

## **IV. BIBLIOGRAFIA**

---



*Introduction a l'administration locale.*  
Araud, Gerard et Rupied, Benoît. Les  
éditions de l'épargne. París, 1988.

El libro *Introducción a la Administración Local* nos presenta el nuevo diseño administrativo francés en un momento ciertamente oportuno, al aparecer su publicación a poco de haber madurado los trascendentales acontecimientos jurídico-políticos que se han sucedido en los últimos años, cuyo origen inmediato debe situarse en la Ley de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los Municipios, Departamentos y Regiones, la cual supone a juicio de sus autores «el inicio de una auténtica revolución jurídica».

En efecto, esta calificación ha de entenderse en un contexto histórico muy determinado en el que la citada Ley da un nuevo giro al sistema administrativo, planteando solución a los problemas que padecía y que en la década de los setenta se perfilaban nítidamente: el excesivo protagonismo del Estado en detrimento de otras administraciones, consecuencia del centralismo que protagonizó este siglo en Francia, desde el período de entreguerras y en las décadas posteriores. La necesidad de actualizar el anquilosado nivel departamental y reforzar el regional ante la insuficiencia de aquél, a la par que se hacía patente el objetivo de reducir el número de Municipios. Y, en definitiva, cambiar los criterios que guiaban las relaciones entre Administraciones públicas.

La Ley de 1982 ofrece, por eso, como rasgos más destacados un distinto reparto de competencias entre el Estado y las Administraciones locales, a la vez que innova las reglas de control y tutela.

Es en el capítulo inicial de la obra donde los autores exponen el nuevo sistema organizado esencialmente en Estado y Administraciones locales, esto es, Municipios, Departamentos y Regiones, completándose con otras circunscripciones y establecimientos públicos territoriales menores, como son los Sindicatos de municipios, los Distritos o las Comunidades urbanas. Para París, Lyon y Marsella un estatuto especial y se organizan en *Conseil d'arrondissement* o Distritos. Pieza clave en este entramado de Administraciones, en el ámbito de su relación y control, es el comisario de la República que representa al Estado en las colectividades locales.

Si bien aparecen como principios básicos del nuevo orden el de autonomía, libertad y ausencia de tutelas, no obstante para que aparezcan los típicos controles estatales. Se reduce, efectivamente, la tutela técnica y se mantiene la financiera, aunque por Cámaras regionales de cuentas que inspeccionan el presupuesto, *budget*, la gestión y la liquidación. Si se reemplaza —y ésta es sin duda una de las notas más significativas—, la tutela administrativa y el anterior control de oportunidad por el *préfet*, por un control de legalidad sobre los actos administrativos por tribunales. En

esquema, se distinguen como líneas maestras del sistema unos actos con obligación de transmisión a la Prefectura o Subprefectura, en los que al hecho de la notificación sucede el examen de legalidad, la impugnación —en su caso—, para ganar al fin su ejecutoriedad. Otros, de transmisión facultativa que bien por la misma o a través del recurso de los particulares pueden llegar a conocimiento del comisario para el control de su legalidad, si bien ya son ejecutorios en ese instante. *Le Commissaire* puede, asimismo, ejercer su facultad de sustitución de la colectividad territorial en el caso de su inactividad y puede interponer una demanda de «suspensión de ejecución» con especial interés en el caso de que la actuación local atentase contra una libertad pública o individual.

El segundo momento decisivo de esta exposición, que ocupa el capítulo siguiente de la obra, es el de las transferencias de competencias. Los principios de la Ley número 82-213 de 1982 han sido acogidos y desarrollados por las Leyes de 7 de enero y 22 de julio de 1983, por las que se transfieren competencias principalmente en planificación de territorio, enseñanza, puertos y aguas y salud entre las distintas Administraciones locales, proceso que se ha acompañado, lógicamente, por la transmisión de los recursos, servicios administrativos y equipamiento de bienes necesarios para el ejercicio normal de las nuevas funciones.

Ciertamente, el contenido de los dos primeros capítulos se hace de ineludible aparición en un libro dedicado a introducir el estudio de la Administración local en Francia. Lo que sí entra dentro del campo de lo opinable es el criterio que lleva a los autores a dedicar el resto de las páginas de la obra a «otros agentes de la Administración local» y a «las operaciones inmobiliarias y de realización de obras públicas», en vez de haber incluido otros elementos o aspectos que

ofrece este tema, como, por ejemplo, el organizativo, estructural o de funcionamiento, o el tratamiento de la idea que apuntábamos al principio de atomización y necesidad de fusión de municipios, que quizá dieran una visión más «introdutoria» de la nueva realidad administrativa en el país vecino.

De cualquier forma, el análisis de las Sociedades de Economía Mixta Locales (SEML) se comprende especialmente teniendo en cuenta que son una prolongación operacional y principales agentes de la actividad económica local y por su actualidad en el nuevo y desafiante ambiente descentralizador. Su carácter mixto se refleja en su regulación al regirse por la Ley de Sociedades Anónimas y por la Ley de 7 de julio de 1983, que, a su vez, sigue los principios de su precedente de marzo de 1982. En correlación con la misma idea su capital social —con un montante mínimo aunque variable— se forma por participaciones de accionistas que deben estar comprendidas entre unos límites legales que conceden primacía a la participación del poder público local. Su engarce y conexión con éste le otorga prerrogativas jurídicas, y por contrapartida quedan sometidas a controles que se inspiran en iguales criterios o principios que los establecidos para las Administraciones Locales.

Con las transferencias de competencias, los Municipios, Departamentos y Regiones han visto aumentar de manera muy significativa el volumen de sus operaciones. Por eso su carácter de *maitrise d'ouvrage*, es decir, de personas para las cuales se construye una obra siendo responsables de su realización en función del interés general, ha sufrido un espectacular efecto expansivo. Las reformas de los cinco últimos años han hecho frente al problema de la descoordinación entre el director y el realizador inmediato de la obra y a la gran complejidad de los modos de remuneración,

ofreciendo un régimen simplificado y unitario que no impide una rica gama de posibilidades de realización de la obra pública, destacando el sistema de apoyo en mandatarios, que, a ciencia cierta, merecerían de una especial atención y estudio.

Santiago GONZÁLEZ IBÁÑEZ

MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián: *Derecho Administrativo Económico* (I), ed. La Ley, Madrid, 1988.

El tratamiento de los temas de Derecho Público económico no ha conocido en nuestro país el auge que cabía esperar de los trabajos publicados recién aprobada la Constitución de 1978. Pasado el momento inicial, la temática autonómica ha centralizado el interés de nuestra literatura *ius publicista*. Causa cierta perplejidad que en este campo del Derecho contemos con escasas obras de carácter general y no exista un amplio debate doctrinal. La escasez de estudios puede predicarse de manera especial en relación a obras en las que se exponga conjuntamente toda la problemática jurídico-económica. Hasta el presente la doctrina que se ha ocupado de dicha cuestión ha centrado de forma mayoritaria su atención en los aspectos constitucionales de la actividad económica.

La dogmática administrativista no ha abordado el estudio de esta parte especial del Derecho Administrativo; excepción hecha del sector bancario, donde contamos con la obra colectiva dirigida, precisamente, por el profesor MARTÍN-RETORTILLO. Este autor ya había abordado con anterioridad el ordenamiento jurídico del sector crediticio y había impulsado la realización de diferentes estudios sobre distintos aspectos de la intervención de los poderes públicos en la actividad económica.

Pero junto a esta ausencia de estudios relativos a las distintas parcelas del Derecho Administrativo económico es quizá aún más sorprendente que la doctrina no haya abordado, diez años después de la promulgación de nuestra Carta Magna, la revisión de las categorías dogmáticas utilizadas tradicionalmente en la sistematización de la actuación de la Administración. Revisión tanto más necesaria cuando incide en la intervención pública en la economía. Sobre todo, porque la instauración del nuevo orden constitucional se produce en un marco de profundas transformaciones de nuestro sistema económico. El conocimiento de la realidad sobre la que opera el Derecho no es sólo útil, sino imprescindible para el jurista, especialmente cuando esta realidad está sometida a un rápido y profundo proceso de modernización. Transformación acelerada por la apertura de nuestra economía y por el alineamiento institucional con las economías de nuestro entorno. La creciente integración de las economías nacionales, proceso que se superpone a escala europea con la construcción del mercado único, obliga a replantear los instrumentos de ordenación de las actividades económicas. La flexibilización y la agilización de las formas de intervención pública no pueden comportar una disminución de las garantías de los diferentes agentes económicos.

Al reto originado por los cambios operados en la esfera de la Economía y del Derecho pretende responder la obra que ahora reseñamos. El libro del profesor MARTÍN-RETORTILLO es el fruto de una constante atención a la problemática jurídico-económica que se ha visto reflejada en un importante número de trabajos. En el trabajo preliminar a los *Estudios de Derecho Público Bancario* ya había puesto de relieve la necesidad de repensar las categorías dogmáticas en aras a la fiscalización jurisdiccional de la

compleja Administración económica actual.

La reconstrucción conceptual de las instituciones se aborda partiendo de una premisa metodológica muy clara. Los principios e instituciones son los comunes a todas las disciplinas jurídicas, pero asumidos en un determinado significado, modulados en tanto que referidos en su singularidad a la ordenación concreta de la realidad económica. La insuficiencia de la categorización tradicional de la forma de actuar de la Administración no significa el abandono de las instituciones jurídicas clásicas y la sustitución por un nuevo sistema institucional. El nuevo contexto constitucional y el orden socioeconómico que le sirven de base condicionan, perfilan, dotan de nuevos rasgos las técnicas jurídico-administrativas. Por lo tanto, la nueva caracterización de los modos de operar de los poderes públicos responde a la permanente necesidad de adaptación al contexto histórico, que en el campo del Derecho económico es especialmente acuciante por su mayor permeabilidad a la realidad social.

La obra que comentamos parte de la concepción de que el Derecho Público económico no es ya sólo el derecho de la intervención del Estado en el sector económico, sino que su contenido comprende ahora la ordenación jurídico-pública de todo el sistema económico. Parte de la constatación de que en la actualidad los poderes disponen de un instrumental que les permite ordenar y dirigir la actividad económica sin necesidad de asumir la titularidad de determinadas actividades. Las relaciones entre Estado y mercado se plantean a partir de nuevos postulados que conllevan una redefinición de las reglas del juego, del papel asignado a los distintos sujetos económicos.

En el esquema de exposición se distingue entre la categorización de temas más importantes y la regulación porme-

norizada que llevan a cabo los distintos ordenamientos jurídicos de carácter sectorial. Así, en el primer tomo y único publicado hasta la fecha se expone monográficamente el tratamiento institucional de la ordenación pública del sistema económico. Este trabajo, que funciona a modo de parte general, deberá ser completado (¿y validado?) por diferentes estudios centrados en el régimen jurídico de determinados sectores económicos en concreto.

Esta obra tiene la extraña virtualidad de ser, al mismo tiempo, parte especial del Derecho Administrativo, en tanto que disciplina académica, ya que versa sobre un sector de la acción administrativa, la economía y parte general en relación a este mismo ámbito. El tratamiento de la ordenación jurídico-pública de la economía es de carácter sistemático, categorizando los problemas y los temas, conectándolos con el entramado institucional y principal a que responde en una época el ordenamiento jurídico de un país determinado. Pero siempre desde una visión de conjunto.

Precisamente esta característica del trabajo lleva consigo unos preliminares de carácter jurídico-constitucional. El análisis de la intervención administrativa requiere la previa explicación del tratamiento constitucional de una serie de temas que inciden directamente en la delimitación de la posición y función de la Administración pública en la economía. Junto a la problemática constitucional se abordan cuestiones referidas a las formas de actuación de la Administración, fomento y servicio público, tradicionalmente comprendidas en la parte general del Derecho Administrativo. Pero sucede que el significado de estas categorías está estrechamente vinculado a su operatividad real en el ámbito del Derecho Económico.

Vemos, pues, cómo esta característica de la obra que ahora comentamos ilustra de forma significativa la peculiar

posición del Derecho Público económico. Seguramente es en este ámbito jurídico donde la tradicional parcelación del ordenamiento en el plano científico y académico, de reconocida virtualidad expositiva, muestra uno de sus flancos débiles. Obligándose así a distinguir, de forma decidida y clara, entre área del conocimiento como objeto de investigación científica y la asignatura como unidad a efectos expositivos, didácticos.

Presentaremos el esquema expositivo de la obra refiriéndonos a algunas cuestiones que nos parecen de especial interés.

En el primer capítulo, de carácter introductorio, se exponen los rasgos característicos del tipo de Estado en el que se inserta la Administración económica. Con este fin se expone el origen histórico y conceptual de la fórmula Constitución económica para a continuación analizar, con el apoyo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el significado de la misma en nuestro orden constitucional. Dicho análisis muestra el alcance normativo de la Constitución en la ordenación de las relaciones económicas. Fijado con carácter general el alcance del parámetro constitucional, se exponen los elementos característicos del Estado social de Derecho y la virtualidad de la plasmación constitucional de dicha fórmula. El autor hace especial referencia al debate actual en torno a las funciones del Estado en la economía. Este replanteamiento de los cauces e instrumentos de intervención no significa el abandono de los postulados inherentes a la formulación constitucional del Estado social de Derecho, sino una redefinición de los modos de operar, y especialmente del alcance de la función pública de ordenación económica.

Trazado el marco constitucional de referencia, el autor esboza las notas que singularizan el Derecho Administrativo económico. Quisiéramos detenernos

brevemente en este aspecto porque el autor ha sintetizado, en un breve apartado, algunas de las cuestiones centrales de esta parcela del ordenamiento, y en concreto las que lo dotan de especificidad. Aunque a veces tengamos la impresión que esta parcela jurídica constituye el campo de experimentación de nuevas fórmulas que después se extienden progresivamente al resto del ordenamiento. Partiendo de la premisa metodológica referida a la especial atención que debe prestarse a los fines concretos que sirve una determinada institución, se realizan una serie de observaciones. La perspectiva funcional permite relativizar determinadas aseveraciones, y sobre todo permite captar el significado de determinadas formas de intervención. Los procedimientos de formación de las decisiones de la Administración económica conocen importantes cuotas de participación de los agentes económicos. Dicha participación no solamente facilita la posterior ejecución de la decisión, que adopta la forma de un acto unilateral, sino que posibilita un intercambio fluido de información. Con gran acierto el autor pone de relieve que el esquema institucional de estos supuestos responde a la categoría acto administrativo. La participación no solamente de los interesados, sino de colectivos portadores de intereses más amplios no significa una renuncia a la potestad de *imperium* de la Administración pública, inherente a su naturaleza servicial. El encuentro entre Administración y agentes económicos no siempre se instrumenta de acuerdo con los esquemas procedimentales formalizados, sino que se produce a través de cauces más flexibles. Este comportamiento de la Administración plantea problemas en el momento de enjuiciar su actuación, especialmente cuando la actividad no es jurídica, sino material, técnica. La relevancia de los fines sectoriales en el quehacer de la Administración econó-

mica explica la vigencia del principio de intercambiabilidad de las técnicas de actuación, como VILLAR PALASÍ mostró hace años. El carácter instrumental de los procedimientos jurídicos a través de los que se encausa la actuación pública explica el recurso a fórmulas organizativas propias del Derecho privado.

Expuesto el marco de referencia, en el segundo capítulo se analizan los preceptos constitucionales que disciplinan el papel de los poderes públicos en la economía y la distribución territorial de la intervención pública en la esfera económica. El autor expone la necesidad de abordar esta última cuestión desde tres perspectivas distintas simultáneamente. Dicho tratamiento permite tomar en consideración las diferentes facetas que comporta la distribución vertical del poder político y su repercusión en la asignación de responsabilidades a los distintos niveles. La primera línea argumental se centra en la posición constitucional de las Comunidades Autónomas. Reflexión que permite recordar la posibilidad de adoptar una política económica propia, siempre dentro del respeto de las reglas constitucionales. La segunda vía centra su atención en las competencias económicas, en el concreto haz de atribuciones asignadas por los Estatutos de Autonomía, siguiendo las posibilidades abiertas por la Constitución. Pero el autor, atendiendo al carácter dinámico de la realidad a la cual hacen referencia este bloque de potestades, recuerda la necesidad de tomar en consideración las funciones económicas de las Comunidades Autónomas en cuanto pueden participar en la ordenación económica nacional. Esta perspectiva, acorde con los principios estructurales que rigen la distribución territorial del poder, ha sido desconocida por una parte de la doctrina, pero es sobre todo la gran ausente de la práctica político-administrativa de estos años. En cambio, la literatura económica coincide en señalar el papel de

los niveles subcentrales en la formulación de políticas de carácter sectorial e indica que el diferente impacto territorial de las medidas de política económica (monetaria, rentas...) requiere la toma en consideración de las realidades regionales.

El análisis constitucional del significado y alcance de los poderes públicos en la ordenación económica se cierra con el capítulo tercero destinado a la libertad de empresa. La Constitución sanciona un papel muy activo del Estado en la ordenación y realización de la actividad económica que encuentra su límite en los derechos de los ciudadanos.

La rúbrica de este apartado indica claramente la posición del autor en torno a esta controvertida libertad. Parte de la consideración de la misma como equivalente a libertad económica, ya que en la actualidad la empresa es la forma organizada mediante la cual se realizan las actividades de producción y distribución de bienes y servicios. A través de una aproximación histórica se analiza el significado del artículo 38 C. Es preciso destacar el carácter sistemático de la interpretación, atendiendo a los distintos preceptos relacionados con el contenido de la libertad de empresa. El autor entiende que la libertad de empresa es un derecho subjetivo y, como tal, protegido con el sistema de garantías previsto en el artículo 53 C. Así cabe plantearse el alcance de la potestad de ordenación de los poderes públicos en relación al contenido esencial del derecho. La respuesta no puede ser *a priori* sino que solamente a partir del enjuiciamiento caso por caso podremos determinar si se produce o no la vulneración de esta garantía constitucional. Esta dificultad de identificar de forma abstracta el contenido esencial, válido para todos los supuestos, conduce a que la eficacia de la libertad de empresa como derecho subjetivo encuentre su mayor

virtualidad en la técnica de la reserva de ley. Reserva al Parlamento que opera verticalmente, atribuyendo al legislador la regulación directa de los aspectos principales y dejando en manos de la Administración la normación secundaria. La libertad de empresa tiene también otra faceta. Es una garantía institucional y, como tal, significa un límite a la discrecionalidad del legislador. Este no podrá suprimir el núcleo de autonomía decisional y organizativa que significa la empresa considerada como unidad. Garantía institucional que cobra todo su significado con la referencia al mercado contenida en el artículo 38 C.

Al hilo de la reflexión en torno al principio de libertad de empresa, el profesor MARTÍN-RETORTILLO formula una caracterización de la ordenación pública de la actividad económica privada. Distingue dos vías distintas. En primer lugar, las típicas y tradicionales actuaciones de carácter puntual que la Administración lleva a cabo de forma directa. Se incluyen aquí el conjunto de técnicas de distinta naturaleza en las que se instrumenta una relación directa entre la Administración y los operadores económicos (autorizaciones, inspecciones). Junto a este tipo de intervenciones aparece un distinto tipo de ordenación en el que la Administración cumple una función distinta. No se trata de garantizar la corrección de determinadas operaciones concretas mediante una intervención puntual. El legislador recupera su protagonismo mediante la adopción de un complejo sistema de normas imperativas de obligado cumplimiento. La pérdida de abstracción y generalidad disminuye el campo de libre intervención de la Administración al tiempo que transforma la naturaleza de su tarea. La intervención no se produce en la fase previa. La Administración asume la vigilancia, supervisa el cumplimiento del conjunto de normas imperativas. El cumplimiento de las cuales no está sola-

mente refrendado por la nulidad de las actuaciones jurídico-privadas contravenedoras. La Administración, en ejercicio de una auténtica función de control, dispone de las medidas pertinentes para remediar la infracción al ordenamiento. La Administración cumple así un papel de garante de las relaciones *inter privados*.

Expuesto el significado general de la intervención administrativa, el autor ensaya una tipología de las técnicas de actuación en la esfera económica que responde a la realidad de nuestro ordenamiento. Con gran cautela se elude todo pronunciamiento categórico, pero se esboza una catalogación sistematizada en torno a la incidencia de la ordenación jurídico-pública en el derecho a la libertad de empresa.

En el capítulo cuarto se aborda el estudio del sector público. Después de un perfil histórico de esta esfera de actividad administrativa y de una referencia al marco comunitario se esboza el análisis jurídico constitucional de la gestión pública de recursos económicos. Ahora no estamos ya en la actividad de dirección-ordenación del proceso, en el que la Administración por utilizar una referencia gráfica actúa desde fuera, sino que interviene gestionando la titularidad de determinadas actividades. Para ello se estudia el significado del artículo 128 C. y, en particular, el tema de las reservas al sector público de recursos y servicios esenciales. El examen de dicha problemática se completa con el análisis de la faceta organizatoria tan relevante en este campo.

Un capítulo específico se dedica a la planificación económica. Este apartado es especialmente útil para los estudiosos del Derecho Público económico por el carácter completo del tratamiento de dicha temática. Se plasman todos los trabajos que el profesor MARTÍN-RETORTILLO ha venido realizando a lo largo de su dilatada trayectoria universitaria y aca-

démica. Especial referencia merece el tratamiento de la caracterización de las leyes de planes y el problema en torno a su naturaleza jurídica, deteniéndose en la formulación doctrinal de las leyes medidas, como categoría explicativa del peculiar contenido de las normas de planificación que no tienen la estructura lógica tradicional en la regla jurídica. En otra ocasión hemos apuntado que quizá puede ser de utilidad la construcción de LUHMANN, distinguiendo entre normas condicionales y normas que establecen objetivos. Las primeras contienen reglas estructuradas según el modelo: «Si se dan los requisitos o características X, el resultado es Y.» Por el contrario, mediante las segundas se fijan los objetivos de la acción y las restricciones a tener en cuenta a la hora de elegir los medios, pero, por lo demás, deja a los realizadores la selección de las medidas apropiadas dentro de las circunstancias específicas y de los límites impuestos. La virtualidad de esta formulación reside en su adecuación a la estructura de las relaciones entre programación pública y actividad de los agentes económicos. Determinados unos objetivos, los operadores privados escogen y realizan las conductas necesarias para la realización de los mismos.

Finalmente, en el último capítulo se exponen las técnicas de fomento en la economía. El análisis de la intervención pública que tiene como finalidad el soporte o impulso a determinadas actuaciones privadas se centra en los aspectos de relevancia constitucional y comunitaria.

La instrumentación de la función de dirección de la actividad económica se articula en la actualidad de forma preferente a través de un conjunto heterogéneo de medidas de fomento. Este papel preponderante deriva del elemento «voluntariedad» inherente a las mismas. La libre participación de los particulares es un vehículo de transmisión de infor-

mación, de intercambio de opiniones que permite la adopción e implementación de las políticas con menores costes. Los distintos medios que se cobijan bajo esta rúbrica solamente tienen en común la función económica, la finalidad, pero tienen un perfil jurídico diferenciado, presentan rasgos estructurales absolutamente heterogéneos. La técnica de incentivación privilegiada es la subvención. El tratamiento de esta figura, objeto de una espléndida monografía de FERNÁNDEZ FARRERES, permite condensar las principales cuestiones que se plantean en torno a esta forma de actuación administrativa: principio de legalidad y su condicionamiento presupuestario, principio de competencia, alcance del control jurisdiccional.

No quisiéramos terminar este comentario sin destacar los elementos generales que nos parecen especialmente relevantes. En primer lugar, una cuestión que no por obvia tiene menor importancia. Nos referimos a las acuradas notas bibliográficas que se encuentran al final de cada capítulo. No se limitan a ser meros listados de referencia doctrinales sino que en ellas se vierten consideraciones de carácter dogmático. En segundo lugar, la aproximación metodológica de los temas tratados. Al adoptar una perspectiva histórico-constitucional evita consideraciones de carácter político-ideológico, tan frecuentes en esta parcela del conocimiento. Por ello pone de relieve como el uso de expresiones y conceptos procedentes de la literatura económica plantea problemas cuando se pretende trasladarlos a categorías jurídicas; la operatividad de la traducción es dudosa. Sobre todo cuando el mismo significado no es pacífico en el ámbito del que proceden. El autor tiene en todo momento presente que las instituciones son un producto que se ha ido decantando con el transcurrir del tiempo y van siendo moldeadas por la realidad en la

que operan. Proceso de transformación que obliga al jurista a replantearse las categorías dogmáticas manejadas de acuerdo con el orden constitucional de un determinado país en una determinada época. En este quehacer teórico quizá se echa a faltar una aproximación a la figura del servicio público, pues las referencias legales y doctrinales manejadas actualmente no parecen adecuadas a las funciones económicas de una Administración moderna.

No hay institución sin un principio informador y estos principios, como la institución misma en la que se insertan y en la que únicamente cobran sentido, están configuradas en orden a círculos problemáticos concretos. Sírvanos estas reflexiones del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en sus glosas a la obra de VIEHWEG como síntesis del talante con el que está realizada la obra que ahora reseñamos.

Elisenda MALAKET

QUINTANA LÓPEZ, Tomás: *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, 153 pp.

Escribe Antonio Gala que, estando un día en el más alto piso de la Catedral de Córdoba, le preguntaron para un programa de televisión hispanoamericana cuál era su idea del progreso, y contemplando lo que fue la Medina y la Ajarquía, los tejados donde empezaba a amarillear el Jaramago y cómo se extendía una ciudad, rodeada de recientes ultrajes, que fue cantada, adorada y exaltada por sus hijos, contestó: «¿Qué puede ser sino mirar hacia atrás?. Porque atrás estuvo la ciudad ejemplar que apoyó las ciencias y las artes, que fue construida por el hombre para el hombre y a su justa medida, a la medida de su tamaño,

de sus aspiraciones, de su deseo de estar acompañado y ser fértil para alguien, de sus necesidades. De ahí que lo que Córdoba –y otras muchas ciudades– debería entender como progreso es reconstruir sus ruinas, mirarse en ellas y aprender su lección».

Esta bella anécdota, donde se palpa que la importancia de la ciudad en el desenvolvimiento de la especie es imposible de exagerar, me vino a la memoria al leer el libro del profesor TOMÁS QUINTANA LÓPEZ: «La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo» que recientemente ha publicado el Instituto Vasco de Administración Pública prosiguiendo una encomiable labor, con espíritu orteguiano, de exclastrar el pensamiento y la cultura administrativa de los claustros académicos.

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ, que ejerce su magisterio como profesor titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la joven universidad leonesa, con un rico patrimonio léxico y estilístico nos ofrece una reflexión sólidamente argumentada encaminada a conseguir una mutación de una parte del ordenamiento jurídico del urbanismo para acompañarlo al ritmo y conciencia social actual.

El método seguido en esta lección que podíamos calificar, parafraseando al ilustre prologuista don Ramón MARTÍN MATEO de «ecología urbana» es el análisis, primero global y luego institución por institución, partiendo del artículo 47 de nuestro Texto Constitucional, donde se configura el derecho a la vivienda, y teniendo siempre presente la distribución competencial como consecuencia de la nueva organización territorial del Estado diseñada en el título VIII de la Constitución.

El texto es de gran importancia y utilidad no sólo para todos los relacionados con disciplinas jurídicas sino también para los ejercientes de profesiones técnicas y en general para cualquier

persona relacionada o interesada por el urbanismo ya que a pesar de su lograda profundidad jurídica —o precisamente por ello— su lectura no sólo es instructiva sino amena y comprensible hasta el punto de que las soluciones propuestas nos parecen obvias por lo lógicas; quizá porque no sean más que la juridización de ese estado de opinión favorable a devolver la personalidad a las ciudades, a eliminar los factores de las mismas que nos producen agresividad y ansiedad, a potenciar su cultura y su carácter de segunda naturaleza, a frenar su deterioro (echar a perder algo definitivamente a cambio de nada), a que se pueda volver a decir aquello de «las exposiciones están en la calle».

El libro empieza con un reconocimiento de las influencias y acreedores intelectuales del autor —que no empañan su sello personal— y después de una breve introducción se detiene en el estudio de instituciones como *verbi gratia*, la declaración de ruina, el Registro Municipal de Solares, la obligación del propietario de reparar, los Planes Especiales de Reforma Interior de Poblaciones, la protección del Patrimonio Histórico y del de Interés Cultural, etc. Estudio que acompaña las más reciente legislación y jurisprudencia referente a cada una de ellas y de una abundante bibliografía que por la cuidada selección y situación de las citas y notas no distorsiona en absoluto una lectura sin afán profundizador.

En el apartado III de la obra se estudia el reparto competencial entre las administraciones competentes en materia de rehabilitación urbana, con el análisis pormenorizado de los textos de derecho positivo tanto estatales como autonómicos, labor ardua si tenemos en cuenta su desarrollado dinamismo originado en parte como consecuencia del progresivo abandono de la filosofía expansionista, labor afortunada si tenemos en cuenta los plausibles resultados.

Concluye la obra con unas breves consideraciones globales en las que nos expone su serena opinión sobre las medidas jurídicas actuales de las que nos resalta como principal defecto su utilización aislada, su carácter de parches, a pesar del reconocimiento de la creciente preocupación actual de los poderes públicos por el tema.

En suma, un libro del que he quedado gratamente impresionado, esperando una continuación en su meritoria labor y que las medidas de terapia jurídica como la proposición de un ordenamiento integral del sector vivienda, basadas en los análisis sobre las citadas instituciones, sobre los efectos de la periurbanización o disociación de los usos del suelo, sobre la concurrencia competencial, etcétera, obtengan la recompensa de ser tenidas en cuenta por los legisladores, teniendo presente la frase de la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956 —«... la vinculación de los edificios a la ciudad es tan íntima que al construir los edificios se está construyendo al mismo tiempo la ciudad»— con el fin de que la inmortal definición que del hombre dio Aristóteles como animal ciudadano no llegue a ser una maldición y de que las generaciones venideras no puedan acusarnos de malbaratar su herencia de la ciudad por manejar la piqueta parricida. Mi enhorabuena de la que estoy seguro participarán todos los lectores del libro «La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo».

José Manuel LOZANO SANTAMARTA

SCHOLZ, Georg: *Die Kontrolle des Verwaltungshandelns*. Vahlen Reprintorien, 5 Auflage. München, 1987.

El libro de este abogado bávaro, Georg SCHOLZ, enfoca el tema de los distintos controles de la Administración

desde una perspectiva práctica, incidiendo especialmente en las posibilidades de defensa e impugnación del particular en «vía administrativa y contenciosa». De entre sus capítulos sobresale por su detalle y extensión, y quizás motivado ello por el contacto del autor con los Tribunales, el dedicado a la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.

El primero de los datos significativos de este sistema de casación de eficacia de los actos es su aplicación sólo a dos tipos de recursos (si bien son la médula del procedimiento) que son el *Widerspruch* y la *Anfechtungsklage*, y ello debido no a un criterio de mayor o menor garantía jurídica sino a la propia técnica procedimental.

La regla general es la suspensión automática de la ejecución del acto que se impugna, por la mera interposición del recurso, declarándolo así y en primer término el artículo 80 de la Ley que regula el contencioso-administrativo. Los autores, incluido SCHOLZ, que dedican sus páginas al estudio de esta técnica, justifican unánimemente tal principio por «un mínimo sentido de justicia, pues de lo contrario hablar de protección jurídico-procesal sería ilusorio».

Sin embargo la máxima expuesta presenta prontas excepciones. El propio Legislador así lo hace por dos caminos: uno inmediato, en los casos tipificados en ese mismo artículo 80, en sus párrafos primeros (1 a 3), referentes a impuestos, contribuciones y tasas, y en el ámbito de la policía, por ejemplo, en actos dictados en relación con la ordenación del tráfico. El otro para el supuesto de que otras Leyes lo establezcan, bien dictadas por los *Länder* o por el *Bund*, como es el caso de las que vienen a ordenar los sectores energético, de servicios civiles, la seguridad laboral...

Pero objeto de mayor discusión han de ser las facultades del último párrafo

del artículo 80.2 y el 80.4 que parecen conferir a la Administración el protagonismo suficiente para que, en fin, decida en qué casos procede o no la suspensión del acto.

En primer lugar, la Administración puede declarar la medida cautelar en los casos en que el legislador pretendió la ejecutoriedad del acto, es decir los que se subsumen bajo los párrafos 1 a 3 del artículo 80.2. En definitiva se tiende a ampliar las garantías de los particulares y a reforzar la cláusula de suspensión general. Por otra parte son elementos constitutivos de la potestad administrativa que aquí se está creando el que se ejercite sólo cuando el interés público no se menoscabe, que la propia Ley no mantenga la imposibilidad de esta facultad, que el supuesto no sea, lógicamente, objeto de regulación por el artículo 80.4 y cuando en el caso concreto se tenga por improcedente, *im Einzelfall für unangebracht hält*, su ejecución.

El artículo 80.2-4 concede el suficiente margen apreciativo para que la Administración proceda a excepcionar los susodichos y expresos criterios de la Ley tendentes a la automática suspensión; imperio decisorio vinculado, empero, a la configuración que el Legislador hace de esta potestad definida, formada estructural y esencialmente por la necesidad de que exista un «especial interés», el cual ha de justificarse por escrito, argumentación que puede evitarse si concurren las facultades excepcionales que el precepto siguiente menciona.

Llegados a este punto bien puede corroborarse que la Administración tiene en este momento un decisivo y activo papel a la hora de valorar los distintos intereses en juego en el caso concreto y de proceder o no a la suspensión. Es en este instante donde una justicia administrativa, esto es, una auténtica *Wirksamkeit des Verwal-*

*tungsgerichtlichen Rechtsschutzes* debe desplegar sus genuinos efectos.

Con este fin se invoca una especial demanda que el particular puede interponer ante los Tribunales contra la decisión administrativa. Estos ordenarán, en relación con el acto administrativo que declaró la ejecutoriedad en virtud de la facultad otorgada por el artículo 80.2-4, el restablecimiento a la situación anterior a la creada por tal medida, si entiende que fue dictada sin concurrir los presupuestos habilitantes para ello. Por otra parte decide en último término sobre la legalidad o no en el practicar la suspensión en los supuestos en el que el legislador ha querido, en principio, mantener la ejecutoriedad, es decir, los que ocupan los tres primeros párrafos del artículo 80.2.

Todo este esquema plantea algunas consideraciones: la Administración hace una aplicación inicial en virtud de una potestad administrativa configurada por el legislador por unos elementos y conceptos de estricta observancia, al ser constitutivos de la misma. En el caso más problemático, en que la Administración procedió a excepcionar la regla general de suspensión por la impugna-

ción, está subyacente un concepto jurídico indeterminado, cual es el de especial interés público o de un particular que, como tal, permitirá a los Tribunales enjuiciar si efectivamente de Administración actuó dentro de los estrictos límites posibles de apreciación. El centro de atención se sitúa, en este sistema, en el especial interés, en el actuar de la Administración, siendo discutido su concepto, bastando para negar su existencia según algunos, si concurre una ostensible argumentación en la demanda que impugna el concreto acto que pretende la inmediata ejecución. Por otra parte es destacable que si bien se parte de una máxima de general suspensión se permite luego, allí donde el legislador no puede llegar, el examen y valoración del caso en cuestión y la entrada de decisiones de los tres poderes del Estado, con primacía, en último término del Judicial; pues *das letzte Wort über die sofortige Vollziehung hat damit nicht die Verwaltungsbehörde, sondern das Gerichte*, en las ilustrativas palabras que profesores como Ule destacan al definir este sistema.

Santiago GONZÁLEZ IBÁÑEZ