



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
ADMINISTRACION
LOCAL
Y AUTONOMICA

IV. BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ ALVAREZ (Julián): *Burocracia y poder político en el régimen franquista*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984. 130 págs.

El fenómeno burocrático es de extraordinaria importancia en las sociedades modernas. Por ello hay que mirar con interés los estudios y trabajos que hagan referencia al mismo, especialmente en un país como el nuestro, en el que la burocracia ha sido analizada con escasa profundidad y lo ha sido, además, desde un ángulo casi siempre jurídico-formal.

El libro de Julián Alvarez se sitúa en las nuevas corrientes de autores españoles (Baena del Alcázar, Beltrán Villalba, Gutiérrez Reñón, etc.) que, desde hace unos años, se vienen dedicando a estudiar la burocracia española desde unas vertientes empíricas que ayuden a una comprensión más global y amplia de la misma.

El autor centra su atención en el análisis de la burocracia española dentro del periodo franquista que va del año 1938 a 1975. Para ello, delimita el campo de su investigación, que es el de la Administración Civil, centralizada, del Estado, tratando de comprobar como se han producido en el periodo acotado tres fenómenos tan importantes como son el de la burocratización, la patrimonialización y la colonización dentro de dicha Administración.

Los datos utilizados, y procedentes

de fuentes diversas, sirven para demostrar hasta qué punto y qué medida han tenido lugar, a lo largo del régimen de Franco, los tres fenómenos apuntados a nivel, primero, de Ministro y, después, de Subsecretario y Director General; al tiempo que se evidencian las peculiaridades de cada Departamento, atendiendo a las singularidades de cada uno de ellos. Lo que, en todo caso, más debe subrayarse es el papel que desempeñan los Cuerpos de funcionarios más poderosos que ocupan los altos cargos ministeriales, dominan las áreas departamentales de las que dependen e incluso invaden las de otros Ministerios; de ahí el hecho de que el autor llama «colonización», entendiéndolo por tal el fenómeno en virtud del cual «un Cuerpo de funcionarios "extraños", ajenos al sector, logra apropiarse del mismo, en mayor o menor medida».

Los resultados obtenidos en la investigación son interesantes y permiten demostrar, una vez más, el amplio poder que han ejercido entre nosotros determinados Cuerpos de funcionarios. Poder que no se ha quedado recortado al ámbito administrativo, sino que ha desplegado su influencia hacia el Parlamento, la Economía y la Política, tal como lo han expuesto, entre otros, Baena del Alcázar y Bañón Martínez. En este sentido, el autor escribe que «quizá lo más importante de esta investigación es comprobar cómo es precisamente un pequeño número de Cuerpos el que ocupa las posiciones dominantes en todos y

cada uno de los diferentes ámbitos examinados».

La burocracia, pues, ha venido siendo como la espina dorsal de nuestro sistema político, sobre el que ha actuado de modo prepotente y dominador. Por tanto, es preciso valorar el régimen franquista a partir de este planteamiento, que desemboca en una situación que Julián Alvarez llama «neobonapartista o neobismarckiana». «En efecto —dice—, no parece que el Nuevo Estado surgido de la guerra civil de 1936-1939 haya conseguido instrumentalizar a la burocracia, sino que ésta se presenta ante el nuevo aparato político como un compañero más a compartir el poder».

Los datos y antecedentes que el autor ha manejado, y que le han servido de sostén numérico para sus afirmaciones, ratifican otras tesis de administrativistas e historiadores en cuanto que todas ellas coinciden en sostener que, en nuestro país, el papel de la burocracia ha sido siempre muy acusado; si bien, en el régimen franquista dicho papel se intensificó merced a la confluencia de varias causas. No es, por ello, erróneo concluir que, entre nosotros, todo intento de reforma y avance político social pasa por una transformación de la burocracia. Es, por lo demás, la gran conclusión a que se llega después de leer el excelente libro de Julián Alvarez, cuyas ideas y aportaciones debieran enriquecerse con nuevas investigaciones referidas, pensamos, a la Función Pública en el contexto del Estado democrático cimentado en la Constitución del 78.

Vicente M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

GUAITA (Aurelio): *El Ministerio de Fomento (1832-1931)*. Madrid, Ins-

tituto de Estudios de Administración Local, 1984, 126 págs.

El Ministerio de Fomento es un punto de referencia obligada en la historia de la conformación de nuestra Administración Pública. Aquí radica, pues, el interés del libro del profesor Guaita, y cuyo origen hay que encontrarlo en el estudio presentado por el autor al IV Simposio de Historia de la Administración, celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública, de Alcalá de Henares, entre los días 9 y 11 de diciembre de 1982.

Al autor le interesa, en su exposición, describir el proceso en virtud del cual se van delimitando las competencias del nuevo Ministerio y que, en un principio, fueron múltiples y diversificadas, haciendo honor a la conocida expresión de Javier de Burgos que lo denominó «taller de la prosperidad». Sin embargo, después, a lo largo del siglo XIX y primeras décadas del XX, el arsenal inicial de dichas competencias va a ir desmoronándose «merced a toda una serie de cariocinesis y de voladuras más o menos controladas, reflejadas a menudo en las repetidas emergencias e inmersiones del nombre propio del Ministerio y que revelan uno de los casos más reiterados de guardianismo en la nominación de los organismos político-administrativos españoles».

De entrada, Guaita señala el hecho llamativo de que hubiera que aguardar al siglo XIX para que, en nuestra Patria, naciera un Departamento dedicado a las tareas del progreso y bienestar y a la administración interior o de fomento. Y aun así, frente a la oposición de sectores absolutistas, habrá que esperar todavía al Real Decreto de 5 de noviembre de 1832 para «la

resurrección o re-creación» del Ministerio, que ahora pasará a llamarse Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento general del Reino.

Junto a las alternativas sufridas por el nombre del Departamento (del Reino; del Fomento; Gobierno Interior, Economía y Fomento; Gobierno político; Administración Civil o Interior, etc.), el núcleo del libro se centra en el estudio de las competencias atribuidas al nuevo Departamento, con descripción de las competencias iniciales recogidas en el Real Decreto de 9 de noviembre de 1832, así como del «abigarrado cortejo de organismos y su a veces pintoresca denominación» que fueron creados o reformados. A continuación viene una primera etapa (1832-1847), en la que sobresalen tres rasgos que el autor explica con algún detalle: la fiebre organizadora, las competencias perdidas y las mudanzas terminológicas del propio Ministerio. La etapa siguiente (1847-1900) es bautizada como la edad de oro de aquél, no tanto por su duración cronológica cuanto porque, durante ella, se consolidan la autonomía y plenitud de las competencias de fomento, se elaboran grandes textos legales y se emprenden y ejecutan obras públicas de diferente naturaleza. Y, finalmente, en la etapa siguiente (1900-1932) de extinción, se asiste al desgajamiento del Ministerio en cuanto tal, a causa de los cambios organizativos que se van imponiendo y que, por lo general, suponen cada uno de ellos la segregación de un área competencial que sirve para crear Ministerios nuevos o para fortalecer y retocar los ya existentes.

A nuestro juicio, el libro del profesor Guaita encierra el mérito de que, más allá de la abundante aportación de fechas, disposiciones, nombres de políticos y administrativistas con que está

adornado, explica la gestación de un Ministerio singularmente importante y que se ve sometido durante cien años a una ininterrumpida mudanza, tanto de nombre como de contenido. Mudanza que, por supuesto, no es debida al azar, sino más bien al reflejo de las concepciones políticas imperantes en cada momento y de las pugnas partidistas, que tratan de imponer sus ideas frente a las del adversario.

Vicente M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

ARMIN (Dittmann): *Die Bundesverwaltung*. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1983.

Después de la catástrofe histórica de la derrota en la Segunda Guerra Mundial, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania —proclamada en 1949 todavía bajo ocupación militar— fue considerada «reacción contra el abuso estatal centralista por parte del régimen nazi». En consecuencia, el principio informador de la nueva organización político-administrativa de Alemania Occidental es que los once *Länder* —con Berlín Oeste— que forman la Federación tienen constitucionalmente un propio poder originario, esto es, no derivado de la Federación.

La Ley Fundamental de 1949 vino así a confirmar la tradición histórica alemana, que había sido respetada por la Constitución de 1871, en la hora fundacional del Imperio, de vocación mucho menos centralista que lo que la distancia puede hacer hoy creer. La Administración directa del Imperio estuvo constituida sólo por la Administración exterior, la de Marina, la de Correos y Telégrafos, la de Ferro-

carriles, la de Aduanas —viejo caballo de batalla para la unidad nacional— y la Administración especial de Alsacia-Lorena. Lo más notable es que no existió una Administración de las Fuerzas Armadas, lo que explica en parte la distribución de fuerzas y los planteamientos tácticos de la Primera Guerra Mundial.

De acuerdo con esta tradición, el artículo 30 de la nueva Ley Fundamental declara: «El ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los *Länder* en tanto que la presente Ley Fundamental no dicte o admita una disposición en contrario». En una lectura rápida —forzosa aquí, por lo demás, dados los límites de esta recensión— es evidente la sustancial diferencia entre este principio y el que preside la redacción de los artículos 2, 137, 143 y 151 de la Constitución Española de 1978, donde lo que se garantiza no es un poder originario, sino un derecho a la autonomía que requiere, para materializarse, un proceso reglado.

Peño si los *Länder* «son entes comunitarios con estatalidad propia», la Ley Fundamental reserva en su desarrollo a la Federación los más importantes sectores de la legislación, e incluso la Constitución del Estado vincula también al legislador en los *Länder*. El núcleo de las atribuciones legislativas de los *Länder* se centra sustantivamente en los campos de la política cultural, sistema de enseñanza y orden público interior. Sin embargo, a los *Länder* corresponde el cometido principal en la ejecución de las leyes, incluso de las federales, y la Federación tiene competencias administrativas muy limitadas. De este modo, el poder originario de los *Länder* crea la propia Administración y, además, reclama para sí la de aquellas

competencias no expresamente reservadas a la Federación por la Ley Fundamental. Este sistema, fuertemente descentralizador, se completa con la intensa autoadministración de los Municipios y distritos rurales.

No obstante, un Estado tan complejo y pujante como la RFA ha desarrollado una importante Administración Federal. A ella está dedicado este libro, al estudio sistemático de la aplicación sectorial del principio de la «total estatalidad» (*Gesamt-Staatlichkeit*) (*), de la organización de la Administración Federal y de las relaciones —presencia, colaboración, participación— de los *Länder* en esa organización y en su funcionamiento.

LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DIRECTA

Básicamente en su artículo 87, pero también en el 85, 89, 90, 91 y 120, la Ley Fundamental dispone la organización de hasta trece Servicios de Administración Federal directa, de los cuales diez obedecen el principio de «total estatalidad» y sólo tres —la Administración de la Navegación Federal, la Policía Federal de Fronteras y la Administración de las Oficinas Centrales— fueron inicialmente facultativos, aunque la Federación ha hecho tal uso de esta autorización constitucional expresa que deben agruparse sistemáticamente dentro del conjunto que aquí se contempla.

Armin Dittmann analiza los fundamentos histórico-administrativos de la organización de cada Servicio, su organización en la práctica —el nivel ministerial, otros niveles intermedios,

(*) Este principio podría traducirse también como «plenitud de la competencia» estatal.

otras formas de Administración facultativa— y, en su caso, la privatización o la administración por personas privadas; pero a nuestros efectos nos interesa su estudio de la presencia activa de los *Länder*, que puede sistematizarse dentro de alguno (o varios) de los grados que se indican, con algunos ejemplos concretos:

- *Presencia marginal*: En la *Administración de las Fuerzas Armadas*, mediante autorizaciones administrativas en materia de Escuelas Militares Superiores; en la *Policia Federal de Fronteras*, cuya colaboración con las autoridades de los *Länder* está prevista constitucionalmente en los casos de catástrofe (art. 35) y de estado de necesidad interior (artículo 91), si bien sin alterar su organización y estructura jerárquica; y en la llamada *Administración de las Oficinas Centrales* (el Departamento Criminal Federal o el Departamento Federal de Defensa de la Constitución), mediante la participación, por ejemplo, de todos los ministros del Interior en el Consejo de Administración de la reciente *Escuela para Defensa de la Constitución*.
- *Mera posibilidad de participación*: El artículo 32 de la Ley Fundamental prevé que «antes de concluirse un tratado que afecte a las condiciones particulares de un *Land*, éste será oído con la debida antelación»; asimismo establece que «en la medida que los *Länder* tengan competencia para legislar, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros». Estas precisiones no modifican
- la «total estatalidad» legislativa y administrativa de la Federación en materia del *Servicio Exterior*, aunque la evolución futura de la Europa de las Regiones puede introducir nuevos elementos en la actual situación.
- *Colaboración*: Los *Länder* no tienen influencia en la organización de los *Ferrocarriles Federales*, puesto que no participan en su financiación; pero la Federación está obligada a colaborar con los *Länder* cuando pretenda adoptar cambios en la organización de la DB, medidas generales relativas a su personal o planes empresariales que la afecten.
- *Influencia en el funcionamiento*: Los *Länder* tienen representantes en el Consejo de Administración del *Correo Federal*, y, por otra parte, las *Escuelas Superiores de Formación Profesional del Correo Federal*, existentes en Berlín y en Dieburg, además de necesitar el permiso de construcción de los respectivos *Länder*, deben seguir las reglas de funcionamiento de las escuelas superiores, que son competencia de los *Länder* dentro de la total descentralización del sistema de enseñanza.
- *Reducción o modificación del principio de «total estatalidad»*: El artículo 89 de la Ley Fundamental prevé que, en la *Administración de las Vías Navegables Federales*, «la Federación podrá transferir a un *Land*, cuando fuese solicitado y con carácter de administración delegada, la administración de vías navegables federales ubicadas en el territorio del mismo»; si la vía navegable toca el territorio de varios

Länder, éstos pueden designar uno de ellos para que reciba la administración delegada.

Por otra parte, la Federación está obligada a comunicar a los *Länder* afectados las obras que pretenda realizar en vías navegables; en cuanto a las expropiaciones derivadas, en su caso, de estas actuaciones, suelen ser los *Länder* los que las llevan a cabo de acuerdo con su propia legislación en la materia. Otra Administración, la de *Navegación Federal*, tiende a descargar de tareas ejecutivas a las autoridades federales en beneficio de órganos ejecutivos de los *Länder*, en materia de navegación fluvial. Por último, el principio de «total-estatalidad» de la *Administración de la Navegación Aérea Federal*, que fue ampliamente convertido por los *Länder*, viene reducido por el artículo 87, d), 2, de la Ley Fundamental: «Podrán transferirse a los *Länder* con carácter de administración delegada tareas de la administración de la navegación aérea».

- *Cooperación especial o administración compartida*: Esta situación especial existe en la *Administración de Compensación de Cargos y Gastos* (de guerra y de ocupación), que ha dado lugar a una organización compleja con amplia participación de los *Länder*.
- *Delegación en los Länder o ejecución por ellos*: La *Administración de Autopistas y Carreteras Federales* supone amplias competencias federales en materia de leyes de tráfico, y de construcción y mantenimiento de vías de largo recorrido; pero, por razo-

nes históricas, los *Länder* o las entidades administrativas autónomas que sean competentes administran, por delegación de la Federación, las autopistas y demás grandes carreteras federales; *a sensu contrario* está constitucionalmente previsto [artículo 130 (3)] que «a solicitud de un *Land*, la Federación podrá transferir carreteras ubicadas en el territorio de dicho *Land*». En conjunto, aunque existe Ministerio Federal de Tráfico, la Administración Federal es relativamente reducida en este sector.

LA ADMINISTRACION FEDERAL INDIRECTA Y LA ADMINISTRACION FEDERAL FACULTATIVA

Los *Institutos de Seguridad Social Federales*, que son Corporaciones de Derecho público dependientes de la Federación, forman su Administración indirecta, que afecta a 46 millones de asegurados y coexiste con la Seguridad Social propia de los *Länder*. La monografía de Armin no se extiende en este sector, pero si lo hace con la *Administración Federal Facultativa* surgida de las previsiones del artículo 87 (3) de la Ley Fundamental: «Para los asuntos en los cuales la legislación corresponda a la Federación podrán crearse, además, por Ley federal, autoridades superiores federales autónomas y nuevas Corporaciones e Instituciones de Derecho público directamente dependientes de la Federación».

Armin relaciona 26 *Autoridades Superiores Federales*, 16 *Instituciones de Derecho público* directamente dependientes de la Federación, 18 *Corporaciones de Derecho público*, asimismo

directamente dependientes de la Federación, y cuatro *Fundaciones directas de Derecho público*, constituidas por la aplicación de un precepto que se ha revelado sumamente importante para la atención de la ejecución de la legislación de la Federación. La mera consideración de estas cifras podría hacer temer la progresiva quiebra del poder originario de los *Länder* en beneficio del de «total-estatalidad»; pero su materialización no ha correspondido a esa hipotética desviación, y la mera cita de las denominaciones en unos pocos ejemplos, dentro de cada sector, serán suficientes para confirmar el respeto a los principios constitucionales informadores y la operatividad de esta Administración Facultativa: *Oficina Alemana de Patentes, Servicio Meteorológico Alemán* o el *Instituto Paul Ehrlich - Oficina Federal para el Suero y la Vacunación; Banco de Rentas Agrícolas, Instituto de Fomento de Desarrollo del Cine* o la *Caja Social de Artistas; Cámara de Agentes de la Propiedad Industrial, Instituto Alemán de Cédulas Hipotecarias* o la *Unión de Provisión de Petróleo*; o la *Fundación Canciller Adenauer*, constituida por una Ley federal de 1978.

Por último, dentro de este capítulo, Armin examina las *Unidades Administrativas de Derecho privado* (la llamada Administración Federal «gris») que se han organizado dentro del marco del artículo 87 (3) de la Ley Fundamental.

UNA CONSIDERACION FINAL

La impecable monografía de Armin, que consigue proporcionar una visión claramente sistematizada de la compleja Administración Federal de Alemania Occidental, es el trabajo de habi-

litación de su autor como profesor ayudante en la Facultad de Derecho Karl Eberhard, de Tubinga, y resultado de una actividad de investigación desarrollada en 1981 y 1982. Naturalmente, es fruto del esfuerzo personal dentro de una gran tradición administrativa; pero también lo es de la seriedad con que en la República Federal se selecciona a los profesores ayudantes de Facultad, y de cómo hay que acreditar allí —al igual que pide nuestra Ley de Reforma Universitaria— dos años de actividad investigadora.

Angel-Fernando MAYO

JIMÉNEZ BLANCO (Antonio): *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales (supervisión, solidaridad, coordinación)*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.

Como señala acertadamente el profesor García de Enterría en la introducción que hace a este libro, en el mismo nos encontramos ante una «tercera generación» en la literatura jurídica referente al tema de las autonomías territoriales en nuestro país.

Y es que no nos encontramos ya ante la necesidad de dar una explicación conjunta del sistema autonómico, lo que plantea el siempre delicado tema de su naturaleza jurídica o el problemático asunto de la identidad de las autonomías territoriales, con la secuela de tensiones políticas que ha venido acompañando a tan espinoso menester.

Por el contrario, por así decir, hemos empezado a bajar el tono del diapasón, planteando y resolviendo temas de menor trascendencia política, pero siempre de notable alcance jurídico.

Ahora se trata, pues, de explicar el funcionamiento del sistema, no de luchar por imponerlo.

Es ahí donde se inserta este interesante volumen. El autor, con un envidiable conocimiento de las fuentes alemanas —fruto de su prolongada estancia en la República Federal Alemana—, se acerca al modelo teórico de las relaciones de funcionamiento entre el poder central y las Comunidades Autónomas, partiendo de que ese modelo, en su momento estático, ya existe.

Jiménez Blanco se alza así sobre los hombros de la formidable aportación que hizo la escuela del profesor Eduardo García de Enterría sobre este tema (recordemos las obras de Jesús Leguina Villa, Santiago Muñoz Machado, Tomás-Ramón Fernández y del mismo García de Enterría, desde luego), que en un momento anterior a esta fase lucharon por dar forma jurídica al enjundioso Título VIII de la Constitución y a los diferentes Estatutos de Autonomía.

Y aun cuando es cierto que todavía colecciona en ocasiones este tema de la naturaleza jurídica del Estado y del modelo estático que deriva de la misma, hay que decir que en gran medida es un debate que ha perdido actualidad y que —gracias a las obras de los autores citados— está en gran parte cerrado.

Sobre todo, debemos señalar que lo que hoy interesa —y aquí el acierto de Jiménez Blanco es proverbial— es explicar qué hacer con dicho modelo para que sea operativo y funcione correctamente.

Algunos puristas y obsesos de la ortodoxia y de la perfección podrían oponer que es necesario todavía seguir insistiendo en los grandes temas, y replantear una y otra vez el modelo

teórico sobre la naturaleza federal o no de nuestro Estado.

Pero habría que responder que éste no sería el método adecuado, y no sólo porque en verdad el movimiento se hace andando, sino porque la ingente cantidad de material normativo creado ya por las Comunidades Autónomas exige un tratamiento adecuado y que sólo puede hacerse sobre la marcha.

Aparte, claro está, el hecho de que justamente ese modelo teórico sólo puede en realidad alcanzarse mediante el estudio detenido de lo que están haciendo realmente las Comunidades Autónomas.

Por así decir, hay que invertir —ahora— el método de estudio. En vez de tratar de deducir del Título VIII de la Constitución lo que deben hacer las Comunidades Autónomas, tenemos, por el contrario, que analizar el Título VIII de la Constitución a partir de lo que hacen efectivamente los poderes autonómicos y el Estado.

No estamos diciendo —sería inimaginable— que es la Constitución la que tiene que acomodarse a la normativa inferior, sea del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Simplemente estamos apuntando que la doctrina habrá de tener muy presente esa normativa inferior si quiere alcanzar una comprensión global de nuestro sistema de relaciones entre el Estado y los poderes descentralizados.

Nuestra Constitución ha dejado unos espacios abiertos, que tienen que ser rellenados por los legisladores ordinarios, de suerte que no cabe sin más aplicar el método estrictamente kelseniano. Por el contrario, como en un proceso interpretativo de ida y vuelta, tiene que estudiarse y asimilarse

ese tejido normativo inferior para llegar a comprender cómo funciona la Constitución.

Pues bien, esto es lo que hace Jiménez Blanco. En su estudio dedica una primera parte a exponer con una claridad enorme —que es fruto de una reflexión profunda y dilatada— las relaciones de funcionamiento entre el *Bund* y los *Länder* en la Federación alemana.

Parte para ello de una sintética exposición sobre los rasgos fundamentales del Federalismo alemán que es esclarecedora gracias a la enorme capacidad de síntesis del autor.

Los tres capítulos siguientes van dedicados a la exposición de los principios fundamentales de los que derivan las relaciones de funcionamiento entre la Federación y los Estados alemanes, y que son el derecho de supervisión, el principio de lealtad y el principio de cooperación.

Es realmente magistral la claridad y concisión con que el autor expone el sistema germánico, y, desde luego, las consecuencias que de esta exposición se extraen son enormemente fecundas, no sólo ya para explicar —como el autor hace— las relaciones de funcionamiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino también para cualquier reflexión sobre el Estado de nuestros días.

La parte segunda del libro tiene un enorme interés para el lector español, ya que en ella Jiménez Blanco hace un notable esfuerzo para explicar cuáles son las líneas maestras que han de presidir el funcionamiento de nuestro propio sistema.

Desde luego, para ello utiliza los materiales que obtiene en la primera parte de su libro. Pero hay que apresurarse a decir que, lejos de un fácil

comparatismo, la utilización de los mismos es muy ponderada y prudente.

No se trata de usar a pie forzado las técnicas alemanas. Mas agudamente el autor obtiene de los materiales propios del Federalismo de ejecución las técnicas que explican forzosamente las relaciones en un Estado compuesto. Y lo hace de forma brillante y clara, de suerte que a partir de su exposición nos encontramos mucho más preparados para explicar coherentemente cómo ha de funcionar ese Estado de las Autonomías.

Se trata, en suma, de un libro recomendable a todas luces y que, además, está escrito con nervio, ya que el autor goza de una pluma fluida que hace muy amena la lectura, haciendo fácil al lector un tema en sí mismo difícil.

Jose-Eugenio SORIANO

SUAY RINCÓN (José): *El principio de igualdad en la justicia constitucional*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. 229 págs.

No muy entrado el siglo XIX advertía el ojo lúcido de Tocqueville que la democracia generaría una ilimitada pasión por la igualdad: ciento cincuenta años después parece difícil pensar en un concepto más rico sociológica y jurídicamente y también en una noción que haya experimentado una dinamicidad histórica mayor que el principio de igualdad.

Junto a otras referencias esparcidas por el texto, la Constitución española señala en su artículo 14 que «todos son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, re-

ligión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Que la igualdad sea un derecho subjetivo; que su protección jurisdiccional pueda llegar hasta el amparo constitucional, y que el Tribunal Constitucional se haya mostrado generoso al admitir la reconducción de numerosas controversias a dicho derecho explican que, en cinco años de actuación, el Tribunal Constitucional haya desarrollado ya una copiosa doctrina sobre la igualdad, en buena medida por relación a otros principios constitucionales, como son la seguridad jurídica (art. 9.3) y la igualdad «real y efectiva» (art. 9.2). La jurisprudencia constitucional es precisamente el objeto del estudio de Suay.

El autor, cada vez mejor conocido en el panorama científico del Derecho público español, y que se ve prologado en este libro por el titular de otra firma bien consagrada J. E. Soriano, ofrece una sugestiva panorámica de algunas jurisprudencias comparadas en torno al principio de igualdad: Italia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Estados Unidos aportan así elementos imprescindibles para el abordaje del principio en el Derecho español. Tras el recordatorio de nuestra normativa histórica, Suay se adentra en el estudio de la jurisprudencia constitucional patria que, como ya se ha dicho y se hace ver además en el mismo título de la obra, constituye el núcleo de la misma.

Sistematiza Suay la jurisprudencia española sobre el principio de igualdad en base a su aplicación al legislador («en» la Ley) o al administrador o juzgador («en la aplicación de» la Ley). Sobre lo primero, parte de la complejidad de las relaciones en la sociedad actual y de la necesidad de que el legislador, al regular una materia, tenga en cuenta la pluralidad de inte-

reses en juego y temple sus prescripciones a la misma, lo que, por su inadecuación a muchas de las construcciones clásicas que aún manejamos, constituye, en rigor, uno de los problemas de más calado del sistema jurídico de nuestros días. Sobre lo segundo, sin duda con una tradición mayor y unos puntos de apoyo más sólidos en doctrina y jurisprudencia preconstitucionales, se nos exponen con brillantez las líneas directrices de las decisiones del Tribunal Constitucional.

No son, desde luego, pequeñas las implicaciones del principio de igualdad en el Derecho público; temas antiguos y otros que no lo son tanto (discrecionalidad administrativa; fuentes del Derecho —precedente—; sucesión normativa; relaciones entre Administraciones públicas...), en cuyo mero enunciado es inevitable recordar la hoy clásica aportación de Leibholz, sufren una profunda mutación a la luz de aquél. Tampoco el Derecho privado queda a su margen: el principio de autonomía de la voluntad se ve asediado por él, como ya argumentara Hueck en otro estudio bien conocido.

Nos encontramos, en definitiva, con una obra de todo interés, que se sitúa, junto a otras que han visto la luz recientemente, sobre el punto que ilumina cualquier análisis sobre el principio de igualdad y que es, en última instancia, el de la interpretación de la Constitución. El estudio de Suay, que sin duda deberá acompañarse de otros que colmen otro aspecto derivado de la interpretación constitucional (y que no es sino el estudio de las funciones del Estado, hoy por hacer: tal vez nuestra más clamorosa laguna doctrinal), inicia toda una nueva perspectiva de reflexión y augura

brillantes páginas de nuestro Derecho público para un futuro no lejano.

Antonio JIMÉNEZ-BLANCO
CARRILLO DE ALBORNOZ

VALLES (A.) y DÍAZ DE LIAÑO (F.): *Jurisprudencia Constitucional sobre Autonomías territoriales e Instituciones públicas (1983-1984)*. Valencia. Generalitat Valenciana, 1985, 237 págs.

Jurisprudencia Constitucional... es una recopilación sistematizada de más de 130 Sentencias del Tribunal Constitucional y tres Autos dictados a lo largo de los años 1983-1984. Los autores han buscado una selección de los párrafos más significativos de esas Sentencias y, tras una labor que se adivina ardua, han logrado un libro verdaderamente útil y completo; un libro llamado a ser un importante instrumento de trabajo, so sólo para los profesionales del Derecho, sino también para los estudiantes de Facultades relacionadas con las Ciencias Jurídicas (no sólo las Facultades de Derecho).

El libro contiene 350 párrafos textuales de Sentencias, ordenados en ocho grandes capítulos: La Constitución. Los Poderes Públicos; Derechos Fundamentales y Libertades Públicas; Las Comunidades Autónomas; La Administración Local; Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos; Haciendas y Economías Públicas; Tribunal Constitucional y Fuentes del Ordenamiento Jurídico. Un índice inicial muy detallado, una tipografía acertada y el propio formato del libro facilitan la rápida búsqueda del pronunciamiento constitucional que en cada caso interese al lector encontrar.

El índice contiene más de 320 referencias, que van desde la definición

del Estado como «ente complejo» hasta la «retroactividad de las leyes», pasando por «la inspección fiscal, el secreto profesional y el secreto bancario», «la televisión privada», «la huelga intermitente», «el traslado forzoso de los funcionarios a las Comunidades Autónomas», «los beneficios fiscales y el principio de legalidad», «el recurso de amparo y su aplicación en la negociación colectiva», etc. El simple enunciado de estos epígrafes manifiesta lo que antes apuntábamos: estamos en presencia de un instrumento de trabajo que no sólo interesa a los juristas; tiene interés para politólogos, historiadores, sociólogos... Tiene, además, el libro la virtualidad de ser *divulgativo* sin perder calidad y rigor; desde esta perspectiva, interesa a un público mucho más amplio y es imprescindible en cualquier biblioteca de tipo medio.

Javier DE LA OLIVA SANTOS

NORTON (Alan): *Governo e amministrazione delle aree metropolitane nelle democrazie occidentale*. Milano. Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, 1985, 208 páginas.

Alan Norton, británico, escribió este libro en 1983 en unos momentos en los que la existencia del *Greater London Council* era fuertemente cuestionada y suscitaba un vivo debate político, en el que la posición de los Conservadores, manifestada en su programa electoral, era favorable a la abolición de este tipo de «gobiernos metropolitanos» (*). Norton no estudia las áreas metropolitanas de otros países con la idea de trasladar las soluciones a Gran Bretaña, según manifiesta él mismo; su pre-

(*) La Corporación metropolitana de Londres y otros seis «Consejos metropolitanos» han sido suprimidos en abril de 1986.

tensión es aportar una sólida base, sobre la cual (re) desarrollar el futuro gobierno de las áreas metropolitanas de Gran Bretaña. Norton, irrumpe, pues, en la polémica con un libro claramente favorable a las áreas metropolitanas.

La investigación se centra en nueve áreas o conurbaciones: Amsterdam, Copenhague, Estocolmo, Frankfurt, París, Lille, Barcelona, Madrid y Toronto. El esquema de trabajo para cada área es muy similar: se inicia con un estudio sobre la estructura de la Administración local en el país correspondiente, continúa con el análisis de la organización y competencias del área metropolitana y acaba con unas consideraciones críticas.

Como problemas comunes a todas las administraciones metropolitanas, el autor destaca —entre otras— las dificultades para controlar la burocracia, la necesidad de establecer unas relaciones eficaces entre los diversos organismos de cada nivel administrativo y, finalmente, el riesgo de acabar en un tipo de democracia local prácticamente vacía, distante de la ciudadanía. El simple enunciado de estos temas pone de manifiesto que *Governo e amministrazione delle aree metropolitane...* no es un tratado de Derecho ni un estudio jurídico; el autor no desprecia la perspectiva jurídica, pero lo que busca es concluir en un juicio sobre la eficacia del área metropolitana como organización adecuada para resolver los problemas de las grandes aglomeraciones. Aun así, el libro reviste un indudable interés para los juristas, no sólo para los sociólogos, los urbanistas, etcétera.

Refiriéndose al área metropolitana de *Rijnmond*, Norton destaca la importancia de unir planificación y ejecución como dato vital para el buen funcionamiento del organismo o autoridad metropolitana. En el caso de *Co-*

penhague, subraya el reducidísimo *staff* del área (115 personas) y la «credibilidad» del Consejo del Gran Copenhague alcanzada gracias a una estrecha relación con los niveles locales integrados. Elogios, por tanto, para estas dos ciudades y para *Estocolmo*, cuyo «Consejo» ha sido ya aceptado pacíficamente después de un intenso debate político culminado en compromiso.

En el caso de *Frankfurt*, Norton recuerda el enfrentamiento entre demócratacristianos y socialdemócratas, que no se centra o trata sobre la necesidad de la existencia de un organismo (como en Gran Bretaña) cuanto sobre la organización del mismo. Aquí, como en otras muchas páginas del libro, se ve con claridad el «mensaje» que el autor quiere mandar a su país de origen.

Sobre la Comunidad Urbana de *Lille*, no oculta un cierto desencanto al valorarla como poco popular, sin apenas contacto con la población. Bien distinta es *L'Île de France* (París), en la que el mayor problema se centra en «crear un nuevo y más eficaz servicio... basado en un específico adiestramiento profesional» de los funcionarios. *Toronto* es probablemente el capítulo más débil del libro; sobre su área, el autor destaca el número de funcionarios (23.000 empleados en Toronto en contraste con los 115 de Copenhague), y refleja así otra de sus preocupaciones en este trabajo de investigación: el control de la burocracia y su buen funcionamiento.

Barcelona y *Madrid* ocupan treinta páginas de este interesante libro. Teniendo en cuenta que se ha escrito en 1983, hay que reconocerle al autor un indudable mérito al haber sabido captar y expresar brevemente los problemas de estas dos áreas metropolitanas en el Estado de las Autonomías.

Alan Norton insiste y destaca como valor fundamental el consenso entre las fuerzas políticas para resolver los problemas derivados de la nueva organización territorial, consenso que estima se ha extendido también a las cuestiones específicas de la COPLACO y la C.M.B., todo lo cual no es óbice para que opine que la COPLACO debe ser sustituida por la Comunidad Autónoma (recuérdese que esta opinión está expresada en 1983), certificando como principal mérito histórico de la Corporación el haber mantenido una comunicación fluida entre los Municipios y Ministerios. Respecto a la C.M.B., constata que su futuro depende del Parlamento de Cataluña, añadiendo una valoración rotunda: «El área de Barcelona tiene una notable ventaja sobre la de Madrid... a causa de los buenos resultados alcanzados por su autoridad metropolitana en los casi diez años de su actividad». Es éste, como se ve, un juicio en el que el autor arriesga.

No cabe duda de que el libro fue escrito con una cierta intencionalidad política, pero pese a ello debe reconocerse que constituye una interesante investigación, que en Italia ha merecido su traducción y publicación. En todo caso, está claro que Alan Norton y este libro ocupan un espacio necesario en las bibliografías sobre urbanismo.

Javier DE LA OLIVA SANTOS

GARCÍA DE ENTERRÍA. (Eduardo); *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid 1984, 256 páginas. Reproducción facsimilar de la edición de 1956.

La Editorial Civitas ha tenido el enorme acierto de reeditar una de las más importantes monografías del derecho

público español coincidiendo con el trigésimo aniversario de la Ley de Expropiación Forzosa y a punto de cumplirse los mismos años de la primera versión de la obra de referencia, cuya aparición tuvo lugar, en 1955, en el "Anuario de Derecho Civil", para editarse, un año más tarde, por el Instituto de Estudios Políticos.

El profesor García de Enterría analizó magistralmente *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa* apenas aparecida ésta y con anterioridad a ser dictado su reglamento ejecutivo. En ambas normas, fue decisivo el papel desarrollado, como miembro de las Comisiones de Anteproyectos, por el autor de la obra que comentamos, siendo innecesario, por conocido, resaltar hasta qué punto debe achacarse al profesor García de Enterría la ampliación legal del objeto de expropiación o la introducción del más progresivo sistemas aún conocido de responsabilidad administrativa.

La edición que reseñamos es un facsimil de la de 1956, con lo que se satisface la demanda de un libro, desde hace muchos años agotado y que, valga la licencia, aún agota, pese a los muchos años, la rica temática expropiatoria. La actualización de la obra, como indica el autor en un prólogo digno de la monografía, queda remitida a los capítulos del *Curso de Derecho Administrativo* (que aquél ha escrito junto a Tomás-Ramón Fernández), lo que nos parece sumamente acertado pues la versión puesta al día que facilita el *Curso* está en plena difusión editorial, a diferencia de la obra ahora reproducida.

El libro forma parte de la historia de la Ley. De una Ley con repercusiones históricas, como ha ocurrido con toda norma afectante al derecho de propiedad, pero en este caso, felizmente, la trascendencia se deriva de la excelencia material y técnica de dicho texto al que,

como sabemos, no es en absoluto ajeno al Profesor García de Enterría.

La obra se divide en cuatro capítulos, el primero de los cuales aborda la significación de la Ley de 16 de diciembre de 1954 en el contexto constitucional e introduce al lector en los principios cardinales del nuevo sistema. El capítulo segundo, estudia la potestad expropiatoria y el tercero y cuarto se refieren a las garantías patrimoniales de los administrados, en un caso cuando la lesión de sus derechos es directa y querida por la Administración a través del instituto expropiatorio, y en el otro supuesto, cuando las entidades públicas, en el funcionamiento de sus servicios, llegan a ocasionar una "secuela incidental de daños residuales".

El marco histórico-constitucional en el que nos sitúa el autor en el primer capítulo, deviene de capital importancia ya que, la Ley de 1954 va a culminar un conjunto de eslabones en la larga cadena evolutiva (y expansiva, recordando a Nieto) del concepto expropiatorio. Desde los rescriptos de desapoderamiento del Príncipe de la Europa medieval, sólo limitados por el derecho natural y de gentes que apuntaban a la necesidad de una justa causa y de una compensación —tal como se compiló en las Leyes de Partidas—, hasta nuestros días, la mutación conceptual y de contenido de la expropiación ha sido un fenómeno continuado, ligado a los cambios de otras figuras a ella conexas. Desde el declive continental de la doctrina del derecho eminente, pasando por la limitación de los poderes monárquicos, la prohibición de penas confiscatorias de bienes o la sacralización revolucionaria de la propiedad privada hasta la actual delimitación social de ésta, son muchos los avatares por los que la regulación expropiatoria ha pasado.

El Derecho constitucional español verá, en plena vigencia del Estatuto

Real, como señala García de Enterría, la promulgación, el 17 de julio de 1836, de la primera Ley expropiatoria, basada en la premisa francesa de la propiedad inviolable, y que fue «una de las que pretendieron dar curso a la garantía de los derechos individuales que faltaba, intencionadamente, por la raíz conservadora y realista del Estatuto, en el texto constitucional».

El autor del libro comentado, ve en la Constitución de 1837 la primera constitucionalización de la materia expropiatoria al señalar en su artículo 10 que «no se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización». La prohibición de penas confiscatorias ya figuraba en el artículo 304 de la Constitución de Cádiz, norma que, a nuestro juicio, contiene una atípica referencia a la expropiación, desde el ángulo —tan propio del texto de 1812— de las restricciones de la autoridad del Rey. Así, la décima limitación real contenida en el artículo 172, establecía que «no puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la propiedad, uso y aprovechamiento de ella; y, si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común, tomar la propiedad de un particular no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos». La formulación enlaza con las construcciones preconstitucionales, resaltando la necesidad de la utilidad común, la indemnización simultánea a la ocupación y la fijación pública de aquélla.

Como señala García de Enterría, el afortunado texto de 1837 será respetado por la Constitución moderada de 1845 —y por el proyecto de 1856—. La primera modificación importante

surge con la introducción en la Constitución liberal de 1896 del sistema napoleónico de intervención del juez. Esta innovación, obligó a retocar la Ley ordinaria de Expropiación (mediante Decreto de 12 de agosto de 1896) «construida sobre el sistema administrativo y no judicial».

La Constitución canovista volverá al sistema administrativo, pero con previsión de amparo judicial. En este marco se promulgarán el Código Civil y la segunda Ley Expropiatoria, de 10 de enero de 1879 que, amén de su importancia para la reforma interior de poblaciones, introduce la garantía judicial mediante la técnica interdictal contra la vía de hecho material y formal.

La Ley de 1879 fue sucedida — pese a los evidentes trastornos institucionales que propiciaron adiciones y especialidades— por la vigente Ley de 1954.

En el largo periodo de vida de la Ley de la Restauración, vio la luz la propia Constitución republicana y su polémico artículo 44 que, como es sabido, permitía con la mayoría absoluta del Congreso, dictar leyes expropiatorias sin indemnización, en virtud de la subordinación de toda la riqueza del país, «sea quien fuere su dueño» a la economía nacional. Dicho precepto habla de la «utilidad social», que posteriormente será desglosada — ya en el régimen de Franco— en utilidad pública e interés social por el Fuero de los Españoles, terminología que recogerá técnicamente la Ley del cincuenta y cuatro, de la que pasará a la vigente Constitución de 1978.

Deteniéndonos en la experiencia republicana, recuerda García de Enterría cómo la Norma Fundamental de 1931, supone un pionero y drástico cambio de orientación: si hasta ese momento «la referencia a la expropiación estaba enunciada en forma negativa, en función y desde la garantía al derecho de pro-

piedad», con la II República se da curso «a la idea de la expropiación como instrumento de acción positiva». Es sabido, que la controvertida desapoderación no indemnizada no fue objeto de una Ley general que desarrollara el artículo 44 de la Constitución de 1931. Sin embargo, como recuerda el profesor García de Enterría, la previsión singular fue utilizada en alguna ocasión. Sobre este punto, D. Niceto Alcalá-Zamora en *Los defectos de la Constitución de 1931 y, tres años de experiencia constitucional*, escribe que «en rigor, sólo una vez se ha dado eficacia a dicha autorización (confiscatoria), y debe reconocerse que, el uso de aquélla contribuyó al movimiento de reacción operado en la sociedad española».

Las expropiaciones no indemnizadas, sin rigor, fueron más de una (1) aunque

(1) Casi simultáneamente, el Congreso de Diputados aprobó, por mayoría absoluta, la incautación de los predios de quienes habían sostenido el frustrado levantamiento del General Sanjurjo y la Ley de Reforma Agraria que preveía la expropiación no indemnizable de las tierras de los Grandes de España. Es sabida, la interrelación de ambos hechos ya que, gracias al espíritu de unidad que fomentó la «sanjurjada», pudo aprobarse el tercer proyecto de Reforma Agraria (que había entrado en las Cortes el 24 de marzo de 1932), el 9 de septiembre del mismo año, por 318 votos a favor y 19 en contra. Por su parte, el Proyecto de Ley de incautación de los bienes de los golpistas se dirigía a «cuantas personas naturales y jurídicas han intervenido en el pasado complot contra el régimen». «Estas gentes —digna Azaña al defender el Proyecto— son las que hay que poner en situación de inermes ante la República». A los involucrados en los hechos del 10 de agosto de 1932 se les expropiaban, para los fines de la Reforma Agraria, «todas las fincas rústicas y derechos reales». De la efectividad de estas medidas, no hace falta hablar y el fracaso histórico es sobradamente conocido.

Además de las citadas expropiaciones, durante la vigencia del artículo 44 de la Constitución —aunque sin expresa referencia al mismo— se dictó la Ley de 30 de enero de 1932 que preveía expropiación de cemen-

esto no desautorice, sino justamente lo contrario, el juicio de Alcalá-Zamora: «Dentro de lo peculiar, de lo característico de nuestros problemas (...) la amenaza que el artículo 44 extiende sobre la riqueza española, ha producido mucho más daño que beneficio, hasta ahora no conocido».

Sin duda, los redactores del Anteproyecto de la que sería Ley de 16 de diciembre de 1954, tuvieron muy en cuenta cómo es inescindible, en el instituto expropiatorio, lo que, como señala el autor, «es, en cierto modo, la doble vertiente de todo el Derecho Administrativo: prerrogativa de la Administración y garantía de los administrados».

Para el autor del libro reseñado, el texto salido de las Cortes en 1954, pese a algunas quiebras lamentables del Proyecto (como la exención del régimen general de las expropiaciones por causa de colonización y de fincas mejorables), es «poco común por su audacia innovadora y por su altura técnica... acaso esta Ley de 16 de diciembre de 1954, es la primera en todo el siglo XX que puede parangonarse por la intención constructiva y por su misma perfección formal a

terios privados (en la práctica de la Iglesia) a partir de causas vagas e imprecisas cuya ajuridicidad aún acentuó el artículo 6 del Reglamento de 8 de abril de 1933, auténtica paradigma de la inseguridad jurídica. El artículo 10 de dicha disposición contemplaba posibles expropiaciones masivas y *no indemnizables* al dejar al arbitrio de los Ayuntamientos el juicio, acerca de la suficiencia del título dominical sobre el cementerio. De no reputar como *propietario* al interesado, a éste sólo le cabía acudir a un declarativo civil que suspendía el *inicio* del procedimiento expropiatorio pero, no la incautación, que suponía una ocupación previa a toda formalidad. Si el despojado no acudía en plazo a la vía civil, el cementerio seguía en manos municipales. Las irregularidades incautatorias y su repercusión jurisprudencial, pueden consultarse en nuestro libro *Dogma y realidad del derecho mortuario español*, «I.E.A.L.», Madrid 1983.

las grandes leyes administrativas del siglo XIX». Las ya rebasadas tres décadas de vigencia y la influencia de los postulados de la Ley en la propia Constitución de 1978 denotan hasta qué punto fue profética la intuición de García de Enterría.

Hace un momento, recordábamos cómo la potestad de la Administración y las garantías de los administrativos eran pilares básicos de un mismo edificio. Tal es el esquema del libro reseñado, que, como ya hemos señalado, dedica su capítulo segundo a la potestad y los dos postreros a las garantías.

Al hablar de la potestad expropiatoria el autor de la obra comienza por recordar cómo la expropiación sufre en 1954 una transformación en la extensión del concepto y pasa de ser un procedimiento de desapoderamiento de propiedad de bienes raíces por causa de obras públicas a configurarse como «cualquier forma de privación singular de la propiedad o de derechos o intereses patrimoniales legítimos». Y ello, con independencia de las personas o entidades titulares, por causa de utilidad pública o interés social y ya se traduzca, imperativamente, en «venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación» en el ejercicio del derecho o interés. Esta cláusula general de apoderamiento que amplió inmensamente las posibilidades de la institución expropiatoria fue obra, como es sabido, del propio García de Enterría. Dicho autor analiza, en el capítulo II, temas clave del Derecho Administrativo como, la diferencia entre potestad y derecho subjetivo, los sujetos de la expropiación (con la notable aportación legal de la nitida distinción entre expropiante y beneficiario), la causa o el contenido de la institución.

El capítulo III, estudia la protección de las garantías de los administrativos «en la expropiación propiamente tal»,

partiendo de la defensa contra la vía de hecho por la técnica interdictal clásica (perfeccionada en el artículo 125 de la Ley, actualmente excepción de los artículos 38 de la Ley de Régimen Jurídico y 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Junto a tal protección, el autor analiza, a partir del artículo 126 de la Ley, el derecho a las formas procedimentales, concretando en la posibilidad de recurrir judicialmente no sólo contra la resolución final del expediente sino, contra cualquiera de sus piezas separadas, siempre que medie vicio sustancial de forma o se violen u omitan los preceptos legales. Igualmente, se trata en este tercer capítulo, de la indemnización tanto desde el punto de vista de las garantías como, de los insoslayables presupuestos legales que consagran el pago previo a la ocupación (artículo 51) aunque con excepciones tan reiteradas (valga la aparente contradicción), como las expropiaciones urgentes (artículo 52). Por último, en esta parte del libro, se contempla la eventual retrocesión del bien expropiado a su antiguo titular, cuando no se ejecutare la obra o no se estableciere el servicio, así como si sobrase alguna parte o desapareciese la afectación. Al aumentar el mosaico jurídico de lo expropiable, era lógico extender la vieja previsión de la reversión por *obras públicas* inejecutadas a los demás supuestos posibilitados en la nueva norma y, tal cosa hizo el artículo 54 de la Ley.

El cuarto y último capítulo, es el más extenso de la obra y, se refiere a la garantía patrimonial de los administrados frente a cualquier daño patrimonial imputable a la Administración. En el mismo se da cuenta de la extraordinaria novedad que supone el reconocimiento legal de la responsabilidad objetiva de la Administración, superándose así, el principio de la culpa que, por citar un ejemplo conocido, no pudo eludir ple-

namente la moderna Ley *Staatshaftungsgesetz* alemana de 26 de junio de 1981. La introducción de la responsabilidad administrativa «por otros daños» fue un doble mérito de García de Enterría, tanto por lo brillante y progresivo de la fórmula empleada en el artículo 121 de la Ley, como por la forma velada en la que se dio fuerza legal a un revolucionario instrumento garantizador. En efecto, el Capítulo II del Título IV de la Ley fue, como señala el autor, el «lugar vergonzante» donde debió recluirse la innovación «para hacerla pasar». De allí pasaría a la Ley de Régimen Jurídico en 1957 y, con la merecida solemnidad, al artículo 106.2 de la vigente Constitución que se fundamenta en los mecanismos institucionales diseñados en el libro que comentamos.

La Constitución de 1978, aborda los temas expropiatorios y de responsabilidad patrimonial en sus artículos 33 (al hablar de la propiedad, que ya no es un derecho ni inviolable, ni sagrado, ni fundamental) que reproduce sustancialmente los postulados expropiatorios de 1954, en el mencionado 106.2 en el 121 (responsabilidad por error judicial), en el 128 (la subordinación de la riqueza al interés general) y en el 149.1. 18.^a (competencia estatal para legislar sobre expropiación forzosa y para dictar las normas básicas sobre responsabilidad de todas las Administraciones).

En todos los citados preceptos de la Constitución, puede hallarse la huella que el profesor García de Enterría ha venido dejando en el derecho público desde las monografías tempranas, como la que hoy reseñamos, hasta nuestros días. Y lo señalado con respecto a la expropiación y a la responsabilidad administrativa es plenamente aplicable a otros campos jurídico-administrativos, valiendo como muestra la constitucionalización de la interdicción de la arbi-

triedad, a que se refiere el artículo 9.3 del Texto Fundamental (2).

Pero el reconocimiento a la labor del profesor García de Enterría en la confección y exégesis de la Ley expropiatoria, no debe ceñirse al mero elogio técnico. Baste, para comprender tal afirmación, la siguiente interrogante: ¿cuál es la deuda social que en más de treinta años ha supuesto la aplicación de la magnífica cobertura derivada de la responsabilidad objetiva de la Administración? Es evidente, que gracias a tan imaginativa y tuitiva construcción se han protegido muchas situaciones justas que no habrían tenido cabida en cualquier otra regulación o que, de tenerla, se someterían a mecanismos tortuosos de pruebas de imputación culposa.

En resumen: en *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, nos hallamos, de un lado, ante una obra maestra del Derecho y, por otra parte, ante una interpretación auténtica de los puntos cardinales de una de nuestras mejores normas positivas. La reedición que comentamos es buena fedataria de la intemporalidad de las grandes monografías. Hoy, como hace treinta años, puede extraerse de este libro el mismo magisterio y, en cada lectura, la invitación a nuevas investigaciones, ahora, potenciadas por la consonancia de la Constitución. Quizá la lectura de ésta hubiera sido, a efectos de mostrar la trascendencia de la obra, mucho más significativa que esta larga recensión.

Leopoldo TOLIVAR ALAS

(2) La introducción de este principio (tan conocido ya en la doctrina y la jurisprudencia) fue el «pequeño homenaje» del Senador de las Constituyentes L. Marín-Retortillo hacia su maestro, como él mismo relata en *Materiales para una Constitución*, Akal Editor, Madrid, 1984, p. 58 y ss.

CIUDAD Y TERRITORIO

Octubre-diciembre 1985

NUMERO 66



CONTENIDO

P. NUÑEZ GRANES: INGENIERIA Y URBANISMO EN ESPAÑA (1900-1924).
Carmen Gavira.

URBANIZACION MARGINAL EN LA PERIFERIA NORESTE DE MADRID.
Elia Canosa e Isabel Rodriguez Chumillas.

CONSTRUCCION Y VIVIENDA EN LA CONTABILIDAD NACIONAL DE ESPAÑA. ASPECTOS PRINCIPALES.
Antonio Diaz Ballesteros.

EL ESQUI ALPINO EN CATALUÑA. POTENCIAL EXISTENTE Y APUNTES PARA ESTABLECER UN MARCO DE DESARROLLO.

Jesús Rubio Alférez y Antonio Monfort Bernat.

LA ENSEÑANZA DEL URBANISMO EN EL I.E.A.L.
Javier Garcia Bellido y Berta Brusilovsky.

EDICION: Instituto de Estudios de Administración Local ● **DIRECCION DE LA REVISTA:** Fernando de Terán ● **REDACCION Y COORDINACION:** Centro de Estudios Urbanos del I.E.A.L. ● **Adjunto a la Dirección de la Revista:** Joaquín Jalvo ● **Secretaria de Redacción:** Mercedes de Lope y Luis Sanz.

COMITE DE REDACCION: Presidente: Luciano Parejo Alfonso, Subsecretario de Administración Territorial ● Vicepresidente: Javier Garcia-Bellido, director del C.E.U.R. ● Vocales: Enrique Bardaji, Jordi Borja, Eladio Fernández Galiano, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, José Mañas, Carlos Sambricio, Arturo Soria.

CONSEJO ASESOR: Antonio Bonet, Manuel Castells, José Antonio Fernández Ordóñez, Eduardo Garcia de Enterría, Josefina Gómez Mendoza, Fernando González Bernáldez, Jorge Enrique Hardoy, Emilio Larrodera, Juan Navarro Baldeweg, Manuel Ribas Piera, Ramón Tamames.

COLABORADORES CORRESPONSALES: (Relación inicial): Giuseppe Campos Venutti (Italia), Samuel Jaramillo (Colombia), Claude Lelong (Francia), Jaime Matas (Chile), Rubén Pesci (Argentina), Nuno Portas (Portugal), Allan Randolph Brewer (Venezuela), Agustín Rodríguez Bachiller (Reino Unido), Roberto Segre (Cuba), Gustavo Bacacorzo (Peru).

Dirección, Redacción y Administración: Centro de Estudios Urbanos, I.E.A.L., Sta. Engracia, 7, 28010 MADRID.
Tel. 446 17 00 ● **Diagramación:** Olegario Torralba ● **Cuidado de la edición:** Gregorio Burgueno, Publicaciones I.E.A.L. ● **Publicidad:** Exclusivas Barbera, Padilla, 80, 1.º C. 28006 MADRID. Tel. 402 96 57 ● **Impresión:** LUMIMAR, S. A. Albasanz, 48-50
Depósito legal: M-10422-1970 ● **CODEN:** CITEEL ● **ISSN:** 0210-0487.

Suscripciones: cuatro números anuales: 3.000 ptas. Número doble: 1.600 ptas. Suscripción estudiantés: 2.500 ptas.
No se mantendrá correspondencia en relación con los trabajos no solicitados.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

(CUATRIMESTRAL)

CONSEJO DE REDACCION

Presidente: LUIS JORDANA DE POZAS (†)

Manuel ALONSO OLEA - José María BOQUERA OLIVER - Antonio CARRO MARTÍNEZ - Manuel F. CLAVERO AREVALO - Rafael ENTRENA CUESTA - Tomás R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ - Fernando GARRIDO FALLA - Jesús GONZÁLEZ PÉREZ - Ramón MARTÍN MATEO - Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER - Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER - Alejandro NIETO - José Ramón PARADA VÁZQUEZ - Manuel PÉREZ OLEA - Fernando SÁINZ DE BUJANDA - Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR - José Luis VILLAR PALASÍ

Secretario: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA

Secretario adjunto: Fernando SÁINZ MORENO

SUMARIO DEL NUM. 110 (mayo-agosto 1986)

ESTUDIOS:

José BERMEJO VERA: «El marco jurídico del deporte en España».

Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: «Recursos contra denegaciones presuntas por silencio».

Javier BARCELONA LLOP: «La organización militar: Apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal».

Alberto PALOMAR OLMEDA: «La protección del Medio Ambiente en materia de aguas».

JURISPRUDENCIA:

I. *Comentarios monográficos:*

Julio TOLEDO JÁUDENES: «Alteración del planeamiento urbanístico: Derechos adquiridos y control judicial».

II. *Notas*

Contencioso-administrativo:

A) *En general* (T. FONT I LLOVET y J. TORNOS MAS).

B) *Personal* (R. ENTRENA CUESTA).

CRONICA ADMINISTRATIVA.

BIBLIOGRAFIA.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.500 pesetas
Extranjero	30 \$
Número suelto España	950 pesetas
Número suelto extranjero	11 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (España)



