con precisión a los directivos públicos.

---

(13) Así para Ernesto CARRILLO BARROSO (*Gestión...*, op. cit., en la nota núm. 2, pág. 84), la versión que generalmente se emplea de las oposiciones es sumamente conservadora y la ley deja margen de actuación suficiente para introducir técnicas de selección más eficaces que en la práctica no tendrían por qué diferenciarse sensiblemente de las empleadas por el sector privado. En su opinión, «los candidatos no tendrían por qué preparar una oposición, sino simplemente presentarse a ella sin necesidad de realizar ninguna otra inversión que la ya efectuada durante su experiencia académica y profesional. Se puede recurrir a tests psicotécnicos, pruebas prácticas, entrevistas, asesoramiento de personal especializado, etc. Finalmente la prueba en el trabajo y los cursos de formación podrían formar parte también del proceso de selección. En otras palabras, el problema no radica tanto en las limitaciones legales, como en los usos y costumbres arraigados»

5. Nuevo enfoque en la formación: de un sistema centrado en las necesidades del individuo se pasa a tener en cuenta las necesidades de la organización.

6. Importancia de la evaluación de la formación» (pág. 19).

Para nuestro país se pone de manifiesto el considerable avance que supone la existencia ahora de un Plan de Formación del personal al servicio de la Administración Pública —y dentro de él, en especial, un Plan de Formación de Directivos para los funcionarios superiores que desempeñan tareas de dirección—, cuya responsabilidad última corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública, si bien en estrecha colaboración con otros Departamentos.

5. Se refieren más adelante los problemas que suscita una cuestión de cierta actualidad en estos días en nuestro país: *la movilidad funcional en el seno de la CE*, cuya garantía por el principio de libre circulación de los trabajadores —a salvo de las funciones típicas de potestades públicas, que quedan reservadas a los nacionales de cada país—, constituye uno de los pilares básicos del Tratado de Roma.

Se reconoce en este punto que si bien los sistemas de Función Pública de un buen número de países de la Comunidad —Francia, España, Italia, Grecia y Luxemburgo— encajan difícilmente con los planteamientos de la Comisión Europea sobre la materia, necesitando por ello una adaptación legislativa, «es difícil modificar en poco tiempo un componente de la cultura administrativa tan arraigado como la nacionalidad. Se precisarán esfuerzos de formación tanto como modificaciones legislativas» (pág. 25).

6. Por último, se reconoce cómo el *traspaso de funcionarios al sector privado*, y en especial de directivos públicos, puede tener un doble significado: aspecto positivo (paso temporal, enriquecimiento de la Función Pública); aspecto negativo (paso definitivo,

empobrecimiento de la Función Pública: «fugas»), que es lo realmente preocupante.

Es precisamente este último aspecto, el negativo, el preponderante tanto en la experiencia francesa como en la española; fenómeno tradicional en los altos cuerpos, se observa entre las últimas tendencias, una aceleración y rejuvenecimiento considerables.

Se destacan como posibles causas de estas fugas al sector privado las propias del contexto social (el prestigio del sector privado y el dinero frente a la poca valoración del servicio público, y el papel actual incierto del Estado), y las derivadas de los propios motivos personales (las condiciones de trabajo, las perspectivas de carrera, y la remuneración no competitiva y no ligada al desempeño en la Administración Pública).

Como medidas a tomar se insiste en la conveniencia de articular campañas a favor de la Administración Pública, tendentes no tanto a valores e ideas, como a hacer referencia a resultados y realidades propios del sector público.

7. Por todo lo expuesto, comprenderá el lector la utilidad de una obra como ésta, en la que el intercambio de experiencias comunes posibilita reforzar el conocimiento y comprensión sobre los temas objeto de debate; máxime en un momento como el actual de extraordinario impulso del proceso de modernización de nuestras Administraciones Públicas, en especial después del *Acuerdo del Consejo de Ministros para el desarrollo de un Plan de modernización de la Administración del Estado* y del *Acuerdo Administración-Sindicatos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo*; Acuerdos éstos, donde los temas relativos a la Función Pública, en la creencia de que no es posible permanecer insensible ante un problema que afecta directamente a la competitividad, la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos, juegan un importantísimo papel.

José Ignacio RICO GÓMEZ

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: *El derecho a la autodeterminación informativa. La protección de los datos personales frente al uso de la informática*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990, 207 págs.

1. El profesor LUCAS MURILLO DE LA CUEVA publica dentro de la colección «Temas Clave de la Constitución Española» de la Editorial Tecnos, una breve monografía sobre el derecho a la autodeterminación informativa. Como nos informa en la nota previa que abre la obra, el trabajo publicado fue escrito en 1989 y presentado al concurso para la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba.

Conviene datar la obra porque ésta pretende ser una reflexión teórica que anime el necesario desarrollo legislativo del artículo 18.4 de la Constitución. La oportunidad de su trabajo no se puede negar cuando en las Cortes Generales se está tramitando el Proyecto de Ley orgánica de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal («BOCG-CD», Serie A, núm. 59, de 24 de julio de 1991).

2. La tesis que sostiene el autor es la existencia de un *derecho a la autodeterminación informativa*, que aunque no está enunciado con esa terminología en la Constitución, se encontraría recogido en el artículo 18.4 de la misma como un derecho fundamental diferenciado del derecho a la intimidad.

Para construir este nuevo derecho —encontrado en la categoría doctrinal de los derechos de la tercera generación—, el autor parte de la elaboración de la noción de intimidad y del derecho a la misma, formulada, a fines del siglo pasado, por Samuel D. WARREN y Louis D. BRANDEIS en su famoso artículo *The Right to Privacy*, publicado en 1890 en la «Harvard Law Review» y de la elaboración en el continente europeo, cuyos orígenes civilistas, ligados a los derechos de la personalidad, aún se perciben hoy (cfr. la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor,

a la intimidación personal y familiar y a la propia imagen).

Tras identificar una noción estricta de intimidad, vinculada a las manifestaciones más reservadas de la vida personal o familiar, y que es la tutelada penal y civilmente, califica dicha concepción como «entendimiento preinformático» de la intimidad, ya que no abarca la protección de datos personales, es decir, la facultad de excluir la recogida de datos que ni son secretos, ni se obtienen por medios ilícitos ni afectan al círculo inmediato de la intimidad.

El peligro del uso no regulado de la informática estriba en el riesgo de la pérdida de la identidad personal y de la libertad, como sucedía en la fábula orwelliana.

La aparición de un nuevo derecho en el catálogo de los derechos fundamentales exige identificar su objeto. Para el autor el bien que se tutela mediante los sistemas de protección de datos es la intimidación informativa o autodeterminación informativa. Esta categoría fue elaborada por la doctrina y la jurisprudencia alemana (recordemos la célebre sentencia del Tribunal Constitucional de Karlsruhe del 15 de diciembre de 1983, sobre la Ley del censo de población). El derecho a la autodeterminación informativa (*Recht auf informationelle Selbstbestimmung*) se ha considerado en Alemania más que un nuevo derecho fundamental, una especificación del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Afirmar que el bien jurídico tutelado por el derecho a la autodeterminación informativa es la autodeterminación informativa es una petición de principio. Esta redundancia se elimina cuando el autor afirma que el objeto del nuevo derecho es «preservar la información individual —íntima y no íntima— frente a su utilización incontrolada, arrancando, precisamente, donde termina el entendimiento convencional del derecho a la vida privada» (pág. 120).

3. Dada la novedad del tema en nuestro ordenamiento jurídico, el autor recurre al Derecho comparado. Así, traza la historia —joven, por otra par-

te— de la positivización de los sistemas de protección de datos. En Estados Unidos la protección de datos se contiene en leyes sectoriales destacando la *Privacy Act* de 1974. En Europa, tras las leyes pioneras del *Land* de Hesse (1970) y la *Datalag* sueca de 1973, se han sucedido las leyes de protección de datos (federal alemana, 1977; francesa de 1978; británica de 1984), sin olvidar los textos internacionales (el más importante el convenio europeo para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal de 1981, del Consejo de Europa) y la constitucionalización del fenómeno informático (Constitución portuguesa de 1976 y española de 1978). En opinión del autor la abundancia de material y las soluciones normativas homogéneas deben orientar la labor de los legisladores españoles.

4. Esta tarea orientadora es abordada por el profesor LUCAS MURILLO DE LA CUEVA en el último capítulo de la obra comentada, a nuestro juicio el más interesante. Afirma el autor que «aun a falta de su completa regulación legislativa, se puede considerar que el derecho a la autodeterminación informativa es un derecho fundamental» (pág. 158). En nuestra opinión, no se puede hacer depender de ese desarrollo legislativo la enunciación de un derecho fundamental. Como certeramente expresa, «la remisión al legislador no debe distraernos de lo principal: la prohibición constitucional (...) de la destrucción de la autodeterminación informativa a causa de un uso abusivo de la informática. El retraso en el desarrollo legislativo no elimina lo anterior, ni la ausencia de los procedimientos oportunos ha de impedir al juzgador hacer efectivo un expreso requerimiento constitucional cuando a él se acojan personas perjudicadas por su inobservancia» (pág. 157). La idea contenida en el párrafo transcrito, que no es sino una aplicación del carácter normativo del texto constitucional, justifica el esfuerzo realizado por el autor para construir, o mejor, desvelar en sentido etimológico, un derecho fundamental

relegado al número 4 del artículo 18 de la Constitución.

Además, se reclama el desarrollo legislativo del precepto mencionado. Así, se repasan las iniciativas legislativas presentadas hasta la fecha de redacción de la obra y se proponen soluciones concretas, entre las que destacaremos la necesidad de ley orgánica (parcialmente orgánica, al menos) para desarrollar el artículo 18.4 de la Constitución; la extensión de la titularidad del derecho a toda persona física, incluidos los extranjeros, pese a la dicción literal del precepto, e incluso a las personas jurídicas; sujetos pasivos deben ser las personas físicas o jurídicas que traten informáticamente datos personales, tanto privadas como públicas, es decir, deben regularse los bancos de datos de titularidad pública y privada —en este último caso nos encontraríamos ante un supuesto de eficacia de un derecho fundamental frente a particulares—. En cuanto a las garantías, se proponen por el autor unas de carácter institucional (creación de un registro público de bancos y de una autoridad independiente de control a modo de *ombudsman* sectorial) y otras procesales y sancionatorias.

5. En nuestra opinión, el derecho a la autodeterminación informativa puede ser calificado como un derecho-institución que genera una pluralidad de derechos-titularidades, adoptando la terminología de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (vid. «Régimen constitucional de los derechos fundamentales», en L. MARTÍN-RETORTILLO e I. DE OTTO Y PARDO, *Derechos fundamentales y Constitución*, Cívitas, Madrid, 1988, págs. 56-58). Mientras que el primero está reconocido en la Constitución, los segundos esperan su desarrollo legislativo. La *interpositio legislatoris* es necesaria no para reconocer el derecho a la autodeterminación informativa, sino para regularlo.

Por último, señalar que en el Proyecto de ley citado al principio no se recoge el concepto de derecho a la autodeterminación informativa con esta terminología, aunque en su exposición de motivos se diferencia la intimidad

de la «privacidad» (*sic*, barbarismo), como nociones distintas, derechos diversos y, consecuentemente, tutelas diferenciadas.

José M. ASPAS ASPAS

Zaragoza, abril de 1991.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (Dir.): *Derecho Administrativo Económico*, II, Ed. «La Ley», 1991, 959 págs.

1. Cuando han pasado poco más de dos años desde la publicación del libro *Derecho Administrativo Económico. Tomo I*, acaba de aparecer ahora el ya anunciado segundo tomo. Se trata de un libro realizado en colaboración por seis autores para abordar el régimen jurídico-administrativo de seis sectores económicos representativos del actuar de la Administración en la economía. En efecto, la elección de los ámbitos tratados (sistema bancario y crediticio, agricultura, industria, comercio interior y exterior, transportes y energía) responde a esta idea, dada la imposibilidad de abordar el estudio de todos los sectores de la economía donde la Administración interviene. La selección de los recogidos en el presente volumen ofrecen un magnífico paradigma de ámbitos clave en que se produce dicha intervención.

El hecho de que sea una obra redactada por varios autores no merma la unidad del libro, siendo de destacar una labor de coordinación en la metodología de las exposiciones; así, aun dentro de las peculiaridades propias de los respectivos autores, el tratamiento de cada parcela atiende a los presupuestos históricos de cada sector considerado para descender luego a la ordenación positiva actual plasmando las instituciones propias de cada sector y su funcionalidad, todo ello desde la óptica prioritaria del Derecho Público.

Hay que celebrar la llegada de un estudio de Derecho Administrativo dedicado a la convencionalmente llama-

da Parte Especial, dado el no excesivo número de obras de este tipo existentes en el panorama bibliográfico español. Se trata de atender no sólo a una exposición de normas de derecho positivo vigentes en un sector, sino de procurar un estudio detallado de una parcela de la realidad, haciéndose eco de las bases dogmáticas y las categorías jurídicas de los estudios de Parte General.

2. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, autor del tomo I y director de este segundo que aquí se glosa, es además el redactor de la primera parte de esta obra, dedicada al sistema bancario y crediticio.

Para abordar la ordenación jurídico-administrativa del crédito, parte de una amplia exposición de los antecedentes históricos, extraordinariamente minuciosa, para detenerse luego en la ordenación actual del sistema crediticio. Toda su exposición se acompaña de reflexiones sobre la realidad social y la coyuntura económica que motivan los cambios en la legislación y en los modos de actuar de la Administración; desde un intervencionismo muy marcado en épocas de crisis hasta el sistema actual, configurado, tras la Constitución, por la supervisión de la Administración Pública, y la liberalización exigida por la legislación comunitaria.

Se detiene el autor en el análisis de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC.AA.), que, en este ámbito, supone aludir a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el concepto de bases del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

Analiza, seguidamente, las diversas técnicas de intervención administrativa en la banca privada: autorizaciones, reglamentación, sanciones..., haciendo hincapié en sus peculiaridades. Es aquí donde la legislación comunitaria se deja sentir más profundamente, ya que la tendencia actual en este ámbito camina hacia la coordinación de las políticas de crédito y monetarias en torno al principio general de libertad.

Para cerrar el estudio del sector se

atiende también a la actividad de fomento que la Administración realiza a través del crédito oficial, con especial detenimiento en su aspecto organizativo y en la determinación de sus objetivos y procedimientos, incidiendo después en la difícil cuestión de las Cajas de Ahorro, su naturaleza jurídica y la jurisprudencia existente en torno a ellas.

3. La Parte III del libro está dedicada a la agricultura y la elabora Fernando LÓPEZ RAMÓN. En su exposición advierte que su punto de partida está constituido por el análisis de los aspectos más genéricos que inciden en este sector, para estudiar luego las diversas técnicas de intervención administrativa en la agricultura.

La primera parte del estudio se dedica a los datos históricos y constitucionales, así como a la cuestión de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (CEE). En el análisis del marco constitucional, marco que el autor considera vago e impreciso en la determinación de sus objetivos, se va a prestar especial atención a la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., para señalar que la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación general de la economía ha de suponer un límite a la competencia autonómica sobre agricultura. Quizás se eche en falta (lo cual en modo alguno es un demérito del magnífico análisis llevado a cabo), un tratamiento en profundidad de la legislación comunitaria en este ámbito, pues sólo se dejan apuntadas en grandes rasgos las dos líneas de la política comunitaria sobre mercados (los precios) y sobre estructuras agrarias.

Donde sí se hace más hincapié es en la intervención administrativa en la agricultura, distinguiendo aquí también dos políticas, la de estructuras agrarias y la política sobre la propiedad agraria.

La cuestión de estructuras agrarias permite reflejar el funcionamiento de las diversas técnicas de actuación administrativa y sus peculiaridades en este sector: la actuación a través de obras públicas agrarias, las diferen-

cias que la expropiación y la concepción tienen cuando operan en el marco de la agricultura... Técnicas todas ellas estudiadas en la Parte General de Derecho Administrativo y que tienen aquí su reflejo en los inevitables problemas competenciales y de control judicial, con las necesarias secuelas procedimentales.

Al referirse a la propiedad agraria, el punto de partida adoptado por el autor se basa en el diseño constitucional del derecho de propiedad, que exige explotaciones viables y justifica una intervención administrativa intensa, todo ello sin olvidar el principio de liberalización incorporado por la entrada de España en la CEE.

4. El tercer ámbito material, la industria, es tratado por Germán FERNÁNDEZ FARRERES. En este caso también resulta especialmente delicado el tema de la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., dados los diversos títulos competenciales que inciden en la industria. El autor propone por eso una interpretación finalista del texto constitucional y de los Estatutos de Autonomía, aconsejando un análisis de las concretas competencias por parcelas.

A lo largo del pormenorizado trabajo se quiere dar cuenta del marco normativo que incide en la actividad industrial, desde la instalación hasta las consecuencias derivadas del funcionamiento de las industrias, analizando la actividad de control y fomento en cada sector industrial.

La diversidad de valores en juego hace difícil hablar de una técnica de intervención uniforme para todos los sectores industriales. El principio de libertad de empresa consagrado en la Constitución operará como marco general de referencia, que sólo en determinados casos es excepcionado. Estas excepciones, motivadas fundamentalmente por la protección del medio ambiente, suponen un ejercicio más intenso de las potestades administrativas de control, inspección, vigilancia y sanción, todo ello matizado según el tipo de industria de que se trate.

Especial atención se dedica al ámbi-

to de la seguridad industrial, con particular referencia a la técnica de colaboración de entidades privadas en funciones de control e inspección. Los caracteres de estos entes, sus finalidades y su relación con la Administración son algunas de las cuestiones abordadas.

Por último, es también de indudable actualidad el tema de la reconversión industrial y la reindustrialización que, contemplado desde sus orígenes, es luego analizado en función de sus modos de articularse a través de planes, programas, etc., donde la Administración, desde la Ley 27/1989, de 26 de julio, manifiesta sus facultades de ordenación, fomento y control, tanto por lo que se refiere a la Administración del Estado como a la de las CC.AA.

5. Para el estudio del cuarto sector objeto de tratamiento, Joaquín TORNOS divide su trabajo en dos capítulos, el primero dedicado al comercio interior y el segundo al exterior.

En el análisis del régimen jurídico del comercio interior parte TORNOS de una panorámica histórica que permite considerar la evolución de las finalidades de la intervención administrativa en el sector: la pretensión de un mercado interior libre a partir del siglo XVIII, la paulatina implantación del control administrativo desde la Primera Guerra Mundial, acentuada en España desde la Guerra Civil, y el posterior cambio hacia una política económica paulatinamente neoliberal en los años sesenta. En la actualidad, el panorama se hace más complejo, las técnicas de intervención son diversas dada la pluralidad de objetivos; junto a la idea general de protección al consumidor consagrada en la CE, aparecen otros intereses, los del pequeño y el gran empresario o las exigencias derivadas de la pertenencia a la CEE.

Para dar cuenta de la regulación actual, el punto de partida que asume el autor viene representado por la CE. El marco constitucional que diseña la presencia pública en el comercio interior pretende la defensa del principio de libertad de empresa, la garantía de la unidad de mercado y la defensa de los

consumidores, fundamentalmente. Se entenderá entonces que los sujetos públicos actuantes sean diversos, dada la extensa lista de finalidades e intereses en presencia. Junto al problema de la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., presidido por la idea de la unidad de mercado, resurge aquí con fuerza el papel de la Administración Local, el de la Administración corporativa en las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, y la presencia de técnicas de participación ciudadana en las tareas administrativas.

En el estudio de las potestades actuantes en este ámbito, se distingue una actividad administrativa de limitación, otra de fomento y otra de servicio público para objetivos distintos. Limitaciones para proteger al consumidor a través de la técnica de la autorización, para procurar el orden público económico, ámbito en el que es insoslayable la presencia del Tribunal de Defensa de la Competencia, y para mantener el equilibrio de intereses en juego gracias a mecanismos de participación y medidas de precios y horarios.

La actividad de fomento se dirige a procurar estructuras comerciales adecuadas con medidas de subvención y crédito, así como a favorecer la proliferación de ferias a través de la técnica de la ordenación.

El servicio público en este ámbito es relativamente poco importante. Sólo es destacable la labor que, en mercados mayoristas, lleva a cabo la Administración Local.

Punto de cierre de este capítulo es la alusión a las sanciones administrativas, que actualmente se refieren no sólo a la disciplina de mercado sino también a la protección de consumidores y usuarios. Lo normal aquí es el uso de la multa, pero también hay otras medidas como el cierre del establecimiento o el comiso de mercancías (1).

(1) Sobre este problema recientemente el estudio de L. MARTÍN-RETORTILLO, *Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores, con especial referencia a la publicidad*

El segundo de los aspectos abordados por el Profesor TORNOS es el comercio exterior, donde no puede ignorarse la profunda transformación que han supuesto la entrada de España en la CEE, ya que la finalidad de la creación de un mercado único lleva a transformar parte del actual mercado exterior en interior, quedando éste sometido al derecho comunitario y a la política convencional comunitaria.

Cada Estado miembro tendrá, en este sentido, competencias para determinar la organización administrativa interna, que en Derecho español tiende a articular fórmulas de participación de los administrados mediante el fomento de asociaciones de exportadores y órganos asesores mixtos.

En materia de importación nuestra legislación actual sigue los principios comunitarios de libertad de comercio y de simplificación administrativa, de modo que sólo excepcionalmente se restringe la importación a través de autorizaciones que suponen un mero control de legalidad. Los mismos principios rigen para la exportación, pero aquí, además, es destacable la actividad de fomento administrativa, que subsiste en la medida en que sea compatible con la legislación comunitaria.

6. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO se ocupa, en la Parte V de la obra, del régimen jurídico de los transportes. Inicia su exposición con unas reflexiones sobre la realidad social que supone el transporte, destacando su importancia para la economía en general, así como el continuo proceso de evolución en que se encuentra este sector.

También en este ámbito tiene especial importancia la referencia a la determinación de la administración competente, pues si bien es necesaria una visión global que unifique la política del transporte por parte del Estado, también se necesita contar, para aspectos concretos, con el ámbito local y con las CC.AA.

*de las mismas*, en el núm. 126 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1991, págs. 133-187.

En el estudio de la normativa sobre transportes se ciñe el autor a los aspectos institucionales más relevantes, con una sucinta referencia a la evolución normativa. En concreto, en el análisis de la organización administrativa relacionada con el transporte, destaca la tendencia a crear personas jurídicas, empresas públicas, también es apreciable una promoción de los órganos de participación, con funciones deliberatorias en la redacción de normas o en la evacuación de informes preceptivos. En esta misma línea participativa se presta un especial empuje a la realización de tareas públicas por empresas privadas.

Dentro de las posibles formas de intervención administrativa en el sector, el autor se centra en la explicación de las más relevantes. La intervención a través de la imposición de deberes, prohibiciones y cargas a los particulares, en concreto a quienes fueran propietarios de fundos colindantes con las carreteras u otras infraestructuras, normalmente mediante la imposición de determinadas servidumbres. La cuestión de la concesión de servicio público de transporte, que ha permitido la evolución de la figura por la determinación de sus disfunciones y su corrección. Y cuando el transporte no se califica como servicio público, la actividad administrativa se limitará al control a través de las figuras de la autorización o el permiso, que en este ámbito encuentra diferencias frente al régimen general.

En materia de sanciones, son muchas las previsiones que se contienen en leyes sectoriales. La tendencia es la intervención mínima del derecho penal y la ampliación de las sanciones administrativas (2). La legislación más reciente en esta materia pretende dar cumplimiento a las exigencias constitucionales de legalidad y tipicidad, así como al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Se prevé el criterio clasificador de las sanciones de leves, graves y muy graves, según se den

circunstancias de mayor o menor riesgo, peligrosidad, intencionalidad, daño..., lo cual va a exigir una mayor especialización de la Administración y a propiciar un aumento de la actividad de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

7. La última parte del libro se refiere al sector energético, ocupándose del mismo Javier SALAS. En el texto de este autor, la perspectiva adoptada se centra en ofrecer una panorámica del régimen vigente. Así analizará, en primer lugar, los preceptos constitucionales, deteniéndose en la determinación de las competencias en materia energética donde la pluralidad de títulos competenciales que inciden hace difícil una delimitación rígida.

El centro de su exposición gira en torno a los conceptos de servicio público y de dominio público, ya que la intervención administrativa más intensa se justifica aquí en la medida en que el recurso sea calificado como dominio público o la actividad como servicio público. El autor analiza la legislación relativa a cada recurso, bien o actividad para determinarlo.

Es especialmente interesante el análisis de la legislación comunitaria, tanto de los Tratados constitutivos como del Derecho derivado y las normas españolas dictadas a raíz de dicha normativa. La entrada de España en la CEE va a suponer modificaciones en nuestro ordenamiento. En este sentido es conocida la incidencia sobre los monopolios comerciales o las disposiciones más exigentes en materia sanitaria y el objetivo último de un mercado común de la energía.

Para atender a la regulación de la actividad económica relativa a los recursos energéticos distingue SALAS tres fases: producción, transporte y suministro, y dentro de cada una de ellas diferencia el régimen jurídico según el tipo de recurso de que se trate. En la producción de energía la figura clave es la concesión cuando la actividad se califica como servicio público o el recurso como dominio público, acompañado de autorizaciones y permisos para

(2) Aspecto, por cierto, tratado por el propio autor en trabajo señalado en la nota anterior (pág. 6).

investigación, exploración o para la instalación de industrias, según el tipo de recurso de que se trate. En el transporte de la energía, cuando se realiza por canalización o por tendido, entran en juego el sistema expropiatorio, el planeamiento urbanístico y las cuestiones relacionadas con la utilización del dominio público. En la fase de suministro se analiza la prestación regular y continua de energía, que se califica como servicio público, y en ella pugnan los intereses de las empresas suministradoras y de los usuarios, por lo que la Administración interviene investigando las conductas y sancionándolas en su caso. Se trata de nuevo del juego de las figuras estudiadas en la Parte General, aplicadas a un ámbito concreto, en este caso a la energía.

8. Para comprender el interés de una obra de estas características basta con leer la nota preliminar redactada por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, en la que explica la idea de atender a lo pequeño, a lo cotidiano, a lo concreto; a la «realidad real». Se trata, en definitiva, de comprobar la aplicación en un sector concreto de las técnicas propias del Derecho Administrativo y dar cuenta del régimen jurídico-administrativo diseñado para una concreta materia. Así, el principal mérito de la obra está en que no sólo recoge la exposición del derecho vigente, sino en que además marca una pauta metodológica para el estudio de un sector concreto, ubicándolo en un marco institucional más amplio, sin descuidar sus antecedentes y anclajes históricos. El *Derecho Administrativo Económico II*, cumple así una tarea formativa e informativa del mismo interés, pues no abundan entre nosotros tratamientos tan atractivos y sugerentes de la llamada Parte Especial de Derecho Administrativo; tratamiento que es deseable sea seguido por la literatura jurídica, para la que este libro puede ser muy bien una guía, un ejemplo y, al mismo tiempo, un estímulo.

Ana SÁNCHEZ LAMELAS  
Seminario Dcho. Administrativo  
Universidad de Cantabria

SANTIAS VIADA, SANTAMARÍA DE PAREDES, LÓPEZ BLANCO: *El Derecho comunitario de la contratación pública*, Ed. Escuela de Hacienda Pública, Madrid, 1991.

No cabe duda que el proceso y la regulación de la contratación pública o administrativa es uno de los fenómenos de mayor relevancia —incluso sociopolítica— en el marco de la política económica de los Estados. No debe olvidarse la cantidad de dinero que vía inversión para construcciones o vía suministro de bienes y servicios, la Administración (estatal, autonómica y local) destina a empresas públicas y privadas con las que se contrata la realización de dichas actividades (1). A su vez, debe tenerse en cuenta que los contratos públicos —contratos administrativos—, como bien señala A. MATTERA, no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para el Estado, sino que, en la actualidad, a través de la contratación administrativa, los poderes públicos han realizado una política de intervención en la vida económica, social y política del país (2). Es por este motivo que la Comunidad Eco-

(1) La Comunicación de la Comisión al Consejo de 19 de junio de 1986 sobre contratos públicos estimaba en 200.000 millones de Ecus el valor de los bienes y servicios demandados en los diez Estados miembros anteriores a nuestra adhesión. Por otro lado, el Vademecum sobre los contratos públicos en la CEE de 31 de diciembre de 1987, estima que el volumen de la contratación administrativa gira en torno al 9 por 100 del PIB comunitario, ascendiendo al 15 por 100 si se incluyen las empresas públicas. Aunque la apertura de la contratación no puede afectar a todos los productos, se estima que las ventajas de la liberalización rondaría los 240-300 billones de Ecus (entre el 7-10 por 100 del PIB comunitario). *The large market of 1993 and the opening-up of public procurement*, Publicaciones de la Comisión, Luxemburgo, 1991, pág. 2.

(2) A. MATTERA, *El Mercado Unico Europeo. Sus reglas, su funcionamiento*, Cívitas, trad. esp., Madrid, 1991, págs. 386.

nómica Europea ha dedicado especial atención a esta materia, consciente de su importancia de cara a la consecución de sus principales objetivos, de tal manera que puede hablarse de la existencia de un Derecho comunitario de la contratación pública.

Por otro lado, nuestra incorporación a la Comunidad Económica ha obligado a adaptar nuestra legislación sobre contratos a las Directivas comunitarias que abordaban dicha cuestión. Fruto de ello fue la reforma operada en 1986 a través del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modificó la Ley de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963 (3). No obstante, transcurridos ya seis años, España debe incorporar a nuestro ordenamiento jurídico el contenido de las Directivas 88/295/CEE y 89/440/CEE, sobre contratos de obras y suministro, respectivamente (4). Exis-

(3) El mencionado Real Decreto Legislativo deriva de la Ley de Bases 47/1985, de 27 de diciembre, señalando su preámbulo que la finalidad de dicha Ley es adaptar la normativa interna a la normativa comunitaria sobre contratación pública, en el corto periodo de tiempo derivado del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Esta Ley adapta expresamente nuestra legislación a las Directivas 71/304/CEE, 71/305/CEE y 72/277/CEE, y la Decisión 71/306/CEE, relativas al contrato de obras; y a la Directiva 77/62/CEE, en cuanto a los contratos de suministro; e implícitamente a las Directivas también vigentes 70/62/CEE y 80/767/CEE. La finalidad de esta normativa comunitaria es la de facilitar la libertad de circulación (art. 9 TCEE), intentando que los mercados nacionales se abran a la competencia comunitaria. Sobre esta cuestión puede consultarse BORRAJO INIESTA, *Las directivas sobre contratación pública como manifestación de la libertad comunitaria de circulación*, «Noticias CEE», núm. 21, 1986, págs. 42 y ss.

(4) Sobre la evolución de normativa comunitaria sobre contratación pública desde la adaptación de nuestra legislación de contratos puede consultarse el trabajo de SANTIAGO VIADA, *La Normativa comunitaria sobre Contratación Pública en el periodo 1985-1990*, «Noticias CEE», núm.

te al respecto, en el momento de redactar estas líneas, un proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que, no obstante, incumple el plazo marcado para la adaptación: no exceder del 1 de marzo de 1992. Esta demora en la adaptación del contenido de las mencionadas Directivas implica que las mismas han adquirido efecto directo, creando derechos subjetivos en favor de los ciudadanos que podrán ser invocados ante el Juez nacional (5).

El estudio de la normativa comunitaria relativa a la contratación pública es el objeto del libro que comentamos, normativa que destaca por el intento de apertura de los mercados, de su liberalización, de cara a la consecución de un mercado único interior, objetivo básico de la Comunidad a partir del 1 de enero de 1993 (6). Para ello resulta necesario, entre otras cosas, dotar de una mayor transparencia, información, accesibilidad, especificación y equidad los procedimientos de adjudicación, por tratarse de un campo excesivamente protegido por los Estados miembros (7).

75, 1991, págs. 67-77. Un dato importante es la creación del Comité Consultivo para la apertura de la Contratación Pública (Decisión de la Comisión 87/305/CEE, de 26 de mayo de 1987, modificada por la Decisión 87/560/CEE, de 17 de julio de 1987), integrado por expertos independientes y que tiene por finalidad «asistir a la Comisión (...) en la apreciación de las realidades económicas, técnicas, jurídicas y sociales de la contratación pública» (art. 2).

(5) Así se ha expresado claramente el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. Al respecto pueden consultarse TRAYTER JIMÉNEZ, *El efecto directo de las directivas comunitarias: El papel de la Administración y de los Jueces en su aplicación*, núm. 125 de esta REVISTA, 1991, págs. 227 y ss.; y FERNÁNDEZ NAVAJAS, *La contratación pública en el ordenamiento comunitario*, «Revista Jurídica de Navarra», núm. 9, 1990, pág. 200.

(6) Sobre ello, Michel MOUGEOT et Florence NAEGELEN, *La liberalisation des marchés publics*, «Documento de la Comisión CC/92/15».

(7) Al respecto puede consultarse el

Pues bien, la finalidad práctica y propedéutica del libro, señalada por los autores del mismo, no es óbice para que se pueda afirmar que nos encontramos ante un excelente trabajo, bien sistematizado, que describe con claridad la evolución y situación actual de la contratación pública, convirtiéndose, a nuestro juicio, en guía obligada para el estudio de un tema tan interesante como trascendental (8). Es de esperar que este trabajo sea punto de partida que permita posteriores investigaciones, rompiendo la tendencia ya descrita por el Profesor A. NIETO de que la contratación pública nunca ha merecido la atención debida por parte de autores, juristas y políticos, como si de una cuestión marginal se tratase (9).

La finalidad de la nueva normativa comunitaria es, como ya se ha dicho, la eliminación de las restricciones a la libre contratación, para que las empresas comunitarias que concurren a la obtención de un determinado contrato con una Administración se encuentren en condiciones de igualdad práctica. Las principales ventajas de esta liberalización de la contratación pública, señaladas por el conocido «Informe Cecchini», es, como destacan los autores de este libro, la ampliación del campo de actuación de empresarios y proveedores, para que se produzca una reducción de costes a través de los efectos de rendimiento de escala, y aumento de eficacia como consecuencia de la

---

trabajo de OJEDA MARÍN, *Hacia un sistema de contratación pública acorde con el mercado interior*, «Revista Instituciones Europeas», vol. 15, núm. 3, 1988, págs. 821-840. También MUÑOZ MARTÍN, *La contratación pública en el umbral de 1992*, «Noticias CEE», núm. 84, 1992, págs. 51 y ss.

(8) Carácter práctico por cuanto este trabajo contiene un apéndice con las disposiciones normativas relativas a la contratación pública, a la vez que su Capítulo Cuarto se dedica al estudio de la jurisprudencia del TJCE en materia de contratación pública.

(9) Alejandro NIETO, *La organización del desgobierno*, Ariel, Madrid, 1984, págs. 97.

competencia; así como una mayor posibilidad de elección por parte de los poderes adjudicadores, con ahorro de dineros públicos y mejores satisfacciones desde el punto de vista de los ciudadanos (págs. 19-21).

Pues bien, de dicha normativa comunitaria podemos destacar lo siguiente:

a) Objeto: El objeto de estas Directivas Comunitarias a las que se debe adaptar nuestra legislación lo constituyen exclusivamente los contratos de obras que excedan de cinco millones de Ecus, y los contratos de suministro que excedan de doscientos mil Ecus (10).

b) Procedimiento: Se establece un nuevo procedimiento de adjudicación de los contratos que contempla tres modalidades: 1) Abierto: todo empresario interesado puede presentar una proposición. 2) Restringido: únicamente pueden presentar propuestas los empresarios invitados o seleccionados por la Administración. 3) Negociado: tiene carácter excepcional y consiste en la adjudicación al empresario libre pero justificadamente elegido por la Administración, previa negociación de las condiciones y precio del contrato.

c) Publicidad: Se trata de garantizar la transparencia, para evitar el «secretismo» en la contratación, que favorece a las empresas nacionales. Así, con carácter general, para garantizar una efectiva concurrencia, se deben publicar en el «Diario Oficial de las Comunidades» (DOCE) los anuncios de obras y servicios que excedan los umbrales anteriormente mencionados.

d) Criterios de selección: Se mantienen como criterios de selección la subasta y el concurso, si bien, para

---

(10) Para el caso de suministro a Entidades sujetas al Acuerdo sobre compras públicas del GATT o de determinados productos relacionados con la defensa el umbral se sitúa en 134.000 Ecus. En relación a los acuerdos GATT puede consultarse OJEDA MARÍN, «La Comunidad Europea y el GATT en el moderno sistema de contratación pública», en *Libro-Homenaje al Profesor Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, págs. 891-921.

este último caso, a fin de evitar discriminaciones, los criterios de adjudicación —sobre todo en lo relativo a la determinación de las prescripciones técnicas— deben ser objetivos y no favorecer a los nacionales.

e) Control de la aplicación de las Directivas: Al respecto se ha aprobado la Directiva 89/665/CEE, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministro y de obras, y que, como señalan los autores del libro, «nace ya traspuesta al Derecho español» (pág. 237), por considerar que el sistema de recursos administrativos y jurisdiccionales previstos en nuestra legislación responden plenamente a las exigencias previstas en la mencionada Directiva (11). Con todo, destaca en dicha Directiva el contenido de su artículo 3, que reconoce a la Comisión una legitimación cualificada para instar a los Estados a la corrección de las irregularidades que se produzcan.

Por último, los autores hacen también una breve referencia a la Directiva 90/351/CEE, sobre contratos en los sectores del agua, energía, transporte y telecomunicaciones, que afecta a los

contratos de obra y suministro más importantes de las empresas que actúan en dichos sectores. Su ámbito de aplicación es realmente extenso, afectando a miles de empresas y entidades en la Comunidad, tanto poderes públicos como empresas públicas y privadas. Los umbrales fijados son de cuatrocientos mil Ecus para suministros (seiscientos mil en las telecomunicaciones) y de cinco millones de Ecus para los contratos de obras (12). Dicha Directiva deberá ser adaptada a nuestra legislación, para lo que será necesario la aprobación de una norma legal que incorpore el contenido de la misma a nuestro ordenamiento (13).

José María GIMENO FELIU  
Prof. Ayte. Dcho. Administrativo

Zaragoza, abril de 1992.

(11) Sobre esta cuestión puede consultarse a MESTRE DELGADO, *El control de la adjudicación de los contratos públicos a tenor del derecho comunitario europeo: una nueva ordenación de las medidas cautelares*, «Noticias CEE», núm. 74, 1991, págs. 35-40; y SAMANIEGO BORDIU, *El control del Derecho comunitario de los contratos públicos*, núm. 123 de esta REVISTA, 1991.

(12) Sobre esta cuestión puede consultarse DÍEZ MORENO, *La propuesta de Directiva por la que se someten a normas de contratación pública a las entidades que suministran agua potable, energía o prestan servicios de transporte*, «Noticias CEE», núm. 52, 1989; y SAMANIEGO BORDIU, *La normativa comunitaria de los contratos de las empresas que actúan en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones*, «REDA», núm. 71, 1991, págs. 357-374.

(13) Deberá tenerse en cuenta que dicha transposición no estará exenta de problemas. Al respecto puede consultarse el trabajo de DÍEZ MORENO, *Las dificultades de la incorporación al ordenamiento español de las Directivas comunitarias sobre contratación de los sectores excluidos*, «Noticias CEE», núm. 71, 1990, págs. 49-63.



# REAL ACADEMIA DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA DE MURCIA

## CONVOCATORIA DE PREMIOS

La Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, en sesión ordinaria celebrada el día 14 de febrero de 1992, acordó la convocatoria de los «Premios Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia», que habrá de regirse por las siguientes BASES, aprobadas en sesión celebrada el día 21 de febrero de 1992:

**PRIMERA:** Esta convocatoria comprende DOS premios, que se adjudicarán a los trabajos considerados de mayor mérito, entre los presentados a concurso, que versen sobre los temas jurídicos propuestos y aprobados con los siguientes títulos:

1.º «*SISTEMA JURIDICO PARA LA PROTECCION DE LA CALIDAD DEL AGUA (Derecho español y comunitario)*».

2.º «*EL ABUSO DE LA PERSONIFICACION JURIDICA EN EL DERECHO DE SOCIEDADES*».

**SEGUNDA:** Pueden tomar parte en el concurso, de ámbito nacional, juristas de nacionalidad española, individualmente o formando un equipo, como máximo de tres personas, encabezado por el primero que figure en la solicitud.

**TERCERA:** La dotación de los premios, que son individuales, se ha fijado en *QUINIENTAS MIL PESETAS* para cada uno de los temas premiados.

**CUARTA:** Solamente podrá premiarse un trabajo de cada tema, y si el concurso quedara desierto, total o parcialmente, el importe del premio desierto podría acrecer al de la convocatoria siguiente.

**QUINTA:** Los trabajos serán originales e inéditos, redactados en lengua castellana, y tendrán una extensión mínima de ciento cincuenta folios y máxima de trescientos, mecanografiados a dos espacios y por una sola cara, debiendo aportarse original y dos copias.

**SEXTA:** Los trabajos se enviarán por correo certificado a la Academia convocante (Plaza de Santo Domingo, 10-Entlo., 30008 MURCIA). Serán anónimos y se encabezarán con un lema que se repetirá en la parte exterior de un sobre cerrado que los acompañará, en cuyo interior constará la identidad, domicilio y títulos académicos.

**SEPTIMA:** El plazo de remisión finalizará a las doce de la noche del día 31 de marzo de 1993.

**OCTAVA:** La calificación y adjudicación de los premios se encomienda a un Jurado nombrado por el Pleno del Organismo convocante, que estará presidido por el Excmo. Sr. Presidente de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia o Académico en quien delegue, y que se integrará con los siguientes miembros:

- Tres Académicos de número.
- Dos Catedráticos de Facultad de Derecho, uno de ellos, por lo menos, de la Universidad de Murcia.
- Un Notario con residencia en la Región Autónoma de Murcia.
- El Registrador Mercantil de Murcia.

Actuará como Secretario, con voz y voto, el de la Real Academia. En caso de empate decidirá la votación el voto del Presidente.

**NOVENA:** El Jurado habrá de reunirse antes del día 15 de mayo de 1993 y su decisión se hará pública en periódicos de la localidad y en «El País» y «ABC» de Madrid. El fallo, contra el que no cabrá recurso alguno, se notificará por escrito a quienes resulten premiados.

**DECIMA:** Para valorar los trabajos se tendrá en cuenta el correcto planteamiento y desarrollo del tema, su integridad y originalidad, la sistemática escogida, el manejo de las fuentes, así como las aportaciones históricas y doctrinales.

**UNDECIMA:** Los trabajos premiados quedarán de propiedad de la Academia convocante, que se reserva el derecho de publicarlos en la forma que estime conveniente. Los demás trabajos se devolverán a los autores que lo soliciten dentro del trimestre siguiente a la fecha del fallo del Jurado.

**DUODECIMA:** La entrega de los premios tendrá lugar en un acto público que se celebrará en Murcia en la fecha que oportunamente se anunciará.

**DECIMO-TERCERA:** La participación en el concurso implica la aceptación de todas las bases de la convocatoria.

NOTA: Para mayor información pueden dirigirse al expresado domicilio de la Real Academia: Tels. (968) 23 73 50 - 23 73 54; Fax 24 40 01.

Murcia, febrero de 1992

# REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

## Sumario del núm. 12 (mayo-agosto 1992)

### I. SEMINARIOS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

José Luis CASCAJO CASTRO: *La voz «Estado social y democrático de derecho»: materiales para un léxico constitucional español.*

Gabriel COLOMÉ: *Los delegados del Partit dels Socialistes de Catalunya (1982-1990).*

Nigel DENNIS: *Unamuno y Bergamín en la Segunda República.*

Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *Régimen jurídico de la función pública y jurisprudencia constitucional.*

Lourdes LÓPEZ NIETO: *Aproximación al estudio comparado de los sistemas electorales.*

Isidre MOLAS: *Electores, simpatizantes y partidos políticos: el caso de Cataluña.*

Jaime Nicolás MUÑOZ: *La participación de los extranjeros en las elecciones locales en la RFA. Aspectos para un debate doctrinal y jurisprudencial.*

Claus OFFE: *El dilema de la sincronía: democracia y economía de mercado en Europa oriental.*

Antonio ORTIZ ARCE DE LA FUENTE: *La extranjería no comunitaria en el marco de la Comunidad Económica Europea.*

Javier PÉREZ ROYO: *Del derecho político al derecho constitucional: las garantías constitucionales.*

### II. DOCUMENTACION

### III. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

## Sumario del número 77 (julio-septiembre 1992)

### ESTUDIOS

Antonio-Enrique PÉREZ LUÑO: *Los iusnaturalistas clásicos hispanos y la polémica sobre el Nuevo Mundo.*

Wolf LEPENIES: *La situación de Alemania dos años después de la revolución: los límites de la Comunidad.*

Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: *Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución.*

José ACOSTA SÁNCHEZ: *Los presupuestos teóricos del nacionalismo y el nuevo ciclo del fenómeno.*

Manuel ARENILLA SÁEZ: *El apoyo a la toma de decisiones en la Administración.*

Carlos FLORES JUBERIAS: *Modelos de transición y sistemas electorales en la Europa del Este.*

Clara RIBA I ROMEVA: *Índices de poder en Izquierda Unida.*

### NOTAS

Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *Libertad de expresión y Tribunal Constitucional.*

Jacinto CHOZA: *El sentido común ecológico.*

Antonio ROVIRA VIÑAS: *Reflexiones sobre el derecho a la intimidad en relación con la informática, la medicina y los medios de comunicación.*

Roberto J. VERNENGO: *Legalidad y legitimidad: los fundamentos morales del Derecho.*

Joaquín BRUGUE TORRUELLA: *Gobierno local y Thatcherismo: redefinición de la política municipal británica entre 1979-1990.*

Antonio ROBLES EGEA: *Reflexiones sobre las coaliciones políticas.*

Fernando TOBOSO: *Notas para el estudio de la elección pública.*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

### RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

#### 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 12, núm. 35 (mayo-agosto 1992)

### ESTUDIOS

- Francisco RUBIO LLORENTE: *Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa.*  
Manuel ARAGÓN: *Las fuentes de la contratación bancaria.*  
Pedro CRUZ VILLALÓN: *Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros, las personas jurídicas.*  
Alejandro M. GARRO: *Algunas reflexiones sobre la Corte Suprema de los EE.UU. en su actual composición y el rol institucional de la Corte.*  
Teresa FREIXES SANJUAN y José Carlos REMOTTI CARBONELL: *Los valores y principios en la interpretación constitucional.*  
Antonio LÓPEZ CASTILLO: *Creación y aplicación del Derecho Comunitario europeo y Comunidades Autónomas.*

### JURISPRUDENCIA

#### Estudios y Comentarios

- Manuel MEDINA GUERRERO: *Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la Sentencia 13/1992.*  
Juan Luis REQUEJO PAGÉS: *La articulación de las jurisdicciones internacional, constitucional y ordinaria en la defensa de los derechos fundamentales.*

*Crónica*, por el DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID.

### CRITICA DE LIBROS

### RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION 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

# REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

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

## Sumario del vol. 19, núm. 2 (mayo-agosto 1992)

### ESTUDIOS

- Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: *Nuevas perspectivas del arreglo pacífico de conflictos en Europa: teoría y práctica.*
- José Antonio DE YTURRIAGA BARBERÁN: *Evolución de la Unión Europea: ¿profundización o ampliación?*
- Francisco FONSECA MORILLO y Juan Antonio MARTÍN BURGOS: *El Tratado de Maastricht: análisis y perspectivas.*
- Jerónimo MAILLO GONZÁLEZ-ORUS: *La noción de filial común en el Derecho comunitario de la competencia a la luz del Reglamento sobre control de las operaciones de concentración.*

### JURISPRUDENCIA

- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.*
- Dictamen de 10 de abril de 1992, 1-91, sobre «Proyecto de Acuerdo entre la Comunidad y los países de la Asociación de Libre Comercio, sobre la creación del Espacio Económico Europeo».

### CRONICAS

### BIBLIOGRAFIA

### DOCUMENTACION

### PRECIOS DE SUSCRIPCION 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

# REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA

Secretario: Pedro FRAILE BALBÍN

## Sumario del año X, núm. 2 (Primavera-Verano 1992)

### ARTICULOS

M.ª Angeles HERRERO: *La decadencia de la ganadería trashumante en la Sierra de Cameros (1780-1821).*

Stephen HABER: *Concentración industrial, mercado de capital y redes financieras «familiares»: un estudio comparado de Brasil, México y los EE.UU., 1840-1930 (2.ª parte).*

L. BORODKIN y M. SVISCHOV: *El sector privado de la economía soviética en los años veinte: modelado de los procesos sociales.*

Alfonso QUIROZ: *Desarrollo financiero y economía agraria de exportación en el Perú, 1884-1950.*

José Luis GARCÍA RUIZ: *Tests de causalidad, dinero y renta en España, 1904-1974.*

### NOTAS

Luis RODRIGUEZ ROMERO: *INI: 50 años de industrialización en España.*

Antonio Miguel BERNAL RODRIGUEZ: *Los inventarios, Hamilton y el Premio de la Plata.*

### RECENSIONES

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.200 ptas.
Extranjero .....	55 \$
Número suelto: España .....	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	17 \$

Inscripciones y números sueltos:

ALIANZA EDITORIAL

Milán, 38 - 28043 MADRID

Teléf: 300 00 45

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

## CONSEJO DE REDACCION

Juan Muñoz García, Bernardo Bayona Aznar, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Clemente Sanz Blanco, Joan Marçet i Morera, Manuel Aguilar Belda, Francisco Rubio Llorente, Martín Bassols Coma, José M. Beltrán de Heredia, José Luis Cascajo de Castro, Elías Díaz, Jorge de Esteban Alonso, Eusebio Fernández, Fernando Garrido Falla, Antonio Pérez Luño, Fernando Sainz de Bujanda, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Jordi Solé Tura, Manuel Fraile Clivillés, Pablo Pérez Jiménez, Emilio Recoder de Casso, Fernando Santaolalla López, Fernando Sainz Moreno, M.ª Rosa Ripollés Serrano, Manuel Gonzalo González y Miguel Martínez Cuadrado.

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

*Presidente de Honor:* Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

*Director:* Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

*Subdirector:* Manuel ALBA NAVARRO

## Sumario del núm. 24 (tercer cuatrimestre de 1991)

### ESTUDIOS

Xavier ARBÓS: *El Senado: Marco constitucional y propuestas de reforma.*

Rosa RIPOLLÉS SERRANO: *Mayorías-minorías en la construcción europea.*

Angela FIGUERUELO BURRIETA: *Los recursos constitucionales del procedimiento electoral.*

José María SAUCA: *La provisionalidad de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.*

Salustiano DE DIOS: *El funcionamiento interno de las Cortes de Castilla durante los siglos XVI y XVII. Las Ordenanzas de votar (1.ª parte).*

### NOTAS Y DICTAMENES

*Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el escrito registrado con el número 2670, por el que el Gobierno remite, a efectos del artículo 94.2 de la Constitución, el Canje de Notas constitutivo de Acuerdo para la supresión de visados diplomáticos entre el Reino de España y la República Popular de Hungría, realizado el 7 de junio de 1989.*

J. M. PORTILLO: *¿Existe una historia constitucional de España? Reflexiones sobre el primer manual de esta especie.*

### CRONICA PARLAMENTARIA

Martín María RAZQUIN LIZÁRRAGA: *Crónica II Legislatura del Parlamento de Navarra.*

### DOCUMENTACION

### LIBROS

### REVISTA DE REVISTAS

### PRECIOS

Suscripción anual (3 números), IVA no incluido .....	3.960 ptas.
Número suelto, IVA no incluido .....	1.450 ptas.
Suscripción anual extranjero .....	40 \$
Número suelto extranjero .....	15 \$

Suscripciones:

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Secretaría General (Servicio de Publicaciones)

Floridablanca, 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 1989: 2 vols. (4.000 ptas.).

Informe anual 1990: 2 vols. (5.500 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.

Disponible la serie completa, 1983-1990.

### **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» (1.000 ptas.).

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

«Situación penitenciaria en Cataluña» (800 ptas.).

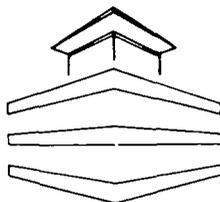
«Menores» (2.200 ptas.).

### **Recursos ante el Tribunal Constitucional**

Volumen único 1983-1987 (2.600 ptas.).

Distribuye DORSA

C/ Plaza, 15 - 28043-MADRID - Tlfno.: 759 40 67



# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

## Sumario del núm. 253 (enero-marzo 1992)

### I. SECCION DOCTRINAL

José Luis GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: *El Estado de las Autonomías siete años después del libro de García de Enterría.*

Tomás QUINTANA LÓPEZ: *El sistema de fuentes de los Organismos Autónomos Locales.*

Alejandro MARTÍNEZ: *La Empresa Pública Local en España: un análisis crítico de su situación en el ámbito financiero-presupuestario.*

M.<sup>a</sup> del Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *Consecuencias indemnizatorias de la modificación o revisión del planeamiento en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, de 25 de julio de 1990.*

Iñigo SANZ RUBIALES: *El requerimiento administrativo en el control de la legalidad de los actos y acuerdos de las entidades locales.*

### II. SECCION CRONICAS

José Luis MEILÁN GIL: *Reseña de la «Conferencia Internacional sobre Reformas Administrativas en Gobiernos Regionales».*

### III. SECCION JURISPRUDENCIA

#### a) Comentarios

Luis CHACÓN ORTEGA: *Recuperación de oficio de los bienes de las entidades locales y la entrada en el domicilio a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 160/1991, de 18 de julio.*

#### b) Reseñas

Francisco Javier FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Reseña de Sentencias del Tribunal Constitucional que aparecen publicadas en el BOE durante el tercer trimestre de 1991.*

M.<sup>a</sup> del Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *Reseña de Sentencias del Tribunal Supremo. Cuarto Trimestre de 1990.*

### IV. SECCION DOCUMENTOS

### V. SECCION BIBLIOGRAFICA

Suscripción anual: 4.000 pesetas • Número suelto: 1.200 pesetas

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

# AUTONOMIES

## Revista Catalana de Derecho Público

Generalitat de Catalunya

Escola de Administració Pública

Institut d'Estudis Autònoms

Director: Joaquín TORNOS MAS

### Sumario del núm. 14 (1992)

#### ESTUDIOS

- Carles PAREJA I LOZANO: *Concurrencia de intereses y competencias urbanísticas.*  
Fernando LÓPEZ RAMÓN: *Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial.*  
Julio ESTEBAN I NOGUERA: *Las técnicas de distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento urbanístico.*

#### COMENTARIOS Y NOTAS

- Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *La competencia en materia educativa de la Comunidad Autónoma de Galicia.*  
Sebastián GRAU AVILA: *Ordenación estatal y planeamiento urbanístico en la zona litoral.*  
César AGUADO RENEDO: *La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de Castilla y León (y II).*  
M. Teresa VADRÍ I FORTUNY: *Situación actual en la gestión de los residuos industriales en Cataluña: la Ley 2/1991, de medidas urgentes.*  
*Actividad normativa, jurisprudencial y consultiva.*

#### 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: 2.700 ptas. (3 números, un año)

# REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

## Revue d'Administration publique comparée

### Sommaire du vol. LVII, N.° 2, 1991

Sandford F. BORINS: *L'encouragement et l'étude de la gestion publique améliorée: le prix de gestion innovatrice de l'Institut d'Administration publique du Canada.*

Sabino CASSESE: *Le centre et la périphérie en Italie: les principaux moments décisifs de leur histoire.*

Rosamund M. THOMAS: *Le procureur général pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord: son rôle dans les procédures civiles et criminelles.*

Toshiyuki MASUJIMA: *Les systèmes d'informations administratives dans le gouvernement japonais: réflexions sur quelques points et solutions.*

Pedro DE MIGUEL GARCÍA: *Le régime disciplinaire dans la fonction publique communautaire.*

Mukul SANWAL: *Une stratégie de mise en circulation des micro-ordinateurs dans les pays en développement.*

#### COMPTE RENDUS DE LIVRES

Morton TENZER: *Le soutien fédéral à la formation universitaire.*

Francis BLANCHARD: *L'administration internationale.*

#### SELECTION BIBLIOGRAPHIQUE

#### CHRONIQUE DE L'INSTITUT

Jeanne PENAUD: *L'association nationale des fonctionnaires internationaux.*

Also published in English under the title  
"International Review of Administrative Sciences"

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

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

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

## 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.  
JESUS 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 Fertol. 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 CHÁVARRI 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.  
MARTÍN 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 ASÍS ROIG: *Deberes y obligaciones en la Constitución*. 2.800 ptas.

- M.<sup>a</sup> TERESA RODRIGUEZ 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.<sup>a</sup> 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 Mesías y las Monarquías de las Naciones*. 1.800 ptas.
- JUAN ALTUSIO: *La política*. 4.800 ptas.
- J. BENTHAM: *Falacias políticas*. 2.200 ptas.
- E. SIEYÈS: *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 ESCUÍN 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*. 1.500 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

---

**CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

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