

*por sus características deben sujetarse a un derecho público especial adaptado a las necesidades de la función a desarrollar. Y es que no hay un único modo de respetar las garantías públicas. Se puede articular una regulación menos formal que también sea respetuosa con las garantías públicas»* (págs. 300-301).

A la vista de lo expuesto, es preciso destacar que estamos ante una espléndida monografía, de extraordinaria relevancia y utilidad para conocer el régimen jurídico de los fondos públicos y que cubre un vacío hasta ahora existente en la doctrina administrativista. En ella encontrará el lector un análisis riguroso y exhaustivo de esta materia que evidencia la madurez científica de la autora y su amplio conocimiento del derecho administrativo y del derecho público en general. Estamos, por tanto, como señala el profesor Villar Rojas en el prólogo, ante una obra que «estudia los fondos públicos con rigor, sistemática y con juicio crítico» y en la que su gran aportación es «ofrecer una explicación de esos instrumentos de acuerdo con los principios y las reglas sustantivas que conforman nuestro derecho administrativo, que, como es sabido, más allá de ordenar a las Administraciones, cumple una función de garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos y de la sociedad, que debe ser cumplida» (pág. 23). Bienvenida sea, pues, esta nueva monografía al derecho administrativo español.

*Lucía Casado Casado*  
Universitat Rovira i Virgili

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ MENDIBLE: *El Estado Convencional, Cincuentenario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969-2019)*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2020, 291 págs.

La más reciente obra del profesor Víctor Rafael Hernández-Mendible, con prólogo del catedrático de Derecho Administrativo y rector de la Universidad de Salamanca, Ricardo Rivero Ortega, comienza atrayendo la curiosidad del lector desde su sugestivo título: *El Estado Convencional*. Se trata de un asunto que ha venido ocupando la atención del autor desde hace años, por lo que estamos ante una obra, si bien no conclusiva, pues el tema se encuentra en sus albores, sí reflexiva, a la vez que con vocación de futuro, en el sentido de que da cuenta del estado de la cuestión y de varias de sus perspectivas próximas.

El texto se destina al estudio de los criterios de los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos, a saber: los informes de la Comisión Interamericana y las opiniones consultivas y decisiones de la Corte Interamericana, al pronunciarse sobre controversias planteadas por la afectación de esos derechos como consecuencia del desviado ejercicio de potestades estatales. Pero no se limita a una mera recopilación o sistematización de criterios jurídicos de tales instancias en los ámbitos de su competencia, aunque ello de por sí sería meritorio, útil y productivo.

Las páginas que se comentan brindan, además, un panorama de la evolución y situación actual de ese sistema interamericano de protección, mediante el análisis de las implicaciones de esos criterios, así como las pautas que se establecen a los Estados parte del sistema en lo que se refiere a los estándares de tutela de los derechos humanos. Y es que hay que tomar en cuenta, en virtud de la regla de la subsidiariedad, que la actuación de los órganos interamericanos solo opera ante las insuficiencias de los medios de protección del derecho interno de cada Estado parte, sea por ausencias o carencias normativas, o bien debido a la falta de ejecución de estas por los órganos estatales respectivos. De allí que el control de convencionalidad se ejerce en dos niveles; el primero: el difuso, en el ámbito nacional —en tal supuesto incluso de oficio—, y el segundo: el concentrado, en el internacional.

El libro se inicia con un marco introductorio que sirve como base teórica a la exposición de las decisiones administrativas y judiciales. En él se formula una serie de consideraciones sobre la convencionalización de los derechos humanos y, por tanto, del derecho público, con el consiguiente desarrollo del control de convencionalidad del ejercicio del poder público. Destaca en esta parte la opinión del autor, en cuanto a que el sistema de protección de los derechos humanos no solo es inderogable por acto del Poder Público e irrenunciable por quienes de él se benefician. Es, además, inmutable, salvo por otra norma de derecho internacional también de *ius cogens*. Pero siempre para su ampliación, agregamos nosotros, toda vez que cualquier tendencia contraria encontraría como obstáculo el principio de progresividad, el cual no permite que tales normas sean soslayadas o aminoradas ni siquiera por otras emanadas del mismo organismo que las dictó.

Luego de ello, y ya entrando en lo específico, se aborda el clásico tema de la primacía de las normas convencionales de protección de los derechos humanos respecto a los ordenamientos nacionales, mediante el estudio de los pronunciamientos atinentes al examen de compatibilidad de las leyes en materia penal con el sistema de la convencionalidad, en lo concerniente a amnistías, pena de muerte, penas corporales y recursos para la protección de derechos constitucionales.

Seguidamente, el autor se refiere a temas de derecho administrativo, de lectura necesaria para el actual abordaje de esa rama del derecho público, en lo vinculado con el principio de legalidad y sus implicaciones. En ese sentido, se describen los límites de las actuaciones estatales en ejercicio de potestades administrativas en su relación con los derechos fundamentales, la prestación de servicios públicos, las garantías jurisdiccionales, los derechos constitucionales procesales y la responsabilidad del Estado.

Resalta aquí la vinculación del control de convencionalidad con el clásico tema del ejercicio de potestades administrativas predominantemente discrecionales, para enfatizar las conquistas ya obtenidas y proponer otras. El necesario acatamiento a las garantías constitucionales procesales, el cumplimiento de la finalidad legalmente asignada, la obligación de motivar, el respeto al principio de imparcialidad, entre otros, se ven reflejadas en la jurisprudencia de los órganos del

sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Pero, a su vez, los controles judiciales más acordes con la visión contemporánea del Estado regulador o garante, en tanto en este último hay un margen de apreciación otorgado al Poder Público con el fin de que organice de la manera que considere más idónea la prestación de los servicios públicos. Margen que, no obstante, debe garantizar, además del ejercicio de las garantías tradicionales, otras más novedosas, como el derecho a la información pública y a la participación.

Continuando con ese eje temático, destaca el epígrafe sobre el control de convencionalidad y la Administración pública, en el que se exponen interesantes consideraciones respecto a un asunto polémico, esto es: los mecanismos de que disponen las Administraciones públicas para ejercer ese control en el ámbito interno sin vulnerar las reglas nacionales vinculadas con el principio de juridicidad y el sistema de fuentes jurídicas.

Prosigue el texto refiriendo y sistematizando los abundantes criterios de los órganos interamericanos del sistema, en lo relacionado con el control de convencionalidad de los actos administrativos. En ese punto, resalta también la afinidad en el tratamiento de la materia en los distintos regímenes jurídicos iberoamericanos, sin perjuicio de los matices de cada uno, así como el necesario control ulterior por parte de esos órganos supranacionales.

La obra también aborda de forma minuciosa el tratamiento que ha recibido el derecho administrativo sancionador en el sistema interamericano de control de convencionalidad. De allí que lo refiere desde su concepto, pasando por su fundamento y principios, para luego estudiar los caracteres, límites y controles que se han impuesto como guías en el diseño y aplicación de los procedimientos para el ejercicio de la *potestas puniendi* administrativa, partiendo de las garantías formales de la persona frente a ella.

Dando continuidad a los temas vinculados con el derecho administrativo, se describe y analiza también el fenómeno de la convencionalización de la responsabilidad del Estado. En ese sentido, se refieren concretamente los criterios convencionales que determinan el surgimiento de esta.

Los últimos capítulos de la obra versan sobre el tratamiento por parte de los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos de dos áreas que han ganado especial relevancia en las últimas décadas. A saber: la ambiental, que ha cobrado renovado impulso en el continente americano a partir del estudio del Acuerdo de Escazú, que promueve un remozamiento de las instituciones democráticas a través del acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y la justicia ambiental, así como el derecho de acceso al agua potable.

Culmina el texto, además de incluir las correspondientes referencias bibliográficas, con varios índices: el primero, de los instrumentos internacionales americanos, y el segundo, de los universales relacionados con la protección de los derechos humanos, para luego agregar uno de las sentencias, resoluciones, opiniones consultivas y decisiones, emanadas de los órganos del sistema interamericano de

protección, vinculados con los temas tratados en el libro. Pero, además, añade una lista de las decisiones más relevantes de los tribunales nacionales en esos mismos asuntos. Se trata de una base de datos de especial utilidad para el lector interesado que desee acudir a las fuentes directas estudiadas en el libro y, de ser el caso, profundizar sus conocimientos.

Retomando lo expuesto al inicio, el trabajo de Hernández-Mendible trasciende el propósito meramente ordenador de los criterios vinculados con el derecho administrativo producto de ese medio siglo de vigencia del sistema convencional interamericano de protección de los derechos humanos. Y no podía ser de otro modo, porque está escrito por un estudioso del derecho público iberoamericano, y especialmente, del derecho administrativo. De allí que, tanto el enfoque como el análisis, aunque parten del ámbito de la protección de los derechos humanos en una comunidad de naciones en que ello es no solo necesario sino indispensable en muchos casos, evidencian también la manera en que esa protección determina la necesaria adecuación tanto de los marcos normativos internos como de lo que quizá es aún más importante, esto es, el ejercicio de las potestades administrativas por los agentes estatales.

Y esa es otra virtud de la investigación, toda vez que se está ante una mirada que complementa la tradicional del derecho administrativo, basada en el estudio de los marcos normativos sustantivos y procedimentales de cada ordenamiento interno. Tal perspectiva —aunque sigue siendo necesaria— es ampliada, con una visión que proyecta el alcance de las modalidades del control jurisdiccional de la actividad de las Administraciones públicas que desborda las fronteras nacionales, en consonancia con la actual concepción de la soberanía estatal, muy lejos de su originaria noción maximalista. Ello, a pesar de las también presentes tendencias contrarias referidas igualmente por el autor, y que, en parte, obedecen al propósito de los autoritarismos de ayer y de hoy de sustraerse a cualquier control. Y es que la obra se inscribe dentro de la tendencia a estudiar los temas del derecho público en su contexto global o supranacional. En este caso, bajo el prisma del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Por supuesto, hay variados asuntos no referidos en este estudio. Así, por ejemplo, el tratamiento del control de convencionalidad en el ámbito de los derechos económicos o sociales, por mencionar dos categorías. O de mayor envergadura quizá, como el atinente a las posibles vías de reacción —al menos las jurídicas— del sistema interamericano de protección de los derechos humanos frente a esas tendencias ya comentadas, no solamente contrarias a la convencionalización, sino que llegan a desconocerla. Tendencias que han venido proliferando en ciertos Estados que otrora guardaban las formas democráticas, producto del regreso, bajo pretendidos ropajes nuevos, de ya conocidas amenazas al Estado constitucional y democrático de derecho, y que se perfilan como verdaderos retos, no solamente en el caso americano, sino incluso dentro del ámbito de la propia Unión Europea. Pero se trata de un tema cuyo análisis ameritaría de un estudio monográfico específico.

Por todo ello, la obra reseñada constituye un libro no solo en extremo útil, sino también muy necesario para conocer cómo la aplicación del sistema convencional de los derechos humanos ha venido transformando, y lo seguirá haciendo sin duda, al derecho público, y muy especialmente, al derecho administrativo iberoamericano. Manejar esas pautas, al igual que seguir su evolución, resulta una necesidad para el estudioso de la disciplina.

*Miguel Ángel Torrealba Sánchez*  
Universidad Central de Venezuela

ANTONIO LÓPEZ CASTILLO (dir.): *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diez años de jurisprudencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, 1717 págs.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea cumplió a finales de 2019 su primera década de eficacia jurídica, la primera de una vigencia que confiamos que sea larga. Esta circunstancia ha estimulado a un grupo de profesores para elaborar, bajo la dirección de Antonio López Castillo, un comentario sistemático de la aplicación jurisprudencial de la Carta, que es el objeto de la presente recensión.

Diez años son, sin duda, tiempo suficiente para valorar la aplicación del que puede considerarse el catálogo de derechos fundamentales más ambicioso jurídica y políticamente de nuestro tiempo. Sin constituir un texto internacional al uso ni tampoco un documento constitucional estatal, la Carta pretende combinar algunas de las propiedades inherentes a ambos tipos de instrumentos normativos. De la noche a la mañana, la Unión y sus Estados miembros quedaron vinculados directa e inmediatamente al mismo catálogo de derechos y, lo que es más determinante, a la interpretación suprema —por definitiva— del mismo órgano jurisdiccional, el Tribunal de Justicia. Ello debe repercutir en la comprensión de la Unión Europea, desde dentro y desde fuera. Hasta los jueces de Karlsruhe que inicialmente definieron la Unión Europea como una «Asociación de Estados Soberanos», anteponiendo la idea de soberanía estatal sobre cualquier otra consideración o veleidad política, manejan desde 2015 una fórmula más dúctil, la de «Asociación de Estados Soberanos, *Constituciones, Administraciones y Tribunales*»: un reconocimiento implícito de que el Tribunal de Justicia es tan actor de la constitucionalidad como los tribunales constitucionales de los Estados miembros.

La elaboración de la Carta se concibió esencialmente como una acción o medida de carácter codificador, aunque con evidentes connotaciones políticas y simbólicas. Se trataba de dar visibilidad a los derechos, a través de un inventario completo y moderno, con el fin de reforzar la seguridad jurídica y mejorar la protección. El objetivo no era innovar, sino codificar y consolidar. Sin embargo, una vez proclamado, y más aún una vez dotado de eficacia jurídica, el catá-