

REVISTA DE

# Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

## **E. SCHMIDT-ABMANN**

La ciencia del Derecho administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas

## **M. CARLÓN RUIZ**

El servicio universal de telecomunicaciones

## **R. FERNÁNDEZ ACEVEDO**

La problemática cuestión de la rentabilidad en la explotación de los bienes y derechos patrimoniales. Su regulación jurídica en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas

## **G. GARCÍA ÁLVAREZ**

Los poderes normativos de las Administraciones independientes en el ámbito económico

## **I. SANZ RUBIALES**

Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico

# 171

Madrid

Septiembre/Diciembre

## 2006

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA  
ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



*Revista de Administración Pública*  
ISSN: 0034-7639, núm. 171,  
Madrid, septiembre-diciembre (2006)

# Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*  
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*  
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*  
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*  
Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*  
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*  
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*  
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*  
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*  
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*  
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*  
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

## Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista*

## II. EXTRANJERA

# SEGUNDO «DIÁLOGO EUROPEO DE CADENABBIA» (SEPTIEMBRE 2006)

ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ

### RESUMEN

Esta breve contribución destaca el contenido de la reunión que tuvo lugar en Cadenabbia en septiembre de 2006, en la que se discutió sobre los principales temas de la integración europea en un futuro inmediato, específicamente desde el punto de vista alemán.

*Palabras clave:* Cadenabbia; integración europea.

### ABSTRACT

This little contribution explains the contents of the meeting held in Cadenabbia in september 2006 about the main issues of the European integration in the immediate future, specially from a german point of view.

*Key words:* Cadenabbia; European integration.

Todo el mundo sabe que el lago de Como es un lugar gozoso. Pero son menos los que conocen que en uno de los pueblecitos de la ribera, Cadenabbia, pasaba sus vacaciones el mismísimo Konrad Adenauer, en una preciosa casa («Villa La Colina») que luego compró la Fundación que lleva el nombre del primer Canciller Federal y que hoy funciona como centro de reuniones y seminarios. Es allí donde, con el patrocinio de otra Fundación alemana, la Fritz Thyssen, se celebró a finales del verano de 2003 el que hoy conocemos como Primer Diálogo Europeo de Cadenabbia. Ahora, en los últimos días de septiembre de 2006, o sea, al dulce comienzo del otoño, ha tenido lugar el Segundo de ellos, bajo la dirección de nuestro colega de la Universidad de Colonia Thomas von Danwitz, sólo unos días antes, por cierto, de su brillante incorporación al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea como Juez.

Si la historia de la integración europea está llena de momentos donde la esperanza lo tiene difícil para luchar contra la crisis, éste es uno de ellos: la agenda de Lisboa (*parole, parole, parole*) duerme en el sueño de los justos; han pasado quince largos meses desde el desastre del referéndum de Francia —un país donde la corriente anticontinental siempre ha sido poderosa: recordemos lo que sucedió en los años cincuenta con la UEO o la CED—, y luego de Holanda, siendo así que el «período de reflexión»

abierto entonces no ha cristalizado en nada; se han cumplido dos años largos desde la ampliación al Este y es el instante en el que muchos entre los socios antiguos tienen más claros los (actuales) inconvenientes del proceso que sus (futuras) ventajas; las tentaciones proteccionistas están hoy más presentes que nunca, y no sólo en donde parecen inevitables, como Italia o la propia Francia. *Et sic et coetera*. Pero la presidencia alemana del primer semestre de 2007 llega con mucho impulso y es lógico que todos espere-mos de ella cosas grandes.

El grupo de asistentes a la reunión de septiembre de 2006 no superaba los treinta. La mayoría éramos juristas y proveníamos del gremio académico, aunque, eso sí, con una procedencia geográfica muy plural (bien que con bastantes alemanes y también franceses, el célebre Prof. Jacques Ziller entre ellos). Pero también había algún Juez, así como, por supuesto, un par de altos funcionarios del Consejo y de la Comisión. El propio Gobierno alemán no quiso perder comba y estuvo representado por el todopoderoso Secretario de Estado del Ministerio de Economía, el Dr. Joachim Wuer-meling. Las lenguas de trabajo fueron el tedesco, claro es, y también el francés.

Las sesiones, de jueves tarde a domingo mañana, se agruparon en siete temas, cada uno de ellos con sus ponencias y su debate posterior, a saber:

1. El futuro de la integración europea: entre ampliación y profundización; entre armonización normativa y subsidiariedad; y entre libre competencia y consideraciones sociales.
2. La Constitución europea: ¿qué caminos pueden llevar a ella?; ¿qué está en condiciones de aportar la doctrina jurídica?
3. El reto social y el progreso de la integración: ¿tienen ahí los textos un defecto de origen?; ¿qué papel corresponde hoy a la *Daseinvo-rsorge*?; ¿qué ha de restar de la protección social en la era de la globalización?
4. La adaptación de los ordenamientos nacionales, sobre todo en lo que hace al Derecho privado.
5. La ampliación de la Unión Europea: ¿qué rol juega la identidad cultural para una integración política duradera?; ¿cómo se ve afectado el método de adopción de decisiones?; ¿cuáles con los límites económicos de la capacidad de absorción de nuevos miembros?
6. El futuro de la tutela judicial de los derechos en Europa.
7. La Unión Europea en el siglo XXI: Resumen y valoración.

El programa era, en efecto, de una intensidad verdaderamente propia de los teutones, aunque no faltó (hubiera sido imperdonable de otra manera, estando donde estábamos) alguna concesión al esparcimiento y a la buena gastronomía.

De más está decir que resulta imposible, en unas pocas líneas, dar cuenta de todo lo que se habló en tantísimas y tan densas horas de plática. Pero tal vez para el lector español, atosigado por el bajísimo nivel, y el muy provinciano contenido, del debate mediático patrio, pueda presentar algún

interés conocer lo que, allende los Pirineos, pueden tenerse como las ideas más generalizadas del momento.

Para empezar, hay que decir que el tono de las discusiones no fue el del europeísmo incondicional y casi infantil que quizá fue propio de alguno de esos foros en otras épocas y que, ¡ay!, aún late en algunos discursos políticos y académicos en España. Hoy todos, incluso los más entusiastas de la causa, estamos convencidos de que, verbigracia, la «sobrerreglamentación» es una práctica demasiado frecuente en los productos normativos que salen de Bruselas. De la misma manera que la mayoría de las cabezas pensantes del viejo continente hace décadas que tiene, por supuesto, plena conciencia de que, vistas las cosas a nivel mundial, no sólo el eurocentrismo está más que pasado, sino que puede suceder que la conjunción de los que están a una y otra orilla del océano Pacífico tenga el efecto de terminar literalmente marginalizándonos.

Se discutió a fondo sobre las causas del fracaso de la Constitución. Por supuesto que en el resultado del referéndum francés influyeron consideraciones de política interna (ese tipo de consultas son siempre una ocasión muy propicia para castigar al Gobierno de turno), pero eso no puede hacernos olvidar que, si el público no compró la mercancía, algún defecto de fábrica debía tener. Fueron (fuimos) mayoría los que se manifestaron en el sentido de reconocer que una parte del problema estaba en el nombre de la cosa: la voz Constitución podrá sonar muy bonita a algunos, pero lo más cierto es que se trata de un concepto con una enorme carga simbólica y que por eso mismo, al despertar todo tipo de reticencias, no deja de tener un indiscutible lado negativo.

También se dedicó tiempo a constatar y lamentar que, desde junio de 2005, lo que ha pasado es justo lo peor que podía pasar: que no haya pasado nada. Es más, las vías de salida planteadas por los líderes europeos de hoy (Ángela Merkel) o de mañana (Nicolás Sarkozy) no despiertan especiales entusiasmos en casi nadie.

La propuesta de la Canciller Federal de completar la Constitución con un «protocolo social», aun si un día estuviese jurídicamente más perfilada, tiene sentido, sí, desde el punto de vista de la opinión pública; los defensores del «no» basaron su campaña en que la Constitución iba a instaurar de una vez por todas eso que la propaganda *gauchiste* llama «liberalismo salvaje». Pero, con ese texto o con otro, sucede que estamos, guste o no, en la era de la globalización. Todos convinimos en que resulta incompatible pedir a los Estados miembros que, por impopular y doloroso que se antoje, ajusten sus políticas sociales y, al mismo tiempo, estimularles para congelar unos *standard* de protección que, por desdicha, cada vez se presentan como más difíciles de mantener.

La idea de Sarkozy, y también del propio Giscard, de sustituir el texto actual por uno más reducido (el *minitraité*) también fue parlamentada y de nuevo quedó sin alcanzar respaldo mayoritario. La propuesta, amén de partir de un diagnóstico erróneo (el problema real de la Constitución no era su tamaño, por más que en los debates se mencionara superficialmente, con tono acusatorio, su excesiva extensión), tendría el inconveniente

que a la larga presentan siempre las normas demasiado breves y ceñidas a los principios generales: que darían a la judicatura, a la hora de la interpretación, un poder casi omnímodo, con lo que ello supondría de gravísimo desequilibrio institucional.

Visto todo ello, en los debates de Cadenabbia se fue imponiendo el criterio de que, para no acabar en el colapso total, lo mejor es recuperar la política de los pequeños pasos, tan cara a Robert Schumann y a los demás padres fundadores. Porque la reforma institucional (con 25 miembros hoy y dos más en breve), para empezar por ahí, no puede esperar más. Alguien explicó, con el asentimiento general, que la ampliación del número de comisarios a 25 había tenido el primer efecto de desdoblarse las carteras (había que buscar ocupación para todo el mundo). Y, si el órgano crea la función, lo que ha sucedido es que, al tener las nuevas unidades que buscarse un lugar al sol, lo que ha salido perdiendo de rebote es nada menos que el principio de subsidiariedad.

Por supuesto que no faltó una reflexión crítica sobre la conducta *ad intra* de los propios Estados miembros, que son los que, según Lisboa, hubiesen tenido que comenzar por actuar y no lo han hecho. El caso de la energía eléctrica fue puesto sobre la mesa como ejemplo de que no puede pedirse que exista un mercado interior a nivel europeo cuando sucede que, en ciertos bienes y servicios, ni tan siquiera dentro de cada país, hay nada que ni remotamente pueda merecer la hermosa apelación de *mercado* a secas.

Mucho se habló, con mil y una cautelas, de las (posibles) ampliaciones posteriores a las de Rumania y Bulgaria de 2007: que si Croacia, que si Rusia, que si (¡cielo santo!) Turquía, que si —incluso— Marruecos. Los famosos criterios establecidos en Copenhague en 1993 fueron analizados con todo detalle, como igualmente se dedicó mucho tiempo a desentrañar el mucho más actual concepto, de sentido sobre todo presupuestario, de «capacidad de absorción».

En fin, quizá las aportaciones más novedosas, y más optimistas, fueron las que consistieron en formular una admonición a los dirigentes y a la opinión pública para que, en lo sucesivo, la política europea abandone su proverbial introspección y pase a poner como primer punto de su agenda el que consiste en preguntarse por el papel de Europa en el mundo: que la política europea devenga, en una palabra, extrovertida.

El reproche está lleno de razón. Los redactores de los textos europeos en muchas ocasiones se han enzarzado con cuestiones pequeñas, casi domésticas: que si un comisario más o menos para ti o para mí, que si tal o cual modo de cómputo de la mayoría necesaria para aprobar esto o lo otro. Por lo corto de su campo de visión, diríase un redactor de uno de nuestros Estatutos de Autonomía, cuando, verbigracia, se está ocupando de regular (de «blindar», como se dice ahora) los recursos hidráulicos de su aldea: lo que hacen es pura *Kirchturmpolitik*, política de campanario, en suma. Salir de esa cárcel mental y abrirse al mundo a la hora de redactar los reglamentos y las directivas (sobre energía, por ejemplo, o sobre lo que sea) es no sólo un empeño muy noble, sino también toda una necesidad. Lo cual exige, por supuesto, replantear muchos conceptos, y entre

ellos la propia noción comunitaria de «base jurídica» en lo que concierne al comercio exterior y, entre otras cosas, poner bajo revisión la práctica misma de los llamados «acuerdos mixtos».

De todo eso y de mucho más —de lo mal que estamos, pero de lo mucho que podemos mejorar si nos lo proponemos— fue de lo que se disertó en el paradisíaco lago de Como, en la casa de Adenauer, en los soleados últimos días de septiembre de 2006.

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

1. **Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
2. **Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
3. **Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
4. **Normas de edición:**
  - a) **Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
  - b) **Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
5. **Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su reseña, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
6. **Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
7. **Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
8. **Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



9 770034 763905

00171

19,00 €