

IV. Sección Bibliográfica

MIRALLES GONZÁLEZ, I (autora): *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Cuadernos Civitas. Madrid 1992.

La innovadora y profunda reforma de la Ley de Costas de 28 de junio de 1988 no ha pasado desapercibida a la doctrina. Más bien al contrario, esta Ley cuenta ya con una copiosa literatura jurídica, proveniente desde muy diversas perspectivas. La especial trascendencia e impacto social de esta ley y, desde un punto de vista jurídico, lo interdisciplinar de sus aspectos, hace deseable que la literatura jurídica sea de muy variado carácter y dimensión. Centrándonos en los comentarios jurídicos, ya tradicionalmente encontramos publicaciones desde los Registros y Notariados DÍAZ FRAILE, PAREJO GAMIR, la doctrina (entre muchos SÁINZ MORENO, L. MARTÍN-RETORTILLO) o de Abogados del Estado (ya tradicionalmente las grandes aportaciones de FORNESA RIBO y MENDOZA OLIVÁN, respecto a los deslindes, cuestión nuclear hoy en el Derecho de Costas, y otras más recientes de SÁNCHEZ DE LAMADRID). De este modo, el hecho de que la reforma de la Ley de Costas haya sido objeto de elección de estudio por parte de una civilista, como es el caso del presente libro que recensiono, ha de ser un hecho especialmente saludable, por cuanto supone una manera de dar cumplimiento a esta necesidad, que plantea la Ley de Costas, de que se aborden estudios desde numerosas perspectivas jurídicas.

Siendo el tema indudablemente jurídico-público, tal como pone de relieve la prologuista, ROCA TRÍAS, también profesora de Derecho civil de Barcelona, resulta en principio de un especial interés captar

la visión que desde el Derecho civil se da a esta materia del Derecho de Costas. Y ello porque, siguiendo la reflexión de PAREJO GAMIR («Aspectos registrales de la nueva Ley de Costas», en *Homenaje al Profesor Villar Palast*, p. 981) con la nueva Ley de Costas «han desaparecido los temas civiles de la legislación de costas». Así de tajante pero también de veraz es la afirmación. Efectivamente, el problema tradicional de los enclaves privados en zona demanial ha sido solventado con la Ley de 1988. La Ley, apunta este ilustre Notario, «suprime las equívocas expresiones de las Leyes de Puertos y de Costas de 1969, e insiste machaconamente en que no hay lugar a la propiedad privada en estas dependencias demaniales marítimas». Se ha dado el definitivo carpetazo al asunto.

Estas reflexiones son importantes para corroborar, igualmente, la total iuspublicación de las Costas, que proclama la Constitución española. Con este texto constitucional, y con la Ley de Costas de 1988, al paso que se afirma la absoluta demanialidad de los bienes marítimo-terrestres, se iuspublica, desde un punto de vista científico, el derecho de Costas, y el Derecho civil pierde su papel en esta temática. La cuestión, tras la Ley de Costas, ha dejado de ser «una cuestión de propiedades», pues la zona marítimo-terrestre y la costa (entre los demás bienes incluidos en los artículos 3 y 4) son dominio público. El dominio público marítimo-terrestre se afirma, por vez primera, sin «excepciones civilistas». Pues, efectivamente, antes de la nueva Ley de Costas, tal como puso de relieve en su momento MENDOZA OLIVÁN (*El deslinde administrativo*, 1967 p. 184), las limitaciones que tenía el deslinde se producían cuando entraban en escena «materias calificadas como civiles

o de Derecho privado», «al no poder contrariar aquél el *ius possessionis*, ganado conforme al Código Civil por un particular». La calificación esencial de la tensión entre dominio público y propiedad privada como una cuestión civil ha sido también destacada por PARADA VÁZQUEZ (*Derecho administrativo. III* 1990 p. 165) cuando se refiere a que «la masiva y fraudulenta apropiación de terrenos públicos no tuvo una respuesta jurídicamente congruente, la penal (...), sino que de esta patología se hizo una cuestión de propiedad, un problema civil».

Este es el interés desde el Derecho civil en abordar el asunto que nos ocupa (del dominio público marítimo-terrestre), el del transcendental reconocimiento, en nuestra historia legislativa, de que el Derecho civil no tiene más que decir en la regulación de Costas. A mi juicio, seguramente habría sido interesante contar con la opinión de especialista de la autora acerca de este tipo de cuestiones.

En este mismo hilo argumental, surge como paso siguiente, la constatación, que también desde la perspectiva del Derecho civil debe hacerse, según la cual, si bien el tema ha perdido sustantivamente su tradicional raigambre civil, ha relevado a éste en su posición el Derecho registral. Considerada la Ley desde el ala iusprivatista, el interés de las cuestiones que plantea la Ley de Costas está en su faceta registral, tal como pone de manifiesto al artículo citado de PAREJO GAMIR. Nada menos al respecto, entre otros ejemplos que pueden aportarse, que un cambio de rumbo tan importante como el de afirmar la inscripción de los bienes de dominio público marítimo-terrestre en los términos del artículo 13 de la Ley de Costas, o las funciones de investigación que se confieren a los registradores de la Propiedad en los artículos siguientes, con el mismo fin de protección de este dominio público marítimo-terrestre, cuyo estudio reservamos para una próxima ocasión. Derecho registral que, en estos y otros muchos ejemplos, cede al fin esencial de la protección del dominio público marítimo-terrestre.

Pero un tercer paso, abundando en estas mismas ideas, resulta de constatar que el decaimiento del planteamiento civil (el

cual viene motivado por la nueva configuración que la vigente Ley de Costas ha dado al deslinde en el artículo 13) ha de tener necesariamente, a mi juicio, una repercusión tajante en el orden procesal. Sin entrar en esta recensión en más detalles, debe considerarse que la justificación del conocimiento de los tribunales ordinarios de las demandas de los particulares frente a los deslindes se basa en la relevancia de las cuestiones de propiedad predominantes tradicionalmente en los litigios resultantes de una acción de deslinde. Al haber desaparecido el interés en este planteamiento, por haberse suplantado tras la Ley de Costas de 1988 por el del enjuiciamiento de la legalidad de un acto administrativo como es el de deslinde, esto ha de tener repercusiones procesales, en el sentido de atribuir todas las cuestiones jurídicas generadas en una relación de deslinde, a la jurisdicción contencioso-administrativa. En este contexto, aludimos también a la crítica de un sector importante de los administrativistas al sistema de control civil de las potestades administrativas sobre el dominio público (especialmente GUAITA, BERMEJO VERA).

Y con esta cuestión, que podría haberse tratado en esta obra de la profesora MIRALLES, entramos en cuestiones ya puramente administrativas. Me refiero al estudio de la naturaleza jurídica del acto de deslinde y las consecuencias jurídicas que se derivan de este hecho, doctrina que se ha desarrollado principalmente en torno al deslinde de montes (por todos, entre muchos, y especialmente MENDOZA OLIVÁN, *El deslinde de los bienes de la Administración*, 1968 y RIVERO YSERN, *El deslinde administrativo*, 1967), la cual ha cambiado, a mi juicio tras la Ley de 1988, cuestión que queda pendiente de estudio en la doctrina, pues las referencias, prolíficas, a esta cuestión no se han realizado aún con la nueva Ley de Costas de 1988.

La obra objeto de esta recensión contiene una completa información acerca del dominio público marítimo-terrestre, abordando tanto la legislación de Costas precedente como la vigente, y poniendo de manifiesto los cambios principales que ésta última ha conseguido. Trata cada uno de los aspectos principales sobre esta temática.

Igualmente, un riguroso estudio jurisprudencial de las sentencias con anterioridad y posterioridad a la Ley de Costas de 1988 e incide en el impacto de la Constitución española, con un planteamiento jurisprudencial sugerente y original, al distinguir entre sentencias que consideran el mandato jurisprudencial como «de futuro» y sentencias que consideran el mandato constitucional con retroactividad (páginas 46 y siguientes).

La autora se decanta decididamente por la posición doctrinal que considera ajustados a la Constitución los criterios de definición del dominio público marítimo-terrestre de la Ley de Costas de 1988, los cuales suponen una gran ampliación de éste frente a la legislación anterior. Su postura doctrinal no deja constancia entre sus citas de conocer la polémica al respecto entre sectores iusadministrativistas (SÁINZ MORENO, quien no considera contraria la delimitación demanial con el artículo 132 de la Constitución y MEILÁN GIL que sí lo ha mantenido). Al respecto, MIRALLES GONZÁLEZ insiste en el dato de la imprecisión legal en la definición de las zonas marítimo-terrestres y las playas (página p. 73), como venía ya resaltando la doctrina.

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER-MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS INAP: *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, 1992, 500 págs.

1. En debida correspondencia a su vocación, la Fundació Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autònomicos i Locals no sólo tiene en su haber la publicación de unos valiosos informes sobre las Comunidades Autónomas, publicados con su patrocinio hasta 1991, sino que a ello suma ahora este *Informe sobre el Gobierno Local*, publicado en colaboración con el INAP.

Participan en él dieciséis autores, procedentes del campo jurídico y económico (profesores universitarios y funcionarios de la Administración local), bajo la dirección e iniciativa del mismo equipo que

impulsó los referidos informes autonómicos: E. AJA FERNÁNDEZ, T. FONT I LLOVET, E. ALBERTI Í ROVIRA y J. TORNOS MAS (artífices, junto a J.M. PERULLES, de los difundidos trabajos *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* [Tecnos, Madrid, 1985] e *Informe sobre las Autonomías* [Civitas, Madrid, 1988] que de algún modo pueden considerarse precursores de aquéllos).

Como advierten las páginas introductorias, el libro del que se da cuenta constituye el fruto de algunos debates mantenidos entre los autores con carácter previo y preparatorio de la celebración de otro, de mayor alcance, que se sostuvo en marzo de 1991 a partir de una serie de ponencias generales. Es precisamente el contenido de éstas, enriquecido por las aportaciones del debate, lo que constituye la primera parte de la obra. La segunda parte alberga, en cambio, otras contribuciones escritas al mencionado debate o colaboraciones posteriores que abordan temas más específicos propios del ámbito local. Por último, unas breves pero no menos interesantes conclusiones ofrecen una visión sinóptica y muy ilustrativa de la perspectiva presente y futura del entramado local de la organización territorial del Estado, conclusiones a las que siguen, como apéndices, una nota sobre la bibliografía básica de carácter general en materia de régimen local y dos reseñas de la jurisprudencia constitucional y de la legislación autonómica dictada en relación con esta materia (comprobándose, por cierto, que Cantabria es la única Comunidad que carece de todo instrumento legal al respecto).

2. Respondiendo con coherencia a su naturaleza y ambiciones, este *Informe* logra realizar una descripción global, pero al tiempo minuciosa, de la situación presente de la organización local española y, considerando su contexto normativo, las premisas constitucionales, las exigencias del Estado social y los condicionamientos de tipo socio-económico que pesan sobre el modelo local, se apuntan algunos problemas y soluciones relativos a su futuro, no desprovisto de incertidumbre. La cuestión local se ofrece, pues, como una realidad abierta e inacabada; «el sistema local español se encuentra —como advierten los

autores— en plena evolución y requiere aún numerosos ajustes en las distintas piezas normativas e institucionales que configuran su engranaje, a fin de realizar plenamente las exigencias que se derivan de la configuración del Estado como social, democrático, de derecho y autonómico».

La Constitución, en efecto, dispone una organización territorial del Estado que se articula en tres niveles, autonómico, provincial y municipal (e insular), a cada uno de los cuales su artículo 137 reconoce «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Precepto éste en el que se ubica la denominada garantía institucional de la autonomía local.

La necesidad de abandonar, o al menos de refundar, la vieja teoría schmittiniana desde la que tradicionalmente ha venido explicándose el significado de la garantía institucional de la autonomía local, es una de las cuestiones que despiertan mayor interés y sobre la que inciden, desde perspectivas distintas, las aportaciones de E. AJA, T. FONT Y L. ORTEGA. Dicha necesidad se justificaría, primero, en el dato de que en España, a diferencia del ordenamiento alemán del que se importa la teoría de la garantía institucional local, no existe un acervo preconstitucional con el que integrar y definir los elementos de su contenido esencial y que a la par resulte compatible con la novedosa comprensión de la autonomía que resulta de la Constitución de 1978. Este vacío haría imprescindible la introducción de nuevos métodos de interpretación constitucional para la construcción del concepto de autonomía local, noción reactiva frente a la acción legislativa, únicamente a partir de los principios constitucionales (unidad, coordinación, eficacia, razonabilidad, proporcionalidad, solidaridad, lealtad institucional, subsidiariedad...). Pero la necesidad de refundar la garantía institucional de la autonomía local también vendría determinada, en segundo lugar, por la perversión funcional que ha experimentado dicha teoría al recibirse en nuestra realidad jurídica pues se ha convertido en un mero criterio de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (conforme al cual se identifica lo esencial de la autonomía local con lo básico en la distribución

de las competencias legislativas), a lo que seguramente ha contribuido la inexistencia, frente a la ley estatal o autonómica, de un recurso ante el Tribunal Constitucional de los entes locales.

De todos modos, cualquiera que sea la conclusión a que se llegue sobre la necesidad de revisar la noción de garantía institucional y sobre sus límites constitucionales, la autonomía supondrá siempre un poder delimitado por y desde el ordenamiento jurídico; un poder derivado cuyo alcance varía en función de la intensidad y contenido de la sujeción normativa a partir de los cuales surgen niveles diversos de autonomía.

Así, la autonomía local, a diferencia de la regional, responde más a un principio de descentralización administrativa que política aunque ésta última no se excluya por completo. Y es muy probable que, habida cuenta del modelo social del Estado, sea en la voluntad constituyente de construir una Administración eficaz sobre la base de una organización territorial que llegue a todos los ciudadanos haciéndoles partícipes de la gestión pública donde radique la justificación más firme de la autonomía local en cada uno de sus niveles.

La retención de este último dato ayudará a comprender la posición instrumental de Municipios y Provincias como entidades de gestión administrativa y de prestación de servicios públicos con las que se persigue racionalizar y mejorar la atención a los intereses propios de unos y otras. Y esta misma posición instrumental revela la importancia de las técnicas de coordinación, cooperación, colaboración y participación ciudadana cuyo análisis, inescindible del examen de las modalidades de control de la actividad de los entes locales, constituye otro de los hitos que protagonizan el libro y que destaca en los estudios de T. FONT, J. TORNOS, E. ALBERTÍ, SÁNCHEZ MORÓN, GARCÍA FERNÁNDEZ, J. PERDIGÓ, GARCÍA HERNÁNDEZ Y E. SANJUÁN DE LA FUENTE, aunque por toda la obra rezuma esta cuestión.

El carácter primordial, e incluso necesario, de los medios de control (con respeto de los límites constitucionales de la autonomía), coordinación, colaboración y participación se deduce, además del hecho de

su imposición normativa, de las exigencias del principio de unidad del art. 2 CE, inescindible de la autonomía que consagra junto con él, el artículo 137 CE, y de los principios rectores de la actividad administrativa declarados en el artículo 103.1 CE. La colaboración, por ejemplo, no es tan sólo un objetivo deseable: también constituye un deber que, en palabras del Tribunal Constitucional (Sentencia 18/1982, de 4 de mayo), «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución».

Sin embargo, estos objetivos constitucionales difícilmente resisten una confrontación con el actual panorama local que radiografía la obra aquí referenciada.

En efecto, la estructura institucional de la Administración local adolece de una fragmentación y heterogeneidad excesivas de lo que se hace eco T. FONT: en 1986, por ejemplo, solamente el nivel municipal presentaba 8056 entes de los cuales el 84% tenían una superficie inferior a 100 Km² al tiempo que sobre el territorio del 0,7% de los municipios se asentaba el 42% de la población española (se trata de municipios sobre los que pesan grandes áreas metropolitanas y concentraciones urbanas —cuya problemática es objeto de los estudios de J. GALOFRÉ, J. BORJA Y J. VENTAYOL—). Pero a los problemas del inframunicipalismo y de la sobrecongestión urbana se suma el de la debilidad e indefinición de los niveles locales intermedios (con excepción si cabe de las islas en las autonomías insulares) que podían servirles de apoyo y el de la fragilidad de las relaciones interadministrativas de éstos y aquéllos con las Comunidades Autónomas cuya implantación obliga a reconsiderar la presente estructura territorial (como apunta SOSA WAGNER) Y a reevaluar la significación actual de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 dictada en pleno proceso de afirmación autonómica (ley de la que hace balance PAREJO ALFONSO). Un paso tal se ha dado, por ejemplo, en Italia.

El sistema local italiano, de cuya transformación da cuenta L. VANDELLI —profundo conocedor de la cuestión autonómica en todos sus niveles—, estuvo regulado hasta 1990 por una normativa antigua ins-

pirada en concepciones contrapuestas al diseño constitucional de la autonomía local y provincial que preveía un escenario institucional caracterizado por la presencia de robustas instituciones regionales de modo que la instauración de éstas a lo largo de los años setenta, junto con la evolución urbana, socioeconómica y demográfica experimentada por municipios y provincias, hizo inaplazable la tarea reformadora que dio su fruto normativo en la Ley núm. 142 de 8 de junio de 1990. Esta Ley, aparte de reafirmar la autonomía local mejorando la estructura institucional u organizativa y competencial de los entes, contempla algunas medidas que revelan la existencia en Italia de algunos problemas comunes a la experiencia española y que se han citado ya. Así, por mostrar algún ejemplo, frente al inframunicipalismo se incentivan —cuando no se imponen— las fusiones y las fórmulas asociativas; se prevén algunas áreas metropolitanas en sustitución del nivel provincial; se refuerza este nivel intermedio aumentando sus funciones o competencias y su capacidad de gestión y se intensifica la participación regional en la definición y control de las estructuras locales.

Parece claro, de todas maneras, que cualquier proceso de cambio debe partir de la naturaleza instrumental de los entes locales y de su eficacia en la prestación de servicios y en la gestión de los intereses cotidianos de los ciudadanos. Eficacia, racionalización de la gestión y mejora en los servicios públicos son probablemente el baluarte más válido, el auténtico fundamento objetivo de la descentralización administrativa sobre todo en el ámbito local en el que, con contadas excepciones, falta el *leit motiv* de la reivindicación nacionalista que, como en el caso de las regiones, puede vincularse al reconocimiento de autonomía. Aunque desde su formación histórica las entidades locales han estado vinculadas a la gestión de los intereses domésticos de pueblos y vecinos, ahora representan quizás la exhibición más directa al público del alcance prestacional del Estado social que se materializa en la actuación de Municipios y Provincias, entidades de gestión administrativa y prestación de servicios públicos en muy diversos campos de la actividad humana, pero especial-

mente de la económica (aspecto al que se dedican las ponencias de J. BISBAL —servicios públicos e iniciativa económica pública— y MIR I BAGO —las competencias locales en la legislación sectorial—).

Y para el desarrollo de sus cometidos, las entidades locales requieren de medios personales (el análisis de la función pública local se ha llevado a cabo por LLISSET BORREL y GRAU ÁVILA destacándose la incapacidad técnica para la selección y formación del personal, la deficiente cualificación de éste, su escasa movilidad vertical y horizontal, su pérdida de incentivos y la poca fortuna del principio de mérito y capacidad, entre otros) y materiales cuya idoneidad viene condicionada, como es lógico, por las posibilidades financieras de los entes locales.

La problemática de la financiación local, con la que se cierra esta reseña, es abordada por SOLÉ VILANOVA, J.M. PERULLES Y SIMON ACOSTA llegándose a la conclusión de que el ya excesivo protagonismo de la Administración estatal frente a la autonómica en el diseño competencial de los gobiernos locales se ve acentuado además por el *poder tributario* del Estado respecto de los impuestos tradicionalmente locales y por el reparto incondicionado de participaciones y subvenciones anuales. Con ello se relega a un segundo término a las Comunidades Autónomas cuyo poder de reestructuración y ordenación competencial sobre los entes locales no va acompañado de un mínimo poder financiero y tributario.

En otro orden de cosas, si el principio de autonomía financiera parece garantizado en niveles aceptables por el alto porcentaje de recursos incondicionados con que cuentan los entes y por su potestad para establecer determinados impuestos (optativos), tasas o precios públicos y para fijar tipos de gravamen, el nivel de garantía del de suficiencia financiera no es fácil de precisar o cuantificar debido a la subje-

tividad de las necesidades de gasto de cada Administración.

3. El *Informe* constituye, pues, una visión panorámica de la realidad local sin descuidar por ello el estudio de los detalles más relevantes y necesarios para la comprensión del alcance práctico y de la dimensión real de los problemas que se detectan en la articulación territorial del Estado, cuya superación constituye todavía un reto para un Estado que, desde la Constitución, se pretende social y autonómico.

MARCOS GÓMEZ PUENTE

MASSIMO SEVERO GIANNINI: *Derecho Administrativo Volumen I. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. Colección Estudios. Serie Administración General. Madrid 1991, 413 págs.*

No es ni mucho menos desconocida la obra científica del profesor GIANNINI¹ (no hay más que ver las innumerables citas que la doctrina española le ha dedicado), ni tampoco es nuevo el Manual que ahora se nos presenta, pues es una nueva edición del «Derecho Administrativo» que publicó en 1970, bajo los auspicios del editor Giuffrè. Como el propio autor indica en el prólogo a la nueva edición, el Derecho administrativo italiano, desde entonces, ha sufrido cuatro grandes reformas que justifican con creces volver sobre el tema con ansias renovadas pero también con un grado mayor de escepticismo sobre «nuevos amaneceres» en el ámbito de lo público.

Al ojear el índice le puede parecer al futuro lector que se encuentra ante un texto bien ordenado que con una cierta claridad expositiva le puede ofrecer un panorama nada desdeñable, e incluso inmejorable

¹ Es fácil encontrar en las bibliotecas jurídicas española título tales como: *Lezioni di Diritto Amministrativo*. Ed. Giuffrè, Milano, 1950. *Corso di Diritto Amministrativo*. Ed. Giuffrè, Milano, 1967. *Diritto pubblico dell'economia*. Ed. Il Mulino, Bologna, 1977. *Instituzioni di Diritto Amministrativo*, Ed. Giuffrè, Milano, 1981. *Dizionario di Diritto sanitario*, Ed. Giuffrè, Milano, 1984. Y más recientemente traducido al español por Luis Ortega, *El poder público. Estado y administraciones públicas*. Ed. Civitas, Madrid, 1991.

del Derecho Administrativo italiano. Sus expectativas se verán satisfechas. Pero es preciso señalar que aunque la redacción no deja paso al barroquismo ni hay abuso de subordinaciones, sí se va a exigir que el iniciado concluya la obra que tiene entre las manos si quiere satisfacer el ansia de conocimiento que le movió su elección. Y ello porque hay constantes remisiones a apartados anteriores y posteriores, y es al final de la lectura cuando se logra alcanzar la satisfacción que produce la observación del encaje final de todas las piezas. La tensión argumental queda garantizada.

Hasta aquí las cuestiones referentes al estilo, en cuanto a los contenidos, éstos son organizados en dos partes y cada una de ellas en secciones y en capítulos y éstos en epígrafes que no comienzan con cada uno de los capítulos sino que son todos ellos correlativos, hasta la cifra de 134. En cuanto a los dos grandes bloques; en el primero se exponen las premisas generales, retratando los perfiles históricos y sociológicos de las administraciones públicas desde la Edad Media hasta nuestros días. Y el segundo en el que se formula una auténtica teoría de la organización que arranca desde la constitucionalidad de la función administrativa, pasando por la nociones básicas de organización, un examen de las estructuras organizativas y por último la propia actividad que éstas desarrollan.

Aun no siendo éste el lugar indicado para hacer una extensa reflexión, no se pueden obviar varias cuestiones latentes en el fondo del texto. Vaya por delante la pretensión selectiva del que redacta estas líneas.

Una de ellas es la heterogeneidad de intereses públicos que son amparables dentro de ese macroconcepto de Administración Pública (considerada en su sentido genérico). Son las necesidades públicas de los Estados, las que provocan un efecto expansor de los entes públicos, en cuanto al número y a las competencias. Cuando hay algo que hacer o que proteger de relativa importancia los ciudadanos vuelven la cabeza para observar con mirada crítica la actividad de los poderes públicos y demandan mayor calidad y cobertura de más necesidades, que en ocasiones resultan irreconciliables entre sí, al ser produc-

to de distintas bases ideológicas. En este sentido L. ORTEGA en el prólogo a la edición española, resalta esta idea, que merece la pena transcribirse «De aquí que se haya producido la traslación del binomio interés público-interés privado, a un nuevo binomio interés general-interés particular». Y así es, las sociedades contemporáneas heredadas del Estado liberal en su desplazamiento de éste hacia el Estado social han provocado una disolución e interrelación de objetivos, salvando los antiguos reductos inmunes de la esfera privada. Esta realidad va a tener reflejo en la propia administración, la satisfacción creciente de interés provoca una constante revisión de las estructuras organizativas cuando éstas hacen suyas esas pretensiones, elevándolas al nivel de fines públicos.

De este reconocimiento va a surgir la reclamación a voces al Derecho Administrativo, por un lado de reforzamiento, definición y operatividad de los principios a los que está sometida la actuación de la Administración y por otro lado la clarificación de régimen jurídico de los sistemas de gestión.

También es importante detenerse en la distinción que formula el autor entre oficios y órganos. Los primeros van a hacer referencia a los sujetos que asumen la obligación de cuidar de determinados aspectos que tienen trascendencia general. Los oficios presentan un doble aspecto, el perfil subjetivo (*munus*) que define la actividad que despliega un sujeto de derecho común que tiene atribuida potestad, y otro objetivo, en el que está encuadrado (*officium*). Posteriormente la teoría del órgano, (ya en pleno siglo XIX), viene a sustituir el anterior concepto de representación legal, de tal forma que la responsabilidad del oficio sea asumida por el órgano, y esta va a tener capacidad de «emitir declaraciones o realizar actos». El esquema del capítulo III se completa con el estudio de la atribución de la personalidad jurídica y sistemas de imputación formal de actuación de las distintas figuras subjetivas.

El desarrollo de la obra prosigue con el análisis de la organización del Estado, las regiones, entes locales y un sinfín de organismos auxiliares e independientes, fenómeno al que tampoco es ajeno al Derecho español.

Es desde luego digno de destacar el estudio de las relaciones interadministrativas, y en particular el todavía vigoroso y complejo término de autogobierno y su difícil deslinde de la autonomía política, principio éste de importancia menor en comparación con nuestro país, porque aunque el reconocimiento constitucional italiano de la autonomía a los municipios y provincias y regiones es expreso, se mueve por pautas más restringidas. En concreto respecto a las regiones el sistema español no puede negar la influencia directa en la redacción del modelo de Comunidades Autónomas que diseña la Constitución de 1978, en cuanto a competencias, a las distintas clases según su trascendencia histórica, y a su regulación estatutaria aparte de otros aspectos. Pero en cambio se produce un serio reforzamiento del sistema de control general y de oportunidad del Estado a los entes locales, que en el caso de las regiones llega a tener un control previo de legitimidad constitucional de las leyes y resoluciones administrativas que emanan.

La última sección del manual se dedica a la actividad de organización de la Administración propiamente dicha, capacidad de autorreglamentación y potestad organizativa propia como claves de bóveda del sistema. La forma de distribución de los oficios y el personal al servicio de la Administración, que como es sabido, presenta unos caracteres próximos al Derecho laboral dentro del sometimiento pleno de todos los empleados públicos al Derecho Administrativo.

El colofón lo pone el estudio de los medios financieros con los que se cuenta en el sector público, (materia que en España ha salido en los planes de estudio de las Facultades de jurídicas a conformar materia aparte, como es el capítulo final. No es de recibo la extraordinaria dificultad y fragmentación que entraña tal materia, compuesta por diversos instrumentos; ley financiera anual, ley de presupuesto pluriannual, ley de adaptación del presupuesto y rendición general de cuentas en el mes de mayo.

Estamos ante una gran obra de Derecho público, que es y será instrumento obligatorio para todos aquéllos que intenten aumentar sus conocimientos en la teoría ge-

neral de la organización administrativa, elaborada sobre la base de un modelo normativo cercano no sólo geográficamente sino también por la similitud que ofrecen aquéllos que beben en fuentes comunes y transportan a sus ordenamientos por medio de la constitucionalización, el prediseño de su estructura organizativa, y presentan semejantes problemas causados por la creación de numerosos entes públicos sin marcos únicos de referencia en los que cada órgano o ente desarrolla sus propias competencias en atención a los llamados «intereses propios», junto a la dificultad de encontrar principios eficaces que rijan las relaciones interorgánicas y que sustituyan al de jerarquía, tan fuertemente enraizado en nuestra administración y principal articulador de la potestad de control.

En fin, sólo resta reclamar la atención sobre el inevitable proceso de revisión que ya se ha empezado a producir en Italia, a raíz al menos, de tres grandes y dolorosas brechas; la conflictividad laboral de los funcionarios públicos, la depuración de responsabilidades de miembros de los distintos partidos políticos por oscuros manejos financieros, y la reforma del régimen electoral que ha comenzado con unas elecciones locales al amparo de la nueva legislación que abunda en el modelo presidencialista.

LUIS ORTEGA

L. NEVILLE BROWN Y JOHN S. BELL:
French Administrative Law, 4^a
Edición, Clarendon Press, Oxford, 1993.

La lectura que haga un español de un libro inglés sobre el Derecho administrativo francés puede creerse por algunos un tiempo no demasiado bien aprovechado, y el argumento a esgrimir sería el de que no hay nada mejor que acudir a las fuentes primigenias para conocer bien un derecho. No obstante, creo que la propuesta apuntada no es un mero ejercicio intelectual, sino un estudio de derecho comparado de la mayor intensidad e interés quizás por ser un análisis de segundo grado. Si los autores del libro que comentamos dan

BIBLIOGRAFÍA

varias razones para que los juristas de derecho común (*common law*) estudien el derecho administrativo francés, con más motivo, los juristas españoles podemos aprender algo de cómo se ve desde la otra orilla del Canal de la Mancha un sistema jurídico que tanto ha influido al nuestro. El estudio comparativo de estos ordenamientos es aún más interesante desde el momento en el que los tres sistemas involucrados pertenecen a ese «gran catalizador de integración económica, jurídica y política» que es la Comunidad Europea, o —tras la ratificación del Tratado de Maastrich— Unión Europea.

Hay que hacer unas precisiones acerca del contenido del libro. La principal es que, a pesar del título, los autores centran su atención casi exclusivamente en el sistema contencioso-administrativo francés, aunque en un artículo inicial hacen un repaso sumario al contexto constitucional y administrativo del derecho galo. El objetivo del libro es describir cómo se realiza en Francia el control judicial de los actos de la administración; y quizás hubiera sido más ajustado este título, pero al igual que no hay problemas para traducir *Droit Administratif* por *Administrative Law*, si topamos con más dificultades para encontrar el equivalente a *le contentieux administratif*. Podríamos acudir a la expresión «*administrative litigation*» —poco común en el Reino Unido—, prefiriendo la de «*judicial review*», aunque ésta se refiere al control de la Administración por los tribunales ordinarios, a diferencia del sistema separado existente en Francia. También surge un problema adicional con el término «*judicial review*» y es que, en ciertos países de lengua inglesa —en especial, en los Estados Unidos—, ese término designa la facultad que tienen ciertos órganos jurisdiccionales de declarar inconstitucionales disposiciones de rango legal.

Una rápida lectura del índice nos revela la amplitud de la exposición de la obra que comentamos. Se estudian los tribunales administrativos —siguiendo las sucesivas reformas—, su estructura y personal, el procedimiento, su jurisdicción, así como un detallado análisis del denominado «derecho substantivo», todo el corpus de derecho de elaboración jurisprudencial que ha ido desarrollando desde sus orígenes

le *Conseil d'Etat*. También tiene interés un pequeño capítulo dedicado a esbozar cuál ha sido la repercusión del *droit administratif* fuera de las fronteras francesas, en que se describen muy brevemente los sistemas de Bélgica, Holanda, Italia, Alemania, Grecia y también el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Merece la pena destacar también, el conjunto de índices y anexos que tradicionalmente completan el texto principal de las monografías universitarias del Reino Unido y que ayudan considerablemente al lector a localizar rápidamente la parte que busca, así como completan e ilustran con gráficos y estadísticas las afirmaciones vertidas en el texto principal. Manifestación de esta práctica que debería fomentarse entre nosotros es el libro que comentamos, que cuenta con once apéndices, donde encontramos desde un gráfico esquemático de la estructura del sistema contencioso francés, otro de la organización del Consejo de Estado, pasando por estadísticas de los casos decididos por el Consejo de Estado, de los Tribunales Administrativos, así como del Tribunal de Conflictos, un ejemplo de *Arrêt* del Consejo de Estado; para terminar con una *Bibliographia selecta*. Como es habitual no pueden faltar el índice analítico y de autores así como las tablas de decisiones jurisprudenciales. Estos «complementos», entiendo, tienen más importancia didáctica de la que se suele dar en nuestro país ya que agilizan la consulta, no sólo al estudiante que accede por primera vez a esa materia, sino incluso al ya versado que pretende localizar una cita o un aspecto muy concreto.

Dejando los aspectos, que por formales no son menos importantes, si me gustaría realizar un par de comentarios sobre el modo en que han enfocado esta última edición los Profesores NEVILLE BROWN y BELL. Recordemos que ambos son buenos conocedores del derecho francés y, sobre todo, de las técnicas del derecho comparado —o comparativo— pues los dos han sido Catedráticos de Derecho Comparativo en distintas universidades. Esta preparación se manifiesta en las continuas referencias cruzadas que se realizan —sobre todo del derecho británico— al socaire de la exposición de las distintas instituciones

francesas. Aunque el estudio es eminentemente descriptivo, cada capítulo finaliza con unas esclarecedoras « conclusiones », que ponen la nota realista del verdadero funcionamiento del contencioso galo. Quizás lo más interesante, desde el punto de vista del lector español es el apartado de las conclusiones finales dedicado a los defectos del sistema. Uno de los problemas estudiados es el las dificultades existentes para distinguir entre los asuntos de derecho público y de derecho privado (recordemos que los conflictos jurisdiccionales pueden surgir si nos encontramos con dos órdenes distintos de tribunales, problema inexistente hasta fechas más o menos recientes en el Reino Unido). Estas dificultades intentan ser salvadas por el Tribunal de Conflictos así como por el Consejo Constitucional franceses, aunque voces autorizadas entienden que sería necesario un mayor acercamiento común de los jueces de ambos órdenes, que lograría un control de la administración más efectivo y menos complicado para el litigante.

El libro se hace eco de los efectos detectados por el Ministro de Justicia M. HENRI NALLET, que en una reunión con jueces administrativos en febrero de 1991, diagnosticó que los principales males del contencioso francés son: los retrasos, los repetidos incumplimientos de las sentencias por parte de la Administración y la necesidad de encontrar métodos alternativos de resolución de los conflictos por medio de arbitrajes, conciliaciones o procedimientos similares. Estas disfunciones ya habían sido denunciadas repetidamente por la doctrina francesa e incluso, entre nosotros, por GARCÍA DE ENTERRÍA, quien ya hace años puso en duda la virtualidad actual del paradigma francés para nuestro ordenamiento.

Además de las soluciones que se proponen para resolver estos « defectos institucionales », también se recogen las críticas que se han vertido sobre el propio derecho administrativo, especialmente en lo referido al procedimiento. Así, un actual miembro del Consejo de Estado francés y anti-

guo juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Yves GARMOT, compara el derecho administrativo francés con el aplicado por la corte europea y observa claras deficiencias en el primero. Citemos tres. La primera de ellas es que cuando una decisión administrativa es anulada en Francia, es una nulidad absoluta que opera con retroactividad. Por el contrario, el Tribunal Europeo utiliza algunas veces la técnica de la nulidad limitada o prospectiva, con la finalidad de proteger tanto a los ciudadanos como a la Administración, que han actuado de buena fe, manteniendo en parte la validez del acto. En segundo lugar, Mr. GARMOT aprecia una gran renuencia en los tribunales galos para emitir órdenes e instrucciones a la Administración, renuencia que no tiene el Tribunal de Justicia europeo. Y en tercer lugar, cuando los tribunales franceses tratan recursos relativos a la legalidad de una decisión administrativa, simplemente se limitan a resolver sobre dicha legalidad, dejando todas las cuestiones accesorias sin resolver, tales como posibles indemnizaciones, obligando a nuevos juicios. Por el contrario, el Tribunal de Justicia europeo presta mayor atención a estas cuestiones « secundarias » intentando no dejar cabos sueltos sin resolver.

La ósmosis que se está produciendo entre todos los sistemas europeos entre sí y con el propio ordenamiento europeo también es brevemente analizada en el libro.

Como comentario final, podemos significar la importancia de los estudios comparativos en la ciencia jurídica que nos permiten conocer distintas soluciones a los mismos problemas y analizar los resultados obtenidos en otros sistemas antes de incorporarlas al propio. El olvido que sufren nuestros planes de estudio de los métodos del derecho comparado —comparativo— que no prevén siquiera una asignatura no parece la mejor forma de fomentar el tipo de trabajos como el que hemos comentado.

CARLOS GONZÁLEZ ÁLVAREZ