

## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BARROT, Odilon: *De la centralización y sus efectos* (reimpresión de la traducción al castellano), Prólogo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Ed. Civitas, Madrid, 1997.

Los amigos de la Editorial Civitas nos estamos malacostumbrando: desde hace varios años recibimos cada Navidad un soberbio regalo.

El de 1997 ha consistido en este libro, valioso por muchas razones y en singular por su rareza: es —pese a su título— una diatriba contra la centralización, escrita en un lugar y en un momento —Francia, 1861, es decir, al final del Segundo Imperio— poco amigos de cosas así. Hemos podido enterarnos ahora, mediante la reimpresión de la traducción castellana de 1869, que nuestro contemporáneo PEYREFITTE, con su denuncia del «mal francés», no ha sido el primer gabacho en mostrar su desacuerdo con las doctrinas que, a babor o estribor, tienen muy claro que el poder siempre viene del centro y sólo se puede ejercer desde arriba y hacia abajo.

La lectura del libro, sobre todo para un alma de la España finisecular, es muy ilustrativa. Por el autor y por el tema.

La biografía de Odilon BARROT aparece resumida en el excelente Prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Nuestro hombre vivió sobre todo en la Francia del segundo tercio de siglo y tuvo papeles muy protagonistas en tres épocas: bajo la monarquía de julio —entre 1830 y 1848—; en el período —primero republicano y luego imperial— abierto a continuación; y, en fin, en los inicios de la Tercera República, cuando desempe-

ñó, hasta su fallecimiento en 1873, nada menos que la Presidencia del Consejo de Estado.

Es, pues, una más de las muchas manifestaciones de que en aquella época el político y el científico no eran todavía biotipos alérgicos entre sí. Odilon BARROT compatibilizó sus cargos públicos —muchos— con estudios jurídicos notables. Por supuesto que el trazado de paralelismos vitales es siempre arbitrario, pero, si hemos de buscar referentes españoles, los nombres —por orden cronológico— de Javier DE BURGOS, Manuel COLMEIRO y José POSADA HERRERA no resultarían nada forzados ahí.

Y luego está, en segundo lugar, el tema y la manera —crítica— de abordarlo.

No en todos los países ha sucedido siempre lo que sí ocurre en España ahora: que «centralización» equivale a «estatalización» y que «estatalismo» se opone a «nacionalismo». Las palabras, sacadas fuera de su medio, suelen ser muy mentirosas. Un francés del común, así sea jacobino como el que más, no calificará a HERDER como un enemigo ideológico, porque entenderá que su «identidad colectiva», lejos de manifestarse en entornos cuya existencia constituye un llamado contra París, donde se afirma precisamente es en lo que para él es, al mismo tiempo, y sin duda, una nación y un Estado.

Odilon BARROT constituye una excepción. Llevado de sus planteamientos, hablará de «centralización» como un concepto no tanto descriptivo sino valorativo, esto es, empleado para anatemi- zar más que para explicar, lo que contribuye a diluir los perfiles de la noción. Pero si algo podemos afirmar con certe-

za es que, como afirma el prologuista, para BARROT, «centralización» equivale a «un sistema de concentración de todo el poder social, que deja escaso huelgo a la libertad individual, que es para el autor el valor central».

La palabra *liberal* es muy multívoca, pero sin duda que Odilon BARROT se inscribe entre ellos. Admira el *selfgovernment* (pág. 7) y, en general, se declara anglófilo (pág. 74). Denosta el despotismo, así tenga justificación democrática y en tal sentido haga feliz a ROUSSEAU (pág. 34). Se muestra tan cercano a Adam SMITH —aun sin citarlo— que emplea frases que pudieran haber salido literalmente de la pluma del escocés: en la pág. 85, acerca de la prosperidad comercial e industrial, leemos que siempre será más intensa y duradera la que «provenga no de la acción [del] [...] gobierno, sino del espontáneo y libre desarrollo de las facultades propias». Por supuesto, la opinión de nuestro autor acerca del socialismo no puede ser peor: «¿Y cómo, por otra parte, ha de concebirse que la centralización sirva de antídoto contra las ideas socialistas, que no son otra cosa que un materialismo odioso y ciego [...]?» (pág. 65). Y, en cuanto a su juicio en punto a las tendencias hacia la igualdad, apenas habrá que decir que lo que afirma no está lejos de las denuncias de TOCQUEVILLE (pág. 16).

Pero tampoco Odilon BARROT es un liberal de estricta observancia de los de su tiempo. Para empezar, no estamos ante un adversario del cristianismo «oficial» de la religión católica institucionalizada, o al menos no se muestra como tal. Bien al contrario (pág. 29, pág. 40). Y, desde luego, se cuida muy mucho de expresar sus diferencias con el liberalismo llamado *doctrinario* dominante en aquella época: diríase que deplora que la «libertad de los antiguos» no sea más deseada y vivida: «¡Desventurado el país cuya prudencia consiste, tratándose de todos los hombres moderados por su carácter y por su posición, en abstenerse de la política!» (pág. 48).

Ese es el autor y ése es el libro. Todo él —empezando por el Prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA— constituye una lectura deliciosa, sobre todo en el momento que, debajo de los Pirineos,

estamos viviendo ciento treinta años después. Para muchos —para mí, desde luego— ha sido todo un descubrimiento saber que en Francia, en 1869, había alguien importante que estaba más cerca de ALTHUSIUS que de BODIN.

A. JIMÉNEZ-BLANCO C. DE ALBORNOZ

BELADIEZ ROJO, Margarita: *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, Ed. Tecnos, Col. Ciencias Jurídicas, Madrid, 1997, 273 págs.

1. La difícil labor investigadora suele estar repleta de innumerables obstáculos que resultan imperceptibles incluso al más atento de los lectores, pero si a esta tarea añadimos la especial complejidad de la materia elegida como objeto de la investigación, el lector tendrá ante sí el fruto de un encomiable esfuerzo. Esta observación adquiere pleno sentido toda vez que la obra que voy a presentar nos ofrece un valioso estudio de un tema tan controvertido como la responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos.

La actualidad de la cuestión no puede ser mayor en un tiempo en el que los distintos órdenes jurisdiccionales se disputan la competencia para conocer la responsabilidad pública, mientras que la doctrina polemiza al respecto y se cuestiona el papel que la Administración viene desempeñando como garante universal frente a todo tipo de daños. Por ello, esta obra no sólo surge en el momento preciso, sino que además es buena muestra de la brillante trayectoria investigadora de la profesora BELADIEZ, como tendremos ocasión de comprobar.

El libro se compone de seis capítulos en los cuales se realiza un detenido y novedoso análisis de la institución de la responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos. La estructura de la obra es un claro ejemplo de la lógica jurídica que inspira cada una de sus páginas. De este modo, la autora co-

mienza por delimitar el ámbito subjetivo de la responsabilidad, para, a continuación, establecer el régimen jurídico aplicable en cada caso a las distintas manifestaciones que del servicio público podemos encontrar. El anterior constituye el primer gran bloque del libro, los dos capítulos que lo integran sirven de *punto de partida para acotar la frontera* dentro de la cual se construirá toda una teoría sobre la institución objeto de estudio.

Los dos capítulos siguientes ajustan con precisión las piezas esenciales que ponen en marcha el sistema de la responsabilidad: la imputación de daños y la determinación del sujeto responsable. Para concluir, tanto el capítulo quinto como el sexto contienen una visión concreta del funcionamiento de este instituto; en ellos, la autora traslada las aportaciones anteriores a un ámbito muy preciso, cual es la responsabilidad por daños ocasionados por los servicios u obras públicas cuya prestación o ejecución se encomienda a particulares.

2. El estudio de este tema no puede soslayar el mandato constitucional relativo a la responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos. Consciente de esta circunstancia, la profesora BELADIEZ acomete la tarea de aislar los elementos que el artículo 106.2 CE consagra como piezas indispensables de este régimen de responsabilidad, encontrando como tales el carácter objetivo de aquella y la noción misma de servicio público. Pero, sin embargo, en este momento aparece el primer escollo a superar, ya que aquella noción no escapa a distintas controversias. A pesar de todo, la autora descubre en el mismo precepto constitucional la respuesta buscada, pues repara en su auténtico carácter tuitivo del que se desprende una lectura inequívoca: la Constitución no está garantizando la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, sino la plena indemnidad de los particulares frente a los daños que el funcionamiento de aquéllos les pueda ocasionar, independientemente de quién sea el titular del servicio.

Interpretado así el precepto constitucional —me arriesgo a sostener que ésta es la piedra angular de la obra, junto con la imputación de daños—, el servicio público, como presupuesto de hecho que hace surgir la responsabilidad, no puede ser entendido desde una concepción distinta de la funcional, de lo cual se desprende que el régimen de responsabilidad que consagra el artículo 106.2 de la Constitución es de aplicación cualquiera que sea el sujeto que realice actividades de servicio público.

Esta consideración funcional defendida por la autora obliga a la aplicación de distintos regímenes jurídicos de responsabilidad dependiendo de quién ostente la titularidad del servicio público. Así, cuando un sujeto público sea el encargado de prestar el servicio será necesario recurrir al régimen contenido en la Ley 30/1992 y en su reglamento de desarrollo, mientras que cuando de un sujeto de derecho privado se trate, pese a conservarse en todo caso el carácter objetivo de la responsabilidad, ésta deberá reclamarse de conformidad con las reglas del procedimiento civil, con la salvedad hecha del régimen aplicable a concesionarios y contratistas por los daños que les sean imputables, extremo éste que será tratado en capítulos sucesivos.

3. Sin lugar a dudas, la gran novedad de este libro se halla en la solución que la autora busca para dar respuesta a los problemas que la determinación del daño antijurídico plantea. La respuesta tradicional que nuestra legislación ofrece para determinar cuándo un particular tiene derecho a ser indemnizado por los daños que el funcionamiento de los servicios públicos le haya ocasionado, pasa por determinar si el administrado tiene el deber jurídico de soportar tal lesión. El problema, como de todos es sabido, radica en establecer con visos de generalidad cuándo existe tal deber jurídico más allá de los supuestos en los que legalmente así se establece.

La autora emprende la búsqueda de una solución a esta cuestión y, sorprendentemente, consigue encontrar una certera respuesta después de sondear los fundamentos de la teoría penal de la

imputación objetiva. Como ella misma advierte, es necesario guardar cierta distancia respecto de los planteamientos penales más ortodoxos, pero, sin embargo, conjugando aquella teoría de imputación objetiva con el respeto a los principios de responsabilidad administrativa, obtiene un sistema coherente que permite determinar en qué casos el daño producido por el funcionamiento de los servicios públicos a los particulares es antijurídico.

El funcionamiento de este esquema es, desde luego, uno de los apartados más brillantes de este libro. Toda vez que se ha demostrado la relación de causalidad entre el daño producido y el riesgo creado, la determinación de la antijuricidad del daño ha de someterse a la prueba de la imputación objetiva. Esta ha de pasar por el análisis de distintas etapas en las que será necesario superar una serie de cuestiones. En primer término, es preciso concretar que la acción causante del daño ha creado un riesgo jurídicamente relevante, para, a continuación, comprobar que ese riesgo se ha materializado en el resultado lesivo, es decir, en el daño producido por el funcionamiento del servicio público.

Ahora bien, para que el esquema anterior funcione a la perfección y dé respuestas certeras es imprescindible dotarle de mayor contenido, pues de lo contrario se correría el riesgo de perderlos en un cúmulo de frases sin sentido. La solución a la primera cuestión —es decir, cuándo un riesgo es jurídicamente relevante— la encontraremos al superar tres interrogantes. En primer lugar, ¿es el riesgo creado de carácter general?, o, lo que viene a ser lo mismo, el riesgo habrá de incidir *sobre todas las personas o bienes a los que el servicio pueda afectar o sobre grupos de personas o bienes perfectamente identificables*. En segundo lugar, ¿es el riesgo inherente al servicio público de que se trate?, es decir, ¿ha sido creado por el funcionamiento de aquél?, pues existen riesgos que se pueden manifestar con ocasión de la prestación pública sin ser causados por ella, obligándonos estos últimos a descartar la relevancia jurídica del riesgo. Finalmente, habrá que determi-

nar si se trata de riesgos socialmente no admitidos *como propios de la vida en común*, no sólo respecto de la actividad productora del riesgo, sino también del daño.

La concurrencia de los anteriores presupuestos permite calificar al riesgo como jurídicamente relevante. A continuación, la segunda cuestión planteada deberá confirmar que el daño o resultado lesivo es la materialización del riesgo creado por el servicio, esto es, que el daño sea la concreción de ese riesgo y no de cualquiera otro que se haya manifestado con ocasión de aquél.

Una vez comprobada la existencia de la imputación objetiva es necesario establecer que el daño producido es indemnizable siguiendo las reglas tradicionales de la responsabilidad —daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado— y, superados todos estos requisitos, estamos en situación de decir que el daño causado al particular por el funcionamiento del servicio público ha de ser indemnizado, restando por distinguir quién será el sujeto responsable. En todo caso, la autora sostiene que la responsabilidad de la Administración permanecerá siempre vinculada por el funcionamiento de sus propios órganos; por la actividad dolosa o imprudente de los empleados públicos; o bien por la intervención de terceros en la creación del riesgo, sin perjuicio de las acciones de regreso que sean pertinentes. También, aunque de manera excepcional, responderá por los daños causados por los usuarios de los servicios, aunque sólo respecto de aquellos sobre los cuales tenga una posición de garante, bien por carecer el particular de capacidad de obrar o por ser este mismo un elemento del servicio que entraña peligrosidad.

4. Avanzando en el contenido del libro, llega el momento de estudiar cómo afecta esta teoría a los gestores privados de los servicios públicos. La responsabilidad de contratistas y concesionarios se ha deslizado sinuosamente entre un régimen público y otro privado. Con dificultades se puede predecir cuál será el destino último de los procedimientos

iniciados por los daños causados por el funcionamiento de los servicios gestionados por ellos. En esta confusión juega un papel importante la más general desorientación reinante en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Por todo ello, el que la autora haya decidido aventurarse también en este sector, poniendo a prueba su teoría de la imputación objetiva, da muestra de su arriesgado talante.

El logro principal de esta parte del estudio consiste en la capacidad de análisis y sistematización con que se llega a las conclusiones, pues la profesora BELADIEZ no sólo ha contrastado la efectiva aplicación del contenido de los capítulos precedentes a estos gestores privados de los servicios públicos, sino que además ha conseguido delimitar los supuestos en los que, aun siendo privada la gestión, será la Administración la responsable de los daños causados. De este modo, distingue aquellos casos en los que, como establece la ley, por mediar una orden, cláusula impuesta por aquélla o vicio del proyecto elaborado por la Administración, se le atribuyen a ésta los daños causados por el particular; aquellos otros en los que ha existido una expresa delegación de la Administración, que responderá en tanto en cuanto el daño haya sido ocasionado por la actividad jurídica delegada, pero no si el daño tiene su origen en el modo en que el concesionario o contratista ha decidido llevar a cabo la delegación. También la Administración tendrá que responder por una serie de daños que le son imputables a ella directamente, aun median-do la actividad gestionada: se trata de aquellos daños que tengan su origen en el incumplimiento de su deber de policía o inspección. Por lo tanto, en este caso la responsabilidad pública será directa, pues el riesgo que se ha materializado en el daño ha sido creado por la Administración con el mal funcionamiento del servicio de inspección, independientemente de que el concesionario o contratista haya creado otro riesgo distinto, y en ese caso concurrente, con el mal funcionamiento del servicio concedido. Por último, responderá la Administración cuando el contratista incumpla su deber de indemnizar, puesto que,

en este supuesto, ella misma ha ocasionado el riesgo de insolvencia del contratista al decidir contratar la prestación con particulares.

5. Para finalizar, la autora efectúa una interpretación del artículo 98 de la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Ley 13/1995, de 13 de mayo), con el fin de aclarar cuál es el procedimiento y la competencia jurisdiccional correspondientes a la reclamación de responsabilidad por los daños que originen los servicios públicos contratados con particulares. La solución que propone dará lugar, inevitablemente, a polémicas, pero, en cualquier caso, no se puede negar su carácter innovador y especialmente corrector de las carencias que presenta la reciente regulación sobre contratos públicos.

La profesora BELADIEZ sostiene que el ambiguo artículo instauro un sistema de doble jurisdicción, pues la Ley otorga al ciudadano lesionado la facultad de optar entre la jurisdicción civil y la contencioso-administrativa, ya que ambas son consideradas competentes para conocer de estos temas, dejando siempre a salvo, eso sí, la regulación de fondo aplicable, que en todo caso respetará el sistema de responsabilidad objetiva. Sin duda, esto supondría un avance importante especialmente desde la perspectiva del particular que se ve desbordado por discrepancias meramente procedimentales a la hora de reclamar la reparación de los daños sufridos; pero queda por ver la reacción de la doctrina al respecto, aunque previsiblemente no será unánimemente acorde con la autora.

6. Tras la lectura de estas páginas, no es posible ya ocultar la satisfacción con la que he recibido la llegada del último libro de la profesora BELADIEZ, y ello por diversos motivos. En primer lugar, la institución de la responsabilidad en el ámbito del Derecho administrativo venía acusando la necesidad de un estudio renovador en el cual se llevara a cabo una interpretación dogmática e integradora que, con una solución de conjunto, saliera al paso del desorientador casuismo que desborda esta materia. La autora, sin lugar a dudas, consigue la elaboración de un sis-

tema completo de responsabilidad, respetando, en todo momento, el mandato constitucional que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

En igual medida, es de sumo agrado comprobar cómo los problemas que van surgiendo al tiempo que la investigación avanza sirven de motivación a la profesora BELADIEZ, logrando, de este modo, que en toda su obra lata la voluntad de dejar resueltas cuestiones concretas que van más allá de las meras formulaciones teóricas que poco o nada tengan que ver con la praxis jurídica cotidiana. Alejándose de planteamientos retóricos, la autora se ha preocupado por mantenernos al tanto de todos sus razonamientos, sin ofrecer simplemente resultados finales difíciles de contrastar o asimilar.

El lector de este libro se encontrará no sólo ante un sabio ejercicio de lógica jurídica, sino, además, ante todo un novedoso estudio de la responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos con el que coincidirá o discrepará, pero que será ineludible a partir de ahora para el estudioso del Derecho que pretenda alcanzar un conocimiento serio de la institución de la responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos.

Belén PORTA PEGO

BRUTI LIBERATI, Eugenio: *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazione e privati*, Ed. Giuffrè, Milano, 1996.

En estos tiempos en que el acceso, cada vez más simple y generalizado, a la bibliografía extranjera lleva con frecuencia a un fácil comparatismo, y en que cada monografía alemana, francesa o italiana parece contener, a juicio de su

presentador, múltiples hallazgos jurídicos que solucionan los problemas planteados en nuestro ordenamiento en uno u otro sector de la actividad administrativa, también es útil estudiar obras que pongan de manifiesto los puntos de divergencia entre los distintos sistemas nacionales de Derecho administrativo. Tanto más cuanto que esas diferencias no siempre son fáciles de percibir y, además, ayudan a perfilar la comprensión de nuestro propio sistema. Sin pretender exceder el objeto de esta recensión, sí me gustaría indicar dos fenómenos habituales en la comparación entre ordenamientos jurídicos que, a veces, nublan sus diferencias: por un lado, la distinta evolución en dos sistemas de una misma institución o técnica jurídica, importada a su vez de un tercer sistema o elaboración doctrinal, y, por otro, los «falsos amigos» jurídicos, es decir, instituciones de similar denominación pero distinto sentido en dos ordenamientos, que con frecuencia dan lugar a problemas cuando se pretende extender a uno de ellos normas o principios aplicados en el otro a una institución que es, en realidad, distinta.

Todos estos fenómenos (que son otras tantas esclavitudes o inconvenientes del estudio de los ordenamientos comparados para resolver problemas jurídicos propios) se observan en un tema como el del contrato en Derecho administrativo, caracterizado, entre otras cosas, por la utilización de calificaciones genéricas (contrato de Derecho privado, de Derecho público, administrativo, etc.) sobre las que parece fácil realizar investigaciones y alcanzar conclusiones que sean válidas para otros ordenamientos. Al amparo de esas etiquetas (que están presentes en casi todos los sistemas jurídicos continentales), se corre el riesgo de ignorar diferencias muy importantes que al final resultan decisivas en el funcionamiento práctico del Derecho.

De ahí la específica utilidad entre nosotros de esta monografía de BRUTI LIBERATI, discípulo del Prof. PERICU (uno de los autores italianos que más ha estudiado la utilización del Derecho privado por la Administración), referida al contrato de Derecho público.

Para empezar, el autor (cuya posición

no es, al menos de momento, dominante, pero tampoco aislada) propone alterar el encuadramiento sistemático de los contratos de la Administración en el Derecho italiano. Desde la discusión de principios de siglo sobre el contrato de Derecho público (RANELLETTI, CAMMEO, FORTI, GALLO), y desde la elaboración de la tesis del contrato *ad oggetto pubblico* (GIANNINI), se viene sosteniendo en ese ordenamiento que el contrato es, en cuanto tal, una institución de Derecho privado, incluso si uno de los sujetos contratantes es una Administración Pública. La presencia de ésta podrá dar lugar a la aplicación de normas de Derecho privado especial, o a que el contrato se vea interferido por un acto administrativo, pero sin que ello implique que el contrato pase a regirse por el Derecho administrativo. Lo que el autor propone es que, junto a los tradicionales contratos de la Administración, se reconozca que existen otros contratos, regulados por el Derecho público. El criterio delimitador de esa categoría es el objeto del contrato: son de Derecho público los contratos cuyo objeto tiene una regulación jurídico-pública. Es un criterio borroso, que permite incluir en la categoría, junto a los contratos que tienen por objeto la producción de un acto administrativo o lo sustituyen (contratos regulados por la Ley 241/1990, sobre procedimiento administrativo [traducida y comentada por FANLO LORAS en el número 124 de esta REVISTA], y que realmente no pueden considerarse contratos privados), a las concesiones de servicios públicos e incluso (aunque aquí el propio autor vacila) a los contratos de obra, considerados hasta ahora el prototipo de la aplicación a la Administración del Derecho privado contractual.

La calificación jurídico-pública del contrato comporta, para BRUTI LIBERATI, la atribución a la Administración, como verdaderas potestades administrativas, de determinados poderes de intervención sobre el mismo (resolución y suspensión unilaterales, tanto por cambio de circunstancias como por incumplimiento del contratista), en cuya configuración se utilizan como modelo, junto a la jurisprudencia italiana (no olvidemos que su Derecho administrativo es

mucho más pretoriano que legalista, al contrario que el nuestro), los regímenes del *contrat administratif* francés y del contrato de Derecho público (*öffentlich-rechtlicher Vertrag*) alemán. En este punto, tampoco BRUTI LIBERATI se libra de los excesos del comparatismo, pues la finalidad y el ámbito de aplicación del contrato administrativo francés y del contrato de Derecho público alemán son bastante diferentes, sin que quepa unificarlos completamente (salvo con muchos matices), al amparo de la común referencia al «objeto de Derecho público».

Hasta aquí, la obra nos informa sobre los últimos desarrollos en materia de contratos de la Administración en Derecho italiano. En alguna medida, vemos reproducida, ahora en ese ordenamiento, la vieja polémica del contrato administrativo, es decir, sobre si la tutela de los intereses públicos, afectados por los contratos de la Administración, requiere en este campo técnicas jurídicas específicas (es decir, un contrato de Derecho público) o basta con aprovechar el Derecho común. BRUTI LIBERATI se pronuncia abiertamente por la primera tesis. Por otro lado, se comprueba que el Derecho comunitario de la contratación pública, tan decisivo en nuestra reciente Ley 13/1995, ni ha unificado el régimen de los contratos públicos en los ordenamientos de los Estados miembros, ni es el único factor a tener en cuenta para determinar el régimen jurídico, público o privado, de los contratos de las Administraciones. El Derecho comunitario de la contratación pública ha establecido unas garantías mínimas, de aplicación en todos los Estados miembros, en cuanto a la selección del contratista, con el fin de garantizar el respeto de los principios de publicidad y concurrencia. Pero algunos ordenamientos han establecido figuras o regímenes jurídico-públicos específicos, que se aplican a algunos de los contratos públicos, y que tienen finalidades que nada tienen que ver con la selección del contratista: o bien se pretende tutelar de forma especial algunos intereses públicos afectados por la conclusión del contrato (ésta es la finalidad principal del contrato administrativo), o bien permitir a la Administra-

ción utilizar instrumentos convencionales en el ejercicio de sus potestades (y no sólo para la adquisición de bienes y servicios) pero impidiéndole servirse del contrato para, prevaliéndose de la posibilidad de dictar un acto unilateral, exigir al particular contraprestaciones que carecen de base legal (éste es el objetivo del contrato de Derecho público alemán).

Pero si, más allá de las tesis generales que el autor defiende, descendemos a los argumentos que emplea para sostenerlas, el libro cumple la misión arriba indicada de mostrar las divergencias entre ordenamientos jurídicos, en este caso entre el italiano y el español. Al discutir la naturaleza jurídico-pública o jurídico-privada de los contratos estudiados, y de los poderes «exorbitantes» de que es titular la Administración contratante, el autor parte (siguiendo la posición unánime en Italia) de que, en caso de que esos contratos sean de Derecho privado, todos los actos de la Administración relacionados con ellos (tanto la propia celebración como la eventual resolución o suspensión) van a ser actos de *autonomía privada*, susceptibles por ello de un control judicial limitado, que no alcanza a los motivos del acto o a la adecuación de la decisión administrativa a la tutela de los intereses públicos afectados, y ello aunque ese control corresponda, en virtud de la llamada «jurisdicción exclusiva», a los tribunales de la jurisdicción administrativa. El carácter limitado del control (control similar al que se realiza en un proceso civil respecto a los actos de disposición de sujetos privados, y limitado, por tanto, a la verificación de la concurrencia de los presupuestos jurídicos del acto) no varía por el hecho de que el acto de la Administración deba estar precedido de un procedimiento específico, no aplicable (lógicamente) a los actos de particulares (procedimiento denominado *evidenza pubblica* en el Derecho italiano). Sólo están sometidos a un control judicial completo (es decir, que incluye la verificación de los motivos del acto y de su adecuación a los intereses públicos) los actos administrativos, entendiendo como un requisito riguroso de esta categoría jurídica el que se trate

del ejercicio de una potestad administrativa, es decir, una posición jurídica atribuida por el Derecho público a la Administración.

Salta a la vista la profunda divergencia que ello supone respecto al Derecho español, basado en este punto en una aplicación generalizada (más allá incluso de lo que disponen los textos legales) de la técnica de los actos separables, tras su introducción entre nosotros por J. A. GARCÍA-TREVIJANO en 1959. Toda decisión administrativa está vinculada a la satisfacción de los intereses generales (art. 103.1 CE), aunque se rija por el Derecho privado, y por ello es susceptible de un control judicial desde la perspectiva de esa adecuación. El hecho de que la conclusión de un contrato de Derecho privado por la Administración sea una manifestación de su capacidad jurídica general, y no el ejercicio de una potestad administrativa (si queremos dotar a este concepto de un significado específico, que permita mantener su utilidad), no impide su control por los Tribunales de lo contencioso-administrativo, como ha venido a recordar últimamente el Proyecto de LJ. El hecho de que esos actos de la Administración, aun sometidos al Derecho privado, deban ser precedidos de un procedimiento administrativo se considera título suficiente para que sea competente la jurisdicción contencioso-administrativa y para que la eventual anulación del acto produzca efectos, inmediatamente, sobre el contrato celebrado, cosa que, en Derecho italiano, depende mucho de la calificación jurídica del contrato, es decir, de si su conclusión supone una manifestación de *autonomía privada* o el ejercicio de una potestad administrativa.

De ahí la principal utilidad del libro que ahora se presenta, que ayuda como pocos a conocer los problemas actuales de los contratos de la Administración en Derecho italiano, así como las diferencias respecto a nuestro sistema. No se trata simplemente de que en ese ordenamiento todos los contratos se rijan por el Derecho privado, incluso los que entre nosotros son contratos administrativos, sino de que su concepto de lo que es un contrato de Derecho privado de la Administración es bastante distinto al

nuestro (también por su diferente concepto de lo que es un acto administrativo a efectos de su control judicial). Lo que el autor pretende al buscar la calificación jurídico-pública de un grupo importante de contratos de la Administración es algo que, en buena medida, ya garantiza entre nosotros la técnica de los actos separables también respecto a los contratos privados.

También es de destacar, por último, el largo e interesante capítulo final sobre los convenios urbanísticos en Italia, en el que se aplican a un supuesto concreto los esquemas teóricos desarrollados en las primeras partes del trabajo.

Alejandro HUERGO LORA

EMBED IRUJO, Antonio (Dir.): *Gestión del agua y medio ambiente*, Ed. Cívitas, Madrid, 1997, 363 págs.

La dualidad, entendida como oposición, es una constante en nuestro universo, de modo que, aparentemente, nada puede existir sin tener su correspondiente antagónico. Así, al día le sigue la noche; a lo blanco, lo negro; y a la tempestad, la calma. En el caso de las personas, esa doble faz se muestra, acaso, con una mayor intensidad, situándose, frente al plano físico, de carácter básico y emocional, el plano intelectual, puramente especulativo y racional. Pero lo paradójico —que es, precisamente, donde radica su grandeza— consiste en que esta dualidad, en apariencia contradictoria, conforma a su vez, y de modo indubitado, la unidad, de modo que sin la coexistencia de ambas facetas resulta imposible la configuración completa de cualquier figura. Esta realidad vendría a resumirse perfectamente en la conocida expresión de que toda cara tiene su cruz.

Semejante introducción, que posiblemente, y por ambigua, haya decidido a algunos a abandonar la lectura de esta recensión, no es producto de un arrebato filosófico-místico de la autora causado por un exceso de estudio, sino que ha

sido sugerido por la lectura del título de la monografía —gestión del agua y medio ambiente—, que evoca, así de modo conjunto, dos cuestiones que tradicionalmente se han configurado como opuestas: la protección del medio ambiente, principio rector de la política social y económica según nuestra Constitución, y la administración de un recurso esencial para la vida humana, el agua, necesitado como tal de operaciones de tipo resolutorio y no siempre ecológicamente respetuosas. Sin embargo, cada vez con mayor claridad, se va observando la urgencia de conjugar estos factores: de superar la «dualidad», por utilizar palabras anteriormente mencionadas, a fin de conseguir la «unidad»: la gestión eficaz y ambientalmente correcta del dominio público hidráulico. La vigencia e importancia del tema es, pues, evidente.

Este tino en la elección de un asunto plenamente actual no debe extrañarnos, habida cuenta el origen de la obra de la que ahora se da noticia: la celebración en Zaragoza, durante los días 6 y 7 de marzo de 1997, de las VII Jornadas de Derecho del Agua. En efecto, no es casual que todos los años —y hace ya siete—, en los albores del otoño, aparezca una monografía dirigida por el Profesor EMBED IRUJO en la que se tratan las cuestiones más candentes del Derecho de las aguas; monografía que supone la publicación de las intervenciones y documentos aportados en aquel foro cualificado de discusión jurídica (1). Es de esperar que en años venideros se siga por el mismo camino, lo que aseguraría, con gran gozo por parte de los estudiosos de este campo del Dere-

(1) Creo que no está de más la enumeración de las obras que, con origen en las mismas, y bajo la dirección del Profesor EMBED IRUJO, han visto la luz en estos últimos años: *Código de las Aguas Continentales*, en coautoría con los Profesores DOMPER FERRANDO y FANLO LORAS, editado por Cívitas en 1992; *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, 1993; *El Plan Hidrológico Nacional*, Ed. Cívitas, 1993; *La calidad de las aguas*, Ed. Cívitas, 1994; *Las obras hidráulicas*, Ed. Cívitas, 1995; *Precios y mercados del agua*, Ed. Cívitas, 1996; y la que en estos momentos está siendo objeto de recensión, *Gestión del agua y medio ambiente*, Ed. Cívitas, 1997.

cho administrativo, la creación de una completa biblioteca en la materia.

Sistémicamente, la obra presenta dos partes claramente diferenciadas: una primera en la que se recogen las Ponencias jurídicas expuestas en estas Jornadas, y una segunda comprensiva de las Comunicaciones allí presentadas. Finalmente, se adicionan también los discursos pronunciados en las ceremonias de inauguración y clausura, lo que permite tener una visión meridianamente clara del discurrir de las sesiones. Al margen quedan, por motivos obvios, las múltiples y ricas intervenciones producidas en los turnos de debate, que el lector inteligente podrá cuando menos intuir.

I. La primera Ponencia corrió a cargo de un auténtico maestro de juristas, el Profesor don Sebastián MARTÍN-RE-TORTILLO, que reflexionó acerca de la problemática actual de la gestión de las aguas. Al margen de destacar su impresionante prosa, no muy frecuente en trabajos de este tipo, quisiera remarcar dos ideas que, a mi modo de ver, vertebran la intervención. En primer lugar, la constatación del tránsito del interés, en el ordenamiento de las aguas, desde cuestiones puramente jurídicas (2) hacia planteamientos de carácter operativo y gestor, lo que obliga, en palabras del propio autor, a «adecuar el ordenamiento jurídico a exigencias metajurídicas que deben satisfacerse» (pág. 24). El problema es que esta nueva orientación de la política hidráulica puede chocar frontalmente con una regulación jurídica del recurso, producto de una evolución histórica, que preexiste y que se basa en principios institucionales distintos, lo que impulsa a idear una solución de síntesis (3) que evite amputaciones traumáticas de normas y criterios tradicionales que han alcanzado su peso es-

(2) Como las relacionadas con la titularidad del recurso, que «han perdido la relevancia que en el pasado pudieran haber tenido y, prácticamente, sólo mantienen su significado en cuanto inciden en el aprovechamiento» (pág. 23).

(3) Que, se adelanta ya, no puede ser única y de validez general, sino necesitada de matizaciones.

pecífico en el ordenamiento jurídico (4). Se comprueba, pues, que en esta contradicción —eficacia y operatividad *versus* principios institucionales tradicionales— tenemos un claro ejemplo de la dualidad preconizada en la introducción y que impregna, como sabemos, gran parte del régimen jurídico de las aguas.

Y, en segundo lugar, y derivada de la anterior, la necesidad de emprender una serie de reformas en el vigente texto de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985. Estas modificaciones tendrían distinta gradación, y, frente a algunas que pueden demorarse (5), existen dos que precisan de un acometimiento inmediato: la aprobación, de una vez por todas, de la Planificación Hidrológica, figura nuclear del texto, y sin la cual muchas de sus previsiones devienen ineficaces; y, como base de la misma, la elaboración de una valoración exacta y precisa de las ofertas y demandas del recurso, en la que la introducción de los parámetros de calidad (6) y de una política seria y continuada de ahorro de agua (7) actúen como criterios determinantes.

(4) De hecho, el Profesor MARTÍN-RE-TORTILLO se manifiesta a lo largo de todo el trabajo como radicalmente contrario a las derogaciones generales de las leyes, solución ésta contraria a la necesaria estabilidad del ordenamiento jurídico y no siempre preferible a las modificaciones parciales, que pueden lograr idéntico efecto.

(5) Por ejemplo, y siempre según el autor, «la flexibilización del sistema de aprovechamientos de los recursos, el complemento sobre Comunidades de usuarios cuando no se trate de Comunidades de Regantes y en materia de servidumbres» (pág. 30) y «la eliminación del carácter excesivamente reglamentista de la Ley» (pág. 31).

(6) Caso del aumento de la oferta mediante la reutilización de aguas residuales depuradas o el suministro industrial con agua que no sea la de boca.

(7) Con medidas tales como la revisión de las conducciones de las redes de distribución de agua, el cobro de determinadas cantidades como contraprestación por la disponibilidad del agua (coste del agua) o, incluso, la ejecución de obras de infraestructura hidráulica, opción ésta frente a la que existe una fuerte oposición en la actualidad que es severamente criticada por el autor. Por cierto que en torno a la segunda

II. Nuevamente la dualidad está presente en la Ponencia del Profesor EMBID IRUJO. En efecto, el autor, con una oportunidad jurídica encomiable, se dedica a discurrir acerca de la distribución de roles entre el sector público y el privado en la construcción, explotación y mantenimiento de las obras hidráulicas; cuestión ésta oscilante en la legislación histórica en la materia y sin una solución unívoca en la actualidad. Quisiera resaltar que la alusión a la conveniencia del estudio no es gratuita, como una muestra de devoción de discípula a maestro. Al contrario, de todos es conocido que en el momento actual se vive una situación social de eclosión, de fervor privatista en todos los sectores de actividad, como si la dejación en manos de los particulares de las máximas cotas de actuación supusiese el fin de los problemas colectivos (8). Esta situación, evidentemente, se está sacando en muchos casos de contexto, por lo que se hace necesario reconducirla a sus justos términos. Parafraseando al autor, «los slogans simplificados enmascaran la realidad y, por tanto, engañan a quien los lea acriticamente. Estamos tratando de problemas que, por hartos complejos, determinan necesariamente que sea muy complicado emitir un juicio acabado sobre ellos en virtud de la pluralidad de perspectivas a considerar y, sobre todo, ocasionan que ese juicio deba ser ineludiblemente muy matizado» (pág. 60). En fin, pertinencia de un análisis pausado de la cuestión que queda fuera de toda duda.

Como se pone de manifiesto en el trabajo, las últimas modificaciones de la legislación de contratos por parte de leyes de carácter presupuestario se encuadran en esta línea pro-privatista (9), en

cuestión, y sobre todo en lo que hace a la disyuntiva precio/coste del agua, véase EMBID IRUJO (Dir.), *Precios y mercados del agua*, op. cit.

(8) Por cierto que resulta muy oportuna la clarificación acerca de los diversos significados que el concepto «privatización» puede tener, y que no siempre ha de identificarse con la entrega al sector privado de una actividad hasta entonces ejercida por el sector público. Vid. págs. 68 a 70.

(9) Concretamente, por parte de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas

lo que parece una definición clara del legislador acerca del modelo elegido para la realización de obras hidráulicas. Así, se crean unos nuevos tipos contractuales —los contratos de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas, y de obra bajo la modalidad de abono total del precio— y una nueva figura de carácter societario —las sociedades estatales para la construcción, explotación o ejecución de obras públicas hidráulicas— más o menos incardinables en la tendencia descrita (10). Sin embargo, el revulsivo es más aparente que real, como demuestra el Profesor EMBID IRUJO tras el análisis de su régimen jurídico. En este sentido, extrae unas conclusiones que pueden resumirse en tres: primera, la incidencia de estas reformas sobre la legislación hídrica es mínima, permaneciendo inalterado su núcleo sustancial; segunda, el concepto de «interés general» aplicado a las obras hidráulicas ha cambiado de significado, de modo que «no querrá decir, como hasta ahora, ejecución de una obra por el Estado financiada enteramente por el mismo (...), sino asunción de la titularidad de una obra por el Estado frente a su posible emprendimiento por las Comunidades Autónomas y que luego éste decidirá ejecutarla por sí mismo, por una sociedad estatal o entregarla a los particulares mediante el contrato de concesión de obras hidráulicas...» (págs. 119-120); y tercera, necesidad de pers-

fiscales, administrativas y del orden social, y la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de medidas de disciplina presupuestaria. Por cierto que el Profesor EMBID IRUJO ha criticado duramente la regulación de estas figuras contractuales al margen tanto de la legislación de contratos como de la legislación de aguas, cuando hubiese sido más sencillo añadirlas a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y no utilizar este mecanismo indirecto mucho más dificultoso.

(10) Y al margen de esta disyuntiva, pero también interesante en cuanto que atañe a la legislación básica en la materia, hay que tener en cuenta el añadido, en el listado de funciones de los Organismos de cuenca del artículo 21 de la Ley de Aguas vigente, de nuevos cometidos para el ejercicio de aquéllas.

pectiva en el análisis de esta nueva legislación, tanto anticipativa como retrospectiva. Ello significa que se ha de ser capaz de intuir la incidencia que la misma va a tener en otras parcelas de actuación —por ejemplo, los servicios públicos—, a fin de adelantarse a los problemas, así como aprender de los errores pasados para no recaer en los mismos.

III. La problemática articulación entre las competencias de las Confederaciones Hidrográficas en la gestión del agua y las competencias sectoriales autonómicas con incidencia en la materia es el objeto sobre el que versa la tercera Ponencia, a cargo del Profesor FANLO LORAS. Como advierte el propio autor, «no se trata de insistir en la problemática constitucional de la delimitación de competencias en materia de aguas, extremo suficientemente debatido, ni tampoco se trata de examinar en abstracto el alcance de los títulos sectoriales que tienen las Comunidades Autónomas que directa o indirectamente inciden en el agua» (pág. 125). Sin embargo, y como él mismo reconoce, ésta es la problemática de fondo que subyace en el trabajo, lo que obliga a reflexionar sobre ella.

Lo que está claro, porque así lo ha reiterado el Tribunal Constitucional (11), es que la gestión del agua ha de realizarse de modo unitario en cada cuenca hidrográfica, base física de las actuaciones, y ello pese a que —y precisamente por ello— sobre un mismo espacio y sobre un mismo recurso van a concurrir competencias de distintos niveles públicos. La cuestión va a ser cómo engarzarlas, a fin de evitar problemas de superposición, como las duplicaciones de fases procedimentales que se dan en la actualidad y que suponen el otorgamiento, en favor de las Comunidades Autónomas, de un «po-

(11) Inicialmente, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas, y en los últimos tiempos, en la Sentencia 161/1996, de 17 de octubre, sobre la Administración Hidráulica de Cataluña. Un excelente comentario de la misma a cargo de EZOUERRA HUERVA, *Principio de unidad de cuenca y competencias autonómicas en materia de aguas*, «Revista Aragonesa de Administración Pública», 10, 1997.

der de paralización» de la actividad gestora en torno a las aguas que excede, con mucho, sus atribuciones iniciales, y que no casa con el criterio de complementariedad recientemente instituido por el Tribunal Constitucional (12). La necesidad de una solución es, pues, perentoria. Para el Profesor FANLO LORAS, aquélla radicaría en el recurso a la Planificación Hidrológica, como modo adecuado de integración de políticas sectoriales de distintas Administraciones Públicas, pero en tanto ésta se aprueba, la unificación de procedimientos en un «lugar de encuentro institucional» (13) como son las Confederaciones Hidrográficas supondría, a la vez, un remedio temporal y un respeto al mandato de cooperación y coordinación interadministrativa recogido por nuestro ordenamiento jurídico.

IV. En la última Ponencia, el Profesor ROSA MORENO reflexiona acerca de una figura, de creación comunitaria (14) y posterior recepción interna (15), en la

(12) Concretamente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/1996, de 17 de octubre, establece que el modo más directo que las Comunidades Autónomas tienen para participar en la gestión del agua es mediante su integración en los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas, y siempre teniendo en cuenta la complementariedad de sus actuaciones respecto de las de los organismos de cuenca, a fin de evitar perturbaciones.

(13) Esta caracterización de las Confederaciones Hidrográficas como «lugar de encuentro institucional» entre el Estado y las Comunidades Autónomas, superadora, por tanto, de la mera consideración de aquéllas como organismos autónomos estatales, constituye, a mi modo de ver, una de las claves del trabajo y la apertura de una vía de reflexión nada desdeñable.

(14) Es la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, la que normativiza esta técnica a nivel comunitario y la que ha constituido la pieza de arranque para su aplicación en todos los Estados miembros. Recientemente, esta norma ha sido modificada por la Directiva 97/11/CEE, de 3 de marzo, que tiene que estar traspuesta a derecho interno a mitades de marzo de 1999.

(15) Llevada a cabo mediante el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, desarrollado por el Real Decreto

que confluye una doble naturaleza: instrumento jurídico-formal integrante de un procedimiento administrativo, de carácter discrecional y, de momento, con objeto limitado (16), y, a su vez, instrumento científico-técnico de conocimiento detallado del medio ambiente. Me estoy refiriendo, evidentemente, a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA, en adelante). Son muchos los problemas que esta institución ha planteado, sobre todo en lo que hace a su aplicabilidad en los Estados miembros, y que tienen su oportuno tratamiento en el trabajo (17). Pero, a mi modo de ver, son dos los que destacan sobre los demás. En primer lugar, el cambio de criterio respecto de la Administración competente para realizar el procedimiento de EIA. Así, frente a la teoría tradicional, consagrada por el Tribunal Constitucional, que reconocía la *vis atractiva* de las competencias materiales estatales sobre las medioambientales autonómicas por razones de supraterritoriales y de interés general, aparece una nueva pauta interpretativa, que otorga atribuciones en dicho procedimiento a la Administración donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto; criterio éste que el autor considera inconstitucional y que parece va a ser enmendado en una futura

---

1131/1988, de 30 de septiembre, y por diversa normativa sectorial y autonómica de la que se da cumplida cuenta en este trabajo.

(16) La ampliación de la esfera de aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental está siendo objeto de debate en estos momentos en el seno de la Unión Europea. En efecto, de momento, solamente los proyectos de obras concretas están sometidos a la misma, quedando al margen los programas y planes de actuación. Sin embargo, no se quiere que esta ampliación se produzca vía Directiva, por lo que en la recientemente aprobada 97/11/CEE se sigue prescindiendo de estos aspectos. Vid. págs. 199-202.

(17) Y con mucha mayor amplitud en la obra del mismo autor *Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1993. Más recientemente, y también del autor mencionado, *Las Evaluaciones de Impacto Ambiental en el ámbito comunitario y su incidencia en el derecho interno*, «Noticias de la Unión Europea», 153, 1997.

Ley en la materia, cuyo borrador contempla la creación de órganos mixtos para llevarlo a cabo. Y, en segundo lugar, la progresiva ampliación de las obras hidráulicas sometidas a EIA llevada a cabo por diversas normas, de modo que, frente al ambiguo «grandes presas» del Real Decreto Legislativo 1302/1986, surge la larga lista de proyectos contenida en los Anexos a la Directiva 97/11/CEE, al margen, claro está, de que las legislaciones sectoriales de obras públicas y de aguas contemplan otros estudios distintos del de impacto, pero también de contenido ambiental, que recaigan sobre la misma obra, como, por ejemplo, los análisis de riesgos o los estudios de evaluación de efectos ambientales (no confundir con la EIA) previstos en el artículo 239 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

V. Concluidas las Ponencias jurídicas, aparece en la obra un segundo bloque claramente diferenciable, en el que se reflejan las Comunicaciones presentadas a las Jornadas. Si hay que avanzar una idea acerca de las mismas, es la de su heterogeneidad, abordándose, junto a cuestiones organizativas, temas ambientales, competenciales, etc. La primera de ellas, a cargo de don Tomás SANCHO MARCO (18), pretende ser, en palabras del propio autor, «una crítica serena, profunda y constructiva acerca de si los Organismos de cuenca están consiguiendo prestar a la sociedad el servicio para el cual están constituidos» (pág. 243). Así, tras una breve presentación de la evolución histórica y configuración actual de las Confederaciones Hidrográficas, enuncia las que, a su modo de ver, constituyen sus disfunciones más importantes: en su papel planificador, evidentemente, la ausencia de Planificación Hidrológica y las carencias de los Proyectos aún no aprobados; en su papel administrador y gestor, el incumplimiento de las funciones encomendadas a las mismas por el artículo 13 de la Ley de Aguas y la consiguiente necesidad de ceder parte de esa gestión a los usuarios, reservándose para sí la labor de coordinación; y en su papel inversor, la exigencia de superar la visión

---

(18) Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

de los organismos de cuenca como fuente de recursos para la financiación de las inversiones en la materia, al margen de la conveniencia económica de las mismas, en favor de su asunción por los beneficiarios, a cambio de una rentabilidad a corto plazo; concluyendo con un llamamiento en pro de la solución de los mismos, de modo coordinado entre los distintos sectores implicados.

En la segunda, don Manuel ALLENDE ALVAREZ (19) aborda, desde el punto de vista comunitario, una de las cuestiones que más preocupan hoy: la relativa a la calidad del medio hídrico. Particularmente interesante es la información que proporciona acerca del nuevo rumbo de la política europea de aguas, en la que destaca, por su actualidad y por conformar la idea vertebradora de esta línea de actuación, la necesidad de aprobación de una Directiva marco sobre el agua como modo de integrar todos los objetivos propuestos. En torno a este punto hay que advertir que, pese a no existir en el momento en que se redactó este trabajo, en la actualidad se ha publicado ya una propuesta al respecto en la que se contemplan todas las cuestiones previstas (20).

La intervención de las Comunidades Autónomas en la gestión del medio ambiente hídrico, con especial referencia a la estrategia seguida en Castilla y León, es el tema sobre el que reflexiona don Javier ARRIBAS (21) en la tercera Comunicación. Esta estrategia puede resumirse del siguiente modo: al amparo de competencias diversas —fundamentalmente, ordenación del territorio y desarrollo y ejecución de la legislación medioambiental— se han diseñado unos objetivos y llevado a cabo unas actuaciones con incidencia en el recurso, apareciendo la vertiente cualitativa —saneamiento y depuración de las aguas residuales, caudales ecológicos, limitación de los vertidos— como punto de mira de las preocupaciones autonómicas.

Don Juan Manuel VALERO DE PALMA se plantea en la cuarta Comunicación el alcance de la intervención privada en la realización de obras hidráulicas de regadío. Y, como no podría ser de otro modo, habida cuenta su dedicación profesional (22), postula la asunción de la mayor parte de los costes de esta actividad por la Administración, basándose textualmente en «razones de interés público, rentabilidad social y uso colectivo» (pág. 321). Es cierto que en ningún momento rechaza de plano la colaboración de los usuarios beneficiarios de las mismas, en este caso de las Comunidades de Regantes, y así lo demuestra con ejemplos de obras hidráulicas de regadío construidas a su costa, pero siempre limitando su participación a un porcentaje razonable. En resumen, a su entender, «se da mayor participación al usuario y a la sociedad y ello es positivo, pero esa participación tiene un precio que el regadío no siempre podrá pagar» (pág. 322).

Finaliza el bloque de Comunicaciones la que lleva por título «Problemática de las concesiones», a cargo de don Carlos VILLARROYA ALDEA (23). No debe extrañarnos la rúbrica del trabajo, si tenemos en cuenta el caos absoluto que rodea al tema: desconocimiento de los aprovechamientos que realmente disponen de concesión, existencia de muchos que carecen de ella, complejidad del procedimiento de tramitación... situación para la que el autor reclama una solución que podría estar basada en una potenciación del régimen de transacciones de agua.

VI. Como se dijo al principio, se añaden al final de la obra las transcripciones de los discursos de inauguración y clausura de las VII Jornadas de Derecho del Agua, a cargo de don Carlos ESCARTÍN, Director General de Obras Hidráulicas y de Calidad de las Aguas, y de don Benigno BLANCO, Secretario de Estado de Aguas y Costas. Ambos, y al margen de la magnífica oratoria de la que hicieron gala en su

(19) Director General del Agua de la Diputación General de Aragón.

(20) Puede ser consultada en «DOCE», núm. C 184/20, de 16 de junio de 1997.

(21) Coordinador en materia de aguas de la Junta de Castilla y León.

(22) El autor es Secretario General de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España y de la Acequia Real del Júcar.

(23) Jefe del Área de Dominio Público Hidráulico. Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas.

momento, y que no puede ser transmitida por motivos obvios, permiten, por medio de sus trabajos, conocer los objetivos previstos y las líneas de actuación diseñadas desde las más altas instancias, con lo que el devenir de la política hidráulica en los próximos años se presentará de modo claro al lector atento.

No quisiera terminar el breve esbozo que de una obra magnífica he llevado a cabo sin reiterar lo que todos los años por estas fechas, y desde que acometí la misión de comentar las monografías derivadas de las Jornadas, llevo diciendo: que no hay que perder la oportunidad de leer una obra completa y compleja, que en cierto modo se aparta de lo que son los tratados de derecho de aguas dado su carácter colectivo y el diferente tono de los trabajos que la conforman. El enriquecimiento científico, doy fe de ello, no es pequeño.

Beatriz SETUÁIN MENDÍA  
 Becaria de Investigación del Gobierno  
 de Navarra  
 Area de Derecho Administrativo  
 Facultad de Derecho de Zaragoza

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *El paisaje televisivo en España. Características e insuficiencias del ordenamiento de la televisión*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1997, 171 págs.

## I

El complejo mundo de las telecomunicaciones en general, y el de la televisión en particular, vive inmerso en los momentos actuales en un profundo y espectacular proceso de evolución y cambio que contrasta con el sosiego y placidez de décadas pasadas. Las importantes innovaciones tecnológicas producidas en los últimos años en el campo de la televisión han desterrado definitivamente el mito de la limitación o escasez del número de frecuencias disponibles para las transmisiones, acabando con el monopolio natural y haciendo posible la presencia en el sector de un número práctica-

mente ilimitado de operadores. El derecho comunitario, por su parte, orientado hacia la finalidad última de crear un mercado común de la televisión, y al socaire de la idea de libre competencia, hace lo propio con el monopolio legal, abocando así a los sistemas normativos de los diversos Estados miembros hacia el abandono definitivo del sistema monopolístico y la completa liberalización del sector. La concurrencia simultánea de estos y otros factores ha resquebrajado los cómodos esquemas conceptuales en los que tradicionalmente se ha venido operando en este campo y han abocado a una nueva realidad de la televisión. Esta situación, enteramente nueva, ha dejado obsoleta en un corto espacio de tiempo la regulación jurídica en la que venía encuadrada nuestra tradicional televisión y está demandando con urgencia la aprobación de un nuevo marco legal que articule el actual escenario y acabe con las deficiencias, y aun contradicciones, de la regulación vigente.

La tarea compete, como es obvio, al legislador, pero la doctrina jurídica también está llamada a desempeñar un importante papel en la labor. Si en todo momento resulta estimulante y fecundo un diálogo fluido entre la doctrina jurídica y el legislador, las circunstancias presentes por las que atraviesa el mundo de la televisión tornan ese esperado intercambio en imprescindible y esencial. El legislador ni puede vivir de espaldas a la realidad ni puede desconocer las aportaciones doctrinales sobre un determinado tema. La doctrina, principalmente la administrativista, viene ocupándose desde hace ya algún tiempo, con singular competencia y brillantez, del régimen jurídico de la televisión. Sería ocioso recordar en este lugar las excelentes monografías escritas sobre el tema. En estas páginas tan sólo procede señalar que el libro del profesor FERNÁNDEZ FARRERES, del que aquí damos cuenta, se inscribe en esa corriente de creciente interés del estudioso del derecho por el marco normativo de la televisión, presentando además, ante la nueva realidad a la que nos enfrentamos, el atractivo adicional de su oportunidad.

La razón es muy sencilla. En un momento como el actual en el que, como

hemos apuntado, la regulación jurídica de la televisión ha quedado obsoleta y desfasada, y parece inminente la aprobación de un nuevo marco legal que trate de dar respuesta a la presente situación, resulta imprescindible no sólo destacar las deficiencias y errores de la actual normativa sino, y sobre todo, determinar los puntales sobre los que edificar el nuevo sistema. Eso es precisamente lo que hace la presente obra. Aunque se trata de un pequeño libro donde el lector no encontrará, como el propio autor se encarga de señalarnos ya en sus primeras páginas, un exhaustivo y completo análisis de todo el régimen jurídico de la televisión, es el claro ejemplo de obra que no se limita a dar cuenta de la regulación jurídica del sector objeto de estudio y de las imperfecciones o deficiencias de dicha regulación. En efecto, además de ofrecernos un detallado panorama de los aspectos fundamentales y problemáticos del actual régimen jurídico de la televisión, el autor destaca las perturbadoras y graves deficiencias de la actual normativa, señalando no sólo sus causas sino también las posibles soluciones, aportando así las claves que la nueva regulación debe contener para superar la actual situación de confusión y dispersión en que vive sumido el sistema.

## II

Las graves deficiencias y contradicciones que presenta el actual régimen jurídico de la televisión en España no son —señala el profesor FERNÁNDEZ FARRERES— únicamente responsabilidad del legislador, como cabría imaginar, sino fruto de la actitud de los poderes públicos en general, que han adoptado, respecto de la televisión, una posición similar a «la que el poder regio mantuviera respecto de la Imprenta en el Antiguo Régimen» (pág. 16). Así, a la improvisación e injustificada displicencia del legislador, que en la mayoría de las ocasiones ha actuado a remolque de los acontecimientos, hay que añadir la pasividad y el afán de la Administración por mantener la situación de privilegio de la que tradicionalmente ha disfrutado la

televisión estatal y los discutibles, y aun contradictorios, pronunciamientos del Tribunal Constitucional corroborando la postura de uno y otra.

Con todo, la principal causa del actual panorama es la calificación normativa de la televisión como servicio público de titularidad estatal, que ha condicionado el sentido y alcance de toda la regulación y ha introducido graves contradicciones en el sistema. Y es, precisamente, esa declaración de servicio público la que sirve al autor para adentrarse e ir analizando uno tras otro los diferentes aspectos y características de la regulación jurídico-administrativa de la televisión, ofreciendo un panorama general y completo, al menos en los aspectos esenciales, que excede, con mucho, su confesado objetivo de «aportar de manera sistemática, aunque sin pretensiones exhaustivas, una visión global de las estructuras y bases sobre las que descansa la actual ordenación jurídica de la televisión en España». Así, a lo largo de seis capítulos, se analizan de forma breve, pero profunda y sugestiva, el fundamento y alcance de la declaración de la televisión como servicio público —y su compatibilidad, a la luz de la jurisprudencia constitucional, con la libertad de información—, el reparto competencial en la materia y el problema de las televisiones autonómicas, la estructura organizativa del sector y los problemas que genera, el delicado tema de los contenidos televisivos y el eterno problema de la financiación, la televisión local por ondas terrestres y por cable, haciéndose, por último, una referencia final a la televisión por satélite.

En nuestros días, donde la publicación de obras jurídicas parece haber entrado en clara *competición con la emanación de normas*, no resulta fácil encontrar pequeños libros que aborden con tanta rigurosidad, y con una profundidad tan dispar con el número de páginas y la trascendencia del tema, las cuestiones más relevantes de su objeto. Carecería de sentido ofrecer aquí una referencia, aunque somera, del contenido de cada uno de los capítulos del libro, pues además de convertir la recensión en un mal resumen de la obra, su resultado sería empobrecedor. Sí consi-

deramos adecuado, por el contrario, referirnos a las conclusiones más importantes a las que llega el profesor FERNÁNDEZ FARRERES en este nuevo libro, así como a las soluciones o propuestas que apunta para acabar con la situación actual.

### III

Su conclusión principal, con la que coincidimos plenamente, es que la declaración de la televisión como servicio público de titularidad estatal, además de haber condicionado decisivamente los aspectos más relevantes de la regulación del sector, resulta en estos momentos inadecuada y perturbadora. Se trata de una declaración efectuada en numerosas normas, de entre las que destaca la Ley 4/1980, de 4 de enero, del Estatuto de la Radio y Televisión, que ha sido declarada ajustada a la Constitución por el Tribunal Constitucional y defendida, incluso como necesaria, por parte de la doctrina. El preámbulo de dicha norma justifica la declaración de la televisión como servicio público en el hecho incuestionable de que la televisión constituye «un vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, con especial atención a la protección de los marginados y a la no discriminación de la mujer». Ahora bien, como acertadamente señala el autor, tales razones lo que justifican es la intervención del Estado en el sector, pero no que esa intervención deba realizarse necesariamente a través de la técnica del servicio público. El recurso a dicha técnica es, a su juicio, excesivo e innecesario, conlleva multitud de distorsiones y contradicciones jurídicas y, en realidad, ha obedecido a fines y objetivos totalmente ajenos a los declarados formalmente en el preámbulo del Estatuto de la Radio y Televisión.

En primer lugar, la exclusión del medio televisivo de la disponibilidad del

ámbito de los particulares a que conduce la reserva estatal contrasta con la libertad de información y la libertad de empresa, si bien el Tribunal Constitucional, en las numerosas ocasiones en que se ha pronunciado sobre el tema, y no sin ciertas contradicciones, ha considerado que no existe tal contraste. La declaración de la televisión como servicio público también ha producido —nos dice— efectos perniciosos en la configuración de las denominadas televisiones autonómicas previstas en determinados Estatutos y, en general, en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia, ya que la utilización de la técnica concesional para hacer efectiva la competencia autonómica sobre una televisión propia prevista en algunos Estatutos no resulta la más idónea o adecuada. Pero donde la calificación de la televisión como servicio público conlleva las mayores distorsiones y presenta las más graves contradicciones es en el tema de los contenidos televisivos y en el problema de su financiación. En cuanto al tema de los contenidos, el profesor FERNÁNDEZ FARRERES critica, con razón, el que la configuración de la televisión como un servicio esencial de titularidad estatal no tenga el debido y lógico reflejo en la actividad desarrollada por las distintas televisiones existentes. Es decir, como ha señalado parte de la doctrina, las funciones propias del servicio público únicamente están mencionadas en el preámbulo de la ley, pero no reguladas en el texto de la misma (J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «El Derecho de la televisión», en *El Régimen jurídico de la televisión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995). La principal causa de que ninguna de ellas esté cumpliendo una función de servicio público se debe, precisamente, a que la fuente esencial de financiación utilizada sea la publicidad. Publicidad que no sólo es la principal fuente de ingresos de las mal llamadas televisiones privadas (en realidad se trata de la gestión indirecta del servicio público de la televisión), sino que también es la fuente de financiación básica de la televisión estatal y de las televisiones autonómicas, con la lógica consecuencia de ofrecer programas si-

milares a los de las televisiones gestionadas por los concesionarios particulares a fin de incrementar sus audiencias y, consecuentemente, las cuotas de publicidad. Y lo más grave es que lo que realmente se ha buscado con la reserva estatal ha sido impedir, en un primer momento, y restringir considerablemente, después, el acceso de los particulares a la gestión de emisoras de televisión.

#### IV

Ante una situación tan grave e insatisfactoria como la descrita, el profesor FERNÁNDEZ FARRERES ofrece algunas soluciones y propuestas que la legislación futura debiera contener y que es preciso destacar. La principal solución pasa por introducir un nuevo modelo televisivo que abandone la configuración de toda la actividad televisiva como servicio público, para calificar como tal únicamente parte de esa actividad, diferenciando entre cadenas cuyo cometido sería el cumplimiento efectivo de las funciones propias del servicio público y cadenas que no tendrían asignadas tales funciones o cometidos. Es decir, se trataría de introducir un verdadero sistema mixto o dual de televisión, donde al lado de una o varias cadenas de televisión, que cumplan verdaderas funciones de servicio público, convivan cuantas televisiones privadas permita el progreso técnico y determine la libre iniciativa de los particulares. «Parece necesario, en suma —dice—, abandonar definitivamente esa configuración unitaria de la actividad televisiva en general como actividad servicial, como un servicio esencial que el Estado presta directamente o a través de concesionarios, para deslindar aquellas cadenas de televisión que cumplen efectivamente esa función de las que no la tienen asignada. Sólo de esa forma, tal vez, podría lograrse la definitiva adecuación de los contenidos televisivos a los objetivos enunciados en el ERTV, o restringir también la publicidad televisiva, o, en fin, hacer efectivos determinados mandatos constitucionales prácticamente incumplidos hasta el momento, como así sucede con el que impone a la ley

garantizar el acceso de los grupos sociales y políticos significativos a los medios de comunicación social del Estado» (págs. 92-93). La idea de no calificar como servicio público la actividad televisiva en su totalidad se halla consagrada ya en algunos países de la Unión Europea como, por ejemplo, Italia. En efecto, la Ley 223/1990, de 6 de agosto, sobre la «disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato», conocida como Ley «Mammi», no lleva a cabo una calificación unitaria de toda la actividad radiotelevisiva como servicio público, sino que sólo califica como tal la actividad desempeñada por la concesionaria pública (la RAI). Dicha norma establece que la difusión, por cualquier medio, de programas de radio y televisión constituye una actividad de «preeminente interés general», que se realiza con el concurso de sujetos públicos y privados, pero únicamente la actividad radiotelevisiva ejercida por el Estado, a través de la concesionaria pública, constituye servicio público (arts. 1 y 2). Ello no se traduce, sin embargo, en diferencias sustanciales de régimen respecto a la situación anterior, donde la normativa de 1975 calificaba toda la actividad como servicio público, o respecto a nuestro actual sistema, puesto que se sigue operando con las técnicas propias del servicio público al condicionar la participación o presencia de los particulares en el sector al otorgamiento de una concesión administrativa.

A juicio del profesor FERNÁNDEZ FARRERES, el cumplimiento de las funciones propias de servicio público y, por tanto, la calificación de tal podría recaer tanto en empresas públicas como en concesionarias privadas, si bien sería aconsejable utilizar la actual presencia pública en el sector para el desarrollo de tales funciones: «En puridad de términos, que ese cumplimiento de funciones de servicio público viniese a recaer sólo en empresas públicas o alternativamente privadas en régimen de concesión sería indiferente, aunque lo razonable es que, existiendo la presencia pública en el sector se ciñese en exclusiva a las televisiones públicas» (pág. 94). Esa distinta calificación de unas y otras cadenas de televisión no sólo se traduciría

en una diferencia en los contenidos televisivos, sino también, obviamente, en un distinto régimen de financiación. Señala, por ello, que «como contrapartida, cabría ya dar entrada a un régimen especial de financiación para las cadenas que asumiesen esas funciones; régimen de financiación en el que las aportaciones de los Presupuestos públicos necesariamente pasarían a ocupar un lugar principal» (pág. 94).

Por último, otra de las necesidades que, a su juicio, debería cubrir el nuevo modelo de televisión es la introducción de una autoridad administrativa independiente y neutral de la Administración activa, esto es, sustraída a la dirección política y administrativa del Gobierno para la tutela de intereses colectivos en un sector socialmente relevante como es el de la televisión. Sus funciones se ceñirían principalmente a la supervisión y control de la normativa por parte de todos los operadores (públicos y privados) y, sobre todo, a la imposición de las sanciones que acarree su incumplimiento o contravención. Se trata, como es sabido, de una figura existente en numerosos países de nuestro entorno, donde parece funcionar con un aceptable grado de autonomía y eficacia, lo cual ha llevado también a otros autores a proponer la necesidad de introducir una figura similar en nuestro ordenamiento (MUÑOZ MACHADO, GONZÁLEZ ENCINAR).

## V

En cualquier caso, numerosos interrogantes quedan abiertos y otros los ha de abrir el futuro más inmediato. La mayor parte de la doctrina coincide en estos momentos en señalar la necesidad de abandonar la configuración unitaria de la televisión como servicio público y postula la existencia de una televisión (de titularidad pública o privada) que desempeñe verdaderas funciones u obligaciones de servicio público que, operando al lado de las televisiones privadas, colme las deficiencias de programación de éstas. Pero el interrogante surge de inmediato: ¿se trata de una necesidad constitucionalmente exigida, o se

trata, por el contrario, de una opción del legislador que podría optar por prescindir de esa televisión no dominada por la lógica del mercado? El Tribunal Constitucional, en su sentencia 12/1982, y en unos momentos como los actuales en los que todavía la actividad televisiva en su conjunto está declarada como servicio público, se ha inclinado por esta segunda opción, al señalar que «la configuración de la televisión como servicio público, aunque no sea una afirmación necesaria en nuestro orden jurídico-político, se encuentra dentro de los poderes del legislador» (FJ 4). Parte de la doctrina, por el contrario, entiende que, a la vista de la configuración del Estado como Estado social (art. 1.1 CE), la obligación de los poderes públicos contenida en el artículo 9.2 CE, los derechos contenidos en los artículos 20.1.d), 20.3, 23.1, 27.1, 44.1 del mismo texto, «y a sabiendas de que, a finales del siglo xx, la integración cultural y política de una comunidad de más de cuarenta millones de miembros depende, sobre todo, de ese medio, resulta cuando menos, sorprendente la afirmación del Tribunal Constitucional», concluyendo que la existencia de un servicio público de televisión es una exigencia constitucional (J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «El Derecho...», cit., pág. 18).

Parece claro que, ante una realidad con un número prácticamente ilimitado de canales, la normativa terminará suprimiendo la reserva de la actividad al Estado y reconociendo la libre iniciativa privada en el sector. Sea como fuere, convenimos, no obstante, con la doctrina mayoritaria en la necesidad actual de una privatización tan sólo parcial del sector. En efecto, junto a cuantas televisiones privadas permita el progreso tecnológico y la libertad de empresa, en los momentos presentes resulta necesaria una televisión pública (o unos contenidos públicos en las televisiones privadas), obviamente distinta a la actual, guiada por otros criterios que los estrictamente comerciales y llamada a suplir las carencias de programación de aquellas, garantizando así los derechos y apetencias de las minorías.

Hay que ser consciente, empero, de que el vertiginoso progreso tecnológico

que hoy caracteriza el complejo mundo de las telecomunicaciones puede dejar obsoleto, en un corto espacio de tiempo, esa necesidad presente y el actual debate jurídico sobre la radiotelevisión. Las limitaciones técnicas (la escasez del número de frecuencias para transmitir) y económicas (que se traducían en el elevado coste económico necesario para instalar una cadena de televisión) justificaron jurídicamente en su día la reserva de la actividad al Estado y su configuración como servicio público. Después, con la aparición de nuevas tecnologías y la consiguiente reducción de las referidas limitaciones, se ha admitido la presencia de los particulares, si bien sin prescindir de los planteamientos tradicionales y a través de la técnica de la gestión indirecta de los servicios públicos. En los momentos presentes, la práctica desaparición de tales carencias o limitaciones, la experiencia de otros países (el «efecto demostración» del que habla GARCÍA DE ENTERRÍA, en el prólogo al libro colectivo *Derecho de las Telecomunicaciones*, Madrid, La Ley-Ministerio de Fomento, 1997) y el irresistible empuje del derecho comunitario están demandando con urgencia el abandono, al menos parcial, del servicio público y la introducción de un verdadero sistema mixto de televisión, donde junto a una televisión con verdaderas funciones de servicio público convivan cuantas televisiones privadas sean posibles. No parece arriesgado aventurar, pues, que con la irrupción de un número cada vez mayor de medios de comunicación, con las nuevas modalidades de televisión por cable y por satélite, que permiten la recepción de un número prácticamente ilimitado de canales, y, sobre todo, la inminente llegada de una televisión interactiva que difumine la diferencia entre emisor y receptor e introduzca una relación bidireccional de la información, la actual discusión sobre el servicio público y la liberalización del sector perderá todo su sentido y desviará indefectiblemente la atención del jurista hacia la necesaria protección de otros derechos y valores constitucionales.

Tomás CANO CAMPOS

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Democracia, jueces y control de la Administración*, 3.<sup>a</sup> ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1997, 340 págs.

Si en una hipótesis ucrónica, Montesquieu hubiera tenido acceso en su tiempo a la lectura de los textos que nos ofrece el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en «Democracia, Jueces y Control de la Administración», su capacidad de asombro y perplejidad se hubiera visto sometida a una intensa prueba. Si superada esta prueba, decidiese acudir a la reflexión para tratar de comprender, se vería forzado a dar un formidable salto en el vacío, el que para él supondría no haber asistido a la evolución del derecho público moderno durante los Siglos XIX y XX. Sin embargo pienso que su acreditada lucidez y aptitud para generar sistemas le avisarían de que lo escrito en esta obra se nutre de la fecunda savia que se origina en su clásica constatación: «*hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil.... llamaremos a éste poder judicial y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado*».

Para el Presidente del Parlamento de Burdeos, las misiones del poder judicial eran castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares. Cómo se ampliaron estas misiones, hasta comprender entre ellas el examen judicial de las diferencias entre la Administración y los particulares, es el paso de gigante que constituye la historia misma del derecho administrativo, cuya paternidad inicial pertenece también a Francia, a su Consejo de Estado. Pero para dar este paso, fue necesario que ocurrieran acontecimientos de difícil previsión para Montesquieu: la conversión de los súbditos en ciudadanos, la gestión masiva de las obras y los servicios públicos, el intervencionismo administrativo, en fin, el estrechamiento y ampliación de las relaciones entre la Administración y los administrados, todo lo cual se tradujo a la postre en la idea de que si aquélla debía actuar en todo caso conforme a la Ley, éstos, a su vez, deberían tener un medio para obligarla a sujetarse a ella y

que si ésta era la función que cumplían los jueces al resolver las contiendas entre particulares —obligarlos a cumplir sus compromisos legales— tendrían que ser también órganos con las notas definitorias del poder judicial los que se encargasen de corregir las ilegalidades de la Administración, siempre que el litigio fuese provocado por quien alegase un perjuicio derivado de la denunciada ilegalidad, llegándose así a un sistema procesal para el control de la Administración y, en definitiva, del poder ejecutivo, sustancialmente no distinto de la noción que esta en la base de los litigios civiles: un juez obligando a cumplir la Ley, cuando un agraviado se lo pide. La apertura de esta puerta, que bien merece la calificación de trabajo secular, permitió entrar en un espacio cuya delimitación ha ofrecido constantes motivos de fricción: ¿hasta dónde pueden llegar los jueces en el control de los poderes públicos?, ¿qué límites impone la idea de política frente a la de administración? El origen democrático del poder ejecutivo ¿restringe el ámbito del control jurisdiccional? Son asuntos, como dice el propio autor, que llaman al interés de un público más extenso que el ordinario de las monografías.

A todas estas preguntas aporta sus respuestas el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, adoptando una posición de clara beligerancia en favor de que el destino manifiesto del control jurisdiccional de los poderes públicos extienda sus fronteras hasta donde el constante refinamiento y progreso de los conceptos jurídicos lo autoricen, permaneciendo en esto fiel a su vieja y noble «lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo», aunque centrándose ahora en los nuevos problemas que plantea la legitimación democrática del poder ejecutivo, resaltando para su solución la íntima relación existente entre la extensión y profundidad de la actividad judicial de control del poder público y el respeto a las decisiones de los representantes parlamentarios de la ciudadanía, sin olvidar una llamada reflexión complementaria «sobre la doctrina norteamericana de la deferencia judicial hacia el ejecutivo», que para los que nos hemos formado en el sistema continental

europeo de régimen administrativo constituye una ventana abierta a un novedoso y rico panorama, lleno de sugerencias sobre las técnicas casuísticas de que se vale el ramo judicial norteamericano para afrontar la cuestión universal de proteger al ciudadano de las eventuales extralimitaciones de unos poderes cuya función es satisfacer las necesidades y los intereses públicos.

La tercera edición ampliada sucede a una segunda también enriquecida con nuevas aportaciones: el autor avizora las novedades y sobre ellas ofrece de inmediato el fruto de su discurso.

Si en la segunda edición se ocupó a mayores de la noción de interés público y de su control por los jueces mediante la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, así como de las carencias que a su juicio ofrecía el Proyecto de Ley de Reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1995, en cuanto a la exención jurisdiccional de los denominados actos políticos, el régimen de las medidas cautelares y los efectos de las sentencias estimatorias de los actos con algún elemento discrecional, en esta tercera edición vuelve a pronunciarse sobre estos puntos del Proyecto, conectándolas con la idea misma de la pervivencia del Estado de Derecho, hasta el extremo de recoger en nota a pie de página los remedios que el propio sistema arbitra para que los jueces no puedan alzarse con la soberanía valiéndose de su función de controlar a los poderes públicos como comisionados de la Constitución y de la Ley y que no son otros que el régimen procesal de recursos contra sus resoluciones, la potestad disciplinaria que ejerce el Consejo General del Poder Judicial y, en último extremo, la acción penal de prevaricación.

La atención a lo más actual determina que en esta tercera edición esté especialmente a la vista el debatido tema del control jurisdiccional de los secretos oficiales, en cuyo tratamiento el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA valora las incidencias judiciales acontecidas con ocasión de los llamados procesos de los papeles del CESID y oponiendo a la tesis de que la decisión del Tribunal Supremo de desclasificarlos constituiría una excepción en los países de nuestro entor-

no, aporta datos que la contradicen sobre la situación jurídica de la cuestión en Alemania, Francia y los Estados Unidos.

La obra responde en su totalidad a un vivo debate doctrinal sobre las preguntas que han quedado reseñadas. En este debate, de notoria y fronteriza altura jurídica, los argumentos de los que en él han intervenido no han descuidado acogerse a las soluciones jurisprudenciales. Para un Juez -como es el que suscribe- resulta muy buen motivo de satisfacción que de aquella fecunda simiente sembrada con la Ley de la Jurisdicción de 1956, haya germinado un contencioso administrativo en España que llama a debates doctrinales de la profundidad que refleja la obra del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA.

Ramón TRILLO TORRES  
Magistrado del Tribunal Supremo

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio: *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1997, 93 págs.

En esta obra, dos de nuestros más eminentes juristas realizan, según sus propias palabras, «una meditación personal y distendida» sobre algunas cuestiones centrales del Derecho, como son la relación entre la democracia y la Ley, la distinción entre lo jurídico y lo justo o la nueva concepción del Derecho y de la posición del juez en nuestro actual sistema jurídico-constitucional.

Constituye un privilegio poder acceder a las ideas y reflexiones sobre estas cuestiones de dos profesores y profesionales del Derecho de la talla de don Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y don Aurelio MENÉNDEZ, galardonados ambos con el Premio Príncipe de Asturias de las Ciencias Sociales en distintos años, y que a su fecundo magisterio académico como renovadores de sus respectivas disciplinas y maestros de juristas unen la claridad y la belleza de su prosa, que convierte la lectura de sus obras en un

auténtico placer literario. Huelga por todo ello decir que la obra objeto de esta recensión resulta sumamente formativa y estimulante para todos los que nos dedicamos a la ciencia del Derecho, y puede además servir a quienes se inician en su estudio para introducirse en la complejidad y a la vez la enorme grandeza de las reglas que rigen nuestra sociedad.

El contenido de los dos estudios breves que componen este libro responde, a mi entender, a una preocupación muy similar de sus autores por la cuestión del sentido y valor de la Ley o, en sentido amplio, del Derecho. Para abordarla, comienza don Eduardo por explicar el origen en la Revolución francesa de la indisoluble vinculación entre Democracia y Ley que caracteriza a los sistemas jurídicos de la Europa continental. Siguiendo la doctrina de los grandes ilustrados de finales del XVII y del XVIII y, en especial, la doctrina de Juan Jacobo ROUSSEAU, la «formidable empresa utópica» de los revolucionarios franceses será la instauración de un poder democrático fundado en la Ley como instrumento óptimo de ordenación social. La Ley, obra de la voluntad general, permite la articulación recíproca de los derechos de todos los ciudadanos y la garantía por tanto de la libertad, pues, como se afirma en el artículo 4 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, «la libertad consiste en hacer todo lo que no perjudica a otro» (art. 4).

Como consecuencia de esta creencia ciega en las virtudes de la Ley, la Revolución inició un proceso de legalización completa del orden jurídico (sustituyendo por una *lex universalis* «ese enorme y complejo convoluto que era el Derecho del Antiguo Régimen»), que Napoleón continuó y, en cierto modo, llevó a sus últimas consecuencias. Y lo más sorprendente, como pone de relieve don Eduardo, es que este papel preeminente de la Ley pasará también a las monarquías absolutistas de la Restauración, «que se aperciben inmediatamente de las enormes ventajas de ese nuevo aparato institucional, que extiende la igualdad y la certeza de la norma común, con la libertad consiguiente, a las complejas sociedades arcaicas».

La preeminencia de la Ley como instrumento de ordenación política y social va a afectar también al papel del Juez, que se convierte en *la bouche qui prononce les paroles de la Loi*, en un aplicador estricto, privado de toda facultad interpretativa, de esa Ley que se estima suficiente para agotar toda la regulación posible de la vida social. La concepción revolucionaria de la democracia y la ley conducirá de esta forma a lo que hoy conocemos como positivismo legalista, que supone, como resume en pocas palabras don Eduardo, que «todo el Derecho debe encerrarse en Leyes, los jueces deben limitarse a inquirir de la Ley la solución debida, fuera de la Ley no hay criterios jurídicamente válidos».

Este modelo, que impregna en gran medida aún nuestro ordenamiento jurídico, tiene la virtud innegable de garantizar plenamente los principios de seguridad jurídica y de certeza del Derecho, pero sus quiebras han sido puestas de relieve en el debate crítico al que ha sido sometido en el siglo xx. La gran objeción al positivismo jurídico es sencillamente, como señala don Eduardo, «la justicia, valor sin el cual el derecho no es siquiera concebible».

Y es aquí donde el estudio de don Eduardo enlaza con las reflexiones que realiza don Aurelio sobre lo jurídico y lo justo, en las que parte de una concepción del Derecho que parece cercana al positivismo, al afirmar la distinción entre el Derecho y la justicia como «realidades que se mueven en planos distintos: relativo a la esencia uno y valorativo el otro», hasta el punto de que «lo contrario del Derecho sería, no la injusticia, sino la arbitrariedad, entendida ésta como la decisión sin sujeción a una norma. Es posible una norma jurídica injusta y una decisión arbitraria justa, pero esto, incluso esto, es un padecimiento del Derecho». Para ilustrar esta distinción, cita don Aurelio el ejemplo, hoy ya olvidado pero muy citado en los manuales clásicos de Filosofía del Derecho, del molinero Arnaldo. En aquel ejemplo, Federico el Grande de Prusia anula una Sentencia de los Tribunales, ajustada al derecho entonces vigente pero poco equitativa, decidiendo en su lugar la cuestión sin ajustarse a norma

alguna, con lo que obraba arbitrariamente, por muy justa que fuera la decisión. Este problema no se hubiera planteado, sin embargo, en nuestros días, porque, como reconoce don Aurelio, «en el momento actual ciertamente el precepto sobre el abuso de derecho, o incluso, las normas sobre la concepción social de la propiedad hubieran resuelto judicialmente el problema de un modo más justo».

Este ejemplo «actualizado» del molinero Arnaldo ilustra muy bien, a mi entender, la clave del «positivismo corregido» que constituye hoy, en bella expresión de don Aurelio, «el puente de aproximación a lo justo» del Derecho. La ruptura con el puro positivismo legalista ha venido de la mano, como señala don Eduardo, de dos acontecimientos: por una parte, la consagración jurisprudencial de la técnica de los principios generales del Derecho como elemento «informador del ordenamiento jurídico», según la expresión actual de nuestro Código Civil; y, de otra parte, la instauración en la Europa de la segunda posguerra de sistemas de justicia constitucional que han puesto en cuestión el dogma basilar del positivismo, la superioridad irresistible y absoluta de la Ley. Permítanme que me detenga en este último fenómeno, de gran resonancia en la ciencia jurídica actual, del «destronamiento de la ley» como consecuencia de la introducción, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, de las «constituciones rígidas», que incorporan principios y derechos fundamentales de directa aplicación y que vinculan a todos los poderes públicos, incluido el propio poder legislativo. Hoy, junto a la Ley y por encima de la Ley, la democracia encuentra su expresión en la Constitución, en cuanto norma que define los criterios últimos de validez jurídica y que constituye, con la fuerza que le otorga su aceptación compartida por el conjunto de la colectividad, la fuente suprema del ordenamiento jurídico. En el sistema así constituido, la Ley y, por ende, la voluntad de la mayoría, encuentra un límite infranqueable en el respeto de los derechos fundamentales y demás principios axiológicos establecidos por la Constitución. La democracia incorpo-

ra así una dimensión sustancial, superadora de su concepción puramente procedimental como gobierno de la mayoría que, como se pudo comprobar con los horrores del régimen hitleriano, no supone una garantía frente a la degeneración y los abusos del poder político.

En este nuevo ordenamiento jurídico, señala don Aurelio, los valores de la moralidad recibida se convierten en Derecho una vez legalizados, fundamentalmente por la vía constitucional (y de ahí que siempre quepa, como precisa este autor, una distinción entre una moralidad positivizada y una moralidad crítica, «externa al sistema jurídico con una pretensión, mayor o menor, de positivismo»).

El papel del juez se ve realzado en este ordenamiento jurídico «dúctil», según la ya consagrada expresión de ZAGREBELSKY, en el que se opera con mandatos, como los principios y derechos constitucionales, que dejan un amplio margen interpretativo al juez, en cuanto le ordenan decidir de manera que se maximalicen siempre determinados valores. Así lo destaca don Eduardo: «Desde el momento en que ha quedado claro que hay que operar directamente con valores, la operación aplicativa es todo menos mecánica, lo cual ha restituido a los jueces su papel esencial de asegurar la efectividad del orden jurídico como instrumentos cualificados e imprescindibles de éste.» A esta «dúctilidad» del Derecho, que otorga al juez un amplio margen de libertad en su interpretación y aplicación, contribuye también en gran medida la «crisis de la Ley», su «pulverización» como instrumento de ordenación permanente y general por una legislación motorizada e imperfecta.

Los autores de la obra que recensionamos coinciden en destacar la importancia, ante este nuevo panorama jurídico, de una utilización muy depurada de las técnicas de aplicación del Derecho. Señala así don Eduardo que el realzamiento del papel del juez «le lleva necesariamente a un uso más apurado y refinado de los principios generales del Derecho», que no reduce su vinculación a la Ley (en el ámbito de la Constitución, que no es sino *la lex superior*), «siempre que tales principios se utilicen por juristas expertos y se inserten en el sistema norma-

tivo como el aceite que facilita su funcionamiento y no como una alternativa o una excepción o ruptura del mismo». Y para ello, como señala don Aurelio, es preciso prestar una máxima atención a la organización judicial y a la formación de los jueces, y buscar ya desde la enseñanza universitaria «la formación de juristas creadores de Derecho, juristas capaces de entrar por las amplias puertas constitucionales y por los intersticios del ordenamiento jurídico en busca de soluciones técnicamente correctas dentro del sistema y mejor inspiradas en criterios de justicia y equidad».

Estas son algunas de las ideas y reflexiones que aporta la obra que recensamos, que a su interés unen el enorme valor de provenir de dos juristas que han realizado aportaciones fundamentales al complejo proceso de construcción de este nuevo Derecho que pretende hermanar «lo jurídico y lo justo» sin perder por ello su eficacia como sistema de seguridad colectiva.

Blanca LOZANO

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis: *La financiación del urbanismo y el precio de los terrenos*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1997, 367 págs.

El libro, desde luego, ha sido publicado en el momento preciso; si algo puede alabarse del mismo, aun si haber entrado a analizar su contenido, es la oportunidad con la que ha salido a la luz pública, precisamente cuando el urbanismo español se encuentra decididamente inmerso en un torbellino doctrinal como nunca antes se había conocido en nuestra historia jurídico-urbanística. Cuando parecía que las técnicas urbanístico-legales habían alcanzado su cénit en el continuo avance hacia posiciones *progresistas* o *colectivistas* (tras la aparición en escena de la Ley de la Comunidad Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística), con el giro político habido en España se ha producido, lógicamen-

te, un cambio de signo en las tendencias legislativas, que en el ámbito urbanístico han venido marcadas, qué duda cabe, por el conocido informe «Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios», emitido por el Tribunal de Defensa de la Competencia y del que fue ponente el Profesor SORIANO GARCÍA, a la sazón miembro de la Comisión Técnica que ha intervenido en la redacción del Proyecto de Ley estatal del suelo, pendiente hoy de su aprobación parlamentaria.

Tras la aprobación del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y la correlativa Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales, aparece hoy en nuestro horizonte legislativo el Proyecto de Ley sobre régimen del Suelo y Valoraciones, que supone definitivamente un vuelco en las concepciones progresivamente socializadoras que hasta el momento presentaba nuestra historia urbanístico-legislativa. Y ésa es una de las razones por las que el libro de GONZÁLEZ-BERENGUER se torna más interesante.

El autor, con este sugestivo título, se pone decididamente a la cabeza de la corriente doctrinal que aboga de manera contundente por la absoluta socialización del suelo, contrariando así esas nuevas tendencias doctrinales y legales de reciente impulso. Como «*fundamento moral de la tesis socializadora*» se encuentra, a juicio del autor, la imperiosa necesidad de reducir drásticamente el precio de los solares a través de la definitiva socialización del suelo, única forma de facilitar el acceso de la población con niveles bajos de renta al derecho a una vivienda digna, pues al dejarse en manos privadas las tareas necesarias para manipular ciertos bienes con indudable trascendencia sobre el conjunto de la economía nacional —como, en este caso, es el suelo—, la reducción del precio de esos solares sería absolutamente inviable. Es por ello por lo que el autor (en uno de los epígrafes del libro que titula «Mi ya antigua propuesta») se inclina por «*el paso al sector público no de una porción de suelo, sino de la totalidad del suelo de expansión urbana*».

Este discurso jurídico-ideológico pro-

pone dirigir las políticas de suelo fundamentalmente a dos fines, uno mediano y otro inmediato. Este lo constituye la preocupación por rebajar el precio de los solares; aquél, alcanzar el objetivo de la autofinanciación del urbanismo. Frente a prácticas (que el autor califica de «*desvergonzadas*») como pueden serlo las cesiones del porcentaje de aprovechamiento tipo, el cobro de licencias, de contribuciones especiales o de aportaciones de los interesados en los procesos urbanísticos, que lo único que van a conseguir, a juicio del autor, es el encarecimiento del producto final, es decir, de la vivienda (la «*heterofinanciación del urbanismo*», como es titulado en la obra), se propone un medio de autofinanciación que pasa, fundamentalmente, por dos medidas:

a) El sobredimensionamiento del aprovechamiento real de cada una de las Unidades de Ejecución sobre el aprovechamiento tipo de las áreas de reparto, a fin de que esos excesos pasen al Patrimonio Municipal de Suelo, siendo fuente ésta de la que hayan de beber aquellos otros propietarios que sean objeto de los sistemas de ocupación directa para la obtención por el municipio de suelos para dotaciones públicas de forma gratuita.

b) El «*otro gran camino para financiar el urbanismo*» es el sistema de expropiación a suelos iniciales, integración de éstos en los Patrimonios Municipales de Suelo y automática reclasificación urbanística, con la revalorización consiguiente de los mismos y la adjudicación íntegra de las plusvalías al municipio, que después podrá proceder a la enajenación de estos suelos de conformidad con lo que se prevé en los artículos 278 y 279 del Texto Refundido del año 92.

Ese es el planteamiento genérico que el autor ofrece para acabar con el problema de la carestía de la vivienda y la ordenación definitiva del urbanismo. No se le escapan a GONZÁLEZ-BERENGUER dos problemas de carácter jurídico-constitucional, como son el debilitamiento de la propiedad privada y de la iniciativa privada pura (que reconoce desaparecerá de forma radical con la puesta en práctica de este sistema) y, consiguientemente, la negación

## BIBLIOGRAFIA

absoluta de la integración del *ius aedificandi* como facultad integrante del contenido esencial del derecho de propiedad. Aun así, entiende el autor que esa *publificación* entera del suelo no llega a ser inconstitucional, aunque pueda afectar de manera directa al libre mercado reconocido en el artículo 38 de la Constitución: «Si la vivienda crecientemente es considerada como uno de los bienes que han de exceptuarse del sistema de mercado, esto quiere decir que tampoco puede someterse al sistema de tráfico del suelo. Yo así lo creo y esta postura no es anticonstitucional... se trata [el suelo] de un bien esencial, como la salud o la enseñanza, y constitucionalmente para todo ello [para planificar y determinar, suprimiéndolo, su mercado] está legitimado el poder político.»

No obstante, en esta obra se hace continua referencia a las consecuencias que, en la práctica, pueda tener la puesta en marcha de la principal fuente de autofinanciación que acaba de proponerse. Así es, ya desde el inicio de su trabajo advierte, sin duda por los conocimientos empíricos que el autor ha adquirido en este campo, de la tendencia especulativa de la propia Administración a revender caro lo que adquiere barato a través de esas reclasificaciones para Patrimonios Municipales de Suelo (págs. 59 a 62), llegando incluso al reconocimiento del posible fracaso de este sistema y de la institución última del Patrimonio Municipal de Suelo por la posibilidad de caer en la más voraz especulación (pág. 239). Para evitar que esta especulación se institucionalice propone una serie de medidas que quizá sean el principal punto débil del estudio, por su parcialidad y, sobre todo, porque no llegarán nunca a ser cumplidas por la Administración. Quizá el pecado de esta obra radique en confiar en que los Ayuntamientos españoles —y los políticos que los dirigen— lleguen a ser tan bien intencionados como el autor propone; difícilmente, a los gestores de esas administraciones en bancarrota en que se han convertido la inmensa mayoría de los Ayuntamientos españoles se les va a escapar la posibilidad de aplicar los jugosos beneficios obtenidos a través de la puesta en práctica de este sistema de reclasificaciones y revalorizaciones automáticas a través del planeamiento a los fines pretendidos por el autor (págs.

222 y 298). Con la fácil obtención de beneficios en esta promoción inmobiliaria pública terminarán por sufragarse gastos ordinarios del presupuesto y no necesariamente urbanísticos o de vivienda, pese a la admonición —que el autor se encarga de recoger— que el Tribunal Supremo en su Sentencia de 2 de noviembre de 1995 ya realizara.

Salvador MARTÍN VALDIVIA

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián:  
*Alejandro Oliván: Reflexiones sobre su vida y su obra*, Ed. Cívitas (Cuadernos Cívitas), Madrid, 1997, 110 págs.

Cuarenta años justos median entre este libro y un primer trabajo del mismo autor publicado en 1956 con el título de *Alejandro Oliván: Notas a su vida y a su pensamiento administrativo*. Un aniversario que vale la pena subrayar porque supone cuatro décadas de lealtad a una tierra y a sus hombres y una larga vida ininterrumpidamente dedicada al trabajo, que va desde la fogosa juventud del postulante universitario a la dorada madurez de un maestro del Derecho Administrativo que todavía no ha mostrado el primer síntoma de cansancio intelectual y que nos asombra periódicamente con obras de alto bordo sobre aguas, instituciones de crédito y derecho económico, por citar sólo las más significativas.

Son fieles, en efecto, los altoaragoneses a su patrimonio cultural y cultivan con cariño el recuerdo de sus mayores. Alejandro OLIVÁN no puede ser considerado como un gigante de la historia o de la política, pero sí ciertamente de la Administración y de la Ciencia de la Administración. Pertenece a una época en la que los mejores políticos cuidaban con esmero las tareas administrativas (que para ellos no eran humildes) y los administradores más sensibles no desdeñaban bajar a la arena política (que no tenían por despreciable); en la que política y administración iban, por tanto, de la mano y en la que, en fin, se concebía

al Derecho Administrativo como un instrumento del buen gobernar y no de buen pleitear. Herencia ya dilapidada por completo, desgraciadamente, por más que intentara recuperarse, sin éxito, por los años cuarenta y cincuenta de este siglo, que fue cuando los GASCÓN, GARCÍA DE ENTERRÍA y los MARTÍN-RETORTILLO redescubrieron a OLIVÁN. Una recuperación que, sin embargo, me atrevo a calificar de erudita ya que se ha materializado en información y análisis pero que no logra salir de un saber académico. La vida y la obra de OLIVÁN se han salvado, pero su espíritu, su aliento público, siguen yaciendo en el panteón del pasado y no han vuelto a dinamizar las oficinas administrativas ni las cátedras universitarias.

Sebastián MARTÍN-RETORTILLO ha hecho a este propósito, no obstante, lo que estaba en su mano: ha recopilado cuanto del protagonista se sabía, añadiendo datos inéditos singularmente esclarecedores y, sobre todo, ha puesto sistemáticamente de relieve sus actividades públicas más importantes. De esta forma en su libro vamos viendo cómo el protagonista fue interviniendo en debates políticos graves, como los de la reforma tributaria de 1845, la ley municipal de 1840, la cuestión electoral colonial, la ley de aguas de 1866, el establecimiento del sistema contencioso-administrativo y hasta la pintoresca proposición de ley sobre la paulatina supresión de las corridas de toros.

Hay que suponer, desde luego, que con el tiempo irá completándose este panorama con nuevos episodios que saldrán a relucir en otras historias; pero la relación que en este libro se hace es lo suficientemente amplia y significativa como para podernos hacer cuenta cabal de lo que OLIVÁN supuso en la vida española del siglo XIX; a lo que hay que añadir, claro es, sus facetas de periodista y de hombre de negocios.

Es probable que el lector administrativo dedique singular atención al capítulo final, en el que se examinan en epígrafes separados «la centralización, el planteamiento de lo contencioso y la reforma administrativa en la política moderada» y «reflexiones complementarias en torno a *De la Administración pú-*

*blica con relación a España*». Quiero advertir, sin embargo, que en estas páginas —por muy de lectura obligada que sean— no se ha propuesto el autor profundizar en lo ya hecho en otros trabajos anteriores. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO dirigió en 1973 una obra monumental (*Descentralización política y organización administrativa*), de la que son suyas (y de ARGULLOL) precisamente las referencias históricas que siguen siendo todavía la fuente más importante de nuestros conocimientos sobre este punto. Nada le hubiera sido más fácil, en consecuencia, que seguir dando vueltas a su pensamiento al hilo del de OLIVÁN. Mucho hubiera podido enseñarnos a tal propósito; pero el autor ha sabido contenerse y se ha limitado a añadir unas consideraciones tan agudas como breves con la deliberada intención de no romper las proporciones del libro en su conjunto. Otra vez será.

En otro orden de cosas, quiero aprovechar esta oportunidad para añadir unos datos sobre la vida de OLIVÁN: mínimos ciertamente, pero guijarro a guijarro es como ha construido pacientemente el autor este libro y bueno es que todos colaboremos en la continuación. En este caso completando lo que se dice en la página 40.

En el libro de BORROW sobre *La Biblia en España* —tal como recuerda Sebastián y antes había hecho ya su hermano Lorenzo— vemos a nuestro personaje de Subsecretario de Gobernación en 1836. Ignoro la fecha exacta de su nombramiento (puesto que estos reales decretos no se publicaban a la sazón en la Colección Legislativa); pero hay que suponer que sería inmediatamente después del 18 de mayo, que es cuando accedió a la Secretaría Antonio ALCALÁ GALIANO. Y allí siguió hasta el 14 de agosto, día en que cae todo el Gobierno como consecuencia de los acontecimientos de La Granja, que le forzaron a emigrar a Francia, por temor a represalias revolucionarias, según se cuenta en el libro.

Al poco tiempo, Joaquín María LÓPEZ, en Real Decreto de 2 de octubre, por razones de economía, suprimió el cargo de Subsecretaría, que fue restablecido por PITA PIZARRO el 9 de junio del año siguiente con el mismo sueldo anterior de

## BIBLIOGRAFÍA

50.000 reales anuales. Pero para ocuparlo no se nombró a OLIVÁN, sino a Agustín (en otros decretos llamado también Luis) ARMENDÁRIZ, el 12 de julio. A partir de esta fecha ya se puede reconstruir la lista de titulares puesto que los reales decretos de nombramiento empiezan a insertarse en la Colección Legislativa. Poco duró ARMENDÁRIZ en el cargo ya que por Real Decreto de 26 de agosto fue nombrado para sucederle D. Ramón ADÁN (en otros lugares llamado también ADAM), dimitido el 1 de diciembre y sustituido interinamente por José Antonio PONZOA.

En el siguiente año de 1838 aparecen dos reales decretos referidos a nuestro personaje. En el primero, de 6 de enero, «atendiendo a los méritos, servicios y circunstancias de D. Alejandro Oliván, Diputado a Cortes por la provincia de Huesca y Subsecretario cesante del Ministerio de Gobernación de la Península», se le propone «en este destino vacante por dimisión de D. Ramón Adán». En el segundo, de 3 de septiembre, dirigido al marqués de Someruelos, Ministro de Gobernación, la Reina Gobernadora, «atendiendo a la quebrantada salud de D. Alejandro OLIVÁN subsecretario del ministerio... le autoriza para usar de licencia el tiempo necesario a su restablecimiento, quedando muy satisfecha del modo en que ha desempeñado su destino [ésta es una cláusula habitual de estilo], y disponiendo que en adelante sirva la plaza que obtiene de director general de estudios, al tiempo que se encarga interinamente de la subsecretaría que queda vacante, al jefe de sección más antiguo del mismo ministerio». Los quebrantos de D. Alejandro no debían ser, por tanto, muy graves puesto que le permitían ocupar, ya que no la subsecretaría, al menos la dirección general de estudios, en la que probablemente no tendría mucho trabajo, aunque también es verdad que menos sueldo, pues al restablecerla Joaquín María LÓPEZ el 8-10-1836 advierte que «los directores servirán por ahora gratuitamente su destino, si bien no se entenderá éste incompatible con otro que obtengan o puedan en adelante obtener».

Alejandro NIETO

MORENO MOLINA, José Antonio: *Contratos públicos: Derecho comunitario y Derecho español*, Ed. McGraw-Hill, Col. Ciencias Jurídicas, 1.ª ed., 1996, 370 págs.

En esta monografía, de reciente publicación y que comenzó siendo una tesis doctoral, se analiza por parte del profesor MORENO MOLINA el régimen de los contratos públicos partiendo del estudio del Derecho comunitario sobre los mismos para, posteriormente, aplicar la investigación realizada al ámbito de la contratación española y, más concretamente, a la reforma operada en materia de contratos por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

El capítulo I del libro analiza las bases constitucionales que posibilitan la existencia de una normativa jurídico-pública sobre contratos, en la que juegan un importante papel las exigencias para los poderes públicos derivadas del necesario respeto al principio de objetividad (art. 101.3 CE) e imparcialidad (art. 103.3) en el servicio de los intereses generales. De acuerdo con estos principios, las normas procedimentales sobre preparación y adjudicación de contratos se deben imponer siempre que exista un interés público de por medio, al tratarse de normas encaminadas a garantizar los principios de no-discriminación e imparcialidad en la fase de formación de los contratos.

Dentro del mismo capítulo, el autor analiza la evolución histórica del Derecho en el ámbito de la contratación pública, destacando del momento actual la necesidad de acudir a formas privadas de gestión (la famosa «huida» del derecho administrativo por parte de las Administraciones Públicas), en el que juega un papel decisivo la «crisis del Estado del Bienestar y la recuperación de protagonismo de la sociedad civil». La publicación del Derecho y del mundo privado es un hecho correlativo al de la creciente privatización de los entes públicos.

El Derecho comunitario producido en materia de contratación pública es una prueba de esta tendencia hacia la elaboración de un Derecho común. La nor-

mativa comunitaria sobre contratos públicos está introduciendo técnicas de Derecho público para regir ámbitos de actividad no sólo de las Administraciones Públicas y de sus órganos instrumentales, sino también de las personas jurídico-privadas.

Se ocupa el autor de analizar la importancia que cuantitativamente representa el sector de la contratación: un 9% del PIB de la Comunidad en 1986, que se eleva al 15% si se tienen en cuenta las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas. Ante tal dimensión, los Estados miembros, con bastante frecuencia, tratan de sustraer de la competencia comunitaria el sector de los contratos públicos, con el fin de favorecer a las empresas nacionales. Este problema ha sido endémico en ámbitos como el de la defensa nacional, las telecomunicaciones, la energía y los transportes. Varias son las causas últimas de esta actitud por parte de los Estados: la utilización de los contratos públicos como medio de intervención en el ámbito económico; obstáculos de orden psicológico, como la mayor confianza en las técnicas nacionales, un cierto espíritu gremial e incluso el miedo a romper vínculos tradicionales con empresas nacionales.

Todo ello redundará en una falta de competencia comunitaria, en la que el Sector Público paga más de lo necesario por los bienes que precisa. Pero es preciso encontrar un equilibrio, pues una liberalización plena acarrearía el riesgo de excluir de los mercados de la contratación a las PYMEs, así como a aquellas empresas radicadas en las regiones más desfavorecidas de la Comunidad. Las propias PYMEs se muestran reacias a negociar contratos con empresas extranjeras, debido a su falta de información, a la envergadura de los contratos y, sobre todo, a los umbrales cuantitativos (en especial el del contrato de obras: 5 millones de ECUs), que suponen un límite infranqueable para dichas empresas. Ante este problema, MORENO MOLINA plantea como soluciones la posibilidad de dividir en lotes los grandes contratos y la de subcontratar, posibilidades ambas que encuentran apoyo normativo en el artículo 130 F

del Tratado de la Comunidad Europea (TCE).

Se analiza entonces el ámbito del derecho originario aplicable a la contratación pública comunitaria. El TCE, en su redacción originaria, no previó precepto alguno que regulase la apertura de la contratación pública, ya que la trascendencia que posteriormente alcanzó este sector era difícilmente previsible en los momentos iniciales de la Comunidad. Además, la complejidad en la materia y las diferencias entre los sistemas nacionales de contratación pública imposibilitaron un acuerdo en la materia. La propia normativa comunitaria sobre contratos públicos tiene un ámbito de aplicación limitado. No se trata de armonizar las diferentes normativas nacionales, sino de coordinar los procedimientos de formación de los contratos públicos y que, en segundo lugar, se deja fuera un amplio número de contratos: aquellos que quedan por debajo de los umbrales económicos fijados por las diferentes Directivas comunitarias.

Ante esta escasez normativa, fue preciso acudir a los diferentes principios generales contenidos en el TCE, que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) ha ido perfilando y decantando en la numerosa jurisprudencia que el Profesor MORENO MOLINA estudia con todo detalle: la prohibición de toda discriminación por razón de nacionalidad (art. 6 TCE), la libre circulación de mercancías (art. 3.a TCE), con la consiguiente prohibición de restricciones y medidas de efecto equivalente (arts. 30 y ss. TCE), problema que a su vez lleva al autor a tratar el tema de las ayudas otorgadas por los Estados (arts. 92 y ss. TCE), el derecho de establecimiento (arts. 52 y ss. TCE), la libre prestación de servicios (arts. 59 y ss. TCE), las normas sobre competencia, etc. Es solamente a partir de 1986, con la introducción del artículo 130 F, cuando se hace en el TCE una mención a la contratación pública nacional como medio de cooperación de las empresas.

Las primeras Directivas comunitarias sobre contratos públicos fueron la 70/32/CEE, de 17 de diciembre de 1969, relativa al suministro de productos a distintas Administraciones Públicas, y la

71/304/CEE, de 26 de julio de 1971, relativa a la supresión de restricciones a la libre prestación de servicios en el sector de los contratos públicos de obras. Sin embargo, ambas Directivas estaban limitadas al período transitorio.

Pero los esfuerzos de la Comunidad durante el período de crecimiento económico 1950-1973 se dirigieron a la eliminación de las barreras «visibles» (principalmente los derechos de aduana). Fue al final de este período cuando la Comunidad vuelve la vista hacia las denominadas barreras «invisibles», entre las que figuran los regímenes nacionales sobre contratación pública. Para ello, la Comunidad siguió el modelo alemán de doble regulación: una Directiva para los contratos públicos de obras (la 71/305/CEE, de 26 de julio de 1971) y otra para los contratos públicos de suministros (la 72/62/CEE, de 21 de diciembre de 1976).

Sin embargo, estas Directivas fueron manifiestamente incumplidas, y en muchos Estados ni siquiera se llegaron a trasponer. Ello se debió a la crítica situación económica que se vivió en Europa a principios de los años setenta que, en el ámbito de la contratación pública, hizo que los Gobiernos protegieran a las empresas nacionales frente a las extranjeras. No sería hasta 1985, con la vista puesta en el mercado único de 1992, y coincidiendo con una nueva etapa de bonanza económica, que la Comunidad dictó unas nuevas reglas en materia de contratación pública (a las que MORENO MOLINA llama la «segunda generación» de Directivas), y que suponen la modificación de la normativa anterior. Es el caso de la Directiva 93/37/CEE, sobre contratos públicos de obras (que a su vez refunde otras Directivas anteriores). Pero tal vez donde más puede apreciarse la brecha abierta por el Derecho comunitario es en la apertura a la contratación de los denominados sectores «excluidos», que se va haciendo gradualmente: Directiva 92/50/CEE, para los contratos públicos de servicios, y Directiva 93/38/CEE, para los sectores de agua, energía, transportes y telecomunicaciones. Pero lo más destacable de ambas Directivas es el salto cualitativo que se produce al

tener estas Directivas que ser aplicadas no sólo por las Administraciones Públicas, sino también por determinadas empresas privadas.

Pues bien, todo este cuerpo legislativo hubiera resultado ineficaz de no existir un modo de control para evitar las infracciones. Para ello se dictaron diversas Directivas sobre recursos, ya que las prácticas fraudulentas en materia de contratación pública seguían siendo moneda de cambio corriente.

Siguiendo la doble regulación de inspiración alemana, las Directivas sobre recursos también presentan esa duplicidad: Directiva 89/665/CEE, en materia de contratos públicos de suministros y de obras, y Directiva 92/13/CEE, en materia de agua, energía, transporte y telecomunicaciones (los sectores «excluidos»). La primera de ambas impone como principal obligación a los Estados la adopción de las medidas necesarias para garantizar que las decisiones de los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz. Pero es la segunda Directiva la que aporta mayores novedades, al establecer el poder de ejercer una presión indirecta efectiva sobre las entidades contratantes, así como un procedimiento de conciliación en materia de contratación pública.

Pero establecidos todos estos mecanismos, el problema del derecho sobre contratos muchas veces radica en el tiempo que los mismos requieren. Para evitar que un contrato incumplidor del Derecho comunitario llegue a otorgarse, el propio TCE contiene en su articulado un precepto, el artículo 186, relativo a las medidas cautelares, plenamente aplicable al ámbito de la contratación pública, tal y como ha señalado el TJCE. En este sentido, la medida que puede adoptarse es la suspensión del procedimiento de adjudicación de los contratos.

Analiza también MORENO MOLINA de qué manera la doctrina del efecto directo de las directivas, de creación jurisprudencial, puede ser aplicada al ámbito de los contratos públicos. El TJCE ha ido destilando diversos supuestos de invocación directa tanto de manera vertical, frente a la propia Administración, como horizontal, es decir, en las relaciones entre particulares.

Una última posibilidad dentro de los modos de control la constituyen las acciones ante los Tribunales nacionales de los Estados miembros. La mayoría de las normas de Derecho comunitario aplicables a la contratación pública gozan de efecto directo, por lo que los particulares podrán alegarlas ante los tribunales nacionales, siendo la obligación del juez nacional la adopción de medidas cautelares para asegurar la eficacia del Derecho comunitario aun a costa de su propio Derecho nacional, pudiendo también recabar la ayuda del TJCE (art. 177 TCE).

En el capítulo VI y último del libro se estudia la influencia en el ordenamiento jurídico español del Derecho comunitario de contratación pública. La adaptación del Derecho de contratos regulado por la antigua Ley de Contratos del Estado de 1965 y el Reglamento General de Contratación de 1975 tuvo lugar en 1986, coincidiendo con la entrada de España en la Comunidad. Las principales novedades que se introdujeron entonces se referían a las normas sobre capacidad para contratar, clasificación y registro de los empresarios, publicidad de los anuncios de licitación y a la utilización del procedimiento restringido y de la contratación directa como medios para la adjudicación de contratos. Sin embargo, esta adaptación —que ya nacía incompleta— se vio pronto superada por una serie de Directivas comunitarias que exigían un nuevo marco legal. Como respuesta a esta situación se publicó la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP).

Una de las mayores novedades de la LCAP es la nueva estructuración sistemática que hace de las materias, que comprende una parte general, común a toda la contratación administrativa, y una parte especial, en la que se recogen las singularidades de cada contrato administrativo. La Ley pretende, además, incorporar al ordenamiento español buena parte de las Directivas comunitarias aprobadas. Ello se deja ver, por ejemplo, en la definición legal que se hace del contrato de suministro, en la regulación del contrato de concesión de obras públicas, en la adaptación de las

normas sobre especificaciones técnicas. Otra novedad es la inclusión de los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración. Se regula separadamente el contrato de gestión de servicios públicos, que es el único que todavía no ha sido objeto de regulación comunitaria, y no se incluyen las previsiones de las Directivas sobre recursos, por entender que se trata de una materia ajena a la legislación de contratos.

Otra de las principales novedades de la LCAP de 1995 se refiere a los procedimientos de licitación (procedimiento abierto, restringido o negociado), estableciéndose dos criterios de adjudicación: la subasta y el concurso. Se contemplan también otros procedimientos: uno especial referido a cantidades menores y otro excepcional relativo a situaciones de emergencia.

En cuanto al régimen de publicidad, la regla general es que todos los procedimientos para la adjudicación de los contratos serán objeto de publicación en el «BOE», pudiendo sustituirse esta publicación (en función de las cuantías) por la publicación en los Diarios o Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas o los Entes locales. También se obliga a realizar una *publicidad tanto* previa como posterior a las adjudicaciones de los contratos.

Se opera también en la LCAP una extensión de la normativa a las organizaciones instrumentales de las Administraciones Públicas que venían sometiendo su actuación en materia de contratación al Derecho privado («huyendo» del Derecho Administrativo) y que quedan sometidas a las normas sobre preparación y adjudicación de los contratos.

Como conclusión general, el objetivo de esta monografía es el estudio de la evolución del Derecho comunitario en materia de contratos y su conexión con el ordenamiento español. Dada la importancia que el Derecho comunitario va adquiriendo en los distintos sectores de los ordenamientos nacionales, cabe destacar el acierto y la oportunidad que supone la aparición de esta obra en lo que respecta al concreto ámbito de la

## BIBLIOGRAFIA

contratación pública, toda vez que nuestro país se encuentra inmerso en un proceso de adaptación al sistema comunitario en materia de contratos.

JOSÉ M.<sup>º</sup> A. MAGÁN PERALES  
Profesor Ayudante de  
Derecho Administrativo  
Facultad de Derecho de Albacete  
Universidad de Castilla-La Mancha

NIETO GARRIDO, Eva: *El Consorcio Administrativo*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1997.

Un tema recurrente en la literatura científica administrativa moderna es la complejidad en la actuación de las Administraciones Públicas. Los instrumentos cada vez más numerosos que éstas utilizan para el cumplimiento de sus fines, junto a su sometimiento al Derecho público o al Derecho privado, crean una tela de araña organizativa que dificulta enormemente conocer la naturaleza y el régimen jurídico del ente frente al cual nos encontramos. Además, la frecuente utilización de estos instrumentos ha conllevado una evolución en su concepción que los hace difícilmente reconocibles si nos atenemos sólo a sus caracteres originarios y no se aborda un estudio actual de los mismos.

Por ello, son necesarios estudios monográficos que nos faciliten la comprensión de tales instrumentos y nos aclaren el porqué de su moderna configuración, labor muy correctamente satisfecha por la obra que recensamos. Eva NIETO GARRIDO nos presenta un profundo análisis sobre uno de estos instrumentos, los consorcios administrativos, que despeja las numerosas dudas que habían surgido en torno a los mismos. Este libro ha aparecido en un momento en que se hacía cada vez más patente la necesidad de una obra monográfica sobre los entes consorciales contemporáneos, habida cuenta del importante auge que se ha producido en su utilización y de las diferencias que muestran respecto a su configuración tradicional. Por otro lado,

se carecía de un estudio individualizado de los entes consorciales modernos, dado que los trabajos monográficos más relevantes en torno a los mismos los constituían las obras de MARTÍN MATEO (*Los Consorcios Locales*, IEAL, 1970) y de MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (*Los Consorcios en Derecho Español*, IEAL, 1974), ambas de la década de los setenta, sin perjuicio de algunos artículos doctrinales publicados con posterioridad a estas obras pero que no se ocupaban de manera exclusiva de esta figura.

El libro de Eva NIETO GARRIDO es el resultado del intenso trabajo realizado para la elaboración de su tesis doctoral, si bien que su extensión, como la propia autora indica, obligó a limitarlo a efectos de su publicación, dejando fuera el estudio de esta figura en el Derecho italiano y un análisis comparativo preliminar de la misma con otros instrumentos de cooperación y coordinación administrativa que no planteaban problemas de confusión con el objeto del estudio. No obstante, este análisis comparativo preliminar ha sido publicado con el título *El Consorcio como instrumento de cooperación administrativa* («REALA», núm. 270, abril-junio 1996, págs. 327 a 361), lo que permite tener a nuestro alcance la práctica totalidad del trabajo confeccionado por la autora, siendo su lectura también muy aconsejable y enriquecedora.

Entrando ya en el contenido del libro recensionado, no podemos dejar de resaltar la labor realizada por la autora. La lectura del libro se hace sumamente amena, sin dejar de ser por ello de elevada calidad científica, y con un orden expositivo que nos permite conocer todos los aspectos del régimen jurídico del consorcio desde su recepción en la historia legislativa española hasta su moderna configuración en la legislación administrativa vigente.

Dado lo relevante de la cantidad y calidad de la información que nos ofrece este libro, consideramos ineludible realizar una somera exposición de la estructura del mismo. Se nos presenta dividido en cuatro capítulos: el primero está dedicado a estudiar la evolución histórica del consorcio administrativo; el segundo, donde ya se empieza a anali-

zar el consorcio administrativo contemporáneo, se ocupa del estudio de la regulación estatal y autonómica de esta figura; en el tercero se realiza el análisis de su concepto, elementos esenciales y naturaleza jurídica; y el cuarto aborda una amplia exposición de su régimen jurídico.

Sin embargo, el interés del libro no concluye todavía, ya que posteriormente la autora nos ofrece, además de una profusa reseña de la bibliografía utilizada, una completa enumeración de la jurisprudencia existente sobre los consorcios administrativos o relacionada con los mismos y de los estatutos consorciales consultados para la confección del trabajo.

Profundizando un poco más en el contenido de este estudio, en un primer momento, en la introducción, Eva NIETO GARRIDO justifica el punto de vista que ha adoptado para la realización de su estudio. Abandonando el debate sobre su naturaleza jurídica que tradicionalmente ha rodeado a esta figura, la autora considera que es conveniente abordar el análisis de la misma desde la perspectiva de su funcionalidad prototípica, es decir, averiguar si el consorcio administrativo posee una función propia que le haga diferenciarse de otros instrumentos con los que guarda ciertas semejanzas, como la Areas Metropolitanas y, sobre todo, las Mancomunidades municipales. Y esta idea, la de limitar su funcionalidad prototípica para diferenciarlo de figuras afines, vertebrada toda la obra y aparece como el hilo conductor de la misma.

Habiendo aclarado este extremo, y algunos otros, la autora comienza la exposición de su trabajo. En un primer momento, capítulo I, realiza un análisis de los antecedentes más o menos remotos de los consorcios administrativos, en un intento de encontrar figuras históricas que constituyan el origen de este ente asociativo en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, va discriminando entre diferentes ejemplos atendiendo a sus características y, a la vez, expone las diversas opiniones doctrinales que se han vertido al respecto, concluyendo que si bien todos los posibles antecedentes pudieron ser tenidos en cuenta por los re-

dactores del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, el consorcio como figura unitaria y diferenciada del resto de formas asociativas se desconoce en nuestro país hasta la aprobación de dicho Reglamento.

Posteriormente, ya en el capítulo II, acomete el estudio del consorcio administrativo contemporáneo, realizando un examen profundo de la regulación de esta figura en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, del que extrae sus notas distintivas tradicionales, las cuales permiten iniciar el análisis de los consorcios. Después recalca en la Constitución española de 1978, destacando el impacto que la misma ocasiona en esta figura, básicamente, por la aparición de las Comunidades Autónomas y por el reconocimiento del principio de autonomía local, para continuar con el estudio de la legislación estatal en materia de régimen local que se ha dictado en nuestro país, sobre todo de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, pues dicha Ley no incorpora el consorcio a la lista de entidades locales recogida en su artículo 3.2, lo que ha generado unas consecuencias desfavorables para la regulación de esta figura que son explicadas con detalle por la autora. Para finalizar este capítulo se ocupa de la legislación autonómica en materia de consorcios, indicando que, de momento, el interés que los mismos han despertado en dicha legislación es poco y son muy escasas las novedades interesantes que se han recogido en la normativa autonómica.

Una vez estudiada la legislación que lo regula, aborda —en el capítulo III— el análisis del concepto, elementos esenciales y naturaleza jurídica del consorcio administrativo. En este capítulo, Eva NIETO GARRIDO resalta la superación de la figura tradicional del consorcio como consecuencia de la aparición de diferentes factores, lo que obliga a adoptar un concepto amplio del mismo para facilitar la inclusión de todas las formas de consorcio actuales. Sin embargo, esta concepción amplia puede llevar a la confusión del consorcio con otras figuras asociativas de carácter público, sobre todo con las mancomunidades municipales, lo que determina que

la autora profundice en el análisis de sus elementos esenciales y de su funcionalidad prototípica, extrayendo la conclusión de que la satisfacción de necesidades singulares y coyunturales, junto a la coexistencia de competencias concurrentes de Administraciones Públicas de diferente orden, e incluso de entidades privadas sin ánimo de lucro, son los elementos diferenciadores de los consorcios administrativos respecto a esas otras figuras afines.

Por último, concluye el capítulo analizando la naturaleza jurídica del consorcio administrativo, indicando que en la actualidad no siempre tendrá naturaleza de ente local, pues este extremo dependerá de la Administración territorial que ejerza el control efectivo de sus órganos de gobierno y, por tanto, sólo tendrán naturaleza local cuando ese control lo desempeñe un ente local territorial, pero no cuando sea ejercido por la Administración estatal o por una Administración autonómica, de lo que la autora deriva que el consorcio administrativo es un ente de Derecho público y su régimen es, por ello, de Derecho público, si bien las particularidades de su régimen jurídico-público dependerán de la naturaleza de los entes públicos que ejerzan el control efectivo sobre los órganos de gobierno del consorcio.

En el capítulo IV, Eva NIETO GARRIDO realiza un estudio profundo y exhaustivo del régimen jurídico del consorcio administrativo contemporáneo, en el que por evidentes razones de espacio no podemos ahondar. Solamente resaltaremos que analiza la totalidad de aspectos que afectan a su régimen jurídico, comenzando por el importante papel que juegan los estatutos consorciales, pasando por el procedimiento de creación de consorcios, estructura orgánica, modificación y extinción del consorcio, reglas de funcionamiento, atribuciones, potestades y formas de gestión utilizables por los consorcios, régimen de personal, régimen financiero y patrimonial, responsabilidad, para concluir con el régimen de contratación al que deben sujetarse los mismos. Como se puede observar, incluye todos los temas que de alguna manera pueden incidir en el régimen jurídico de los consorcios administrativos.

Para concluir esta recensión, sólo resta añadir que nos encontramos ante una obra jurídicamente muy correcta y completa, en la que destacan, entre otros muchos aspectos, la minuciosidad y amplitud del trabajo realizado por Eva NIETO GARRIDO, el interés por diferenciar e individualizar el consorcio administrativo respecto a otras figuras afines —lo que nos permite, además, conocer esas figuras afines—, la claridad expositiva y la corroboración de las opiniones de la autora con la realidad práctica a través del estudio de numerosos estatutos consorciales que se nos enumeran al final del libro, de lo que se puede extraer que esta obra no es sólo un análisis teórico sobre la figura en estudio, sino que refleja un profundo conocimiento y seguimiento del funcionamiento real y práctico de los consorcios administrativos contemporáneos.

ANTONIO VILLANUEVA CUEVAS

PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, Alfredo:  
*Las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español en la Constitución de 1978*, Ed. Cívitas (Cuadernos Cívitas), Madrid, 1997, 160 págs.

1. El discurso pronunciado por Alfredo PÉREZ DE ARMIÑÁN el día 1 de diciembre de 1996, con motivo de su ingreso en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, ha visto la luz en letra impresa con un título más que sugerente: *Las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español en la Constitución de 1978*.

No nos puede extrañar la presencia de un tema de tanta tradición jurídica, aunque sus consecuencias prácticas vayan más allá del universo del Derecho, en relación con una institución como la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando que, desde su creación en 1744, ha estado vinculada constantemente a la Administración cultural, vinculación ésta que perdura aún en la actualidad al establecer nuestra vigente Ley de Patri-

monio Histórico Español, de 25 de junio de 1985, en su artículo tercero, que las Reales Academias son instituciones consultivas de la Administración del Estado. Tampoco nos puede extrañar la elección de este tema por parte del autor pues la proyección del régimen normativo del Patrimonio Histórico no se limita a la vida jurídica, ya que es una cuestión con numerosas implicaciones políticas, sociales y culturales. De ahí que un estudio sobre el mismo haya tenido perfecta cabida en el seno de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando.

En esta obra, Alfredo PÉREZ DE ARMIÑÁN ha analizado la génesis y significado del artículo 149.1.28 de la Constitución española, delimitador de la competencia del Estado en materia de patrimonio histórico, artístico y cultural, y ha realizado una interpretación sistemática del conjunto de mandatos relativos a la cultura que se contienen en nuestra Norma Fundamental. Sólo de esta manera, es decir, poniendo en relación unos preceptos con otros, se puede llegar a conclusiones acertadas.

2. Formalmente, la obra se estructura en tres partes claramente diferenciadas que responden, como es lógico, al enfoque constitucional adoptado. Esta división no hace perder al texto su hilo conductor, sino que los tres capítulos están perfectamente engarzados sobre el sustento de delimitar, avanzando en cada epígrafe un paso más, el contenido concreto de las competencias del Estado en materia de Patrimonio Histórico, definiéndose aquí el Estado como conjunto de las instituciones que tutelan el interés general.

Precede al cuerpo del estudio propiamente dicho una Presentación en la que el autor expone los objetivos de la obra, para acabar con una Consideración final a modo de reflexión global sobre la significación del protagonismo del Estado sobre la materia que nos ocupa en nuestro actual sistema territorial descentralizado. Se destaca en ambas la necesidad de que todos los poderes públicos, conforme al artículo 46 de la Constitución española, intervengan en la conservación de nuestro legado cultural, así como en la promoción de su enri-

quecimiento, teniendo en cuenta la existencia de un régimen de concurrencia de competencias en el que cada uno tiene asignado un papel.

La bibliografía manejada en la obra que aquí presento es fiel reflejo del interés y la preocupación que, desde hace años, ha manifestado su autor y se revela en el manejo tanto de los libros de más afamado prestigio como de los últimos títulos e incluso de títulos aún sin publicar. Esta preocupación se advierte no sólo en este hecho, sino también en su constante presencia en los foros de debate sobre el Patrimonio Histórico, en los cargos que ha ocupado en relación con diversos organismos culturales y en otros textos de los que también es autor —entre los que destaca la edición de los Trabajos Parlamentarios sobre la Ley de Patrimonio Histórico Español—.

3. El capítulo primero, titulado «La cultura española y el Patrimonio Cultural español en la Constitución de 1978», contiene las bases sobre las que se desarrollará toda la argumentación posterior de la obra. Parte el autor de la necesidad de entender, conforme al artículo segundo de nuestra Norma Suprema, la existencia de España sobre una base histórica, sociológica y cultural plural; pluralidad que se integra en un concepto unitario, el de la Nación española, con una clara significación histórica y también cultural. En definitiva, Alfredo PÉREZ DE ARMIÑÁN defiende la existencia de una cultura común y de unas culturas particulares, tal y como lo ha hecho el Profesor Jesús PRIETO DE PEDRO en su fundamental obra *Cultura, culturas y Constitución*.

Tras haber contestado en este primer capítulo a las preguntas: ¿existe o no una cultura que pueda, en rigor, merecer el nombre de española, con el correspondiente Patrimonio cultural legado por el pasado? y ¿cómo han de concebirse esa cultura y ese Patrimonio en relación a los pueblos de España?, Alfredo PÉREZ DE ARMIÑÁN entra de lleno en el tema central del libro, esto es, en el examen de las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español (capítulo segundo). Para ello, analiza en primer

término el proceso de aprobación del artículo 149.1.28 de la Constitución, haciendo especial referencia a las modificaciones que se introdujeron tanto en el Senado como en la Comisión Mixta Congreso-Senado, pasando a continuación a exponer las diferentes posturas doctrinales que, sobre la competencia del Estado en materia de Patrimonio Histórico, han adoptado los juristas desde la aprobación de nuestra Norma Fundamental. Estas, en lo que a la potestad normativa del Estado se refiere, las clasifica el autor en dos niveles:

a) Aquella que afirma la posibilidad (posibilidad convertida en realidad desde que el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 17/1991, de 31 de enero, confirmando la constitucionalidad de la Ley 16/85) de que el Estado, en base al artículo 149.1.28 —que le otorga la competencia exclusiva para *la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación*—, dicte una disposición que regule esa actividad de protección así como todas aquellas cuestiones que le sirvan de presupuesto necesario para la regulación anterior. Esta postura ha sido defendida, por un lado, por los Profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y MUÑOZ MACHADO y, por otro, por el Profesor ALFRE AVILA, si bien con presupuestos y razonamientos diferentes, pero llegando a conclusiones similares.

b) Aquella otra que niega la constitucionalidad de una ley general de Patrimonio Histórico Español, a pesar de la sentencia 17/1991, representada por el Profesor ERKOREKA GERVASIO, entre otros.

Alfredo PÉREZ DE ARMIÑÁN se adhiere a la opinión mantenida por GARCÍA DE ENTERRÍA y MUÑOZ MACHADO, que, por otra parte, es la misma adoptada por el Tribunal Constitucional en la sentencia ya mencionada al establecer en su Fundamento Jurídico Segundo que *no hay duda de que estos bienes, por su naturaleza, forman parte de la cultura de un país y por tanto del genérico concepto constitucional de la «cultura»; es posible por ello hallar en la referida integración fundamento para una competencia esta-*

*tal más amplia de la derivada del concreto título antes dicho.*

En definitiva, esta argumentación trata de poner de relieve la concurrencia de competencias en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal y como lo ha manifestado el Tribunal Constitucional y el sector mayoritario de la doctrina.

En el capítulo tercero realiza el autor un análisis sobre la competencia del Estado sobre los Museos, Archivos y Bibliotecas y sobre el régimen jurídico de aquellos que sean de titularidad estatal. En él se tratan cuestiones diversas de indudable interés: el significado de la posible transferencia de gestión de los mismos a las Comunidades Autónomas, el juego de las competencias de las Autonomías en materia de archivos, bibliotecas y museos que no sean de titularidad estatal con la del Estado en la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la expoliación y la exportación, la consideración de estas instituciones como constitucionalmente garantizadas (figura procedente del Derecho alemán), la conveniencia y necesidad de su mantenimiento como instrumentos de la misión de servicio a la cultura impuesta constitucionalmente al propio Estado, así como otras que encontrará el lector de gran interés.

4. El Patrimonio Cultural, es evidente, necesita de los poderes públicos para su supervivencia y precisa, también, de toda la cooperación y coordinación de que éstos sean capaces. Por ello ha señalado Alfredo PÉREZ DE ARMIÑÁN la inconveniencia de *un pugilato permanente sobre las competencias y las instituciones que constitucionalmente corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas*. Por ello, defiende en las páginas finales de su obra la búsqueda de la verdadera «razón de ser» y los principios que rigen las instituciones que aquí se han examinado, afirmando que *estamos llamados a mantener la concepción integradora de nuestra cultura y de nuestro Patrimonio y, a la vez, a respetar y proteger la pluralidad histórica inseparable de la formación de la propia Nación española.*

Ana YÁÑEZ VEGA

PRATS CATALÁ, Joan, y COMPANY SANÚS, Julia: *La reforma de los Legislativos en América Latina. Un enfoque institucional*, Ed. Tirant lo Blanch (coedición ESADE, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Valencia, 1997, 231 págs.

Vaya por adelantado que en estas líneas no voy a limitarme a recensionar el libro anotado, sino que aprovecho la oportunidad para realizar unas consideraciones de orden general sobre el contexto en que se ha escrito y publicado.

1. *Dos universos empeñados en desconocerse*

No sé, para empezar, dónde ha de encajarse académicamente este trabajo. No ciertamente en el área del Derecho Administrativo, ni tampoco en el de la llamada un tiempo Ciencia de la Administración, ni tampoco en la Teoría política ni, mucho menos, en el Derecho Constitucional. Quizás pudiera proporcionarnos una pista la circunstancia de que el libro aparezca dentro de una serie titulada «Gobernabilidad y desarrollo», aunque se trate de dos términos demasiado ambiguos. Para intentar aclarar todo esto resulta forzoso mirar un momento hacia atrás para ver lo que ha sucedido en España en los últimos años: una historia que tiene que empezar inevitablemente con el nacimiento de esta REVISTA en 1950, que es el año cero del Derecho Administrativo español que hoy todavía sigue vivo.

El título de la «Revista de Administración Pública» evoca deliberadamente un contenido no exclusivamente jurídico y en sus primeros tiempos pudo considerarse, en efecto, como un refugio de cuantas disciplinas se referían a la Administración Pública, cualquiera que fuese su planteamiento o metodología. La aparición posterior de otras revistas conexas provocó, no obstante, una lógica diferenciación temática entre ellas, que conviene recordar para ilustración de los lectores que carecen de memoria histórica suficiente.

La reforma administrativa propiciada

por la influencia de LÓPEZ RODÓ sobre el Gobierno —y luego desde el Gobierno— se centró inicialmente (aunque sin desconocer los otros) no sobre sus aspectos jurídicos, sino técnicos y organizacionales. Estas cuestiones hubieran tenido cabida perfecta en la «RAP»; pero como a la sazón las relaciones personales entre LÓPEZ RODÓ y el Consejo de Redacción de la REVISTA no eran precisamente cordiales y como, además, no estaba aquél dispuesto a participar en una empresa editorial que no pudiera controlar directamente, el resultado fue que las preocupaciones de los reformadores terminaron expresándose en una nueva revista, «Documentación Administrativa», que nació, pues, con un signo propio, aunque luego —el dato es muy significativo— terminara «juridificándose» también.

Unos años después, GARCÍA DE ENTERRÍA creó desde la base de una Editorial privada inequívocamente jurídica, Cívitas, otra revista de título que tampoco dejaba lugar a dudas: la «Revista Española de Derecho Administrativo».

El campo temático quedaba así en apariencia perfectamente acotado, aunque de hecho las diferencias no fueran nítidas, antes al contrario porque las tres revistas cultivaban por igual el Derecho Administrativo y en ellas escribían los mismos autores. Las diferencias perceptibles eran de matiz: la «REDA», más apegada a la jurisprudencia y con una deliberada tendencia forense con colaboraciones breves, de lectura más sencilla; la «RAP», con mayor empaque académico y artículos mucho más extensos; y «DA», en fin, experimentando vaivenes muy bruscos como consecuencia de su mayor dependencia ministerial. Y todas tres conviviendo pacíficamente con la «Revista de Estudios de la Vida Local», de objetivo temático muy claro, en la que el predominio académico se atemperaba con una notable participación de funcionarios locales y que últimamente se ha extendido a los campos autonómicos, ocupados ya por una pléyade de revistas de vocación territorial que han ido surgiendo en diversas Comunidades Autónomas y que han terminado desbordando, sin remisión, a los estudiosos.

A esta orientación de las revistas se corresponde, como es sabido y aquí fun-

damentalmente importa, una abrumadora producción bibliográfica de *Derecho Administrativo* que contrasta llamativamente con la pobreza cuantitativa y cualitativa de la *Ciencia de la Administración*, atendida ciertamente en las Universidades, pero que —apenas con dos excepciones recientes— está en manos de juristas, de profesores eminentes de Derecho Administrativo que no han querido renunciar a su condición por el azar de la denominación oficial de la cátedra que ocupan.

En definitiva, los estudios de Administración Pública se han convertido en un patrimonio del Derecho Administrativo y éste, por su parte, en una disciplina académica y forense, dado que apenas si es cultivada por quienes no son profesores de Universidad (aunque sólo sea por el hecho de que ¿quién no es ahora profesor de Universidad?) y, sobre ello, con una innegable proclividad forense (aunque sólo sea por el hecho de que casi todos simultanean la profesión docente con la de abogados).

En estas condiciones es claro que se ha dejado muy poco espacio a los estudios no jurídicos de la Administración y que han terminado refugiándose, curiosamente, en Barcelona, aunque en dos ramas claramente diferenciadas: la académica u oficialista de SUBIRATS (la revista que dirige se publica en Madrid, en el INAP) y la dominada por la poderosa estatura de Joan PRATS, que es la que da pie a estas reflexiones.

Lo que a mis efectos interesa destacar ahora es la deplorable separación y el increíble desconocimiento recíproco que padecen estos mundos. Los iusadministrativistas desprecian (*sic*) a los no juristas, a quienes consideran meros traductores del americano, profesionales de «eventos» turísticosseudocientíficos, cuando no simples charlatanes de feria. Y no les falta razón en cierta medida: exactamente la misma que tienen los otros cuando reprochan a los profesores de Derecho Administrativo su escandalosa orientación forense, su venalidad y su traición a los intereses públicos, entre otras cosas aún más graves. Ni qué decir tiene, sin embargo, que en todos los casos este desprecio recíproco se apoya en la ignorancia ya que, por

encima de sus eventuales afectos personales, no se leen los unos a los otros en gran parte por puro utilitarismo. En efecto, para el iusadministrativista este-reotipado (léase abogado) ningún interés han de tener las reflexiones, buenas o malas, sobre la consolidación democrática; de la misma forma que para quienes se ocupan del desarrollo institucional escaso atractivo ofrecen los análisis legales de las causas de inadmisibilidad en los recursos contencioso-administrativos.

Deplorable ignorancia tanto más injustificable cuanto que con ella se olvida el objetivo común y la inseparabilidad de las técnicas, por muy diversas que sean. El control del Estado y su viabilidad democrática no pueden entenderse prescindiendo del estudio de la jurisdicción contencioso-administrativa ni ésta tiene sentido si no se la conecta con una determinada manifestación del Estado. En el fondo, son más los temas que unen que los que separan, y la mejor prueba de ello es el título y el contenido del libro que luego se examinará, puesto que «los Legislativos» no son propios de disciplina alguna y de ellos se ocupan con igual celo el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo y las vertientes no jurídicas del Estado y de la Administración Pública.

No sé si un día dejarán estos dos mundos de darse la espalda y empezarán a dialogar o, mejor aún, a colaborar; pero la situación tiene trazas de continuarse —en España y fuera de ella— y habrá que aceptarlo como una inevitable manifestación del «malestar de la cultura».

El hecho es que ambos grupos culturales han organizado una convivencia pacífica separada, que funciona perfectamente; casi podría decirse que esquivan los contactos para no verse obligados a reconocer sus defectos propios. Simplemente han encontrado nichos sociales distintos y cómodos, que ni se entrecruzan ni se perjudican.

El Derecho Administrativo vive en las Universidades y en el Foro con fuertes penetraciones en la Administración —a través de los funcionarios de formación jurídica y de las prácticas administrativas jurídicas— y en la Política, en cuan-

to que ésta se manifiesta ordinariamente en normas jurídicas y buena parte de los políticos tienen también una formación jurídica. Los iusadministrativistas viven de la Administración (a través de sueldos y dictámenes) y de la sociedad (a través de pleitos y asesorías) y una y otra les miman con la calderilla de la organización de congresos turísticos, mal disfrazados de científicos, y de la financiación de obras colectivas y ciclos de conferencias espléndidamente pagadas. La grey de iusadministrativistas es inmensa pero hay pastos ubérrimos para todos, y aun para más que hubiera, sobre todo en unos tiempos en que la Constitución ha consagrado un Estado de *Derecho* (y de juristas, huelga decirlo).

Los cultivadores de la gestión pública (por llamarlos de alguna manera, dado que no aceptarían, y con razón, el título de científicos de la Administración, que es algo demasiado obsoleto) tienen, por su parte, su sector propio en el mercado. Trabajan también ciertamente para las Administraciones Públicas y sus organizaciones derivadas; pero se cuidan mucho de no interferirse con los iusadministrativistas: entran por puertas distintas, tratan con políticos (más raramente con funcionarios) diversos y, sobre todo, cobran en ventanilla aparte. La verdad es que este segmento de mercado es mucho más pequeño que el anterior, pero esta circunstancia se compensa con el número incomparablemente más reducido de quienes lo atienden. Su verdadera especialidad son las relaciones internacionales, que cultivan a través de una refinada ingeniería organizacional. Las organizaciones públicas actuales se fragmentan y subfragmentan en mil porciones, que luego vuelven a unirse para volver a subdividirse inmediatamente después y retornar a posteriores uniones. Cientos, miles de organizaciones, que se aparean, procrean y vuelven a aparearse en una endogamia constante puesto que detrás están siempre las mismas personas y los mismos intereses. Valgan de ejemplo las primeras líneas del libro: «Este trabajo nace de la conocida colaboración entre el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, quienes han contado esta

vez con el aporte técnico del *Barcelona Governance Project* que impulsan la Escuela Superior de administración y dirección de empresas y la Universidad de las Naciones Unidas con el patrocinio del Gobierno de Cataluña»; seis organizaciones que se unieron para facilitar la aparición de un libro de doscientas páginas «propiciado —sigue diciendo el prologuista— por la celebración en Cartagena de Indias de un Encuentro sobre la reforma de los poderes legislativos latinoamericanos» en el que participaron miles de asistentes de todo el mundo apoyados por innumerables aparatos burocráticos. Un ejemplo, en suma, de mecado organizacional difícilmente superable.

No es común, por lo demás, que en estos escenarios asomen obras de nota, puesto que, tratándose de encargos, en unos casos son precipitadas y con más frecuencia todavía refritos mil veces dichos con los que se pretende salir del compromiso, halagar al auditorio y defender los intereses del patrón. Pero también puede suceder que en un congreso de turismo científico se den a conocer trabajos muy depurados, como el que inmediatamente se va a comentar.

## 2. *El autor*

Juan PRATS es un valenciano que tuvo que aprender pronto a ganarse la vida: lo que retrasó un punto sus estudios universitarios. En su condición de modesto funcionario se percató enseguida de las carencias administrativas y en la Facultad —con el consejo del llorado BROSETA— se dio cuenta de que para conocer bien a la Administración Pública no había otro camino que el del Derecho Administrativo; así que dejó todo y entró de novicio en la Universidad de La Laguna, sin becas ni ayudas de ningún género. Posteriormente, en la Universidad Autónoma de Barcelona, donde hizo el doctorado, tuvo ocasión de demostrar sus condiciones docentes, convirtiéndose en el maestro de una generación de estudiantes, hoy políticos y abogados de peso. En la transición dedicó lo mejor de sus esfuerzos a la actividad política en las filas socialistas y allí co-

noció una nueva vertiente de la Administración, culminando su visión con una etapa en la dirección de la Escuela Nacional de Administración Pública. Profesor titular de Derecho Administrativo y ya retirado de la política activa, se dedicó unos años al ejercicio de la profesión de abogado. Con ello cerró el círculo de sus experiencias y con él vino el desengaño, puesto que adquirió conciencia de que el Derecho Administrativo estaba demasiado lejos de la realidad y, además, de que con él poco podía hacerse a efectos de una mejora de la actividad administrativa y, en consecuencia, del progreso social, que era vitalmente lo que le importaba. Así que, una vez más, tuvo el coraje de cambiar el rumbo, excedente de la Universidad y guardando distancia de la abogacía, para aprender y enseñar las políticas administrativas públicas, aunque ahora desde el otro lado de la barrera, en una Escuela, como la de ESADE, de clientela predominantemente privada. Pero ni qué decir tiene que pronto se le hizo pequeña esta tribuna y en la actualidad profesa la docencia en los cinco continentes, ha acertado a formar excelentes colaboradores, ha montado organizaciones de gran prestigio de cuño internacional, como, entre otros, el citado *Barcelona Governance Project*, y es invitado de gala en cuantos acontecimientos se celebran en el mundo sobre *governance*.

### 3. *El libro*

El libro que se recensiona consta de tres partes: las dos primeras de Joan PRATS, y la tercera de la pluma de Julia COMPANYY. No quiero detenerme mucho en la primera (*Por unos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social*) porque, independientemente de sus indudables méritos, refleja con exceso la ocasión en que fue leída —el citado «Encuentro sobre la reforma de los poderes legislativos latinoamericanos»— y, presionado por las circunstancias, contiene en lo sustancial un repertorio de recetas regeneracionistas que, sin llegar a la banalidad, no resultan demasiado originales. Trátase, en definitiva, de un

programa que se desarrolla en dos direcciones: el fortalecimiento institucional y el fortalecimiento organizativo de los Legisladores (Parlamentos) latinoamericanos. El primero comprende tres niveles: el de la legitimación representativa, el de la función legislativa (contribución de los Parlamentos al Estado de Derecho) y el de las funciones de autodirección política de la sociedad (legislativos y medios de comunicación). En el aspecto organizacional aboga por un fortalecimiento de la autonomía funcional y financiera, un mejoramiento de los recursos funcionales y una mayor intensidad de la formación.

Un programa sistemáticamente bien trabado y políticamente más ambicioso de lo que su simple enunciado puede sugerir, pero afeado por unos planteamientos iniciales demasiado rutinarios, en los que se canta «el imperio de la ley» o la representación parlamentaria del pueblo. Claro es, sin embargo, que no se queda aquí. La garra del autor aparece en otras ideas mucho más fértiles y, por desgracia, muy poco conocidas entre nosotros. Consiste la primera en la afirmación de que un Parlamento fuerte es condición inexcusable para la existencia de un mercado eficiente, poniendo de relieve con ello que la trascendencia de un Parlamento va mucho más allá de lo meramente político o, si se quiere, que hay una relación inseparable entre lo político y lo económico o, mejor aún todavía, que no hay nada exclusivamente político ni exclusivamente económico: una falacia decimonónica que todavía sigue circulando en España.

Las consecuencias de este planteamiento saltan a la vista y con él se facilita el análisis de realidades complejas. Por decirlo con palabras del autor, «durante los 80 y los primeros 90 la mayoría de nuestros países (latinoamericanos) han acompañado la estabilidad macroeconómica y el ajuste con la poda de las regulaciones, empresas y organismos públicos ajenos al nuevo rol que se pretende para los Estados; pero aún no terminada esta tarea, emerge la más difícil y compleja de crear las instituciones del mercado eficiente (Bancos Centrales y regulaciones bancarias, capacidades regulatorias sobre bases nuevas, revisión y

racionalización del derecho económico...»).

Todo esto está muy bien y semejantes reflexiones abren el campo a unos estudios de enorme ambición por los que necesariamente ha de pasar el futuro de Latinoamérica y en gran parte también el de España, cuyo desarrollo económico no ha encontrado todavía una teorización mínimamente suficiente. Pero es el caso que, desafortunadamente, la ocasión no ha permitido a PRATS exponer aquí con mayor detalle estas ideas, que apenas son un chispazo dentro de un discurso muy inferior; por lo que para calibrar su trascendencia hay que acudir a otros trabajos del autor, que en lo que yo sé no han sido publicados.

La parte más importante del libro es, a mi juicio, la segunda, titulada *Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado: el redescubrimiento de las instituciones*, en la que la densidad conceptual y la fuerza expositiva de PRATS brillan singularmente.

A la vuelta del pensamiento socialista quedó Joan PRATS deslumbrado por el realismo de CROIZIER, del que tradujo al español una de sus obras más conocidas, y luego en los círculos económicos y empresariales que frecuente se encontró y asimiló a HAYEK. Por otro lado, a la vuelta del tosco *management* —que le consoló en sus primeros momentos de distanciamiento del Derecho Administrativo— se hizo devoto del institucionalismo de NORTH, que ha hecho suyo y está desarrollando con extraordinaria finura en sus últimos trabajos y, desde luego, en este que comentamos. A muchos les parecerá sorprendente esta tríada de maestros —CROIZIER, HAYEK y NORTH—; pero nadie podrá negar que la ideología resultante ha de ser forzosamente rica cuando es elaborada por un pensador de la categoría de PRATS y que contrasta con el aburrido mimetismo norteamericano de los analistas españoles de la sociología administrativa.

Volviendo al libro, una vez aclarada la diferencia entre «institución» y «organización», se aplica inteligentemente este instrumento al sistema público de la América Latina (siguiendo, por lo demás, la misma metodología que ya conocíamos en España por su excelente

artículo sobre *Los fundamentos institucionales del sistema de mérito*, en el núm. 241-242 de «DA», por él coordinado) y, a la postre, con su ayuda se puede entender mucho mejor la realidad de esta región e incluso conjeturarse las líneas de una futura reforma positiva. Por no percatarse de que lo importante es lo institucional y no lo organizacional fracasó en su día el *management* y todos los esfuerzos de desarrollo institucional sobre los que inercialmente se viene insistiendo hasta el día de hoy, y todo porque «la organización no puede cambiar más allá de sus límites institucionales». Por lo tanto, la debilidad institucional de la América Latina no ha consentido hasta ahora un desarrollo sostenible y justo, por muy frecuentes que hayan sido los parcheos organizativos, que se detienen inevitablemente en la superficialidad de los problemas. En su consecuencia, parece inexcusable combinar la reforma organizativa con la institucional o, más precisamente todavía, establecer una auténtica estrategia de desarrollo institucional, a cuyo efecto analiza pormenorizadamente las fuentes y los agentes de un cambio de este tipo.

El comentario final de estas reflexiones es la constatación de que el cambio institucional ha de ser necesariamente «incremental», es decir, lento y paulatino, descartando de antemano tanto las ingenuas sacudidas revolucionarias como las falsas ilusiones que ofrecen «los nuevos vendedores de rápidas y grandes transformaciones mediante la trasposición de las reglas formales vigentes en las economías exitosas». Los pretenciosos ambientes tecnoburocráticos y seudocientíficos en los que con tanta soltura se mueve ahora Joan PRATS no han conseguido sobornar la integridad vital aprendida en su campo valenciano y el radical, pero no cerril, escepticismo que se le inculcó en sus años de noviciado y, en consecuencia, por encima de los libros y de los éxitos sociales e intelectuales, sigue creyendo que «el pecado es casi siempre la soberbia».

Oigámosle: «Durante los años 80 pudimos ver no pocos neoliberales, radicales, carentes de visión histórica, que elevaron el mercado a *deus ex machina*, esperando que del restablecimiento del equilibrio

macroeconómico, la reducción del tamaño del Estado vía privatizaciones fáciles y el desmantelamiento de las instituciones proteccionistas, emergería, sin más, como en una especie de proceso natural, una economía de mercado y hasta una democracia renovada. Ni siquiera en esto hemos escapado los latinos a la tentación del realismo mágico, aunque nos llegue esta vez no en la invocación del maná típica de nuestras canciones, sino en tono angloamericano y pretendidamente técnico» (pág. 145).

Creo, en conclusión, que Joan PRATS y su obra deben constituir un punto de referencia inevitable para los pocos aficionados a la Administración Pública que en España quedan. Porque a unos, a los rústicos de boina y alpargatas, les puede enseñar que ya no valen las recetas de BRAVO MURILLO y ni siquiera de LÓPEZ RODÓ, puesto que camarón que se duerme, la corriente arrastra. Mientras que a otros, a los que se dejan deslumbrar por la última traducción de pacotilla o por las dulzuras de cualquier beca en el extranjero, les puede enseñar que no es oro todo lo que reluce, que jamás hay que levantar el fieltro del juicio propio y que, en suma, lo que vale no es lo que se lee u oye sino lo que se piensa.

En otro orden de consideraciones, hay que subrayar también la explicación historicista que se da a la realidad política y económica actual de la región y a la que ya había aludido también en el capítulo anterior: los países latinoamericanos de hoy son los vástagos de un fragmento de la cultura europea —la española y la portuguesa—, con la consecuencia de que «su economía ha sido y permanece esencialmente mercantilista y sometida al intervencionismo estatal, su estructura social ha sido dualista más que multclasista y pluralista, sus instituciones políticas han sido jerárquicas y autoritarias más que democráticas, su cultura y religión ha sido ortodoxa, absolutista e impregnada de preceptos canónicos tomistas... América Latina quedó condenada a situarse muy por detrás de los Estados Unidos» (pág. 35).

Una herencia, en efecto, demasiado pesada. Pero a mí las explicaciones historicistas nunca me convencen del todo puesto que el pasado no es determinan-

te del presente, sino que sólo implica una «predisposición» de la que no es imposible liberarse, como es el caso de Suecia o Alemania o Japón, y nada digamos de Singapur o de Corea del Sur o, sin salir de América, lo ensayos, aunque no llegaran a consolidarse, de Argentina y de Chile.

Para terminar: por encima, entonces, de este libro e incluso de las demás publicaciones del autor, quiero volver al punto de partida, o sea, lo deplorable del desconocimiento de un fragmento bibliográfico y de una actitud intelectual ante la Administración Pública que, con todos sus defectos, podría hacer salir a los iusadministrativistas del cómodo surco en que navegan desde hace cincuenta años, repitiendo la misma melodía con variantes de poca sustancia. Yo me atrevo a sugerirles que cambien por un momento de libro y, si nada aprenden o no se dejan convencer, al menos habrán aireado el ambiente de su cámara que, sin haber sido renovado dogmáticamente desde hace tres generaciones, provoca una modorra letal, tanto más peligrosa cuanto que quienes la padecen no son conscientes siquiera de lo que sucede.

#### 4. *Julia Company Sanús*

Julia COMPANY no ha tenido suerte en este libro, empezando por la tipografía, que la silencia en la cubierta y en la portada interior que la adscribe a un fantástico «Barcelona Governance Project» (con b de Badajoz en Governance). El presentador del libro le dedica, por su parte, apenas nueve líneas, en contraste con las muchas páginas que dedica a PRATS: injusticia en la que ahora, y para colmo, voy a incurrir yo también, por razones similares, y que desde luego no se merece. Su trabajo (*Técnica legislativa*) es pulcro y, con excelente dominio de la bibliografía más importante española y extranjera, ilustra perfectamente cómo deben redactarse las leyes. Un capítulo didáctico, en suma, que sirve de complemento práctico a los enfoques institucionales de alto vuelo de su maestro.

Alejandro NIETO

SORIANO GARCÍA, José Eugenio: *Derecho Público de la Competencia* (Prólogo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA), Marcial Pons, IDELCO, Madrid, 1998, 670 págs.

No cabe duda que en el momento actual el Derecho de la competencia goza de la máxima trascendencia y relevancia jurídica, económica y política. La incorporación de España a las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea) supuso que nuestro país iniciara un camino regido por la liberalización y la introducción de competencia en los sectores que hasta el momento habían permanecido al margen de la misma. Se iniciaba entonces un proceso destinado a eliminar las barreras que impedían que las fuerzas del mercado —*bajo el atento control estatal allí donde fuera necesario*— fueran las determinantes de la adopción de las decisiones empresariales, al tiempo que se terminaría con privilegios monopolísticos carentes de una justificación razonable, ya sea en términos económicos, jurídicos o sociales.

Estas exigencias comunitarias comenzaron a hacerse efectivas a lo largo de los últimos años con la liberalización del mercado de las telecomunicaciones, del sector eléctrico, etc.; seguirán desplegándose en los transportes, los hidrocarburos, correos, agua, etc., y queda aún por resolver qué sucederá con sectores como el farmacéutico, los Colegios Profesionales, los notarios, los registradores, etc. En estas circunstancias, el Derecho de la competencia se presenta como la pieza clave de todo un proceso liberalizador que se ha puesto en marcha y *domina la política económica española*.

Sin embargo, no encontrábamos, hasta la publicación del libro de José Eugenio SORIANO, una obra nacional que abarcara y sistematizara los distintos aspectos de este Derecho que, si bien en los Estados Unidos de Norteamérica tiene una larga tradición, en Europa, y más concretamente en España, es un Derecho nuevo, que se ha ido creando a lo largo de las dos últimas décadas sobre la base de la experiencia norteamericana. Por ello, no ha podido ser más idóneo el momento de la aparición de este libro.

Sin embargo, la obra de SORIANO tiene

un valor añadido dado por el análisis tan extenso e intenso que el autor realiza de la doctrina que diversos órganos tanto jurisdiccionales (Audiencia Nacional, Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) como administrativos (Tribunal de Defensa de la Competencia, Servicio de Defensa de la Competencia y Comisión de la Comunidad Europea) han elaborado sobre esta materia a través de sus resoluciones.

En la primera parte del libro, SORIANO comienza justificando la necesidad de que exista un mecanismo de salvaguardia de los mercados, y pese a que nuestro ordenamiento jurídico ha optado por imponer uno de carácter administrativo, sostiene que nada obsta a que pudiera haber sido judicial, si bien en este supuesto la actuación sería *ex post facto*, y en ningún caso preventiva.

Un elemento clave de la obra es el modelo económico constitucional, que parte de un reconocimiento general de la libertad de empresa, de manera que la imposición de limitaciones y excepciones a la misma exigen un título legal. A diferencia de estas limitaciones que puede imponer el legislador, la defensa de la competencia constituye un límite *permanente* a la libertad de empresa; permanente y generalizado a todos los sectores de la economía. De esta forma se relacionan los conceptos de defensa de la competencia, libertad de empresa y propiedad, puesto que la primera limita a las otras dos en aras de conseguir que en el mercado opere una competencia no falseada.

Este razonamiento ha llevado a SORIANO a hablar de la existencia de un «orden público económico», distinto y superior a las relaciones individuales de concretos operadores económicos, ya que su objeto es la protección del mercado globalmente considerado; así, cuando éste se ve lesionado, es el propio interés público el que resulta afectado, lo cual, a su vez, justifica la intervención del Estado. Los poderes públicos intervienen en el mercado precisamente para protegerlo frente a actuaciones contrarias a la libre actuación en el mismo.

Para el autor, el Derecho de la competencia es Derecho administrativo dado

que utiliza los instrumentos, técnicas, principios y potestades propios de esta rama del ordenamiento jurídico.

En la segunda parte del libro se concretan las limitaciones del Derecho de la competencia en aquellas horizontales, que se imponen a los competidores para preservar el mercado, y aquellas otras verticales, cuyos destinatarios son operadores económicos que actúan en diferentes fases del ciclo productivo.

Asimismo, se destaca la íntima e indisoluble relación del Derecho de la competencia con la política de defensa del consumo y de los consumidores y usuarios, desde el momento en que ambos tienen por objeto proteger al consumidor, si bien en facetas distintas: uno como resultado de la lucha competencial por servirlo, otra como consumidor de un determinado producto.

El tercer apartado del libro está dedicado a la situación del Derecho de la competencia en España, en el cual SORIANO realiza un sistemático e interesante repaso de los distintos períodos históricos y de la posición que ocuparon la libertad de empresa y la intervención del Estado en la economía en cada uno de ellos hasta llegar a la época actual, en la que el Derecho de la competencia asume el papel de protector del mercado.

La parte cuarta de la obra se ha reservado al estudio de la defensa de la competencia y de la libertad de empresa a la luz del texto constitucional. A lo largo de este capítulo, SORIANO defiende y demuestra, con exquisita minuciosidad y precisión, que la libertad de empresa es un derecho fundamental y la defensa de la competencia «un límite fundamental a un derecho fundamental». La libertad de empresa no se manifiesta sólo en su vertiente institucional —como elemento esencial del ordenamiento jurídico—, sino también en la subjetiva —configurándose como un verdadero derecho subjetivo—.

La proyección última de la libertad de empresa como derecho fundamental sería, por tanto, el mercado como institución. Todo mercado civilizado se encuentra institucionalizado, institucionalización que será más sofisticada cuanto más grande y más consolidado sea el mercado. Sin embargo, hay que tener en

cuenta que las instituciones que intervengan en el mercado deben hacerlo en todo caso «pro competencia», es decir, para asegurar que los mercados funcionen y que en ellos opere la libre competencia.

La defensa de la competencia se presenta, en el contexto de este planteamiento, como un elemento esencial de la libertad de empresa, puesto que no hay libertad en monopolio y es el Derecho de la competencia el encargado de evitar tales situaciones económicas.

Como todo derecho fundamental, la libertad de empresa tiene límites, algunos de los cuales se encuentran en la propia Constitución: la planificación, las exigencias de la economía general, la intervención de empresas por exigencias del interés general, la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales; a los cuales dedica especial atención SORIANO en cuanto límites concretos de un derecho fundamental. En el estudio del alcance y contenido de los mismos, realiza un exhaustivo análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, así como de las principales posiciones doctrinales, lo cual ofrece al lector una visión global de los elementos que configuran el marco jurídico de la libertad de empresa como derecho fundamental y las limitaciones que la propia Constitución impone al mismo, facilitando enormemente la labor de aquellos que se encuentren interesados en aproximarse al tema en cuestión.

El capítulo 5 lo dedica el autor a dejar constancia de la importante influencia que el Derecho comunitario ejerce en el desarrollo del Derecho de la competencia en España. Una de las políticas comunitarias fundamentales es la política de la competencia, que se orienta a una cada vez mayor disminución de la intervención estatal en la economía en favor de una competencia más libre entre los agentes económicos. La inaplicabilidad de las normas comunitarias sobre la competencia sólo está justificada en los casos de servicios de interés económico general.

SORIANO destaca cómo el Tribunal de Justicia quiebra —en el asunto *Keck* y *Mithouard*— una doctrina con la cual se

intentaba impedir la compartimentación y fragmentación de los mercados en aras de conseguir el Mercado Único a través de las técnicas de la defensa de la competencia.

En dicho pronunciamiento se revisa el alcance de la libre circulación de mercancías y el consiguiente reparto de competencias entre el Derecho comunitario y los Derechos nacionales sobre reglamentaciones comerciales, de forma que se admiten como conformes al Tratado normas nacionales contrarias a la libre competencia por considerar que no vulneran el artículo 30 TCE.

En una clara manifestación de sus conocimientos del Derecho de la competencia y del modo en que éste funciona, SORIANO se cuestiona el que la UE pueda resistir la multiplicación de normas de fragmentación de los mercados nacionales y vaticina que, para conseguir el objetivo del Mercado Común, habrá que volver a la jurisprudencia anterior a *Keck y Mithouard*.

Ya el propio título del capítulo 6 plantea la cuestión que motivó en el autor la elaboración del mismo: ¿Es la defensa de la competencia comercio interior?

El tema se inserta dentro de la tesis de quienes niegan que la libertad de empresa sea un derecho fundamental, de forma que han de buscar títulos en los que se concrete el mecanismo de la competencia. La defensa de la competencia no sería un título del Estado por reparto competencial, y la legitimación de la ejecución de la política estatal por las Comunidades Autónomas se encontraría en el comercio interior.

SORIANO *rechaza de plano* la posibilidad de que la defensa de la competencia sea una manifestación del comercio interior; en primer lugar, porque la defensa de la competencia —en cuanto componente estructural de la libertad de empresa— no sólo actúa en el plano del comercio, sino también en la libertad de industria entendida en un sentido amplio comprensivo de cualquier sector. Pero, en segundo lugar, no es sólo la distribución la afectada por la libre competencia, sino todas las fases del ciclo económico, puesto que todas ellas pueden afectarla.

La defensa de la competencia, en

cuanto límite a la libertad de empresa, se encuentra atribuida al Estado como título general de actuación en línea de preservación de los mercados y del propio mercado general.

Ahora bien, la defensa de la competencia aparece en los Estatutos de Autonomía como un límite a las potestades autonómicas sobre comercio interior porque también lo es y porque las Comunidades Autónomas no disponen de competencias sobre otros títulos como el comercio exterior.

La atribución de competencias en esta materia al Estado tiene por objeto, de un lado, la preservación de la institución, impidiendo la creación y el establecimiento de barreras que fragmenten territorialmente el mercado, y, de otro, reconocer un derecho fundamental igual a todos los ciudadanos.

En el capítulo 7, SORIANO relata, a base de informes y resoluciones del TDC, la dificultad de implantar y aplicar el Derecho de la competencia en España dada la escasa economía de mercado, el pequeño tamaño de las empresas, la intensa intervención pública en sustitución de los mercados, la visión autárquica de la producción y el consumo, el aislamiento internacional, la «captura» del Estado y su Administración por los grupos de poder corporativistas.

En el capítulo 8 estudia minuciosamente los orígenes, la formación y la evolución de la defensa de la competencia en España, y llega a la conclusión de que a lo largo de los años siempre ha habido un hilo conductor en la regulación de la competencia, que ha sido la organización, centrándose la discusión sobre el modelo de Administración encargada de cuidar el mercado: una dependiente del Poder Ejecutivo o una independiente.

A juicio de SORIANO, la Ley 110/1963, de 20 de julio, sobre Prácticas restrictivas de la Competencia, fracasó porque «crear instrumentos *pro libertate* sin creer en la libertad es un contrasentido absoluto, una *contraditio in terminis*», puesto que difícilmente la libertad de empresa podía operar en un régimen corporativo, gremialista, intervencionista y organizativo.

El capítulo 9 también está dedicado a

la evolución del Derecho de la competencia en España, pero analiza la época constitucional y el cambio que se produjo con la aprobación de la Constitución de 1978. SORIANO basa su estudio de este período en el concepto de «democracia en el mercado», dado que, para él, «ésta es la primera y fundamental valoración para poder aproximarse al tema de la defensa de la competencia».

Vuelve aquí el autor a distinguir entre el mercado como institución —que no existe en un Estado censitario— y el mercado como lugar de encuentro de las libertades individuales —que sin instituciones que las regulen no tendrían en cuenta a las demás libertades—.

Precisamente, es en la democracia en el mercado donde surge el derecho de la competencia para limitar las libertades de unos en pro de la defensa de las libertades globalmente consideradas.

En España sólo tras la promulgación de la Constitución de 1978 puede hablarse de un Estado democrático que garantice una democracia económica apta para acoger una política de defensa de la competencia.

Es precisamente en el contexto constitucional y del reconocimiento de la libertad de empresa donde el autor analiza la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia.

SORIANO dedica los capítulos 10, 11, 12, 13 y 14 al estudio de la naturaleza, composición, funciones, regulación, etc., de los órganos administrativos nacionales encargados de defender la competencia: el Tribunal y el Servicio de Defensa de la Competencia.

Puede encontrarse en esta parte del libro una excelente calificación y descripción de ambos órganos que parte del conocimiento directo y real que le ha proporcionado al autor el haber trabajado en el Tribunal, y que se consolida con un minucioso estudio de las resoluciones emanadas de dichos órganos y con un profundo análisis de su ley reguladora.

Los capítulos 15, 16, 17 y 18 recogen con sumo detalle los procedimientos a seguir ante los órganos de defensa de la competencia: el procedimiento sancionador ante el Tribunal y ante el Servicio y el procedimiento de autorización.

En el capítulo 19 se analiza la regulación sobre el control de las concentraciones en la medida en que suponen «un aumento del grado de concentración en el mercado relevante de referencia en términos tales que suponga un refuerzo de una posición de dominio que amenaza claramente un mercado como consecuencia de la eliminación de un competidor y el establecimiento de barreras o condiciones que impidan construir serias alternativas a la situación creada», puesto que si no se dan tales requerimientos, las concentraciones de empresas no afectan a la libre competencia en el mercado y el Derecho de la competencia no se preocupa de ellas; al contrario, se considera que son buenas para la competencia en la medida en que crean unidades económicas de una dimensión sólida y potente.

En el capítulo 20, SORIANO deja breve constancia de los efectos distorsionantes que las ayudas públicas tienen sobre los mecanismos del mercado y la necesidad de controlarla con el máximo rigor. Asimismo, se lamenta el que la Ley de Defensa de la Competencia no haya introducido un verdadero sistema de control de ayudas públicas nacionales, puesto que la previsión de un supuesto control a través de un informe del Ministro de Economía y Hacienda no podría, en ningún caso, cumplir el objetivo fiscalizador deseado puesto que se trata de un claro caso de «alguacil alguacilado».

En el capítulo 21 se analiza al Tribunal de Defensa de la Competencia, no ya como órgano administrativo de defensa de la competencia a través del control de actuaciones concretas, sino como centro de reflexión y moción en materia de competencia, concretado en la potestad de realizar informes y críticas a la legislación vigente proponiendo modificaciones y de emitir dictámenes sobre cualquier asunto que, actual o potencialmente, afecte a la competencia en España.

Por último, en el capítulo 22, SORIANO presenta la posibilidad de revisión jurisdiccional de las resoluciones del TDC y destaca la conveniencia y el efecto positivo que sobre la actuación del propio TDC ejerce la posibilidad de dicho control posterior en sede judicial.

Esta última obra de José Eugenio Soriano, además de ofrecer un análisis profundo de los aspectos más relevantes del Derecho de la competencia, tiene la importancia de recoger la jurisprudencia más destacada de los órganos judiciales y administrativos nacionales y comunitarios que se ha dictado en la materia. Aspecto éste que es destacado por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en el Prólogo del libro al señalar que tales aspectos «hacen de este libro un instru-

mento único e insustituible en nuestro Derecho».

Los estudiosos de la competencia y del funcionamiento del mercado, así como los agentes económicos y políticos, podemos sentirnos satisfechos de que por fin haya en nuestra doctrina una obra de calidad que trate con la seriedad y profundidad que se merece el Derecho Público de la Competencia.

Gabriela I. ALVAREZ-PALACIOS ARRIGHI



# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

## Sumario del número 99 (enero-marzo 1998)

### ESTUDIOS

Alberto PÉREZ CALVO: *Las transformaciones estructurales del Estado-Nación en la Europa comunitaria.*

Yolanda CASADO GARCÍA: *¿Brecha en el molde americano? Candidatos de terceros partidos en las elecciones presidenciales norteamericanas de 1996.*

Francisco J. PALACIOS: *Neoliberalismo, hegemonía y nuevo orden. Estrategia y resultante social en Latinoamérica.*

Carlos FERNÁNDEZ DELGADO: *El secreto de Estado en el ordenamiento jurídico constitucional italiano.*

Jorge VILCHES GARCÍA: *Castelar y la República posible. El republicanismo del sexenio revolucionario, 1868-1874.*

### NOTAS

Dieter NOHLEN: *Presidencialismo versus Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos.*

Javier PARDO FALCÓN: *Algunas consideraciones sobre el control de las actas electorales en el Derecho comparado y en la historia constitucional española.*

José Javier J. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ: *El fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: nuevas perspectivas para una PESC global, coherente y autónoma.*

Góran ROLLNERT LIERN: *Ideología y libertad ideológica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1980-1990).*

Rafael NARANJO DE LA CRUZ: *La reiteración de los decretos-leyes: práctica italiana y análisis desde el ordenamiento constitucional español.*

Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO: *La regla de supletoriedad a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo: continuidad y renovación del Derecho estatal.*

María Angeles MARTÍN VIDA: *La cuestionable vigencia del principio de masculinidad en la sucesión de títulos nobiliarios (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 126/1997, de 3 de julio).*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

Marc UYTENDAELE: *Las paradojas de la protección de las minorías en el proceso de federalización de Bélgica.*

María Jesús FUNES: *Evolución reciente y configuración actual del mapa electoral vasco.*

### RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES  
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

# REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Secretario: JUAN LUÍS REQUEJO PAGES

## Sumario del año 18, núm. 52 (enero-abril 1998)

### ESTUDIOS

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los fundamentos constitucionales del Estado.*  
Alessandro PACE: *El derecho a la propia imagen en la sociedad «mass media».*  
Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Los Derechos forales como Derechos históricos.*  
Joaquín GARCÍA MORILLO: *Responsabilidad política y responsabilidad penal.*  
Ana GARCÍA CONTRERAS: *Decreto-Ley y financiación de las Comunidades Autónomas*  
(Comentario crítico al RDL 7/1997, de 14 de abril).

### JURISPRUDENCIA

*Actividad del Tribunal Constitucional: Relación de sentencias dictadas durante el tercer cuatrimestre de 1997* (Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid).

*La doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 1997.*

#### *Estudios Críticos:*

Bartolomé CLAVERO SALVADOR: *Sexo de Derecho, acoso de justicia* (Comentario de *Jurisprudencia*).

Jesús GARCÍA TORRES: «*Sint ut ferunt*». *La sucesión nobiliaria en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de julio de 1997.*

José María PABÓN DE ACUÑA: *Comentarios al trabajo «Sint ut ferunt» de Jesús García Torres sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de julio de 1997.*

### CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

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

# REVISTA DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

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

*Directora Ejecutiva:* Araceli MANGAS MARTÍN

*Secretaria:* Nila TORRES UGENA

## Sumario del vol. 1, núm. 2 (julio-diciembre 1997)

### ESTUDIOS

Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS y A. VALLE GÁLVEZ: *El derecho comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales.*

Peter DYRBERG: *El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias.*  
Pedro de MIGUEL ASENSIO: *Integración europea y Derecho Internacional privado.*

M.<sup>a</sup> Isabel GARCÍA CATALÁN: *Las medidas de salvaguardia y las restricciones voluntarias a la exportación en el marco del GATT/OMC y de la Unión.*

Joaquín ROY: *La Ley Helms-Burton: desarrollo y consecuencias.*

Luis Miguel HINOJOSA: *Reflexiones en torno al concepto de discriminación: los obstáculos fiscales a la libre circulación de personas en la CE.*

### NOTAS

Javier ROLDÁN BARBERO y Luis Miguel HINOJOSA: *La aplicación judicial del Derecho Comunitario en España (1996).*

Carmen LÓPEZ JURADO: *La controversia entre la Unión Europea y Estados Unidos relativa a la Ley Helms-Burton.*

Lidia MORENO BLESA: *La liberación del sector eléctrico en la Comunidad Europea: el caso Rendo y su proyección en España (Comentario a las sentencias del TPI y del TJCE de 18 de noviembre de 1992, de 19 de octubre de 1995 y de 12 de diciembre de 1996, asunto Rendo y otros c. Comisión de las Comunidades Europeas).*

M.<sup>o</sup> Amparo ALCOCEBA GALLEGO: *Entre la irreversibilidad jurídica y la reversibilidad política: la negativa sueca a entrar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.*

### JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

### BIBLIOGRAFIA

#### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	3.900 ptas.
Extranjero .....	5.900 ptas.
Número suelto: España .....	2.000 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	3.900 ptas.

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

# derecho privado y constitución

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

## Sumario del número 11 (1997)

### NUMERO MONOGRAFICO SOBRE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

*Programación de los próximos números.  
Presentación.*

#### ESTUDIOS

Mariano BAENA DEL ALCÁZAR: *La nueva regulación de los Colegios Profesionales. La reestructuración por la vía de la defensa de la competencia.*

José María BAÑO LEÓN: *Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Colegios Profesionales.*

José Ramón GARCÍA VICENTE, José Antonio MARTÍN PÉREZ y María José VAQUERO PINTO: *La determinación de los honorarios profesionales (en particular, el arbitrio de parte).*

Juan Francisco MESTRE DELGADO: *Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios profesionales en la Unión Europea.*

Jesús OLAVARRÍA IGLESIA: *El artículo 36 de la Constitución: su elaboración en las Cortes Constituyentes.*

Javier VICIANO PASTOR y Jesús OLAVARRÍA IGLESIA: *Profesiones liberales y Derecho de la competencia: crónica de (la) situación.*

#### COMENTARIOS Y NOTAS

#### CRONICA

#### MATERIALES

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	5.500 ptas.
Extranjero .....	7.900 »
Número suelto: España .....	2.200 »
Número suelto: Extranjero .....	2.600 »

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES  
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

# REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Pablo MARTÍN ACENA

Secretario: James SIMPSON

## Sumario del año XV, núm. 3 (Otoño 1997)

### ARTICULOS

Carlos MARICHAL: *Beneficios y costes fiscales del colonialismo: las remesas americanas a España, 1760-1814.*

Francisco MUÑOZ PRADAS: *Índice de precios y dinámica demográfica en Cataluña, 1600-1850.*

José M.<sup>o</sup> SERRANO SANZ y M.<sup>o</sup> Jesús ASENSIO CASTILLO: *El ingenierismo cambiario. La peseta en los años del cambio múltiple, 1948-1959.*

Stephen BROADBERRY: *Vive la différence. Disaggregation of the productivity convergence process.*

### NOTAS

Teresa TORTELLA: *Una guía de fuentes sobre las inversiones extranjeras en España entre 1780 y 1914.*

Enric MORELLA: *Un índice ponderado de precios industriales, 1874-1913.*

### RECENSIONES

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	5.800 ptas.
Extranjero .....	48 \$
Número suelto: España .....	2.350 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	19 \$

Suscripciones y números sueltos:

ALIANZA EDITORIAL

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

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

## CONSEJO DE REDACCION

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

*Presidente de Honor:* Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

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

*Director:* Emilio RECODER DE CASSO

*Subdirector:* Manuel ALBA NAVARRO

## Sumario del núm. 39 (tercer cuatrimestre 1996)

### I. ESTUDIOS

Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *El juez-funcionario y sus presupuestos: el nacimiento del juez ordinario reclutado por oposición (el art. 94 de la Constitución de 1869 y el sistema de la LOPJ de 1870).*

Amable CORCUERA TORRES: *El régimen jurídico de los anticipos de tesorería y el poder presupuestario de las Cortes Generales.*

Javier SÁNCHEZ SÁNCHEZ: *¿Derechos fundamentales o derechos fundamentados?*

Elviro ARANDA ALVAREZ: *Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo.*

### II. NOTAS Y DICTAMENES

Enrique BELDA PÉREZ-PEDRERO: *Aproximación a la Constitución colombiana de 1991.*

Manuel SÁNCHEZ DE DIOS: *La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados.*

Magdalena GONZÁLEZ JIMÉNEZ: *La admisión a trámite en las cuestiones de inconstitucionalidad.*

### III. CRONICA PARLAMENTARIA

### IV. DOCUMENTACION

LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

SECRETARIA GENERAL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

(Servicio de Publicaciones)

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

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

## CONSEJO DE REDACCION

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

*Presidente de Honor:* Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

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

*Director:* Emilio RECODER DE CASSO

*Subdirector:* Manuel ALBA NAVARRO

## Sumario del núm. 40 (primer cuatrimestre 1997)

### I. ESTUDIOS

Vicente A. SANJURJO RIVO: *Federalismo y procedimiento legislativo en Alemania: El peculiar caso del Bundesrat.*

Fernando FLORES: *El funcionamiento de los partidos políticos en los Estados Unidos: a propósito de las elecciones presidenciales y legislativas de 1996.*

José A. CABEZAS FERNÁNDEZ DEL CAMPO: *José Cafranga: Ministro impulsor de la importante transición sucesoria de 1832 y Senador.*

### II. NOTAS Y DICTAMENES

Antonio-Luis MARTÍNEZ-PUJALTE: *El artículo 9.2 CE y su significación en el sistema constitucional de derechos fundamentales.*

Pilar NICOLÁS JIMÉNEZ: *El Convenio de Oviedo de Derechos Humanos y Biomedicina: la génesis parlamentaria de un ambicioso proyecto del Consejo de Europa.*

Alberto ARCE JANÁRIZ: *Tránsfugas y Portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la portavocía del Grupo parlamentario Mixto preparada por el Grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias).*

Jorge LOZANO MIRALLES: *Organos de control externo y parlamento.*

### III. CRONICAS

### IV. DOCUMENTACION

### V. LIBROS

### VI. REVISTA DE REVISTAS

SECRETARIA GENERAL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

(Servicio de Publicaciones)

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

# DEFENSOR DEL PUEBLO

## PUBLICACIONES

### Informe anual

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

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

### Recomendaciones y sugerencias

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

1994 (2.500 ptas.).

### Informes, Estudios y Documentos

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

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

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

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

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

### Recursos ante el Tribunal Constitucional

1983-1987 (2.600 ptas.).

1988-1992 (1.400 ptas.).

### Fuera de colección

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

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

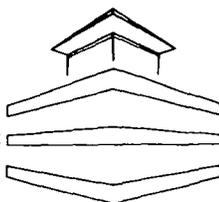
Distribuye:

LA LIBRERÍA DEL BOE

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

DOR, S. L.

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



# DOCUMENTACION JURIDICA

Legislación Comparada  
sobre la Sociedad de  
Responsabilidad Limitada  
y de Accionista Unico  
y sobre las Agrupaciones  
de Interés Económico

Josu J. Sagasti Aurrekoetxea

85



---

MINISTERIO DE JUSTICIA  
Secretaría General Técnica

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

# ANUARIO DE DERECHO CIVIL

## Sumario del tomo XLIX, fasc. II (abril-junio 1996)

### ESTUDIOS MONOGRAFICOS

José Javier LÓPEZ JACOISTE: *El juego, contexto jurídico.*

Pedro DE PABLO CONTRERAS: *La función normativa del título preliminar del Código civil.*

Rafael VERDERA SERVER: *Liquidación de relaciones contractuales derivadas de crédito al consumo: notas sobre el artículo 9 LCC.*

### ESTUDIOS DE DERECHO EXTRANJERO

Luis MOISSET DE ESPANÉS: *La mora en el Código Civil de Perú de 1984.*

### INFORMACION LEGISLATIVA

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

### BIBLIOGRAFIA

### JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

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

# ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

## Sumario del tomo XLVIII, fasc. III (septiembre-diciembre 1995)

### SECCION DOCTRINAL

- Rodrigo Fabio SUÁREZ MONTES: *Estafa mediante cheque en el Código Penal de 1995.*  
José Manuel VALLE MUÑIZ: *La criminalización del fraude a la Seguridad Social. Estudio de las conductas punibles previstas en el artículo 307 del nuevo Código Penal.*  
Angel José SANZ MORÁN: *Presupuestos para la reforma de los delitos contra la vida.*  
Enrique BACIGALUPO: *La «rigurosa aplicación de la Ley».*  
Elena LARRAURI: *Función unitaria y función teleológica de la antijuridicidad.*  
Rafael ALCÁZER GUIRAO: *La suspensión de la ejecución de la pena para drogodependientes en el nuevo Código Penal.*

### CRONICAS EXTRANJERAS

- Heiko H. LESCH: *Intervención delictiva e imputación objetiva.*

### SECCION LEGISLATIVA

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

### SECCION DE JURISPRUDENCIA

- Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, por Santiago MIR PUIG:  
«Homicidio intentado y lesiones consumadas en el mismo sujeto pasivo:  
¿Concurso de leyes o concurso de delitos», por Sergi CARDENAL MONTRAVETA.

### BIBLIOGRAFIA

### NOTICIARIO

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL (\*)

España .....	4.818 ptas.
Fascículo suelto .....	1.904 ptas.
Extranjero .....	5.192 ptas.
Fascículo suelto .....	2.308 ptas.

(\*) Sin IVA

Pedidos:

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

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

## Sumario del núm. 271-272 (julio-diciembre 1996)

### I. SECCION DOCTRINAL

Jaime RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ: *Administración única y pacto local.*

Ignacio SEVILLA MERINO: *Aprobación de planes generales de ordenación urbana en el Derecho autonómico valenciano.*

María ZAMBONINO PULITO: *La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas.*

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ: *Políticas de salud: Especial referencia a Castilla y León.*

M.<sup>a</sup> Lourdes PALACIOS MOSTACERO: *Los fondos autonómicos de participación municipal: Planteamientos constitucionales y realidad normativa.*

Luis F. PRIETO GONZÁLEZ y FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *El doble papel de la Administración pública en la empresa mixta local.*

Fernando FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO: *Diversas consideraciones sobre las competencias locales.*

### II. SECCION CRONICAS

### III. SECCION JURISPRUDENCIA

### IV. RESEÑAS DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

### V. RECENSIONES

### VI. SUMARIOS DE OTRAS REVISTAS

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

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

# REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

## Sumario del número 11 (diciembre 1997)

### ESTUDIOS

- A. EMBID: *El marco legal, español y comunitario, de la financiación de las obras hidráulicas.*
- J. M. BAÑO: *Las potestades normativas de las Universidades.*
- A. GARCÍA INDA: *La construcción administrativa del voluntariado: un modelo explicativo*
- L. MÍGUEZ: *El reparto de competencias en materia de comercio interior en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista.*
- O. HERRAIZ: *Reflexiones sobre la evolución de la Política Agraria Comunitaria.*

### DEBATES

- L. MARTÍN-RETORTILLO: *Reflexiones de urgencia sobre el «Informe Nolan».*
- J. L. MOREU: *Sobre la conveniente reforma de la Ley de Aguas. Observaciones al borrador de Proyecto de Ley de mayo de 1997.*
- J. RODRÍGUEZ-ARANA: *La modernización administrativa como instrumento de la consolidación del poder regional.*
- R. BARBERÁN: *La Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en 1996.*
- J. OLIVÁN DEL CACHO: *Los límites de la integración de los servicios territoriales ministeriales en las Delegaciones del Gobierno.*
- J. BLASCO y A. GORRIA: *Aragón ante la próxima reforma de los fondos estructurales de la Unión Europea.*
- J. M. CANALES: *Nuevo entorno y perspectivas de las políticas públicas locales.*
- F. RODRIGO y J. VALLÉS: *Estructura presupuestaria y situación financiera de los municipios aragoneses en la década de los noventa.*

### ESPECIAL JORNADAS SOBRE RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS

### CRONICAS. BIBLIOGRAFIA

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

#### Suscripciones:

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

# AUTONOMIES

## Revista Catalana de Derecho Público

Escola de Administració Pública  
Institut d'Estudis Autònomic

### Sumario del núm. 23 (diciembre 1997)

#### ESPECIAL «UNIVERSIDADES»

##### Estudios

Tomás QUINTANA LÓPEZ: *Algunas consideraciones sobre la gestión de los servicios universitarios en España.*

Silvia DEL SAZ CORDERO: *Las fundaciones en el ámbito universitario.*

Esteve OROVAL PLANAS y David CHÉLIZ LOZANO: *Reflexiones en torno a la financiación del sistema universitario español desde la perspectiva de las comunidades autónomas.*

Xavier MURO I BAS: *Una nueva aplicación de las formas privadas de personificación en la actividad de la Administración: fundaciones y universidades privadas. El caso de la Universidad Abierta de Catalunya.*

Cristina BOIX SERRA y Juan PARÉS PUIG: *Las fundaciones universitarias. Análisis de algunas experiencias.*

##### Comentarios y notas

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *El aspirante a profesor acreditará que se sabe el programa que pretende enseñar.*

Josep MORENO I GENE: *Los becarios de investigación: Docencia «versus» formación.*

Eva PONS I PARERA: *La autonomía universitaria y la denominación de la lengua propia de la Comunidad Valenciana (Comentario a la STC 75/1997, de 21 de abril).*

#### ESTUDIOS

Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: *«Quebec & Roc»: Una crisis constitucional (actualización del debate federal canadiense).*

Mercè DARNACULLETA GARDELLA: *Reflexiones sobre el ejercicio de la potestad organizatoria en el ámbito de las personificaciones instrumentales: Análisis de la aplicación de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana.*

#### COMENTARIOS Y NOTAS

*Actividad normativa, jurisprudencial y consultiva*

*Crónica*

*Recensiones y noticia de revistas*

#### Correspondencia y suscripciones:

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

# PATRIMONIO CULTURAL Y DERECHO

*Presidente del Consejo Asesor:* José Luis ALVAREZ ALVAREZ  
*Director:* Javier GARCÍA FERNÁNDEZ  
*Coeditores:* Boletín Oficial del Estado, Fundación AENA,  
Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Hispania Nostra

## Sumario del número 1 (año 1997)

### ESTUDIOS

- José Luis ALVAREZ ALVAREZ: *El Patrimonio Cultural: de dónde venimos, dónde estamos, a dónde vamos.*
- Alfredo PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA: *Una década de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español.*
- Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *La protección jurídica del Patrimonio Cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español.*
- M.<sup>a</sup> Concepción BARRERO RODRÍGUEZ: *La organización administrativa de las Bellas Artes. Unas reflexiones de futuro.*
- M.<sup>a</sup> del Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *La identificación de los espacios culturales en el ordenamiento español y la necesidad de integrar su tratamiento en el marco de la ordenación territorial.*
- Juan Manuel ALEGRE AVILA: *El Patrimonio Arqueológico: Aspectos de su régimen jurídico.*
- Edwin R. HARVEY: *Protección del Patrimonio Cultural en la legislación de América Latina.*
- Manuel CARRIÓN GUTIEZ: *El Patrimonio Bibliográfico Histórico y el mundo bibliotecario español. I. La Biblioteca Nacional. Situación y perspectivas.*

### NOTAS

- Leticia AZCUE BREA: *Los bienes históricos aeronáuticos en el contexto del Patrimonio Histórico militar.*
- Eusebi CASANELLES I RAHOLA: *Por un nuevo marco legal del Patrimonio: el caso del Patrimonio Industrial.*
- Margarita VÁZQUEZ DE PARGA: *Los documentos electrónicos y la memoria de la contemporaneidad.*
- M.<sup>a</sup> del Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *Un nuevo supuesto de incumplimiento del Derecho comunitario por el Estado español: el régimen legal de visita pública de los Bienes de Interés Cultural.*
- Fernando MORENO DE BARREDA: *La dimensión económica del Patrimonio Arquitectónico: Punto de partida para soluciones nuevas.*
- Francisco ARIAS VILAS y Francisco FARIÑA BUSTO: *La legislación sobre el Patrimonio Histórico de Galicia como Comunidad Autónoma y su evolución.*

### DOCUMENTACION

Legislación. Jurisprudencia. Informes y Dictámenes

### BIBLIOGRAFIA

#### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL (un número)

España .....	2.000 ptas.
Europa .....	25 \$
Resto del mundo .....	30 \$

Suscripciones y números sueltos:

HISPANIA NOSTRA

Manuel, 5, 1.º B - 28015 MADRID

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



REVISTA DE  
**Estudios Políticos**

Publicación trimestral

REVISTA DE  
**Derecho Comunitario  
Europeo**

Publicación semestral

REVISTA DE  
**Administración Pública**

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE  
**Derecho Constitucional**

Publicación cuatrimestral

**Derecho Privado  
y Constitución**

Publicación anual

**CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES**

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