

NOTICIAS DE LIBROS

ANNE VANDER STICHELE: *La notion d'urgence en droit public*. Bruselas, Bruylant, 1986, 149 pp.

Destaca esta monografía por lo arriesgado de su objetivo: el análisis de la noción de urgencia en la esfera del Derecho público. La urgencia, como es bien sabido, no puede ser definida, sino sólo perfilada, puesto que se trata de un concepto jurídico indeterminado, *à contenu variable*, lo que imposibilita un tratamiento jurídico exegético de los textos normativos para extraer de ellos una idea exacta del concepto al que nos referimos. Este es uno de los casos en los cuales el intérprete, ya sea judicial o doctrinal, se enfrenta a una situación como la descrita, debiendo recorrer un camino más complejo y a la vez estéril en gran medida; lo primero porque tratar de aclarar lo inextricable siempre exige cumplimentar análisis onerosos, y lo segundo porque, indefectiblemente, al final se consigue apenas perfilar el concepto jurídico indeterminado y nunca resolver las lagunas que consustancialmente forman parte del mismo.

La clasificación de la urgencia como noción del tipo descrito inclina al autor a construir su ensayo partiendo no de la consideración genérica de la urgencia, sino de la previa aproximación a sus manifestaciones más significativas, identificables en el Derecho público, belga preferentemente, para luego, por la vía inductiva, recapitular y concluir.

De la invocación a la urgencia nace un derecho en determinada autoridad administrativa para exceder los límites de su propia competencia sin cometer ilegalidad. Tal derecho no es en sí mismo la urgencia, sino su cristalización jurídica. El autor clasifica en dos bloques sus diversas formas de manifestación, concretamente: el primero, cuando se ven afectadas las reglas de procedimiento, y el segundo, cuando lo modificado es la habitual aplicación de las disposiciones normativas de carácter competencial. En el primer grupo la autoridad que ejerce ese «derecho» nacido de la urgencia es la misma que resolvería la situación en el supuesto de que ésta no llevara aparejada urgencia ninguna. Varía simplemente

el modo en que la autoridad habrá de conducirse, aconteciendo entonces alguno de estos supuestos: un trámite del procedimiento se omite (ejemplo: el informe del Consejo de Estado en ciertos proyectos de ley); se sustituye el procedimiento normal por otro de más rápida sustanciación; o se simplifican los pasos a dar (ejemplo: en ciertos tipos de expropiación).

Si la urgencia provoca variaciones en el sistema de competencias previsto normativamente, nos hallamos en el segundo de los bloques clasificatorios señalados. Tales mutaciones, según el autor, pueden cristalizar por dos vías: la traslación de una competencia del órgano titular a otro en virtud de la situación especial, o la atribución de alguna potestad a un sujeto que en ese momento no la poseía. A este último caso dedica el autor jugosas explicaciones y un estudio comparado (Bélgica, Francia, Países Bajos). Se refiere concretamente al ejercicio de competencias por parte de los gobiernos salientes o en funciones. De acuerdo con el principio de continuidad de la actividad del Estado, los ejecutivos dimisionarios resuelven los «asuntos corrientes» antes mencionados.

Tanto en este último caso, en el cual la acción gubernamental se sustrae al normal control parlamentario, como en los demás supuestos era menester detenerse, y así lo hace el ensayo, en las necesarias modalidades de control administrativo y judicial. Especialmente a los jueces toca discernir los contornos de la noción de urgencia, ante el silencio, normalmente inevitable, del legislador. En virtud de la jurisprudencia judicial y también doctrinal, el profesor VANDER termina su discurso con unos interesantes apuntes referidos a la composición, caracteres y efectos de la urgencia. Intenta, con éxito a mi juicio, sintetizar el contenido mínimo de la urgencia, lo que la identifica y la diferencia de figuras afines.

Son dos los componentes de la urgencia cuya presencia se manifiesta, por fuerza, conjuntamente, a saber: la amenaza de un peligro o perjuicio (más o menos grave) y la transgresión de una norma (procedimental o competencial) provocada por esa amenaza. La indeterminación es, por su parte, el principal carácter de la urgencia; por ello comentábamos más arriba que la actuación del juez habrá de procurar encuadrar, según convenga, la realidad actual y concreta de la urgencia cercionándose de que la motivación administrativa, o sea, la justificación de la acción del ejecutivo, es correcta. Como colofón el autor se detiene en aislar el efecto derogatorio de la urgencia, la trasgresión de una norma con el fin de responder a las exigencias de la situación planteada urgentemente. La fuerza del efecto dependerá de la intensidad paralela de la urgencia, pero siempre deberá circunscribirse al caso particular y limitarse en el tiempo.

En resumen, la obra comentada ofrece un análisis técnico de un fenómeno que aparece frecuentemente en nuestro Derecho, y unas consideraciones claras y sucintamente formuladas. Todo ello hace esta obra merecedora de la atención del investigador español.—R. C.

BERTRAND MATHIEU: *Les «validations» législatives. Pratique législative et jurisprudence constitutionnelle*. Economica, París, 1987, 329 pp.

Las convalidaciones legislativas consisten en intervenciones del legislador por las que un acto administrativo irregular o su contenido son investidos de la oportuna subsanación legal para evitar así el control judicial.

Normalmente, las subsanaciones se producen a instancia del Gobierno, aunque también suelen tener su origen en el Parlamento a través de las proposiciones de ley o de las enmiendas. La motivación que da lugar a este tipo de política es la necesidad de resolver un embrollo jurídico, nefasto para el buen funcionamiento de la Administración, cuya anulación por ésta ofrecería serias dudas de legalidad. Se trata de actos unilaterales, no contractuales, reglamentarios o individuales, relativos a la función pública, materia fiscal, social o de urbanismo.

Durante la III y IV Repúblicas de Francia, el recurso a las convalidaciones fue muy frecuente, y aunque con la aprobación de la Constitución de 1958 pareció que este fenómeno iba a quedar superado, no sólo por la clara separación de poderes que en ella se regula, sino también por la creación del Consejo Constitucional, máximo órgano de vigilancia por el respeto a la norma suprema, de hecho no ha sido así, ya que el Consejo se ha limitado a exigir que las convalidaciones se produzcan previo el cumplimiento de ciertos requisitos. Todo lo cual ha motivado que el autor ejerza una severa crítica en esta obra con el fin de que se ponga término a los abusos a que la figura estudiada ha dado lugar.

El libro está dividido en dos partes: en la primera hace el profesor MATHIEU una exposición de la actuación del legislador francés y analiza las cuatro modalidades de convalidación:

— Por habilitación, según la cual una ley autoriza al ejecutivo a tomar medidas reglamentarias, o no, con efecto retroactivo.

— Por sustitución, en la que el Parlamento aprueba una disposición que normalmente corresponde al Gobierno.

— Por transformación del régimen jurídico del acto administrativo, por la que se modifican las reglas que el juez deberá aplicar para apreciar su regularidad.

— Por transformación del régimen contencioso del acto administrativo, por la que el legislador salva un acto irregular de una anulación contencioso-administrativa.

En la segunda parte se analiza la constitucionalidad de las convalidaciones y en ella el profesor MATHIEU mantiene, con otros constitucionalistas franceses, que el legislador ha violado el reparto de competencias establecido en la Constitución, a lo que ha contribuido una postura transigente del Consejo Constitucional, lo que ha permitido que el legislativo se afiance en su trayectoria.

En realidad, el fundamento de las convalidaciones consiste en que una anulación judicial dejaría en entredicho situaciones que tanto el ejecutivo como el legislativo desean mantener, ya sea en bien del interés general o individual, y aunque para ello se justifican en principios constitucionales, al mismo tiempo se

infringen otros del mismo rango, como la independencia judicial y el principio de legalidad, por lo que el autor considera negativo este procedimiento y concluye que es inevitable mantener las convalidaciones, pero éstas se deben aprobar sólo en caso de necesidad y limitando los procedimientos que dan lugar a las mismas; al mismo tiempo considera fundamental que la Administración evite al máximo las situaciones que permiten recurrir a la convalidación, así como que cuando se produzca ésta sus efectos sean restringidos.—J. S. G.

COLIN R. MUNRO: *Studies in constitutional law*. Butterworths, Londres, 1987, 220 pp.

La obra que nos ocupa no pretende engrosar el número de manuales de Derecho constitucional, puesto que su propósito es el de ahondar únicamente en algunos temas centrales de este campo jurídico.

Al ser la Constitución del Reino Unido el objeto de estudio del autor, éste considera conveniente hacer una serie de puntualizaciones sobre la expresión «Reino Unido», al que define como un Estado unitario aunque comprenda tres sistemas legales diferenciados correspondientes a Inglaterra, Escocia e Irlanda del Norte, y que son consecuencia no de un sistema federal, sino de la propia historia política. A lo largo del capítulo expone el camino recorrido por Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda hasta formar en 1801 el nuevo Estado del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, y los cambios operados desde entonces a raíz de la pérdida —o al menos de la falta— de autonomía sentida por estas naciones.

A continuación fija su atención en el conocido tema de la naturaleza y la importancia de las normas no legales (*non legal rules*) de la Constitución, ya que cualquier estudio de la Constitución británica que omitiese la referencia a éstas y a las actuaciones del Gobierno (*facts of Government*) sería incompleto. Se ocupa de la definición de las normas no legales, de la distinción entre éstas y las leyes y de la posibilidad de que las primeras puedan convertirse en materia legislativa.

Los dos capítulos siguientes están dedicados al Parlamento. Se discute el problema de su soberanía, entendiendo por ésta la supremacía legislativa, y los límites de hecho o hipotéticos de esta institución en el desempeño de su actividad legislativa.

En conexión con esto se encuentra la relación existente entre las Comunidades Europeas y el Reino Unido y el tema de si el Acta de las Comunidades Europeas de 1972 limita la actuación del Parlamento.

Otros dos puntos tratados son los relativos a los privilegios parlamentarios y a la prerrogativa regia. En cuanto al primero, se abordan temas de gran interés como son la extensión o campo de aplicación de estos privilegios y el conflicto potencial de jurisdicciones entre las Cámaras y los tribunales.

La importancia que concede la Constitución británica a la prerrogativa regia, entendiendo por ésta el conjunto de atributos peculiares a la Corona y derivados del *Common Law*, y la forma en que la Corona ejerce su poder ejecutivo, así

como el control de la misma, son también objeto de estudio. El autor llama la atención sobre el hecho de que tras la expresión «prerrogativa regia» se ocultan algunos temas de gran importancia constitucional no suficientemente valorados.

COLIN R. MUNRO termina deteniéndose en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial del Gobierno. Llega a la conclusión de que no existe evidentemente en la Constitución británica una separación absoluta de poderes, pero resalta la importancia de la teoría política desarrollada en los siglos xvii y xviii relativa a la separación de poderes, que ha modelado las disposiciones constitucionales e influido —y continúa influyendo— en el pensamiento constitucional.—G. A.

CARLO DESIDERI y LUISA TORCHIA: *I raccordi Tra Stato e regioni*. Giuffrè, Milán, 1986, 150 pp.

La obra de la que damos noticia propone al lector especializado un interesante periplo a través de los mecanismos destinados a complementar la actividad del Estado y la acción de las regiones en el sistema italiano. Como suele ser ya habitual en la más reciente literatura científica italiana, no se circunscribe la monografía a la mera descripción de los procedimientos técnico-jurídicos, sino que se aventura a sintetizar ciertas conclusiones insertas en el gran debate nacional italiano acerca de la reforma de las instituciones. Por lo demás, y como ahora veremos, los problemas apuntados y sus posibles soluciones parecen de recibo para nuestros constitucionalistas y políticos, empeñados en describir y si fuera posible definir nuestro Estado autonómico.

El Estado italiano, a juicio de los autores, demanda, para su correcto funcionamiento, una adecuación entre el ente central y los entes regionales. La exigencia así expresada se nos antoja baladí e intercambiable para cualquier sistema de descentralización cooperativa; sin embargo, no lo es tanto si nos apercibimos de las numerosas dificultades que para lograr el objetivo reseñado ha debido enfrentar el regionalismo italiano y que ahora afronta nuestro incipiente Estado autonómico. El diagnóstico del profesor DESIDERI y de la profesora TORCHIA parte, por consiguiente, de una obviedad: la complementariedad antes anunciada, y desemboca en una obvia también y desagradable constatación: que en Italia las relaciones entre Estado y regiones presentan complicaciones hasta el momento irresueltas.

Se preguntan, a continuación, cuáles son las causas de la ineficacia apreciada en el desenvolvimiento de su sistema de descentralización. En primer lugar, recuerdan las rémoras generalizadas en el propio debate constituyente, y aún no aclaradas, sobre qué amplitud se debe dar al término autonomía, lo que redundará en una improductiva polémica relativa al *rôle*, político o administrativo, de las regiones. No es necesario acentuar el paralelismo con el caso español, en donde, si bien en términos menos difusos, se discute el alcance de la autonomía, lo que dificulta el hallazgo de un concepto diáfano, pilar para la resolución de los conflictos aflorados en torno al valor y extensión de la misma.

La experiencia italiana basta para ilustrarnos sobre el peso definidor de los

métodos concretos de integración entre el Estado y las regiones. Al mismo tiempo nos ha demostrado cómo se ha ido derivando hacia mecanismos que apostaban por una integración estructural preocupada en la configuración de las intervenciones conjuntas del Estado y las regiones. De este modo, se ha olvidado la primordial integración funcional, que incide en la coordinación de funciones atribuidas a sujetos distintos; se ha hecho hincapié, por tanto, en las implicaciones administrativas del regionalismo más que en las políticas. En resumen: los mecanismos de integración estructural han suplantado a los propios de la integración funcional, desnaturalizándolos.

Una gran parte del libro, aunque no la más interesante, se ocupa del análisis detallado de los mecanismos para la conjunción de las actividades estatales y regionales en las materias en las cuales tales procedimientos se han hecho más relevantes (entre esas materias las aquí estudiadas son: agricultura, turismo, artesanía, sanidad, desarrollo del *Mezzogiorno*). De las consideraciones individuales en cada materia señalada se deducen, después, afirmaciones generales que parten de ideas-clave antes apuntadas, con la intención de mostrar hasta qué punto los medios armonizadores diseñados hasta la fecha resultan insuficientes. Su ineficacia se traduce en defectos concretos, entre los que destacan: la omisión de cualquier tratamiento de los problemas financieros, resueltos en otras sedes; el empleo de los mecanismos comentados para reforzar la presencia de la Administración central debilitando la participación de las administraciones regionales, con la consiguiente despreocupación de las últimas por converger en soluciones unitarias; inexistencia de colaboración entre las regiones, y acentuación de la importancia del ministro del ramo correspondiente.

Todo lo expuesto desemboca en el afianzamiento de una Administración central dominadora de los recursos financieros de la nación y resuelta a resistir cualquier intento tendente a debilitarla; su fuerza se nutre de la magra participación regional y de las raíces histórico-administrativas, reticentes ante toda descentralización profunda. Los Consejos regionales, por otra parte, no ejercen una verdadera acción de control sobre los gobiernos y administración locales ni tampoco canalizan una presencia más activa en el proceso legislativo nacional. Ante tan poco alentador panorama, los coautores apuestan por reducir los mecanismos de integración estructural a favor de los funcionales, mediante la remoción de los principales obstáculos sintetizados. Así, parecen pertinentes la traslación de recursos financieros propios a las regiones; la reforma de la Administración central; la estipulación de mecanismos que ahonden la presencia regional en el *iter* legislativo nacional, o la misma ampliación de la participación de las regiones en las relaciones entre el Estado y la Comunidad Europea.

El asunto planteado en este libro puede, *mutatis mutandi*, trasladarse a nuestro país, en donde ya se atisba la comisión de errores parejos a los consagrados por la práctica constitucional italiana. Nos demuestra, también, que la configuración de un *tertium genus* siempre acarrea a la hora de organizar territorialmente un Estado unas grandes dosis de riesgo, conjurado únicamente si se parte de principios firmes y exentos de ambigüedad, caso que no parece fue el italiano ni es el español. En similares condiciones de partida, se nos reclama poner permanente

atención en quien nos aventaja, al menos temporalmente, para no repetir, en lo posible, algunas de las experiencias no demasiado afortunadas que las páginas de esta obra describen.—R. C.

PABLO LUCAS VERDÚ y PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Manual de Derecho Político*, vol. I. Tecnos, Madrid, 1987, 331 pp.

La manualística española adolecía de una obra como la que ahora se presenta dirigida a los estudiantes universitarios y dispuesta a ofrecer a éstos un libro claro y accesible, pero al mismo tiempo de gran calidad científica. Se pospone, desafortunadamente, la aparición del segundo volumen (*Teoría de la Constitución y estudio de la Carta fundamental española de 1978*), indicado para el segundo curso de carrera y que habrá eficazmente de complementar al primer volumen que comentamos, idóneo para el primer curso.

La parte editada destaca por reunir todas las características de un magnífico *Manual*, a saber: diafanidad, concisión y síntesis acertada de los puntos más importantes necesitados de tratamiento científico. El profesor LUCAS VERDÚ y su hijo, el también profesor LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, se afanan por ofrecer un libro manejable; con este fin, epigrafían cuidadosamente el desenvolvimiento de las argumentaciones, de tal suerte que el lector obtenga de su simple lectura la información precisa para afrontar con garantías el discurso posterior. Por otro lado, se expurga del contenido todo lo innecesario que pudiera ocasionar rémora, adorno superfluo o dificultad añadida en la fluidez de la lectura.

Sabido es que el profesor LUCAS VERDÚ ha escrito a lo largo de su fecunda vida investigadora multitud de ensayos y monografías, amén de su monumental *Curso de Derecho Político*, acerca de los asuntos ahora tratados. No se pretende, pues, profundizar en lo ya examinado detenidamente en otros lugares, sino sintetizar y actualizar lo expuesto en ellos para acercarlo al lector estudiantil. Las buenas síntesis, y ésta es una de ellas, no padecen perjuicio de su categoría científica cuando traen a la luz lo más destacado de una materia y aportan la información justa para ilustrarla. Se acepta un riesgo, en este caso superado, de resumir barriendo lo no estrictamente pertinente.

En sintonía con lo dicho, los autores redactan un discurso no alterado por notas a pie de página, lo que facilita la aproximación al texto y explican cualquier punto oscuro o término excesivamente academicista. De esta forma, el lector poco a poco se va familiarizando con expresiones y usos lingüísticos que, aparte de formarle jurídicamente, también le capacitan humanísticamente. Todo ello porque, a pesar de tratarse de un *Manual*, la obra comentada no descuida la corrección literaria, cimentada en una redacción espontánea y amena.

El contenido del volumen comienza por detenerse en asentar las bases de un concepto de Derecho político que no reduzca éste a mera expresión del método técnico-jurídico o su sucedáneo: el simple análisis formal de la realidad positiva. Quienes manejan así el Derecho constitucional abusan de los usos «abogadescos» y esterilizan, al indiferenciarla, nuestra asignatura. Se propone, para evitar

lo descrito, tener presente: primero, que el adjetivo político con que se tilda nuestra materia no es gratuito, motivos estéticos aparte; segundo, que el Derecho constitucional se erige como «técnica garantizadora y organizadora de la libertad», y tercero, que los fenómenos político-sociales son el cimiento de la norma fundamental, influyendo, necesariamente, en su interpretación jurídica.

Luego de lo anterior, todo el resto del libro se centra en la configuración de una teoría del Estado. La extensión de lo que a ella se dedica demuestra la opinión del profesor LUCAS VERDÚ, quien sostiene la improcedencia de eliminar o de limitar escandalosamente el estudio del Estado y circunscribirse a la investigación exclusiva de la teoría de la Constitución. De la obra, en su configuración definitiva, se deduce que el Estado representa la realidad sustantiva y permanente que la Constitución pretende regular desde el escalón más elevado del ordenamiento jurídico. Colegir que la Carta fundamental se identifica con el Estado *de facto*, proponen algunos autores no es admisible porque promueve una ilusionada pseudo-realidad normativa que olvida el substrato estatal.

El enfoque que cristaliza en la argumentación de la obra trasluce una clara inspiración clásica y germánica aderezada con planteamientos imaginativos de corte italiano, dinamizadores del periplo que los autores complimentan en torno al Estado; su génesis, sus diferentes manifestaciones, su composición; el Estado de Derecho; el Estado federal, y una reflexión sobre la crisis del Estado que se convierte, en último término, en introspección de la propia teoría del Estado acerca de su objeto y de sí misma.

En definitiva, la obra fundamenta su calidad en constituir una oportuna y notabilísima síntesis que ha de ser recurrente para todos los universitarios, estudiantes o investigadores.—R. C.