

autor acaso tenga «una inevitable carga de subjetivismo».

Y el último capítulo contiene el estudio relativo a la «economía ambiental» (págs. 315-335), que tanto debe a las aportaciones del profesor MARTÍN MATEO en su última época y que corona su *Tratado* (vid. las recensiones del profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN en esta REVISTA, núms. 86 y 148). En él están las conclusiones más duras o severas del autor, siempre atento a las exigencias éticas, en pro de la biosfera y que todos hemos de suscribir sobre todo porque confía en el «ordenamiento ambiental necesario».

Para concluir estas notas he de referirme a la introducción de la obra que suscribe R. MARTÍN MATEO, pues en ella se refleja su pensamiento y su habitual posición superadora de lo jurídico-formal y la realidad social objeto de regulación. Esta introducción ya justificaría la obra en su conjunto. En ella late la dirección liberalizadora sin caer en «algunas posiciones pseudocientíficas sobre las libertades económicas, como las sustentadas por los economistas fundamentalistas —así los califica— de la denominada Escuela de Chicago». Asimismo, se ha de resaltar que «los precios deberán ser puestos por el mercado y no por la Administración», siempre que —añado— exista mercado. Estas últimas afirmaciones y algunos silencios dan pie al párrafo que sigue y con el que concluye esta leve reseña bibliográfica de la última obra de quien tan alta relevancia científica tiene en el Derecho Público español.

Opino que desde el Derecho Administrativo, y dada su actual proximidad con amplios sectores del Derecho tributario (precios públicos, tasas y contribuciones especiales, además de los procedimientos y demás instituciones adjetivas cada día en mayor medida regidas por las reglas que inspiran las Leyes 30/1992 y 4/1999), el tributo debía tener mayor presencia cuando se trata de configurar la economía de mercado, pues ésta no existe, ni puede subsistir, si no tienen plena vigencia social los principios de generalidad y de igualdad en lo tributario, sobre todo si se invoca la solidaridad. Hay, es cierto, una referencia al sistema tributario como instrumento de

política económica (pág. 99) y una condena de los llamados paraísos fiscales (pág. 321), pero el profesor MARTÍN MATEO goza de autoridad científica sobrada para considerar los tributos en toda su proyección económica sin preocupaciones disciplinarias, pues sin dejar de ser administrativista meritísimo, ha podido pronunciarse sobre los tributos en el marco público de la economía de mercado, tanto si responden al principio de equivalencia económica (tasas y contribuciones especiales) como al de capacidad económica (impuestos) con el socorrido cortejo de exenciones y desgravaciones tributarias que pasan factura a la justicia.

César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA

SESMA SÁNCHEZ, Begoña: *Las subvenciones públicas*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1998, 808 págs.

El trabajo a que se refiere la presente recensión constituye la tesis doctoral de su autora, aunque no su primera monografía ni su primera aportación al estudio de las subvenciones. No es necesario hacer ningún esfuerzo para destacar la importancia del tema, pues las subvenciones se han convertido en una técnica de administración de uso continuo e imprescindible para todos los gobiernos, tanto en un marco político de intervención pública en la actividad económica como en otro de al menos aparente liberalización, y de ello no faltan ejemplos en nuestra práctica más reciente. Tampoco es dudosa la oportunidad de un nuevo estudio sobre esta institución en la que continuamente surgen nuevos flancos jurídicos de interés (piénsese en todos los cambios derivados de la política comunitaria de subvenciones y a la vez del control comunitario de la concesión de ayudas públicas), a pesar de que en los últimos quince años se han publicado sobre ella importantes obras, a partir sobre todo de la excelente monografía de Germán FERNÁNDEZ FARRERES.

La obra objeto de esta reseña es una

investigación de gran solidez, muy detallada, en la que se tiene muy presente el régimen jurídico aplicable a los distintos aspectos de las subvenciones en los principales ordenamientos de nuestro entorno y en la que no se desdeña, sino todo lo contrario, el análisis de la menuda normativa que regula el control administrativo (interno y externo) del otorgamiento y ejecución de las subvenciones.

Elaborada por una cultivadora del Derecho financiero, la obra parte de la subvención como gasto público, perspectiva que orienta la elección de los temas y el desarrollo del trabajo. El notable esfuerzo argumental empleado para justificar el estudio de las subvenciones desde este punto de vista (págs. 38-52) es comprensible, aunque tal vez innecesario, toda vez que cualquier contribución científica al estudio de un tema jurídico se debe justificar, como ocurre claramente en este caso, por sus resultados más que por los «permisos de exploración» o «concesiones de explotación» que se puedan invocar sobre él, especialmente en un campo como el Derecho público en el que lo común a sus distintas ramas es mucho más relevante que lo que las separa y en el que los deslindes son imposibles en la mayoría de los casos, como han indicado ya con más claridad plumas tan autorizadas como las de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (en el «Prólogo» a *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*) o Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (*¿Quién hace Derecho Constitucional?*, en el núm. 96 de esta REVISTA, 1981, publicado también en *Bajo el signo de la Constitución*, págs. 251-261).

Partiendo de esta perspectiva básica del gasto público (y del presupuesto, cuya separación argumenta en las págs. 481-494), la obra contiene un análisis muy completo del que destacaré los puntos que me han parecido de especial interés.

El libro comienza con un examen de las funciones constitucionales de la subvención (págs. 79 y ss.), que se han ido enriqueciendo a medida que la estructura y funciones del Estado se han hecho más complejas. Así, junto a la tradicional función de fomento que desempeñan

las subvenciones, destaca su papel como instrumento en la financiación de las distintas Administraciones «o como institución lesiva de su autonomía financiera» (pág. 102). En este sentido se lleva a cabo (págs. 370-415) un detenido análisis de la jurisprudencia constitucional relativa a las subvenciones estatales en materias de competencia autonómica, así como a la reacción técnica que ha suscitado, es decir, la territorialización de las subvenciones en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. La importancia de este problema va más allá del concreto ámbito subvencional, pues la relación entre la competencia material sectorial y la competencia financiera (en este caso de gasto, pero también de ingreso) es uno de los temas centrales en todo Estado compuesto, como corroboran, por ejemplo, las dos recientes sentencias (7 de mayo de 1998) del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre los impuestos ambientales.

Otro tema de especial interés de entre los abordados en esta excelente monografía es el principio de legalidad en materia de subvenciones, que obliga a reparar la evolución de dicho principio y de las reservas de ley en el Estado social, es decir, en un Estado en que la libertad no es amenazada o coartada únicamente mediante normas que imponen obligaciones o cargas, sino también (e incluso especialmente) mediante las que otorgan estímulos económicos o, más crudamente, mediante los estímulos económicos que se otorgan directamente, sin otra habilitación normativa que la presupuestaria. Esto último lleva también a plantear nuevamente en nuestra doctrina el problema de la función constitucional de las Leyes de Presupuestos y sus límites (págs. 154 y ss.). En este punto la autora considera que, bajo ciertas condiciones, la autorización del otorgamiento de subvenciones en dichas Leyes mediante la previsión de los créditos oportunos con la concreción necesaria, permite cumplir con las exigencias de la reserva de ley respecto a aquellas subvenciones incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 53.1 de la Constitución, de modo que las Leyes de Presupuestos son en estos casos la norma idónea para regular la subvención.

Interesa destacar también el estudio de las subvenciones comunitarias (págs. 245 y ss.), no sólo por su extraordinaria importancia económica y política en el proceso de integración europea, sino también como ejemplo del tratamiento, a mi juicio más adecuado, del Derecho comunitario, integrándolo en el estudio de las distintas instituciones jurídicas y analizando los problemas que produce en la aplicación del Derecho nacional, frente a la opción de contemplarlo por separado, sin relación alguna con el Derecho interno, o de destacar únicamente, en abstracto, la influencia que está llamado a desempeñar sobre éste.

Es muy destacable el examen de una cuestión habitualmente poco estudiada y en la que se plantean numerosos problemas tanto dogmáticos como prácticos, como es la posibilidad de que sean embargados los fondos procedentes de la subvención o si éstos, por el contrario, están cubiertos por el principio de inembargabilidad de los fondos públicos (págs. 315-334). La autora, tras un análisis exhaustivo de todos los datos, aborda este problema a partir de la vinculación de dichos fondos a una finalidad de interés público y de la necesidad de proteger adecuadamente su cumplimiento.

En el campo de las aportaciones más novedosas, se puede destacar la reconstrucción de la regla de la consignación presupuestaria previa como requisito de validez de los actos que impliquen la asunción de obligaciones económicas (págs. 514-536). La autora repasa los distintos puntos en que esta regla ha visto mermada su eficacia en la práctica reciente, desde la jurisprudencia que ha condenado a la Administración a indemnizar a título de responsabilidad extracontractual a contratistas ante la declaración de nulidad del contrato por falta de consignación presupuestaria previa hasta los Decretos-Leyes de concesión de créditos extraordinarios para el pago de obligaciones contraídas sin consignación presupuestaria, y concluye proponiendo que en una futura reforma de la Ley General Presupuestaria se elimine el carácter invalidante de esta regla, sustituyendo la sanción de nulidad por la responsabilidad de quienes hayan dispuesto o autorizado que se contraiga

una obligación sin consignación presupuestaria.

La obra se completa con un estudio muy detallado del control no judicial de la actividad administrativa subvencional, tanto en el plano interno de la Administración concedente como en el externo, en el que destaca el que ejerce el Tribunal de Cuentas, sobre la propia Administración y sobre los particulares perceptores de subvenciones.

Con ello se cierra un estudio caracterizado, como he dicho, por su solidez y rigor en un tema tan complejo como las subvenciones públicas.

Alejandro HUERGO LORA

SOSA WAGNER, Francisco (Director-Coordenador); TOLIVAR ALAS, Leopoldo; QUINTANA LÓPEZ, Tomás, y FUERTES LÓPEZ, Mercedes: *Expropiación Forzosa y Expropiaciones Urbanísticas*, Editorial Aranzadi, 1998, 1.106 págs.

«La expropiación forzosa contempla el supuesto en que, decidida la colisión entre el interés público y el privado, en consideración a la lógica prevalencia del primero, resulta obligado arbitrar el procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiado y para hacer, consecuentemente, efectiva en favor del particular la justa indemnización correspondiente.» Con estas palabras comienza la Exposición de Motivos de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. El conflicto motivado por el enfrentamiento entre interés general y propiedad privada se resuelve en favor del primero a través del ejercicio de la potestad expropiatoria, que ha venido así a convertirse en indispensable para la satisfacción del interés común.

La Ley de 1954 contempla los diversos aspectos relacionados con el ejercicio de esta potestad. Su vigencia a lo largo de más de cuarenta años resulta significativa a la luz de las continuas modificaciones, reformas y derogacio-