

## **IV. Sección Bibliográfica**



**JUAN ALFONSO SANTAMARIA PASTOR Y OTROS. Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (Ley 30/1992 de 26 de noviembre). Libros Jurídicos Carpeiri. Madrid, 1993.**

La promulgación y entrada en vigor de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), supone una de las innovaciones más trascendentales en el ámbito del Derecho público español de la última década. Bajo este largo e incluso complejo título encontramos la regulación de algunas de las materias de mayor relevancia del Derecho Administrativo; así, la Ley recoge en su articulado los aspectos esenciales de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el Procedimiento Administrativo Común de su actuación, los principios del Procedimiento sancionador y de la potestad sancionadora de la Administración y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas; en definitiva, esta Ley viene a regular nuevamente los fundamentos del estatuto jurídico de la organización administrativa y del estatuto ordinario de los ciudadanos.

Ahora bien, si la importancia intrínseca de la Ley es grande, tal y como queda constatado, no es menos cierto que la técnica empleada para la regulación de tan trascendentes materias parece que no ha sido la más adecuada; así, son bien conocidas las críticas vertidas sobre la Ley cuando aún estaba en fase de Proyecto, críticas que se han reproducido con mayor

acritud, si cabe, una vez aprobada. Estas han ido dirigidas tanto al proceso de elaboración de la Ley, carente de la necesaria participación de especialistas y organizaciones representativas de intereses colectivos y llena de un exceso de burocratismo, nunca deseable en una ley con ánimo de vertebrar el sistema y perdurar en el tiempo, como a la imprecisión técnica de su contenido que bajo apariencia de modernidad y protección de los intereses ciudadanos acaba con algunas de las instituciones más consolidadas de nuestro derecho, para instrumentar artificios de dudosa aplicación práctica y faltos de una estructuración técnica adecuada. Sin embargo, el Prof. Leguina ha señalado, acertadamente que «para poder censurar con rigor sus desaciertos (los de la Ley), es al texto de la Ley aprobada al que hay que uncir el juicio, y no a los trámites, pocos o muchos, habidos en su elaboración, sin olvidar además que, si es cierto que con frecuencia las leyes aventajan en sabiduría a los legisladores, no lo es menos que leyes inadecuadamente urdidas o insuficientemente debatidas pueden, pese a todo, producir excelentes resultados, siempre que el texto aprobado no sea merecedor de una completa censura técnica».

Pues bien, en esta línea de crítica constructiva, que denunciando los desaciertos de las normas articula propuestas de solución que ayuden a los diferentes operadores jurídicos en su trabajo diario, se inscribe la obra que comentamos. El libro, por otro lado, se sitúa en el centro de una ya abundante producción bibliográfica que, desde los parámetros que la Ley aporta y sin el necesario poso práctico y jurisprudencial, intenta acercarnos, de un modo eminentemente práctico aunque no por eso menos incisivo, a las cuestiones más

conflictivas y novedosas de la Ley I. Y digo que se sitúa en el centro porque constituye la primera monografía que afronta un comentario completo de todos los preceptos de la nueva Ley, aportando una visión lo suficientemente crítica del conjunto de la regulación legal como para dedicarle al menos estas líneas.

La obra reúne a un conjunto de ilustres juristas, diez en total, que como profesionales de los diversos campos del Derecho (fundamentalmente del universitario y judicial) pretenden construir, en sus propias palabras, un «comentario práctico» para

así «contribuir a la aplicación razonable de una norma difícil y polémica, dejando por completo a un lado nuestra condición de jueces, de abogados y -desde luego- de profesores universitarios, ayudando a reflexionar a quienes han de tomar de inmediato decisiones o asesoramientos en ejecución de esta Ley». Esta vocación práctica de sus autores unido a la inexistencia, como ya hemos señalado, de un bagaje doctrinal, jurisprudencial y práctico que ilumine el significado de los conceptos jurídicos indeterminados, las lagunas legales y demás aspectos problemáticos que la

---

l Aunque el fin de esta recensión no es el de dar cuenta de la producción bibliográfica existente sobre la nueva ley, creemos, sin embargo, que puede ser de gran utilidad hacer una relación de aquellas monografías, artículos u otros materiales de contenido jurídico que sobre la Ley o el Proyecto que en lo sustancial no se ha visto modificado) se han producido. Como constataremos esta bibliografía es muy abundante, lo cual viene perfectamente justificado tanto por la importancia que la Ley tiene como por la buena salud que la doctrina administrativa española está gozando en estos momentos. Pasamos, pues, a relatar estas obras. MONOGRAFÍAS: BAYONA I ROCAMORA y otros, *Las Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Seminario celebrado en Barcelona el 5 de marzo de 1992*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993; NIETO GARCIA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993; LOPEZ MENUDO, Francisco y otros, *El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Coloquio de la Universidad de Córdoba, 12 de junio de 1992*. Universidad de Córdoba, Córdoba, 1993; PENDAS GARCIA, Benigno y otros, *Administraciones Públicas y Ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre)*. Praxis, Barcelona, 1993; PARADA VAZQUEZ, Ramón, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Marcial Pons, Madrid, 1993; LUCAS RUIZ, E. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Valencia, 1993; GONZALEZ PEREZ, Jesús y GONZALEZ NAVARRO, Francisco. *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (en prensa). ARTICULOS: ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, César, *El silencio en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo*. *Tapia* (publicación para el mundo del derecho), diciembre de 1992, págs. 3 a 5; GARCIA MORAGO, Héctor, «Observaciones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». *Actualidad Administrativa*, n.º 31, 1992, págs. 349 a 357; GARRIDO FALLA, Fernando, «La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la nueva Ley 30/1992 y en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992», *REDA*, n.º 1993, págs. 125 a 132; GONZALEZ MARIÑAS, Pablo, «A avocación interorgánica na Lei 30/92, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común». *Revista Xurídica Galega*, n.º 2 (3 cuatrimestre, 1992), págs. 378 a 381; GONZALEZ PEREZ, Jesús, «Ante la nueva regulación del procedimiento administrativo». *REDA*, n.º 77, 1993, págs. 27 a 50; LOPEZ MENUDO, Francisco, «Los principios generales del procedimiento administrativo», *RAP*, n.º 129, septiembre-diciembre 1992, págs. 19 a 76; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, «Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». *REDA*, n.º 75, 1992, págs. 325 a 328; MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica española». *REDA*, n.º 75, págs. 329 a 339. OTROS DOCUMENTOS DE INTERES: Dictamen emitido por el Consejo de Estado en relación al Anteproyecto de Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Recopilación de doctrina Legal del Consejo de Estado. Consejo de Estado*, Madrid, 1991, págs. 42 a 119; Instrucción de 24 de febrero de 1993 de la Subsecretaría para las Administraciones Públicas, por la que se adoptan criterios sobre la entrada en vigor y aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## BIBLIOGRAFIA

Ley presenta, llevan a sus autores a rechazar metodológicamente la realización de un comentario de corte clásico, artículo por artículo, que requeriría, sin duda alguna, de ese aporte del que hoy todavía carecemos. Consecuentemente, los autores harán «una suerte de reflexión preliminar sobre la Ley» consistente en señalar, por un lado, las innovaciones que ésta aporta y, por otro, avanzar, provisionalmente, soluciones interpretativas razonables a los no pocos problemas que la Ley plantea.

Esta perspectiva metodológica se traduce, en lo que a la estructura del libro se refiere, en la realización de un análisis de la Ley por bloques materiales, siguiendo en su ordenación los Títulos y Capítulos de la misma. De este modo, el libro se divide en trece partes tratadas cada una de ellas por un autor diferente. Analizar y comentar en profundidad cada una de estas partes no parece lo más oportuno en estos momentos, fundamentalmente porque cada una constituye, como ya dijimos, un bloque material diferenciado merecedor de un singular comentario; además, y dado que las novedades introducidas por la Ley son muchas y los comentarios de los diferentes autores bastante extensos (el libro tiene un total de 450 páginas) no parece oportuno, por razones obvias, pararnos a comentar todos y cada uno de ellos. Nos limitaremos, pues, a hacer una relación de los diferentes apartados, comentando, simplemente, aquellos aspectos que han despertado un mayor interés en el autor, bien sea por su complejidad, oscurantismo o claridad expositiva.

Al estudio de la posición ordinal de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma se dedica la primera parte de la obra. El Prof. Cosculluela Montaner, hace en estas páginas una introducción, en clave constitucional, de los presupuestos y principios en los que se basa la nueva Ley. La delimitación del complejo concepto de Procedimiento Administrativo Común, la descripción y conceptualización de los principios generales de la actuación administrativa, así como la mención de las cuestiones más controvertidas de la entrada en vigor de la Ley y el complejo régimen transitorio en ella establecido, son algunas de las principales cuestiones que trata el autor. Muy diferente es el enfoque y la pers-

pectiva con que el Prof. Jiménez-Blanco aborda el estudio de las diferentes relaciones interadministrativas; superando el marco que la Ley establece Jiménez-Blanco hace una apuesta interpretativa de estos preceptos desde la perspectiva de la dogmática alemana, haciendo un estudio crítico de las innovaciones de la LRJPA (tales como la deslocalización de los Consorcios, la generalización de las Conferencias Sectoriales Estado-Comunidades Autónomas, etc.) partiendo de principios, como el de lealtad constitucional, contenidos en el modelo organizativo alemán, modelo que presenta un perfil más acabado según Jiménez Blanco. El Prof. Cosculluela se encarga igualmente de estudiar la teoría del órgano administrativo y las diferentes relaciones interorgánicas (donde destaca la generalización de la figura de la encomienda de gestión instrumento de relación tanto interadministrativa como interorgánica), así como los principios de organización de los órganos colegiados, donde destaca la introducción de lo que el autor llama «órganos colegiados con participación representativa», órganos administrativos en los que participarán organizaciones representativas de intereses sociales y que permiten la participación del administrado en las funciones administrativas, principio este que, en palabras del legislador, inspira y justifica esta reforma.

Dejando ya lo que son las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas será el Prof. Santamaría Pastor quien nos introduzca en el estudio del Procedimiento Administrativo Común. El estudio de la figura del interesado en el procedimiento, el catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos y el análisis de los aspectos funcionales, materiales y temporales de la actividad administrativa, son temas cuya sola mención revela la importancia que tienen en la función administrativa, y que el citado Profesor aborda con una encomiable agudeza. En concreto, y prescindiendo de grandes construcciones dogmáticas, impropias de una obra de esta naturaleza, el citado autor nos acerca a los problemas que la articulación de los principios contenidos en la Ley plantea o podrá plantear en el futuro, aportando propuestas de solución que, acertadas o no, introducen una cierta racionalidad en la interpretación de

los preceptos legales. La legitimación para participar en el procedimiento de los «intereses colectivos», el derecho a no presentar documentos, el derecho a la identificación de los responsables de la tramitación de los procedimientos, la regulación del acceso a los archivos y registros y la organización de los mismos son algunos de los puntos oscuros de la Ley a los que el Prof. Santamaría dedica especial atención. Ahora bien, especial mención ha de hacerse del denominado tema «estrella» de la Ley: la nueva regulación del silencio administrativo, regulación de la que el autor ha llegado a decir que «no está en la categoría de lo problemático, de lo discutible o de lo difícil: es, sin paliativos, un desastre». Tras esta expresiva declaración se hace un exhaustivo análisis de todas y cada una de las cuestiones que los artículos 42 a 44 plantean, tratando de resolverlas en la medida de lo posible.

Si bien al principio de esta recensión adelantábamos que en la obra no se pretendía hacer un comentario artículo por artículo, nos encontramos, sin embargo, que esta es la metodología seguida por el Magistrado Pedro Yagüe Gil al tratar de las *disposiciones y actos administrativos*, de su forma, requisitos y principios, tema en el que la Ley mantiene, acertadamente, los principios de la Ley anterior y donde lo más digno de resaltar sea quizá la ampliación del abanico de actos que requieren de motivación para ser plenamente válidos. Será a otro Magistrado D. Carmelo Madrigal García, al que corresponda estudiar la *eficacia de los actos administrativos*. Partiendo del principio de eficacia inmediata de los actos administrativos, establecido en el artículo 57, el autor hace un estudio en el que, lejos de reducirse a un mero comentario de las novedades más significativas en este apartado, trata de construir a partir de los principios establecidos en la Ley y con ayuda de las aportaciones de la jurisprudencia (de la que como es lógico es un profundo conocedor) un sistema coherente en torno a la eficacia de los actos, tanto la inmediata, como la demorada y retroactiva, deteniéndose en el tema de las notificaciones administrativas y las posibilidades que los medios técnicos pueden aportar en este tema. De menos profunda habría que calificar la parte dedicada a la

*invalidez de los actos administrativos*, debido, quizás, a la menor relevancia de las novedades introducidas. No obstante, se echa en falta un estudio más detenido sobre el nuevo supuesto de la nulidad de los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico y que, por tanto, es posible que se conviertan en fuente de futuros problemas.

D. Rafael Fernández Montalvo (Magistrado especialista de lo contencioso-administrativo) es quien estudia los *procedimientos administrativos en general*, una de los Títulos menos novedosos de la Ley. De él cabría destacar, fundamentalmente, la instrumentación del convenio como forma normal de finalización de los procedimientos o la ampliación de las posibilidades de participación de los interesados en el procedimiento. De la *revisión de los actos en vía administrativa* se ocupa el también Magistrado D. José María Álvarez Cienfuegos. Aunque esta parte es, posiblemente, una de las más revolucionarias dentro del articulado de la Ley (desaparición de la alzada y reposición y sustitución por el recurso ordinario, ampliación de la potestad revisora de la Administración en el caso de actos anulables declarativos de derechos etc.), la atención prestada, sin embargo, creemos que no ha sido la suficiente. En ella se realiza una sistematización de los preceptos legales, de gran ayuda, por supuesto, para la mejor comprensión de la compleja terminología legal, pero sin incidir en aquellas cuestiones más problemáticas de la misma.

Más extensas y profundas son las partes dedicadas a la *potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial* de la Administración, tratadas respectivamente por el Magistrado D. Pablo García Manzano y por el Prof D. Avelino Blasco Esteve. Ambos autores con una sistemática y enfoque diferente (estudio sistemático de cada uno de los artículos por parte de D. Pablo García Manzano y exposición de una teoría general de la responsabilidad administrativa por parte de D. Avelino Blasco Esteve) hacen un análisis muy profundo y sistemático de dos de los aspectos que mejor tratamiento han recibido en la Ley. Digno de destacar es el espíritu crítico de sus aportaciones, así como el gran aporte jurisprudencial realizado, que puede resul-

tar de gran interés tanto para el aplicador como para el teórico del derecho.

Concluyendo, cabe señalar que el interés del libro objeto de esta recensión se justifica por sí mismo, en la medida en que afronta el comentario de una Ley que, como ya indicamos esta causando un gran impacto en el mundo jurídico no sólo por su importancia intrínseca sino también por la novedad de su estructura y contenido. Si a esto unimos el reconocido prestigio de sus autores, no cabe duda de que, frente a la avalancha de producción editorial que estamos viviendo en estos días, la obra ocupa un lugar destacado, pese a ciertas descompensaciones inevitables en toda obra colectiva, pero que en este caso se ven equilibradas por la posibilidad que se nos ofrece de contrastar opiniones diversas en torno a un tema común.

ANTONIO J. FERREIRA FERNANDEZ

**JAIME RODRIGUEZ ARANA. *Principios de Etica Publica. ¿Corrupción o Servicio?* Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, 1993. 106 págs.**

La preocupación por la Etica no es hoy, afortunadamente, tan sólo una cuestión de moda, motivada o impuesta por razones de actualidad como son la corrupción política y financiera, las crisis económicas, la pérdida de Legitimidad de las instituciones o la mutación de los sistemas de valores, sino que corresponde a un movimiento cultural e intelectual de fondo que, según algunos autores, presagia el advenimiento de una nueva fase en el desarrollo de la Humanidad en el que el factor ético será el animador del pensamiento, de la acción y de las relaciones de convivencia dentro y fuera de las organizaciones.

Así como el interés por la Etica en el mundo de los negocios o de la empresa data ya de hace casi dos décadas, habiéndose traducido en el desarrollo, todavía imperfecto, de nuevas sensibilidades sociales en tomo a la actuación de las empresas, que trasciende de lo puramente económico (recordemos como antítesis el viejo aforismo de *Friedman* según el cual la única responsabilidad social de la empresa es aumentar los beneficios), la géne-

sis y aplicación de esta reflexión ética a la Administración Pública es mucho más tardía hasta el punto de que hasta 1978 no aparece el primer libro escrito sobre el tema (Rorh *Ethics for bureacrats* New York. Marcel Dekker, 1978).

En nuestro país donde la preocupación por las cuestiones éticas va en aumento como testimonia la sola lectura de la prensa son hasta el momento escasas las contribuciones científicas al desarrollo de la Etica en las organizaciones públicas. Por ello resulta tanto más oportuna esta publicación del profesor *Rodríguez Arana*, actual director de la *Escola Galega de Administración Publica*, editada primero en lengua gallega por la *Fundación Alfredo Brañas*, con el título «*Principios de Etica Pública*» y ahora en versión castellana, con el aditamento de un subtítulo que responde, sin duda, a razones publicitarias de actualidad (recordemos, de paso, la excelente monografía de *Alfredo Sabán Godoy*, «*El marco jurídico de la corrupción*», editado por Cuadernos Civitas en 1991).

El libro que comentamos se inscribe en una línea de pensamiento que trata de reaccionar contra una visión, muy arraigada y extendida socialmente, de descalificación del papel profesional del funcionario, resultante histórica en muchos países y que modernamente se ha visto incrementada por un espejuelo de imitación por parte del sector público de los modelos de gestión privada que es común a muchas teorías modernas del management y de la gestión pública.

Según *Rodríguez Arana*, son los propios funcionarios quienes deben tomar la iniciativa a fin de modificar la imagen peyorativa de la Administración ante la sociedad y contribuir a su rearme moral. «*La Etica pública -dice- es la suma de la Etica de cada una de las personas que componen la Administración pública*». En otro pasaje del libro el autor confiesa su escepticismo en la Etica de la Administración como organización «*si nos quedásemos en elucubraciones sobre la Etica de la Administración como organización, sin descender al terreno personal probablemente no llegaríamos a consecuencias prácticas*». Esta apelación a la Etica del funcionario individual se apoya en la invocación a determinados valores o virtudes, tanto de tipo moral como honradez, lealtad, sinceridad, justicia

y conducta sin tacha, como de carácter funcional tales como uso racional de los recursos públicos, observancia de los criterios de imparcialidad y objetividad, denuncia de la corrupción, orgullo del servicio público, satisfacción por el trabajo bien hecho etc.

Al socaire de estas afirmaciones, vendría preguntarnos, en primer lugar, si un sistema como el burocrático-administrativo actual en el que la actuación profesional de los funcionarios públicos viene determinada por leyes y reglamentos que imponen determinados estereotipos de conducta, admite la creación del espacio ético necesario para que en él tenga cabida el proceder individual conforme a patrones éticos, porque cuanto mayor sea la incidencia de estas normas reguladoras de las conductas individuales, menores serán las posibilidades de motivación y de integración de los individuos en un clima de autonomía y responsabilidad que fomente el florecimiento ético en las Administraciones Públicas.

Una prueba de lo anterior lo tenemos en la nueva *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* donde se advierte una preocupación casi obsesiva del legislador por acotar responsabilidades en las conductas de los funcionarios públicos por incumplimiento de plazos, defectos de tramitación etc, llegando a tipificar como faltas graves, incluso muy graves determinados supuestos (por ejemplo, en los artículos 42.3; 44.2 y 74.2, entre otros).

En estas condiciones resulta difícil pedir a los funcionarios que realicen sus tareas con perfección, gobernados por el buen carácter y la educación esmerada, en un clima de ambiente laboral positivo, orgullosos de su trabajo, plenamente identificados con los fines del organismo público en el que trabajan, prestos a procurar las fórmulas más eficientes y económicas para llevar a cabo sus tareas y que por añadidura sean laboriosos, solidarios, magnánimos y modestos. Encontrar personas que sean la reunión completa y cabal de todas estas virtudes y perfecciones resulta en la práctica costoso y aún hallándolas es dudosa que esta «rara avis» de funcionario fuera el tipo de persona más idó-

neo para trabajar en organizaciones presididas por la ética de la competitividad.

En segundo lugar, resulta sorprendente la poca fe del autor en la ética de las organizaciones, cuando es esta la tendencia dominante en los actuales enfoques de los estudios sobre Ética de la Gestión. Las organizaciones son hoy el escenario en el que tienen lugar complejos procesos organizativos y de toma de decisiones que afectan tanto desde el punto de vista individual como colectivamente a las personas que en ellas trabajan, así como a un denso entramado de relaciones internas y externas que tienen su centro en la organización. En tales circunstancias resulta hasta cierto punto irrelevante o poco significativo cuales sean los comportamientos y creencias de las personas individuales, abstracción hecha de sus condicionantes organizativos.

Actualmente la Ética no puede consistir tan sólo en enunciar valores deseables o atribuir características ideales a los profesionales sean éstos directivos o empleados sino que ha de ser capaz de situarse de manera práctica en los procesos de fijación de metas y objetivos y desde allí impregnar toda la cultura de la organización (creencias, mitos, ritos) que sea compartida por los miembros de la misma y sirva de punto de referencia obligado para la gestión ordinaria.

Sea cual sea el resultado de esta evolución (¿revolución?) ética, hay una cuestión sobre la que insiste reiteradamente *Rodríguez Arana* y que tiene un interés fundamental: la necesidad de que la educación y el desarrollo de la ética pase a formar parte de los programas de formación de las Escuelas e Institutos de Administración Pública, especialmente, añadimos nosotros, en lo tocante a la formación de los directivos quienes tienen la responsabilidad de la coordinación institucional y quienes deben ser capaces de identificar las metas y objetivos de la organización para integrar y movilizar en torno suyo a los hombres y mujeres que trabajan en las organizaciones públicas. cuestión, por cierto, nada fácil pues implica tener claro cual es la clase de directivos que se necesita, para qué tipo de organizaciones y por último, cual es el perfil del educador adecuado para llevar a cabo este proceso formador.



Una de las formas posibles para el desarrollo de la Ética en las organizaciones es fomentar la elaboración de códigos éticos donde se explique con claridad en qué consiste la ética y cual es su significado real en la organización. La actitud del autor al tratar este punto, de gran actualidad luego del anuncio de la implantación por la Administración *Clinton* de un nuevo código de comportamiento ético para los tres millones de empleados federales norteamericanos, es favorable a la codificación ética con matices que son en buena parte concordantes con el común sentir doctrinal. Si las codificaciones existen, deben expresarse en sentido positivo y proporcionar una auténtica orientación a la acción, estableciendo criterios rectores a los que puedan ajustarse las conductas de las personas que trabajan en la Administración.

En resumen nos encontramos ante un trabajo que, como se señala en el prólogo de la publicación es pionero en la introducción de la materia en nuestro país, pese a que las cuestiones de Ética Pública son bien conocidas en los países de nuestro mismo entorno cultural. A este respecto, el enfoque del profesor *Rodríguez Arana*, aun con las limitaciones señaladas, es lo suficientemente sugestivo y provocador para que próximamente se produzcan nuevas reflexiones y contribuciones sobre el tema.

MANUEL MARTINEZ BARGUENO

**M<sup>a</sup> CONCEPCION BARRERO RODRIGUEZ.**  
***Las áreas metropolitanas. Prólogo de don Manuel Clavero. Ed. Civitas. 1993.***

La creación de unas áreas metropolitanas puede poseer una importante funcionalidad, ante los continuos problemas de expansión que plantea el proceso de crecimiento de las grandes ciudades o el traslado de poblaciones a los núcleos más cercanos a las mismas. A pesar de circunscribirse a estas situaciones muy especiales, no deberían caer en el saco del olvido estos entes locales y, por ello, debe destacarse el estudio que presenta M<sup>a</sup> Concepción Ba-

rrero que, con gran claridad en la exposición, sistematiza su régimen jurídico.

Como es conocido, la legislación básica de régimen local se remite a la legislación de la Comunidades autónomas metropolitanas. Su creación debe responder en cualquier caso a las exigencias derivadas de la prestación de algún servicio o la realización de una obra pública. A raíz de esta espaciosa norma de reenvío, la autora acota los límites y confines entre los que debe sujetarse en todo caso la normativa autonómica de las áreas metropolitanas, sin perjuicio de la posible diversidad y variedad de su resultado. Estudia, así, el ámbito de la reserva de ley para la regulación y constitución de las áreas metropolitanas, resaltando los trámites necesarios que deben realizarse en su elaboración, en particular, la participación de la Administración del Estado y las Corporaciones locales implicadas por la constitución del área.

A mi juicio, sin embargo, ofrece mayor interés, por su especial dificultad, el análisis que realiza M<sup>a</sup> Concepción de las posibles competencias atribuibles a estos entes locales, cuestión en la que aporta no sólo un conocimiento cabal del régimen local en su conjunto sino también una constructiva imaginación, como ya nos adelantaba en el prólogo el prof. Manuel Clavero. En este sentido, se analizan en el libro las posibles competencias que pudieran encomendarse a las áreas metropolitanas, aquellas que pueden derivar tanto de la competencia municipal, como de los ámbitos superiores, es decir, provincial, autonómico o estatal.

Con relación a las competencias municipales, resalta la autora la necesidad del consentimiento de los municipios afectados para trasladar la prestación de aquellos servicios calificados como mínimos en la legislación básica estatal, al no admitir la traslación de competencia en estos ámbitos, por ser aquellos expresión de la autonomía local. Cita para ello, entre varios argumentos, la proscripción que realiza el legislador de trasladar a las comarcas dichas competencias «mínimas». A mi entender, no pueden equiparse las áreas metropolitanas con estos otros entes locales, ni aplicar en modo alguno sus regulaciones de modo analógico. Cada ente supralocal tiene su particular fisono-

mía a la que debe supeditarse la interpretación de su concreta normativa. Además, la dicción del artículo 26 de la ley básica es a mi juicio clara al establecer que estas competencias las prestarán los municipios «por sí o asociados», y bajo este término podrían incluirse varias modalidades de fórmulas asociativas, tanto públicas (la mancomunidad o el área metropolitana, no la comarca al excluirlo expresamente el legislador) como privadas (por ejemplo, un sociedad pública de capital participada por varios municipios). Menos problemas plantea la delegación de competencias de otras Administraciones, por lo que sólo con relación a las competencias provinciales se resaltan, atinadamente, lo posibles conflictos que pudieran presentarse ante una duplicación en la prestación de servicios u obras de competencia provincial.

Pero no nos deja la autora con sólo este teórico estudio jurídico del entramado de las competencias que puede asumir un área metropolitana, ni con los problemas de su desenvolvimiento en relación con la actuación de las restantes Administraciones públicas, sino que, de su mano, bajamos a la arena misma de la realidad práctica y, así, deslinda, en ámbitos muy específicos y concretos, las posibles competencias que podrían asumir, en su caso, las áreas metropolitanas, siempre desde el inevitable postulado de la variedad y diversidad, ínsito en estas fórmulas organizativas. Las originales consideraciones se extienden sobre las más importantes competencias municipales (urbanismo, basuras, transporte público, abastecimiento de aguas, ordenación del tráfico, etc.) en las que de modo singular se consideran los distintos aspectos transferibles, el modo de ejercicio o prestación, con lo que la obra adquiere una importante vivacidad.

Además, junto a estas específicas competencias materiales, no desprecia la autora la importante trascendencia que puede tener la *coordinación* en el ejercicio de funciones administrativas en el ámbito territorial en el que se desenvuelve el área metropolitana, función que, a mi juicio, no debe justificar por sí sola la creación de un ente local de esta naturaleza, salvo que se acompañe de la dirección y realización de alguna competencia específica.

En fin, concluye este estudio general con un capítulo dedicado a los posibles órganos de las áreas metropolitanas (quizá se eche en falta el, en ocasiones problemático, régimen de los bienes, de personal y económico de las mismas) para pasar a la valoración de los modelos metropolitanos existentes en el Ordenamiento, a saber: el valenciano y el catalán. Con claridad, se valora y critica la normativa específica existente en estas áreas metropolitanas. Así, con relación al «Consell Metropolità de L'Horta», que tiene atribuidas importantes competencias sobre múltiples servicios municipales, destaca la autora el desfigurador criterio de voto ponderado, que otorga prácticamente el resultado de la decisión a los Ayuntamientos de mayor población. Del mismo modo, es censurable la ingente regulación organizativa de este ente que posibilita la gestión de los servicios mediante la creación de otras fórmulas organizativas (sociedades públicas e, incluso, mancomunidades). Con relación a las áreas metropolitanas existentes en Cataluña, la crítica se centra en la multiplicación y en la superposición que existe de Administraciones públicas en dicho territorio donde, además de la Comunidad autónoma y la provincia, la comarca disputa su espacio al área metropolitana.

En fin, a mi juicio, este libro es un estudio imprescindible a la hora de ponderar entre las posibles opciones que permite adoptar el legislador para lograr una eficaz prestación de servicios locales, a la postre lo único importante. Las áreas metropolitanas pueden ser una alternativa eficaz para resolver los problemas que surgen en los grandes núcleos urbanos y sus alrededores. Sus posibilidades están descritas convenientemente por M<sup>a</sup> Concepción Barroso. Corresponde ahora a las Comunidades autónomas y a los municipios interesados acoger y modular esta opción, a los que me atrevería a formular un ruego: que no se cree un área metropolitana, de la que luego surjan, por una especie de indefinida partenogénesis, más órganos y más formas de gestión y con ellos una de esas mallas inextricables en las que, al cabo, quedaría paralizada la autoridad administrativa y capturado el ciudadano.

MERCEDES FUERTES

**OSKAR JÜRGENS. *Ciudades españolas. Su desarrollo y configuración urbanística*. Ministerio para las Administraciones públicas. Madrid, 1992. 351 págs. Publicación Instituto Nacional de Administración Pública.**

España tenía contraída una deuda con el arquitecto y urbanista alemán Oskar Jürgens, a quien su acentuada hispanofilia le llevó a ser autor de un interesante y documentado libro sobre nuestras ciudades. Gracias al desaparecido Instituto de Estudios de Administración Local, y a los Arquitectos García Bellido y Jalvo Domínguez la deuda ha quedado saldada. Porque aunque el primero de ellos diga -en la noticia que ha publicado en «Ciudad y Territorio»- que «como todos los urbanistas españoles saben alemán la traducción no corría prisa», la verdad es que ironías aparte, lo que ocurre es precisamente lo contrario. Y no tener una versión española de este importante libro, era algo avergonzante. El libro de Jürgens, con espléndida presentación y con traducción impecable de Teresa Pumarega ya está entre nosotros.

Tras una interesante Introducción y una primera parte dedicada a un minucioso análisis de 27 ciudades españolas, una segunda parte del libro se dedica a «Particularidades y cambios específicos en el urbanismo». A ella va a referirse la presente reseña.

El capítulo 1 se llama: «De los cascos antiguos y sus reformas».

Comienza por un desdenoso juicio sobre la Gran Vía madrileña.

El capítulo 2, dedicado a los ensanches modernos comienza diciendo que «casi todos han sido ya ejecutados» (Jürgens murió en 1926) «con arreglo al precedente de Barcelona de la forma más prosaica y menos artística que se pueda imaginar».

Analiza aquí con detalle el plan Rovira para Barcelona presentado al concurso de 1859 (el plan rival del de Cerdá), del cual aporta varios interesantes planos y del que era muy entusiasta. Jürgens era un particular enemigo del plan Cerdá y muy en especial de la solución dada a la plaza de las Glorias en la ciudad condal. También le satisfacía el tratamiento que daba a este

punto de la ciudad (cruce de la Diagonal con la Gran Vía) el plan Jaussely de 1903.

El capítulo 3 dedicado a «la configuración de las calles» comienza diciendo: «si examinamos detalladamente las calles de las ciudades españolas encontraremos un gran número de imágenes de gran interés y singularidad, sobre todo en las ciudades de origen islámico, en las que en un principio, las calles eran algo totalmente secundario, un mal necesario... en la monotonía de estas callejas que casi parecen pasadizos...».

El recensionista piensa, por el contrario, que si es verdad que la civilización islámica —durante mil años la más alta que conocía la Humanidad— ignora nuestra idea de la monumentalidad de la calle, y de la gran perspectiva, es absolutamente equivocado hablar de la «monotonía» del viario de las ciudades musulmanas (o de las españolas hijas de aquéllas). No creo que haya nada más fascinante en el mundo que por ejemplo un paseo por la medina de Fez. Por el contrario recordemos un Unter der Linden (yo la recorrí en un sofocante y desierto domingo, aquello no se acababa nunca) o les Champs Élysées. Eso sí que es monotonía.

A continuación viene (página 148), el primero de los varios ataques contra Antoni Gaudí (una de las dos «bêtes noires» del autor, la otra es Cerdá). Hablando del Paseo de Gracia dice: «... junto a ella una extravagante obra moderna ensalzada como muestra del estilo artístico del futuro realizada por uno de los líderes de los apasionados innovadores, el joven Gaudí que despreciando toda regla basada en postulados teórico-prácticos, se abandona a unos trazados totalmente caóticos... la imagen global resultante es una mezcolanza realmente desagradable, incongruente y sin carácter». Y, sorprendentemente, añade: «En Madrid, donde existe un mayor apego a lo tradicional (?), constituyen todavía raras excepciones las aberraciones que con tanta frecuencia, se dan en Barcelona». Y después este delicioso párrafo: «El paseo de Gracia de Barcelona está organizado en siete bandas; una calzada central destinada al tráfico rápido directo, que es utilizada también por los jinetes, así como por procesiones y desfiles de carruajes...»

Termina el capítulo con un largo y entusiasta elogio a la distribución visual del eje madrileño Cibeles-Puerta de Alcalá, cuyas líneas finales no me resisto a transcribir: «...dispuesta aquí con gran acierto, y en lo alto cierra la perspectiva, a una distancia todavía prudencial, la orgullosa Puerta de Alcalá, de forma que la vista no se pierde...» y continua los elogios. ¡Si Jürgens resucitara y viera lo que juzgó uno de los ejes urbanos visualmente mas hermosos del mundo!

El capítulo 4 se denomina «La configuración de las plazas». Cita y describe minuciosamente con una crítica entusiasmada las de las catedrales de Toledo, de Sevilla y de Santiago (de las cuatro plazas de la catedral de Santiago). De la de mi amada ciudad de Gerona dice: «Una de las imágenes mas conocidas de la arquitectura española es la de la Catedral de Gerona, con su poderosa escalinata de casi 25 metros de ancho y con 90 escalones, que conduce desde la plaza de la Catedral hasta la plataforma artificial que se extiende ante la entrada principal del templo... al espectador que viene de frente se le ofrece la escalinata en todo su desarrollo... está dividida en tres tramos, sobresaliendo sus rellanos algunos metros. Estos salientes, alrededor de los cuales corre también la balastrada que flanquea la escalera con remates de bolas, tiene una mera función decorativa, introduciendo cortes visuales en la escala cuya altura queda aún mas resaltada, y conduciendo con sus formas ornamentales hacia la rica portada de la fachada municipal, que con su enorme óculo, recuerda los retablos de todas las iglesias españolas, la grandiosidad del conjunto formado por la escalinata y la portada... hay que agradecerse precisamente a la poderosa escalinata. La casa de Dios queda así alejada de la vida cotidiana alzándose por encima de las viviendas de los hombres. En las fiestas mayores religiosas, cuando las procesiones avanzan a lo largo de esta escalera, se desarrolla aquí un espléndido e inolvidable espectáculo». Descripción perfecta. hay que recordar que está precedida de tres líneas que dicen «Es frecuente la aparición de una superficie horizontal delante de las fachadas de las iglesias españolas situadas en plazas con fuertes desniveles, a las que se accede a través de esca-

linatas de mayor o menor importancia, pero siempre armonizadas con el edificio que las domina».

Al hablar, muy elogiosamente, de la Plaza Mayor de Madrid dice: «La única intervención que necesitaría sería la supresión del tranvía... y la molesta vegetación... (creo recordar que había grandes cedros semejantes a los que hoy destruyen la fachada de la Universidad de Alcalá)... y orientar el monumento en función del edificio de la Panadería. «Cualquier reforma de mayor amplitud, como por ejemplo las propuestas por D. José Luis de Oriol (Jürgens escribe en los años 20) en su plan de reforma para el casco antiguo de Madrid», «ha de ser duramente combatida desde el punto de vista de la conservación de los monumentos y de la salvaguardia de la Patria».

Jürgens dedica largas páginas a los proyectos de plazas en torno al palacio real de Madrid. Destaca el 2.º proyecto de Sachetti (el 1.º lo exhumó el propio Jürgens y aporta el plano). En él desaparecía la catedral, y se creaba una vía que partiendo de una muy alargada plaza de la Armería, cruzaba la calle de Segovia sobre un grandioso viaducto de sillería, que «habría enriquecido considerablemente la imagen de Madrid». Estudia también el proyecto de Ventura Rodríguez y finalmente el iniciado y luego abandonado de Isidro Velázquez y Luis de Olabieta (plaza de Oriente cerrada y circular, dice Jürgens que la cimentación de este proyecto existe). A este proyecto pertenecen las plaza de la Armería y la de Isabel II actuales). Cita por último el proyecto de Oriol (del Oriol de entonces): creación de una gigantesca plaza circular afectante al Palacio y a la catedral, en la que convergerían, con eliminación del Teatro Real, varias grandes vías de rotura.

El capítulo 5 se dedica al tema «Jardines». El Capítulo 6 nos habla de «murallas, torres, puertas y puentes».

El Capítulo 7 se titula «Fuentes, estatuas y su emplazamiento».

El capítulo 8 se refiere a la «Ornamentación festiva de las ciudades españolas». Contiene una descripción de un «auto de fe» en la Plaza Mayor de Madrid, según el conocido cuadro de Rizzi (en tiempo de Jürgens situado al parecer en el Prado, hoy en el Museo Municipal). La visión del cuadro y la lectura de Jürgens (habla de

«sospechosos de heregía situados en sus sillars de agonía»), es estremecedora. Nunca como en este cuadro se ve lo que eramos (y en buena medida somos): un pueblo enloquecido.

Con ello acaba lo que podríamos llamar parte descriptiva de las ciudades españolas, y comienza una serie de capítulos rigurosamente técnicos, de interés muy específico para profesionales de Ingeniería o Arquitectura. Serán recensionados en otra ocasión en una publicación «ad hoc».

El libro de Oskar Jürgens, ha llegado por fin, a España. Alegremosnos.

JOSE LUIS GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA

**JOSÉ IGNACIO MORILLO-VELARDE PÉREZ. *Dominio Público*. Editorial Trivium. Madrid, 1992. 156 págs.**

Esta monografía aborda desde una perspectiva exclusivamente jurídico-pública el estudio del dominio público. El autor se propone en este trabajo, en primer lugar, abordar la construcción del concepto de dominio público y describir los diversos aspectos de su régimen jurídico partiendo del hecho de que el demanio no es reconducible a ninguna forma de propiedad, sino que «está constituido por un haz o conjunto de potestades públicas de diversa índole». En segundo lugar, trata de mostrar cómo funcionan esas potestades para así explicar diversos conceptos jurídicos como la afectación, desafectación, inalienabilidad, etc. Este enfoque no es como bien observa el autor en la introducción de la obra- «novedoso», sino que está en la misma línea seguida recientemente por un sector de la doctrina y, en cierto modo, en conexión con antiguos planteamientos. Por ello entendemos que es necesario, para poder introducirnos de lleno en el contenido de la obra, exponer sucintamente la polémica doctrinal que el concepto de dominio público ya suscitó en sus orígenes.

La paternidad de la primera teoría relativa a la naturaleza jurídica del Dominio público de la Administración es, como se sabe, atribuida a PROUDHON -*Traité du*

*Domaine Public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport ou domaine public*, 1833-, quien defendió la imposibilidad de considerar los bienes demaniales objeto de propiedad del Estado. El tratamiento del dominio público como un conjunto de bienes afectos al uso de todos se consideraba incompatible con las características de exclusividad e individualidad integrantes del derecho de propiedad. Afirmaba Proudhon que el dominio público provenía directamente de la soberanía y no de la propiedad, siendo su titular el público en general.

Esta tesis fue fuertemente rebatida por HAURIUO en su obra *Précis Élémentaire de Droit Administratif* (1892), quien demostró que entre los bienes de dominio público y el Estado existía una verdadera relación de propiedad, aunque con características propias.

Estas teorías pronto se verán reflejadas en nuestra propia doctrina como una muestra más de la influencia que en nuestro acervo jurídico tienen tanto las instituciones como las construcciones teóricas que en torno a las mismas se desarrollan en el país vecino. La tesis triunfante en España es la sostenida por Hauriou -dominio público como propiedad especial-, la cual, desde que fue introducida en 1921 por la obra de Fernández de Velasco («Naturaleza jurídica del dominio público según Hauriou. Aplicación de su doctrina a la legislación española, RDPRI VIII), goza no sólo del apoyo casi total de nuestra doctrina sino también de la base legal suficiente en nuestro Ordenamiento jurídico, como demuestra la misma alusión a los «bienes propiedad del Estado que tienen la consideración de demaniales» que hace la Ley del Patrimonio del Estado en su artículo primero.

Morillo-Valverde sostiene en todo que la doctrina mayoritaria «se asienta sobre las bases de una profunda contradicción». A continuación esbozará estos argumentos esgrimidos por el autor para justificar dicha afirmación:

(i) no se puede entender el Registro de la Propiedad como el instrumento eficaz para consumir las usurpaciones de fincas del dominio público cuando ha sido proclamada la superioridad de la publicidad demanial sobre la registral.

(ii) no es inteligible una propiedad «por muy especial que se la considere» de la que se excluye radicalmente toda facultad de disposición -inalienable, imprescriptible e inembargable-.

(iii) no se puede reducir a un esquema de comprensión unitario una propiedad que sirve de título para el ejercicio de unos poderes que están fuera del alcance de cualquier propietario.

No cabe duda de que nos encontramos ante una cuestión que encierra una gran carga teórica y que por ello es susceptible de ser calificada como una «cuestión académica de primera magnitud», que al mismo tiempo tiene una importancia práctica indiscutible al afectar a problemas como la distribución de competencias entre las diversas Administraciones públicas con soluciones diferentes dependiendo del punto de vista empleado.

La obra está estructurada en seis breves capítulos. En el primero de ellos, de carácter introductorio, el autor plantea los objetivos que persigue con su investigación, la cual comienza propiamente en el segundo, donde el Prof. Morillo-Velarde informa sobre el estado de la cuestión en el Derecho positivo y da a conocer la postura adoptada por la jurisprudencia. Este capítulo se cierra con una crítica a las posiciones tradicionales, que consideran la propiedad como una forma de titularidad del demanio. En el tercer capítulo, bajo el epígrafe de «Breve excursión histórica», estudia, por una parte, las teorías de Proudhon y Hauriou -esbozadas más arriba-, y por otra, el reflejo de estas tesis en la doctrina española. Los capítulos cuarto, quinto y sexto están dedicados a la construcción del concepto *dominio público*, concebido como un conjunto de potestades públicas. En los siguientes párrafos nos referiremos con detalle al contenido de cada uno de los capítulos.

Morillo-Velarde entiende el dominio público como un concepto molesto y confuso, cuya sola mención remite al privilegio y a la excepción. A su juicio, la razón de todo ello está, por una parte, en la tesis de Hauriou -demanio asimilado a propiedad-, y por otra, en la mecánica de huir de la originalidad de las instituciones jurídico-administrativas, reconduciéndolas a conceptos modulados de la parte general del derecho. A pesar de to-

do ello, cree necesario mantener esta categoría jurídica en nuestro Derecho positivo, puesto que es una institución protegida y reconocida por la propia Constitución -art. 132-.

El primer capítulo parte, pues, de la quiebra de la teoría de Hauriou, la dominante entre la doctrina en nuestro país, y se intenta explicar el dominio público desde una perspectiva netamente *publicista*. El autor pretende así configurar el dominio público tomando como concepto de apoyo el de potestad, y sobre él reelaborar su régimen jurídico.

El siguiente capítulo informa sobre cuáles son las posturas que se han adoptado en el Derecho positivo, distinguiendo entre la legislación estatal, la autonómica y la sectorial. Dentro de la primera se estudian el Código Civil y la Ley de Patrimonio del Estado, y se concluye que, mientras el primero no se decanta por ninguna de las teorías existentes sobre el dominio público, la segunda adopta una postura tajante y establece claramente que los bienes de dominio público son propiedades estatales.

Por lo que respecta a las diferentes normas autonómicas sobre esta materia, una consideración global de todas ellas le permite a Morillo afirmar que «la situación no ha variado sensiblemente: sigue presente la vieja idea de propiedad como titularidad vertebradora de los poderes inherentes al régimen demanial, si bien, timidamente, algunas normas aluden a otras titularidades cuya naturaleza no expresan».

El planteamiento adoptado por la legislación sectorial es totalmente distinto, puesto que, con la excepción de la Ley de Costas, el resto de estas normas establecen un régimen jurídico del demanio integrado por potestades públicas.

En este mismo capítulo se estudia además la jurisprudencia relevante en esta materia, distinguiendo entre la postura del Tribunal Supremo y la del Constitucional. Mientras el primero concibe el dominio público como una forma de propiedad, en la doctrina del Tribunal Constitucional, hasta el momento escasa en esta materia, empieza, en opinión de Morillo, «a vislumbrarse un nuevo enfoque del dominio público y, aunque no está clara su postura, afirma el autor, «este Tribunal no se adscribe a la corriente tradicional».

## BIBLIOGRAFIA

En el tercer capítulo se estudian los orígenes del dominio público en el Derecho francés, exponiendo para ello sucintamente las teorías de Proudhon y de Hauriou. En esta misma parte el autor indica como la recepción del concepto de demanio en el Derecho positivo se produce a través de normas de rango inferior, que en ocasiones ni siquiera tienen la consideración de disposiciones de carácter general. El Código Civil constituye la primera regulación global de esta institución, aunque no por ello definitiva, pues desde el punto de vista del autor, deja en la más completa indefinición dos cuestiones importantes: la naturaleza y el régimen jurídico de la propiedad demanial. Así el primer texto positivo que efectúa realmente una contemplación global de la institución es la Constitución de 1978.

El cuarto capítulo, el más breve de la obra, está centrado en el análisis de la oposición que tuvo en su comienzo la teoría de Hauriou en ciertos sectores de la doctrina francesa. En España, en cambio, no consta oposición alguna hasta los años 50, siendo en los 60 y 80 cuando, desde el punto de vista del autor, se afirma con mayor rotundidad la quiebra de la tesis de Hauriou y la necesidad de construir el concepto de dominio público con apoyo en el concepto de potestad.

El reconocimiento constitucional del dominio público es estudiado en el capítulo quinto. La Constitución de 1978 en su artículo 132 reconoce el demanio y diseña los principios fundamentales de su régimen. Morillo-Velarde entiende que, por una parte, la ubicación del art. 132 en el Título VII, dedicado a la Economía y Hacienda, y por otra, la utilización de diferentes conceptos mediante los cuales se pretenden regular las «cosas públicas» -dominio público, bienes comunales, Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional- contribuyen a la configuración del dominio público como «el mecanismo propio y genuino de plena titularidad de carácter público sobre los bienes». Por el claro contraste entre los conceptos de dominio público y Patrimonio del Estado, la Constitución remite a «los mecanismos propios del ordenamiento del Derecho público» la construcción de aquel como categoría autónoma y originaria. De este modo, Morillo encuentra en

nuestra norma fundamental el principal apoyo para la articulación del demanio como una forma de titularidad sobre los bienes, distinta del derecho de propiedad.

Un estudio profundo de los diversos contenidos del dominio público -la afectación, desafectación, la titularidad, la recuperación de oficio, las reservas, etc.-, concebidos no sobre la idea de propiedad especial, sino sobre la consideración del demanio como una titularidad que abarca una pluralidad de potestades públicas de diverso alcance y funcionalidad, pone punto final a esta monografía.

No cabe duda de que nos encontramos ante una obra de gran interés y rigor científico que aborda en profundidad el estudio de una categoría jurídica el -dominio público- compleja y controvertida. No obstante, el Profesor Morillo-Velarde realiza dicha investigación con un estilo sencillo y de fácil lectura, aunque, en nuestra modesta opinión, carente de cierto orden a la hora de componer sistemáticamente las secciones objeto de análisis. La postura que se defiende a lo largo de este volumen se opone a la teoría que goza del apoyo mayoritario de la doctrina, y que es al mismo tiempo la más difundida entre los estudiosos del Derecho Administrativo, a quienes recomendamos la lectura de este volumen, asegurándoles que con este trabajo del Prof. Morillo completarán profusamente su formación sobre esta materia.

MARIA ANTONIA ARIAS MARTINEZ  
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA





## **V. Sección Revistas**



# ADMINISTRACION DE ANDALUCIA

Revista Andaluza de Administracion Publica

SUMARIO del núm. 12, Octubre-Noviembre-Diciembre 1992

## ESTUDIOS

*Pedro Cruz Villullón y Joaquín Tornos Más*  
Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas:  
Perspectivas de futuro.

*Hermann-Josef Blanke*  
La ejecución de las leyes por los Länder alemanes.

*Alberto Predieri*  
La Región como órgano de ejecución en el umbral  
del Estado preferentivo.

## JURISPRUDENCIA

### COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA:

*F. Javier Martín Fernández:*  
Los precios públicos de las Comunidades Autónomas y  
el Impuesto sobre el Valor añadido.

*M. Regla Espejo Meana*  
Nulidad del reglamento: efectos jurídico-materiales  
de la Sentencia sobre los actos dictados en su aplicación

### NOTAS DE JURISPRUDENCIA

#### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Constitución.- II. Derechos y Libertades.- III. Principios  
Jurídicos Básicos.- IV. Instituciones del Estado.- V. Fuentes.-  
VI. Organización Territorial del Estado.-  
VII. Economía y Hacienda.-  
(*Francisco Escribano López*)

#### TRIBUNAL SUPREMO Y TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCIA

I. Acto Administrativo.- II. Administración Local.-  
III. Administración Pública.- IV. Bienes Públicos.-  
V. Comunidades Autónomas.- VI. Contratos.-  
VII. Corporaciones de Derecho Público.-  
VIII. Cultura, Educación, Patrimonio Histórico Artístico.-  
IX. Derecho Administrativo Económico.-  
X. Derecho Administrativo Sancionador.-  
XI. Derechos Fundamentales y Libertades.-  
XII. Expropiación Forzosa.- XIII. Fuentes.-  
XIV. Hacienda Pública.- XV. Jurisdicción Contencioso-  
Administrativa.- XVI. Medio Ambiente.- XVII. Organización.-  
XVIII. Personal.- XIX. Procedimiento Administrativo.-  
XX. Responsabilidad.- XXI. Salud y Servicios Sociales.-  
XXII. Urbanismo y Vivienda.-  
Tribunal Supremo (*José I. López González*)  
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía  
(*José L. Rivero Ysem*)

## CRONICA PARLAMENTARIA

Primer debate sobre el "Caso Ollero"  
(*Antonio Porras Nadales*)

## DOCUMENTOS

La entrada en vigor de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre  
de Régimen Jurídico de las Administraciones  
Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.  
(*Francisco López Menudo*)

## RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones Generales de la Junta de Andalucía.  
Disposiciones Estatales.  
Disposiciones Generales de las Comunidades Autónomas.  
Índice Alfabético.  
(*Antonio Jiménez Blanco*)  
(*Javier Barnes Vázquez*)  
(*Concepción Barrero Rodríguez*)

## NOTICIAS DE LA ADMINISTRACION AUTONOMICA

INFORMES: Informe del Defensor del Pueblo Andaluz  
correspondiente a 1991.

ORGANIGRAMA: Consejería de Trabajo.  
Otras disposiciones de interés para la Comunidad Autónoma.  
(*José I. Morillo Velarde Pérez*)

## BIBLIOGRAFIA

Bibliografía básica sobre Función Pública de  
las Comunidades Autónomas  
*Luis Miguel Arroyo Yanes*  
(*Pedro Escribano Collado*)

# REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director: Eduardo García de Enterría  
Secretario: Fernando Sáinz Moreno

Núm. 131  
(Mayo-Agosto 1993)

## ESTUDIOS:

- S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER: "Reflexiones sobre el Procedimiento Administrativo Común".
- M. SANCHEZ MORON: "Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en el anteproyecto de plan hidrológico nacional".
- E. GARCIA LLOVET: "Autoridades administrativas independientes y estado de derecho".
- J. R. FERNANDEZ TORRES: "Refundición y constitución: examen del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992".

## JURISPRUDENCIA:

### I. Comentarios monográficos

- C. CHINCHILLA MARIN: "El derecho a la tutela cautelar como garantía de la efectividad de las resoluciones judiciales".
- B. LOZANO CUTANDA: "La libertad de cátedra en la enseñanza pública superior". (A propósito de la Sentencia 217/1992, de 1 de diciembre).
- M. M.<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA: "Funcionarios, bases y negociación colectiva".
- M.<sup>a</sup> T. CARBALLEIRA RIVERA: "La intervención del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales autonómicas".
- M. CASINO RUBIO: "Breves consideraciones en torno al nacimiento y la legislación aplicable al derecho de reversión en la expropiación forzosa".
- J. I. RICO GOMEZ: "El expediente administrativo presentado por medio de fotocopias: alcance de su eficacia probatoria".

### II. Notas

#### — Contencioso-administrativo.

- A) En general (T. Font i Llovet y J. Tornos Más).
- B) Personal (R. Entrena Cuesta).

## CRONICA ADMINISTRATIVA

### DOCUMENTACION

### BIBLIOGRAFIA

#### Precio de Suscripción anual

España .....	4.800 ptas.
Extranjero .....	61 \$
Número suelto: España.....	1.700 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	22 \$

Suscripciones:

EDISA, López de Hoyos, 141 - 28002 Madrid

Números sueltos:

Centro de Estudios Constitucionales - Fuencarral, 45 - 28004 Madrid

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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

# Documentación Administrativa

---

# DA

---

228

OCTUBRE-DICIEMBRE 1991

---

LA ORGANIZACION MUNICIPAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

# Sumario

	<u>Págs.</u>
<b>Presentación</b>	5
<hr/>	
<b>Estudios</b>	
<hr/>	
La potestad de autoorganización de la Administración Local: <i>Luciano Parejo Alfonso</i>	13
El Alcalde como elemento de la organización municipal: <i>Luis Ortega</i>	45
La Comisión de Gobierno: <i>José Manuel Castells Arteché</i>	61
El Pleno del Ayuntamiento: <i>Demetrio Loperena Rota</i>	81
La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales: <i>Leopoldo Tolivar Alas</i>	113
La desconcentración en la organización de los Municipios: <i>Tomás Quintana López</i>	145
Los órganos municipales de carácter complementario: <i>Mercedes Fuertes</i>	167
La organización de los servicios económicos: <i>Francisco Sosa Wagner</i>	187
La organización local inglesa: <i>Antonio Jiménez-Blanco</i>	217
La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía: <i>Antonio Cândido de Oliveira</i>	225
La organización municipal en Alemania: <i>Santiago González-Varas Ibáñez</i>	257
La administración municipal francesa: <i>P. Subra de Bieusses</i>	279
La organización local italiana tras la reforma de 1990: <i>Antonio Fanlo Loras</i>	301
Jurisprudencia sobre organización municipal: <i>Carlos González Alvarez</i>	327
<b>Bibliografía</b>	343

# Documentación Administrativa

---

# DA

---

229

ENERO-MARZO 1992

---

III. ADMINISTRACION Y CONSTITUCION:  
EL PRINCIPIO DE JERARQUIA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

# Sumario

	<u>Págs.</u>
<b>Presentación</b>	5
<hr/>	
<b>Estudios</b>	
<hr/>	
La jerarquía administrativa: <i>Alejandro Nieto</i>	11
El principio de jerarquía en la Administración. Del paradigma de la objetivación al de la <i>fidelitas</i> personal: <i>Luis Morell Ocaña</i>	65
La protección jurídica del superior jerárquico: <i>José Francisco López-Font Márquez</i>	139
Una aproximación al principio de jerarquía en las Instituciones penitenciarias y en las Fuerzas y Cuerpos de seguridad: <i>Javier Barcelona Llop</i>	159
El ordenamiento sanitario como factor de organización jerárquica atenuada: <i>Eugenio Penacho Martínez</i>	215
Criterios jurisprudenciales sobre el principio de jerarquía administrativa: reforzamiento y debilitamiento en su aplicación y efectos jurídicos: <i>Manuel Beato Espejo</i>	265
<hr/>	
<b>Documentación</b>	
<hr/>	
Capítulo III del Curso de Derecho Administrativo. 2.ª edición: <i>Vicente Santamaría de Paredes</i>	309
Fragmento del libro <i>La nozione di gerarchia</i> : <i>Antonio Amorth</i>	325



# REVISTA JURIDICA DE NAVARRA

## I. ESTUDIOS

**Martínez de Aguirre Aldaz, Carlos**

De nuevo sobre el enriquecimiento sin causa en Derecho navarro: pago de lo indebido y obligaciones naturales. Pág. 13

**García Morales, María Jesús**

La intervención de los Parlamentarios en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pág. 39

**García García, Juan Antonio**

Reglamento independiente y Constitución Española. Pág. 89

**Mikelarena Peña, Fernando**

Estructuras familiares y sistemas sucesorios en Navarra: una aproximación crítica desde las ciencias sociales a las perspectivas tradicionales. Pág. 119

## II. NOTAS Y COMENTARIOS

**Sánchez Friera González, M.ª del Carmen**

Algunas consideraciones sobre el Consorcio Foral Aragonés, al hilo de una sentencia del Juzgado de 1.ª Instancia de Tarazona (Zaragoza). Pág. 149

**Cámara Lapuente, Sergio**

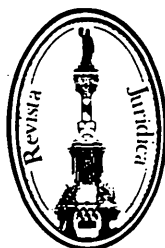
La fiducia de garantía en Navarra. Pág. 163

**Eorriaga de Bonis, Fabián**

La protección de la vivienda del matrimonio. Antecedentes y comentarios de la Ley 55 del Fuero Nuevo de Navarra. Pág. 177

**Reparaz Padros, María**

La Diputación del Reino de Navarra durante los sucesos de 1820. Pág. 195



## III. JURISPRUDENCIA

1. Contencioso-administrativo

1.1. Sentencias del Tribunal Supremo (Enrique Cáncer Lalanne). Pág. 205

1.2. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Ignacio Merino Zalba). Pág. 225

2. Civil

2.1. Sentencias del Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Francisco Javier Fernández Urzainqui). Pág. 255

2.2. Sentencias de la Audiencia Provincial (José Francisco Cobo Sáenz). Pág. 325

#### IV. DOCUMENTACION

1. Crónica legislativa
  - 1.1. Parlamento de Navarra (Martín M.<sup>o</sup> Razquin Lizarraga). Pág. 365
  - 1.2. Normas Tributarias (Arancha Yuste Jordán). Pág. 371

#### IV. BIBLIOGRAFIA

- Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo.**  
Tres estudios, de Carmen Chinchilla, Blanca Lozano, Silvia del Saz (Martín M.<sup>o</sup> Razquin Lizarraga). Pág. 383
- La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa,** de María Angels Clotet i Miró (Martín M.<sup>o</sup> Razquin Lizarraga). Pág. 390
- Formularios de Derecho de Familia,** de José Luis de Benito y Benítez de Lugo (M.<sup>o</sup> Lourdes Martínez de Morentin Llamas). Pág. 393
- Brujería e Inquisición en el Alto Aragón en la primera mitad del siglo XVII,** de Angel Gari Lacruz (Javier Oliván del Cacho). Pág. 398

# Amministrare

Anno XXIII

Numero 1

Aprile 1993

---

**RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DELL' ISTITUTO PER LA SCIENZA  
DELL' AMMINISTRAZIONE  
PUBBLICA**

## SOMMARIO

### TEMI E SAGGI

- 5 La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale: tavole di comparazione delle proposte
- 49 La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale: controproposta autonomistica  
*di Ettore Rotelli*
- 73 Borgomastro, «maire», «alcalde» e sindaco: ruolo e designazione dai notabili ai partiti  
*di Piero Aimo*
- 93 Dottrina tedesca e crisi dell'«autonomismo giuridico» in Italia fra Ottocento e Novecento  
*di Fabio Rugge*

### ESPERIENZE STRANIERE

- 113 La Funktionalreform tedesca  
*di Jörg Luther*

### FATTI E IDEE

- 135 LA LEGGE 241/1990  
Questioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo  
*di Francesca Trimarchi*
- 143 LA LETTURA  
Le origini dell'autonomia sarda  
*di Guido Melis*
- 149 Riconoscimenti
- 151 Attività dell'Istituto
- 155 Summaries

# REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 1

### ESTUDIOS

**Biescas Ferrer, J. A.**  
Aspectos económicos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón. Pág. 11

**Pemán Gavín, J.**  
Sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Comunidad Autónoma de Aragón. Pág. 59

**Serrano García, J. A.**  
Pasado y presente del Derecho Civil aragoneses. Pág. 109

**Salanova Alcalde, R.**  
La Administración Local en Aragón. Pág. 159

**Hernández de la Torre, J. M.**  
Una década de función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Pág. 193

**Giménez Abad, M.**  
Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón (Antecedentes, desarrollo y perspectivas de reforma del Título II del Estado de Autonomía). Pág. 235

**Blasco Jáuregui, J.**  
Las Cortes de Aragón: balance de una década de iniciativas parlamentarias (1983-1992). Pág. 295

### JURISPRUDENCIA

**Pomed Sánchez, L. A.**  
Repertorio de Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre Aragón. Pág. 349

### CRONICAS

**López Ramón, F.**  
Repertorio de legislación aragonesa de 1992. Pág. 387

**García Alvarez, G.**  
Crónica de las Jornadas sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración y los seguros. Pág. 395

**Oliván del Cacho, J.**  
Crónica de las Jornadas sobre la Comarca. Pág. 413

**Año 1992**

### DOCUMENTOS

Proyecto de Ley sobre Comarcalización de Aragón

### BIBLIOGRAFIA

**Colom Piazzuelo, E.**  
Bibliografía básica sobre el Derecho público aragoneses (1982-1992). Pág. 445

**Oliván del Cacho, J.**  
AA.VV. Asociacionismo agrario y desarrollo rural. III SICODER, Zaragoza, DGA, 1991. Pág. 453

 **GOBIERNO  
DE ARAGON**

Departamento de Presidencia  
y Relaciones Institucionales.

# NOVEDAD EDITORIAL



## EL ESTADO AUTONÓMICO

**Tomo I: Instituciones, competencias, cooperación y aspectos socioeconómicos**

**Tomo II: Anexos de documentación**

**Tomo III: Diccionario de términos autonómicos**

**P. V. P. 15.000 PTAS**

### VENTA DIRECTA

#### INAP

José Marañón, 10-12. 28010 Madrid. Tel. (91) 446 17 00

#### LIBRERIA DEL BOE

Trafalgar, 27. 28010 Madrid. Tels. (91) 532 21 00/22 95

Principales Librerías

### PEDIDOS

#### LIBRERIA DEL BOE

Trafalgar, 27. 28010 Madrid

Tels. (91) 532 21 00/22 95

Fax 538 22 67





