

RECENSIONES Y NOTICIA
DE REVISTAS

1. RECENSIONES

Matas, Jordi, *Las elites políticas de la Administración. Los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*, CEDECS y Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1996, 370 pág.¹

La investigación de Jordi Matas, *Las elites políticas de la Administración. Los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*, es el estudio más ambicioso y riguroso sobre la Administración pública de la Generalidad de Cataluña que se ha realizado desde su restauración. Esta investigación, fruto del trabajo de su tesis doctoral, representa un detallado análisis de la Administración de la Generalidad de Cataluña tomando como objeto uno de sus elementos capitales: los secretarios generales y los directores generales de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

Los altos cargos de la Administración son personas de confianza política y personal de los miembros del Consejo de Gobierno, que pueden tener la condición de funcionarios de la Administración, y que tienen encargada la función de transmitir la voluntad política del Gobierno a los diferentes servicios administrativos subordinados para que la ejecuten. La franja de los altos cargos es donde pierde nitidez la separación y subordinación entre Gobierno y Admi-

nistración pública. Mientras que lo que caracteriza al Gobierno es su naturaleza y función política y su posición se justifica por la confianza popular, lo que caracteriza a la Administración es su naturaleza y función instrumental, técnica y profesional, y su posición se justifica por su capacidad técnica. La posición de los altos cargos es intermedia entre la política en sentido estricto —formada por los miembros del Consejo de Gobierno— y la Administración pública formada por los funcionarios.

La investigación de Jordi Matas se estructura en cuatro grandes capítulos dedicados a las siguientes materias:

1. Análisis sociodemográfico de los altos cargos;
2. Formación y opinión política de los altos cargos;
3. Formación profesional, definición de los distintos altos cargos políticos de la Administración y actitudes administrativas de los altos cargos;
4. Funcionamiento de la Administración catalana desde la perspectiva de los altos cargos.

1. Existe edición en catalán: *Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1995, 364 pág.

El primer capítulo, dedicado al análisis sociodemográfico de los altos cargos, se divide en los cuatro apartados siguientes.

En primer lugar se hace referencia a los datos de identidad personal —edad, sexo, estado civil, número de hijos, lugar de nacimiento y de residencia. Se trata de conocer, pues, un primer perfil de los altos cargos: saber cuál es su media de edad y en qué tramos de edad se sitúan. Un dato significativo que destaca el autor es que, a diferencia de lo que es normal en la mayoría de administraciones, en la Administración autonómica catalana los cargos más elevados jerárquicamente tienen una media de edad más baja: la edad de los secretarios generales es más baja que la de los directores generales. El autor justifica el hecho diciendo que «la propia naturaleza del cargo de director general [...] requiere una mayor especialización y un conocimiento más amplio de un ámbito determinado, lo cual puede provocar un cierto envejecimiento de la persona que lo desempeña». La citada relación cargo-edad se puede encontrar en los cargos administrativos inferiores a los de director general, por el hecho de ser cubiertos por funcionarios.

¿Hay relación entre edad y sexo? ¿Y entre edad y afiliación política —entre CDC y UDC—? ¿Y entre edad y departamento? ¿Se puede decir que hay departamentos más jóvenes que otros?

¿Por lo que se refiere a la variable sexo, la Administración catalana representa una excepción a la característica infrarrepresentación de mujeres en los cargos de dirección?

¿El porcentaje de altos cargos solteros, casados, viudos y divorciados es el mismo que el existente en el conjunto de la población catalana? ¿Existe el mismo número de personas separadas o di-

vorciadas entre los dos partidos que forman la coalición electoral que dirige la Administración de la Generalidad?

Entre las personas que ocupan los altos cargos de la Administración, así como entre el resto de elites de la política catalana (parlamentaria y local), hay una gran tendencia al «autoctonismo», destacando una clara infrarrepresentación de la población nacida fuera de Cataluña. Otra nota característica es la de centralidad: casi el 60 % de los altos cargos han nacido en la comarca de Barcelona. Son de origen catalán y de carácter urbano, concretamente barcelonés.

Jordi Matas diferencia entre lo que es dosis de catalanidad (medida con estos indicadores: lugar de nacimiento de los altos cargos y de sus padres, lugar donde cursaron el bachillerato, estudios universitarios y lengua materna), catalanismo (los aspectos más subjetivos que nos indican afección por Cataluña, medida con los indicadores siguientes: grado de catalanidad del ambiente de la familia de procedencia, contenido catalanista de las conversaciones políticas familiares y sentimiento de pertenencia) y nacionalismo (entendido como la actitud política derivada directamente del hecho de atribuir un valor altísimo al hecho nacional, medida con estos indicadores: problema más importante de Cataluña, principales objetivos de Cataluña, valoración de la actual cuota de autogobierno de Cataluña e influencia política que desean que tenga en Cataluña el Gobierno central).

A partir de esta diferencia, el autor destaca la existencia de dosis de catalanidad, de catalanismo y de nacionalismo claramente diferentes entre los altos cargos representantes de CDC y de UDC, a pesar de que forman parte de un mismo Gobierno caracterizado por

una extraordinaria continuidad política y aparente compenetración. Este hecho nos puede hacer pensar en que la aparente cohesión entre los miembros del Consejo Ejecutivo, muy superior a la existente entre cuadros y dirigentes de ambos partidos, puede ser debida al fuerte peso político del presidente más que a una gran coincidencia ideológica entre representantes de ambas fuerzas políticas.

En cuanto al último indicador referente a la identidad personal, el lugar de residencia, ¿debe sorprender que la elite gubernamental catalana sea una elite de Sarrià-Sant Gervasi, zona donde reside buena parte de la elite social y económica de la sociedad barcelonesa?

A continuación se destaca el nivel de estudios, el lugar donde se ha efectuado el bachillerato, los principales estudios universitarios y el lugar donde se han cursado, y si han realizado otros estudios de especialización.

A nivel comparado existe una relación entre el nivel de estudios y la elite política gubernamental, parlamentaria y local. ¿Podemos decir que en este caso Cataluña representa una excepción?

¿Existe una relación entre nivel de estudios y afiliación política a alguno de los dos partidos que dirigen el Gobierno? ¿Predominan unos estudios universitarios concretos en la elite gobernante? ¿Cuál es el nivel de estudios de especialización efectuados en el extranjero? ¿En relación con los estudios universitarios efectuados, se puede decir que existen unos departamentos del gobierno especialistas y otros generalistas?

¿Cómo se suple en Cataluña la inexistencia de unas grandes escuelas como las que existen en países de nuestro entorno cultural, que asumen un papel determinante en la formación y selección de la elite gobernante?

¿Se puede hablar de diferentes dosis de catalanidad en lo que se refiere al lugar de residencia de los padres o según la lengua materna entre los altos cargos afiliados a alguno de los dos partidos gobernantes? ¿Y entre éstos y los que no están afiliados? ¿Y entre los militantes de ambos partidos? ¿Y en cuanto a la dosis de catalanismo y nacionalismo? ¿Existe relación entre el grado de catalanidad y de catalanismo?

¿Hay relación entre índices de catalanidad y de religiosidad entre los militantes de los dos partidos de gobierno? ¿Y entre la militancia política actual y el voto y la militancia de los padres?

¿Las conversaciones políticas familiares, entendidas como otro elemento de socialización política, influyen en el grado de afiliación política de los altos cargos?

¿Se puede hablar de diferencias significativas entre los tres subgrupos de altos cargos —los afiliados a CDC, los afiliados a UDC y los no afiliados— y los niveles de simpatía de la familia de procedencia por los bandos de la Guerra Civil española?

Un dato significativo que queremos destacar es que de los datos conseguidos se puede establecer una relación entre la situación económica de la familia de procedencia de los altos cargos y los departamentos que dirigen y la formación académica dominante.

Así mismo, también se analizan las principales actitudes de los altos cargos (autoubicación en el *continuum* clase social baja-clase social alta; el sentimiento de religiosidad; el sentimiento de pertenencia a Cataluña y a España; y la autoubicación en el eje izquierda-derecha), con el objetivo de captar su integración o fragmentación.

Otro hecho que consideramos bastante destacable es la constatación de la

relación directa existente entre el lugar de nacimiento, el sitio donde han efectuado los estudios, el lugar de nacimiento de los padres y la lengua materna con el sentimiento de pertenencia de los altos cargos.

El segundo capítulo de la obra está dedicado a la formación y opinión políticas de los altos cargos: la filiación política, el grado de militancia, la opinión que tienen de algunos partidos y organizaciones y la influencia que creen que ejercen en la decisión política en Cataluña distintos grupos, cuerpos, instituciones y cargos de designación política de la Administración.

Para el autor, la Administración de la Generalidad de Cataluña, además de ser una Administración formalmente politizada, es una Administración también materialmente politizada —con un 65 % de altos cargos afiliados a uno de los dos partidos de la coalición gubernamental—, motivada por tres factores: «La ausencia de unos cuerpos funcionariales potentes, la reducida influencia política del Parlamento y la existencia de un gobierno de coalición». Afirmación que gira entre la obviedad que la Administración pública es dirigida por los miembros de la fuerza política mayoritaria salida de las elecciones y el hecho que «los cargos de designación política se cubren atendiendo a criterios preeminentemente políticos.» Este hecho es resultado en parte de la citada inexistencia de unos grandes cuerpos en la función pública catalana.

En cuanto a la distribución de los altos cargos por distintos departamentos de la Administración según su filiación política en alguno de los dos partidos que forman la coalición electoral de CiU resulta interesante analizar si la asignación de la dirección de un departamento a un partido implica o no que

sus altos cargos sean también del mismo partido. ¿Existen departamentos más permeables a la presencia de altos cargos de otro partido o de personas no afiliadas a ninguno de los dos partidos? ¿Los miembros de una fuerza política son más «partidistas» que los del otro?

¿Cuál es el papel de cada uno de los dos partidos en la selección de la elite gubernamental? ¿La afiliación y la militancia activa, en cargos de dirección del partido, es un canal de entrada decisivo para conseguir un cargo de responsabilidad política en la Administración? ¿Existen diferencias significativas entre ambos partidos? ¿Qué ha sido primero, la entrada en el partido o la ocupación de un alto cargo? ¿Cuánto tiempo ha pasado entre la militancia y la designación del cargo? ¿Se puede decir que los altos cargos son personas influyentes en el propio partido?

El autor también destaca diferentes dosis de nacionalismo entre los altos cargos afiliados a CDC, a UDC y los que no pertenecen a ningún partido desde el conocimiento de saber lo que más preocupa a las elites políticas de la Administración, la valoración de la cuota de autogobierno de Cataluña, así como la influencia política en Cataluña del Gobierno central.

En la presente investigación se destaca, entre muchos otros temas, una serie de comparaciones, parecidos y diferencias entre los altos cargos que militan en un partido y aquellos que no militan. Como parece lógico, entre los primeros existe una mayor politización familiar que entre los segundos. Índice de politización que ha sido medido con los siguientes parámetros: ascendientes familiares vinculados a un partido; simpatía por alguno de los bandos de la Guerra Civil española; existencia de conversaciones políticas a nivel familiar.

Y por otro lado cabe destacar las diferencias tan interesantes que destaca el autor entre los altos cargos que proceden de uno u otro de los partidos que forman el Gobierno catalán y que han pasado desapercibidas hasta el momento por los mismos especialistas en política catalana, a pesar de haber vivido esta larga etapa de Gobierno autonómico de CiU de más de dieciséis años. Diferencias que responden al peso de las tradiciones políticas, de la cultura política de cada uno de los dos partidos, fruto de haber vivido en familias mucho más politizadas en el caso de los miembros de CDC que en el de los de UDC.

En este sentido, atendiendo a su relevancia política, y sin ánimo de descubrir muchas «perlas» más que las que el lector va encontrando a medida que se introduce en el estudio, queremos destacar sólo dos de los muchos datos que señala el autor: «Los [altos cargos] convergentes provienen mayoritariamente de familias con un carácter más democrático, más laico, más catalanista, más de izquierda y políticamente más militante, y los [altos cargos] demócratacristianos provienen mayoritariamente de familias con un carácter más autoritario, más religioso, menos catalanista, más conservador y políticamente menos militante». Este hecho se demuestra, entre otros hechos, por la diferente puntuación que partidos y organizaciones como ERC, Crida a la Solidaritat, PP, Opus Dei, entre otros, obtienen según el grado de simpatía y antipatía de los altos cargos afiliados a CDC o UDC.

Otro dato significativo es el año de entrada en el partido de los altos cargos que militan en alguno de los dos partidos: destaca el hecho que «la mayoría de los convergentes ingresó en el partido antes de 1980 (el 53 %) frente a una

mayoría de demócratacristianos que lo hizo después de aquel año (el 57 %)». Como sentencia Jordi Matas, «CDC y UDC son dos partidos con dos caracteres bastante diferentes».

¿Existe un grado de relación entre militancia partidista y nivel de asociacionismo de los altos cargos? ¿Hay interconexión entre las elites del partido y las elites políticas de la Administración? ¿Se detectan diferencias sobre esto entre los cargos militantes de CDC y los de UDC?

Muy resumidamente, en el tercer capítulo se analizan los antecedentes profesionales de los altos cargos y de su familia, es decir, se mira qué porcentaje de altos cargos tiene algún ascendente que haya trabajado en la Administración o que haya tenido algún cargo público electo. También es objeto de especial atención la funcionarización de los altos cargos, es decir, si han hecho carrera dentro de la Administración y si ocupan o han ocupado algún cargo electivo, concretamente, para conocer si existe algún tipo de relación entre las elites políticas de la Administración y otros tipos de elites políticas.

Y en el último capítulo se pone especial énfasis en la estructura y el funcionamiento de la Administración catalana desde la perspectiva de los altos cargos, a partir de aspectos como la decisión política, los conflictos internos y externos, la agenda política y la relación entre política y Administración —la relación entre políticos y funcionarios, la imparcialidad y neutralidad de los funcionarios; la dependencia política de los altos cargos, el papel de los partidos en la influencia de las decisiones del Gobierno; y, por último, las relaciones existentes entre la Administración y los ciudadanos, los partidos políticos y el Parlamento.

Jordi Matas da respuesta a todos estos interrogantes y, naturalmente, a muchos más que se plantean a lo largo de este ambicioso estudio, y seguro que muchas de sus respuestas sorprenderán al lector. El autor demuestra un gran dominio de la más destacada bibliografía politológica sobre las elites políticas; recoge una extraordinaria cantidad de información, fruto de un fecundo y riguroso trabajo realizado a partir de un cuestionario perfectamente pensado —que se adjunta en la publicación— y de un destacado éxito en el nivel de respuestas de las personas entrevistadas —habiendo conseguido un 95 % del total de respuestas.

Por todo esto, y a diferencia de lo que pueda parecer a primera vista, el presente libro es mucho más una investigación sobre los altos cargos, ya que por medio de este componente de una de las instituciones políticas esenciales del sistema político catalán nos da pistas que nos hacen pensar en otros temas capitales del nuevo sistema político fundado a partir de la aprobación del Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979. Ahora sólo queremos destacar uno: la existencia de un destacable número de altos cargos del Gobierno catalán que se sitúan en el centro-izquierda —naturalmente entre los afiliados a CDC y entre los noafiliados a ningún partido— en una coalición que se define por su nacionalismo y que, como destaca Jordi Matas, su conexión con la coalición es

el eje nacional y no el socioeconómico. Consideramos que este dato, dieciséis años después de las primeras elecciones legislativas catalanas —período que ha sido marcado por una extraordinaria continuidad al frente del Gobierno y de la Administración autonómica de la misma fuerza política— y en unos momentos en que se pueden empezar a intuir ciertos cambios en el sistema de partidos para la Cataluña de principios del siglo XXI, debe hacer reflexionar a todas aquellas personas que clasifican el nacionalismo mayoritario, o más bien CDC, únicamente como una fuerza política conservadora.

Respondiendo a todas y, naturalmente, a muchas más preguntas que se plantean en el estudio, Jordi Matas informa con una amena redacción y gran claridad sobre una de las instituciones fundamentales —la caja negra— del sistema político de Cataluña desde el análisis de sus dirigentes, consiguiendo que el lector pase un rato fantástico. Por todos estos motivos y muchos otros que no queremos desvelar, recomendamos muy decididamente la lectura de este trabajado libro, publicado por CEDECS y la Escuela de Administración Pública de Cataluña, a cualquier persona interesada en conocer mejor el sistema político catalán a partir de uno de sus principales actores: los altos cargos de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

Joaquim Colominas

Carrillo, Marc, *La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios (La aplicación jurisdiccional de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona)*, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, 426 pág.

El hombre nace libre y en todas partes está aberrojado. Pocos compartirían hoy la afirmación optimista de Rousseau, que expresa la utopía de los hombres de la Ilustración y el Romanticismo. Actualmente constatamos en todas partes que el hombre nace, vive y muere encadenado; el anhelo de libertad y de dignidad es, sin embargo, una constante en la persona, que ha motivado y sigue impulsando buena parte de la construcción y búsqueda, no sólo del arte, la cultura y el pensamiento, sino también de la filosofía constitucional que fundamenta el estado de derecho. Algunos de los analistas y estudiosos de la Constitución española vigente comparten esta tensión axiológica e intelectual; entre ellos, hay que incluir al autor de la obra que pasamos a comentar.

El profesor Marc Carrillo, catedrático de derecho constitucional de la Universidad Pompeu Fabra, ha dirigido su curiosidad intelectual al estudio y a la fundamentación de los derechos de la persona y a la lucha por las libertades. Son hartos conocidos sus trabajos sobre los comisionados parlamentarios —*ombudsmans*—, sus análisis sobre la libertad de información en general, y más especialmente sobre el secreto profesional de los periodistas, como garantía del derecho de la información, para conformar una opinión pública plural y responsable, fundamento del ejercicio del derecho de la ciudadanía democrática. La actividad del Dr. Carrillo no sólo se ha desarrollado en el marco académico y profesional, sino también en aquella tribuna más tenue y difusa de los me-

dios de comunicación de masas, en donde sus colaboraciones periodísticas son tan frecuentes como bienvenidas.

La Constitución española vigente configura los derechos fundamentales de la persona como el núcleo básico de la existencia del Estado, a cuyo servicio es tanto el *Estado ordenamiento* como el *Estado institución*; se perfecciona, así, la vía iniciada por la Constitución de la II República española, que ya vislumbró una definición coherente de los derechos de la persona, incorporando a los derechos individuales y personales los derechos sociales y económicos.

Dentro del ordenamiento configurado en la Constitución, el artículo 53 se destaca como uno de los preceptos fundamentales y claves de la alta norma, pues regula los aspectos básicos de la tutela y la protección de los derechos y las libertades del hombre, que son el fin, el objetivo y el fundamento del estado democrático y social de derecho. Este artículo establece las garantías más importantes para que los derechos de la persona no sean vanas proclamas programáticas, sino que puedan llevarse a cabo; entre éstas hay que destacar especialmente la aplicabilidad directa y la vinculación a todos los poderes públicos, la reserva a la Ley para la regulación y definición, la garantía de su contenido esencial, que el constituyente impone al legislador ordinario, y la protección judicial mediante un procedimiento específico basado en los principios de preferencia y sumariedad para la protección de estos derechos ante los tribunales ordinarios; se culmina la garantía con el

recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Si la contundencia de la afirmación constitucional es clara y patente, no ha sido así el desarrollo normativo posterior; son buena muestra de ello el *iter* y la larga provisionalidad de la ley objeto de análisis. La Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, es una Ley a la vez pre y post constitucional; es preconstitucional porque se aprobó un día antes que la Constitución; es postconstitucional porque se promulgó con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución. La Ley nació coja y un Decreto legislativo posterior, el 1/1979, de 20 de febrero, amplió el número de derechos a proteger, sin utilizar, a pesar de que la Constitución estaba en vigor, el mecanismo de ley orgánica; este error formal se corrigió finalmente en el punto dos de la disposición transitoria segunda de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.

El análisis de la Ley 62/1978 es el objetivo del trabajo del profesor Carrillo que hoy nos ocupa. La obra se inserta en una elaboración doctrinal amplia y rica, en la que destacan especialmente los trabajos de Javier Salas, Joaquim Tornos, Martín Razquín, Gimeno Sendra y Joaquín García Murrillo; la originalidad y la novedad del trabajo del profesor Carrillo radican en que su análisis se fundamenta básicamente en la aplicación jurisdiccional que han hecho y hacen de la ley los tribunales, especialmente el Tribunal Supremo y los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas, y también en un estudio profundo y cuidadoso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que el profesor Carrillo conoce suficientemente. Otros trabajos se incli-

naban fundamentalmente por el análisis dogmático y la técnica jurídica de la norma fundamental y de las leyes de desarrollo; la confrontación de la realidad se producía con el mundo de las ideas, los principios y la técnica jurídica; el trabajo del profesor Carrillo se inclina y se fundamenta, además, y sobre todo, en el análisis de la jurisprudencia derivada de la aplicación de la Ley. Método y sistema de análisis que debería aplicarse siempre al estudio de cualquier norma, en el que las consideraciones ideológicas y sociológicas, la dogmática, la técnica jurídica y la construcción doctrinal en que se inspira y desde donde nace la norma deberían completarse con la consideración de su aplicación práctica, especialmente desde la jurisprudencia que han establecido los tribunales, que son los que deciden finalmente cómo y cuál es la Ley en su traducción real.

El rigor en el análisis y las definiciones conceptuales se patentizan a lo largo de todo el trabajo del profesor Carrillo, pero se separan especialmente en los dos primeros capítulos, al considerar el sistema de garantías de los derechos y las libertades en la Constitución y al analizar la naturaleza jurídica del recurso de amparo ordinario —caracterizado por las notas de preferencia, sumariedad, especialidad y alternatividad entre el procedimiento preferente definido en la Ley 62/1978 y el ordinario regulado por la jurisdicción contencioso administrativa—. Definido el bagaje conceptual, los capítulos tercero y cuarto se dedican a analizar el ámbito material del recurso de amparo y los requisitos procesales del recurso de amparo ordinario —es preciso llamar la atención sobre el estudio ponderado y exhaustivo que hace de los diez criterios para determinar la admisibilidad del recurso, con-

siderado el uso perturbador que muchos recurrentes han hecho del mismo—. El capítulo quinto considera especialmente la suspensión del acto administrativo impugnado como medida cautelar y garantizadora de la protección del derecho, por la novedad que conlleva en el ordenamiento. Finalmente analiza el procedimiento del recurso de amparo ordinario y el nuevo régimen de recursos en el procedimiento contencioso administrativo y el recurso de casación.

El trabajo, documentado y fundamentado, repasa los problemas teóricos y prácticos que ha planteado la aplicación de la Ley; rastrea, ordena y comenta con contrapuntos, dogmáticamente sólidos y bien contruidos, la jurisprudencia de los tribunales. Además, el libro tiene una ventaja suplementaria, poco frecuente en obras jurídicas rigurosas: la construcción dogmática y el análisis jurisprudencial se explican en un lenguaje extraordinariamente fresco y comprensible, derivado de la claridad de exposición y de la amplia experiencia pedagógica en el aula y en los medios de comunicación social del profesor Carrillo, que hace que la obra se lea con agrado y con placer, no sólo por especialistas, sino también por personas sensibles a estas cuestiones.

Son cuatro las conclusiones fundamentales del trabajo. La primera es que los jueces y los tribunales ordinarios deben ser la sede natural, el pilar fundamental, para la tutela constitucional de los derechos y las libertades, de modo que la jurisprudencia especial del Tribunal Constitucional se produzca de forma subsidiaria y extraordinaria, y solamente cuando en la jurisdicción ordinaria, por acción u omisión, se hayan lesionado de forma flagrante los derechos a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución. Si la labor iluminadora

y democratizadora del Tribunal Constitucional, formadora de jueces preconstitucionales, era imprescindible e insustituible en el nacimiento de la justicia constitucional, para garantizar la aplicabilidad directa de la norma en la protección de los derechos fundamentales, actualmente no resulta tan necesaria y podría llegar a ser disfuncional en un sistema armónico de justicia democrática constitucional. La segunda conclusión deriva naturalmente: el procedimiento especial establecido en la norma constitucional, basado en los principios de preferencia y sumariedad, debe ser el procedimiento habitual mediante el cual el particular demande la tutela de los tribunales, sin que sea preciso abrir vías especiales más que en casos excepcionales, y con respecto a derechos específicos que, por su propia naturaleza, lo exijan, sin que tampoco sean un acierto órganos judiciales especiales, como pudiera ser una sala especial del Tribunal Supremo. Se considera que el juzgado de lo contencioso administrativo podrá coadyuvar en una racionalización de la Administración de justicia, por su proximidad al ciudadano, incentivando la competencia del juez ordinario en materia de derechos y libertades. Entre los aspectos subjetivos del procedimiento, el profesor Carrillo destaca y valora positivamente la definición que ha hecho la jurisprudencia de permitir criterios amplios con respecto a la legitimación activa para actuar en juicio a partir del interés legítimo. Al mismo tiempo, postula que se consolide la posición del Ministerio Fiscal, como parte en el proceso para hacer efectivas las funciones que la Constitución le encomienda en defensa de los derechos y las libertades y del interés general, y advierte que esta amplia legitimación debe ir acompañada de un rigor extremo en el

tratamiento procesal de los criterios de admisión, con el fin de evitar la utilización indiscriminada y temeraria de este procedimiento hecha por algunos letrados en la defensa de los intereses de sus clientes.

Una constante preocupación en el estudio del profesor Carrillo se refiere a la actividad de la Administración, convertida cada vez más en el verdadero *Leviatan* del estado tecnocrático contemporáneo. La extensión de la actividad de la Administración exige, como garantía de que el administrado supere su condición de súbdito y se convierta en ciudadano y elemento activo de la vida pública, la necesidad de revisar y ampliar los mecanismos de control jurisdiccional referidos a la adecuación de la actuación de la Administración a la Constitución y a la Ley; además de los actos administrativos expresos y las disposiciones normativas, también deben ser objeto de control los actos presuntos; así, reclama una justicia cautelar. La configuración de medidas cautelares positivas es una condición necesaria para que la tutela de los derechos de la persona sea eficaz, no sólo jurídicamente, sino también socialmente. Marc Carrillo propone incentivar los criterios del *fumus boni iuris*, el *periculum in mora* y el interés público, en aplicación de las medidas cautelares.

Deseamos, y ello sería positivo para la evolución y la consolidación del sistema de libertades y garantías de nuestra Constitución, que este valioso trabajo se convirtiera pronto en una obra de análisis histórico y conceptual, por referirse a una normativa que es preciso modificar y mejorar. La Ley 62/1978, ley provisional, estructurada y configurada antes de la aprobación de la Constitución, lleva casi veinte años de vigencia. La experiencia adquirida y el desa-

rollo de otras instituciones jurídicas conducen a desear que esta vieja y parcial Ley sea sustituida por una ley, o quizás mejor aún por una batería de leyes, que definan los mecanismos de garantía jurisdiccional en cada uno de los procedimientos.

Si el trabajo del profesor Carrillo se convirtiera pronto en caduco como análisis de derecho positivo, de resultados de la promulgación de nuevas normas, lo sustancial de su aportación seguiría siendo plenamente válido. Los redactores de la nueva normativa y los parlamentarios pueden encontrar en el análisis de los principios y del esquema dogmático, derivado de una lectura rigurosa de la Constitución desde la configuración de los derechos de la persona como elemento clave del sistema jurídico, elementos suficientes para definir la nueva regulación; jueces y abogados encuentran en el análisis riguroso de la jurisprudencia, en el hecho de destacar y apuntar las contradicciones, las aporías, los límites, las correcciones que en ésta han incurrido, un modo de variar una jurisprudencia más rigurosa que conduzca también a una revisión crítica de la producción jurisprudencial, construida desde el análisis de la posición fundamental en el ordenamiento constitucional de los derechos de la persona. Los estudiosos del derecho seguirán encontrando en esta obra, si no el análisis de una norma vigente, sí la utilización coherente y armónica del análisis doctrinal contrapunteado por el análisis jurisprudencial que ayude a incrementar el número de ciudadanos cada vez más libres y más firmes en la defensa de los derechos de la persona.

La capacidad pedagógica y la facilidad para hacer comprender la argumentación conducen al lector a sentir como propia la tesis central del trabajo: la de-

fensa de los derechos de la persona y de la libertad de la ciudadanía exige que los principios y las argumentaciones se extiendan por osmosis e impregnan a la sociedad; estudiosos, legisladores, jueces y ciudadanos pueden crear un estado de opinión y una normativa que haga del juez ordinario el juez habitual de los derechos fundamentales, leídos desde la perspectiva del estado de derecho democrático consagrado en la Constitución, y reserve al Tribunal Constitucional, como juez supremo, la constante defensa y el recordatorio de la regla de oro de la hermenéutica constitucional: en el estado democrático y

social del derecho consagrado en la Constitución, la interpretación y la aplicación de la ley debe hacerse siempre desde la posición que resulte más favorable para el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de la persona.

Marc Carrillo puede sentirse satisfecho de su trabajo; más de un lector terminará la lectura con la convicción de que ha descubierto algunas de las claves que le permiten quitarse algunos de los grilletes que le esposan, y podrá ser más libre y estar más cerca de ser persona.

Ismael E. Pítarch

Sosa Wagner, Francisco: *El contrato público de suministro*. Editorial Civitas, Madrid, 1996.

1. El contrato administrativo de suministros ha sido, durante muchos años, la cenicienta de los contratos administrativos «típicos», ya que, a pesar de ser uno de los tres contratos regulados por la hoy derogada Ley de contratos del Estado del año 1965, ha merecido una escasa atención por parte de la doctrina, quizá por su menor complejidad si lo comparamos con el contrato de obra pública o con el contrato de gestión de servicios públicos, quizá por su menor volumen económico si lo comparamos igualmente con aquellos contratos.

Lo cierto es que a la escasa literatura existente sobre el tema, citada exhaustivamente en los capítulos 1 y 2 del libro objeto de este comentario, viene a sumarse el excelente trabajo del profesor Sosa Wagner. Excelente, en primer lugar, porque sintetiza magistralmente en poco más de ciento ochenta páginas toda la problemática práctica que plan-

tea al operador jurídico la aplicación de esta modalidad contractual, buscando la solución más conveniente a cada uno de los problemas planteados o reflejando las contradicciones existentes en la aplicación práctica de algunos de ellos, y excelente, en segundo lugar, porque a pesar de su aparente brevedad, constituye un estudio extraordinariamente documentado tanto a nivel de bibliografía como a nivel de jurisprudencia, en el que se examina la nueva regulación del contrato de suministros contenida en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas.

Nos encontramos pues, ante un libro, que, a pesar de constituir un auténtico tratado del contrato público de suministros, gracias al esfuerzo de síntesis del autor, se convierte en un trabajo de fácil lectura, en el que los temas se estudian concatenadamente, de tal manera que mantienen siempre vivo el interés

del lector desde el principio hasta el final de la obra.

2. El capítulo I se dedica al estudio de la génesis del contrato de suministro. Se trata de un capítulo extraordinariamente documentado, en el que el autor da un repaso de una forma tan amena como rigurosa a la regulación de este contrato durante el siglo XIX y hasta nuestros días. Resultan particularmente interesantes las referencias a la Administración militar como uno de los ámbitos en el que se desarrolla de una forma más viva aquel contrato, a propósito de los suministros militares.

El capítulo II estudia el concepto, la naturaleza jurídica y las clases de contratos de suministros.

Para elaborar el análisis conceptual, se parte de la Ley de administración y contabilidad de la hacienda pública de 1911, para culminar en la Ley de contratos de las administraciones públicas, llegando así a la conclusión de que no existe un contrato de suministro, sino varios de ellos, lo que ha de tener forzosas repercusiones en su régimen jurídico.

En el capítulo III se examinan los sujetos intervinientes en un contrato de suministros. Nos encontramos ante uno de los capítulos más interesantes del libro, en el que no se olvida ni el más mínimo detalle en relación con los actores de este contrato. Efectivamente, el autor parte del examen de las administraciones públicas, para adentrarse inmediatamente y a la luz del derecho comunitario en la problemática de los entes instrumentales, así como en el estudio de los entes constitucionales como sujetos contratantes, culminando el capítulo un minucioso análisis del régimen de las prohibiciones para contratar contenidas en el artículo 20 de la Ley de contratos.

3. El capítulo IV, dedicado al supuesto especial de fabricación de bienes por la propia Administración, aparece como uno de los más breves de la obra, y es utilizado por el autor para separar el estudio de los aspectos procedimentales de este contrato, que aparecerán a continuación, de una primera parte en la que, como hemos relatado, se examinan cuestiones claramente extraprocedimentales.

Con el capítulo V se inicia la parte más significativa de la obra, ya que comprende desde el examen de la preparación y adjudicación del contrato, hasta su ejecución tratada en el capítulo X, pasando por el análisis de los procedimientos y formas de adjudicación, la perfección y formalización del contrato, la consideración de un contrato como *menor*, y el estudio de la invalidez del contrato. Se puede decir, pues, que el profesor Sosa Wagner sigue en su estudio un esquema clásico, consistente en examinar un determinado contrato siguiendo un orden lógico que no es otro que el procedimental. De esta parte de la obra, sin duda la más interesante desde el punto de vista práctico, merece ser destacado el estudio que se realiza de las garantías para contratar, aportando opiniones realmente interesantes sobre uno de los aspectos que más polémica ha planteado desde que la Ley de contratos del Estado de 1965 las reguló con el nombre de *fianzas*.

Efectivamente, el autor del libro que comentamos se plantea, a la luz de la doctrina del Consejo de Estado y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la consideración de la garantía provisional como unas arras penitenciales, decantándose decididamente por la opinión contraria y considerándolas más bien como arras de aseguramiento.

En relación con la garantía definitiva

destaca el tratamiento del problema que plantea el concepto de «presupuesto del contrato» a efectos de determinación de esta garantía, exponiendo la polémica doctrinal existente en relación con este tema y destacando la superación del presupuesto inicial por la andadura posterior del expediente.

No se olvida tampoco de las garantías global y complementarias, pero es sin duda en el aspecto de las responsabilidades exigibles al contratista y el papel que frente a las mismas desempeñan las garantías de la contratación, donde el profesor Sosa Wagner demuestra, una vez más, su buen hacer jurídico solucionando todos aquellos problemas que la realidad cotidiana del contrato de suministros plantea a los operadores jurídicos. Por su parte, del capítulo dedicado a la ejecución del contrato merece destacarse el tratamiento de los problemas que plantean los incumplimientos de los términos del contrato en los plazos previstos, así como las cuestiones que suscita la mora de la Administración en el pago del precio, un tema que sin duda ha adquirido una particular relevancia con la aprobación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas, y que el autor del libro estudia con acierto.

Finalmente entre las potestades de la Administración, merecen la consideración del profesor Sosa Wagner, las de interpretación unilateral, inspección en

menor medida, modificación del objeto del contrato, una especial referencia a la suspensión, y finalmente revisión de precios en el contrato de suministros.

4. La parte del libro se encabeza con un capítulo dedicado a la cesión del contrato, en el que se introducen sugestivas referencias a la novación del contrato como algo distinto a la mera cesión; continúa con otro capítulo en el que se estudia el subcontrato apuntando, a pesar de su brevedad, algunos de los problemas prácticos que el uso y el abuso de la subcontratación plantea, y como no, un último capítulo dedicado a la extinción del contrato de suministro, en el que se examinan una a una las causas de extinción del mismo, tanto desde sus aspectos materiales como desde sus aspectos procedimentales.

5. En definitiva, y a modo de conclusión, se puede afirmar que nos encontramos ante un libro que por su sistemática y su claridad resulta de lectura ideal para todas aquellas personas que desean aproximarse a la realidad práctica del contrato de suministros, y que a su vez, por su rigor y su espíritu crítico, resulta un espléndido estudio para todos aquellos profesionales del derecho que en su quehacer cotidiano se relacionan de algún modo con este contrato administrativo.

Xavier Bonet

