

pío de igualdad, al modelo constitucional de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas.

Y no sólo el Derecho Concordatario; también en buena parte el llamado Derecho Eclesiástico del Estado. Si, siguiendo a Lariccia (pp. 156-157), admitimos con Fedele que «non già nelle formule, più o meno nuove e perfette, relative ai rapporti tra Stato e Chiesa, ma nel problema della libertà religiosa consiste la parte più viva, più vitale, più fruttuosa del diritto ecclesiastico», inevitablemente vendrá a nuestra imaginación la representación de esta parcela del Ordenamiento estatal al modo en que la doctrina «moderna» en torno al derecho de propiedad llegó a concebir a éste, sobre la base de entenderlo como el puro reino de la libertad: **ein Loch im Mittelpunkt eines Normenkreises**. Parece lógico admitir que mientras más se concentre en el principio de la libertad el contenido normativo de una determinada materia, más debe reducirse la complejidad normativa, incluso la normación misma, de esa materia.

Y todo lo hasta ahora observado —es de interés señalado— resulta favorecido no sólo desde la perspectiva unilateral del enfoque secular de la relación Iglesia-Estado, como inmediata consecuencia de los principios constitucionales de aconfesionalidad estatal y libertad religiosa (arts. 16 y 14 C.E.), sino, igualmente, desde la perspectiva eclesiológica y pastoral del Vaticano II (**Dignitati humanae, Gaudium et Spes**). Con evidente acierto recordaba Lombardía (pp. 85-86) el «sorprendente hecho histórico» de que, entre nosotros, la confesionalidad entra en crisis como consecuencia de la propia doctrina de la confesión beneficiaria. ¿Estamos hoy en condiciones de encarar una nueva forma de presencia de la Iglesia en la sociedad y, consecuentemente, de ir desmontando las reliquias del viejo modelo de relaciones Iglesia-Estado? cumple al Estado la garantía de la libertad personal, también en material religiosa; a la Iglesia le basta con el reconocimiento de esta libertad. En perspectiva teológica y de fe, el Reino de Dios se afirma en la pura fuerza del Espíritu, y no en el apoyo externo de las estructuras humanas o «mundanas» de poder. Va mejor a la Iglesia de Cristo el modo del Maestro de estar en el mundo «como quien sirve» (Luc. 22, 27), que el del forcejeo dialéctico con los poderes de este mundo para obtener de ellos y en él su ámbito garantizado de acción.

Queden aquí estas reflexiones, formuladas al hilo de la reseña del interesante libro que recoge las actas del que resultó ser el Primer Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico Español. Resta sólo felicitar al Profesor Ivan C. Ibán por la iniciativa de su convocatoria.

ANTONIO GORDILLO

**Jiménez de Cisneros Cid, F.J.:** «Los Organismos Autónomos en el Derecho Público Español: Tipología y Régimen Jurídico», Madrid, 1987, 565 páginas.

1. A primera vista puede causar cierta sorpresa el hecho de que una publicación especializada en Derecho civil dé noticia de la aparición de una monografía sobre un tema típico de la organización administrativa como es la que aquí se

reseña. Sin embargo, la generosidad del editor proporciona en este caso la ocasión de reflexionar sobre una obra tramada en sus líneas maestras sobre la urdimbre de uno de los conceptos capitales de la llamada teoría general del Derecho: el concepto de persona moral o jurídica, que se recoge en nuestro ordenamiento positivo en el Capítulo II del Título II del Libro Primero del Código civil, encabezado por el bien conocido artículo 35, en el que se atribuye ese carácter (de persona jurídica), por un lado, a las corporaciones, asociaciones y fundaciones **de interés público** reconocidas por la ley y, por otro, a las asociaciones **de interés particular** con personalidad propia, independiente de cada uno de sus asociados.

Es justamente este dualismo entre personas jurídicas de interés público y de interés particular el que ha dado pie para la recepción del concepto en el ámbito del Derecho Público, configurando las estructuras administrativas como una pluralidad de organizaciones personificadas e, incluso, construyendo el concepto de Derecho Administrativo como un Derecho estatutario, es decir, como «Derecho propio y específico de las Administraciones públicas en cuanto personas», según la difundida formulación de García de Enterría.

El impacto de la personalidad jurídica en el Derecho de las organizaciones públicas ha sido tan contundente que todo su entramado conceptual se ha articulado en nuestro país en torno a ese concepto. La propia noción de «órgano» se define por referencia a la de persona jurídica, en cuanto unidad administrativa sin personalidad propia pero que actúa, a través de su titular, expresando la voluntad de la entidad personificada de la que forma parte y que, lógicamente, no puede actuar directamente por sí misma. Pero el único sujeto de derechos y deberes, el único centro de imputación, el titular de las competencias o del poder público es la persona jurídica.

Sobre este par de conceptos (persona jurídica y órgano) ha girado en España todo el Derecho de Organización. Entre ellos, parece producirse el más absoluto vacío. Nada resultaría relevante para el Derecho en el seno de la persona jurídica, tesis que refleja la famosa idea kantiana de la «impenetrabilidad» de aquella y, en otro plano la vieja concepción germánica del carácter no jurídico de la organización. Pocas veces el formalismo habrá estado en mayor contraste con la realidad, con su rico y complejo juego de relaciones interorgánicas (conflictos de atribuciones, informes, pagos entre Ministerios, incluso autorizaciones de un órgano a otro dentro de la misma entidad personificada). Algunas voces aisladas (García Trevijano, Gallego Anabitarte) han seguido siéndolo. En el fondo la impenetrabilidad de la persona jurídica reflejaba más bien la escasa penetración, por falta de interés, de la doctrina española en el fenómeno de las organizaciones públicas.

2. En este panorama, deliberadamente simplificado y en el que habría que salvar aportaciones muy valiosas (Garrido, Ariño, Baena), la publicación de la monografía del profesor Jiménez de Cisneros supone un revulsivo lanzado sobre las demasiado quietas aguas de nuestro Derecho de Organización y, es, sin duda, la obra más relevante sobre la Administración institucional desde la aparición del libro del profesor Ariño Ortiz sobre la misma materia en 1972.

No es fácil comentar en pocas palabras el trabajo del profesor Jiménez de Cisneros. Lo primero que llama la atención es la madurez con que el autor aborda un tema tan difícil y su valentía para enfrentarse a los tópicos y penetrar en la realidad, que, para la dogmática jurídica, es, ante todo y fundamentalmente, la que ofrece el derecho positivo, para extraer de ella los conceptos y categorías que permiten vertebrar la materia estudiada.

El método es impecable. El objeto de la investigación se va delimitando mediante sucesivas aproximaciones que permiten situar, primero, el significado de los organismos autónomos en el Derecho español en contraste con el de otras instituciones análogas en los países de nuestro ámbito cultural que más han influido en el terreno jurídico (établissements publics, en Francia; öffentliche Anstalten, en Alemania); a continuación, se expone, de forma exhaustiva pero sin mengua de la claridad, el estado de la cuestión en la doctrina española, centrándose en las opiniones sobre el concepto de Organismo Autónomo, el significado de la personalidad jurídica y el Derecho aplicable a cada una de estas entidades; finalmente, el autor explica su planteamiento del tema, eludiendo posturas apriorísticas, casi siempre demasiado categóricas: ni mitificación de la personalidad jurídica, construyendo un «derecho singular» para cada Organismo, ni desmitificación total de ese concepto, considerándolo como una pura ficción sin consecuencias relevantes. El camino que se propone es más difícil, pero también más riguroso: analizar el Derecho positivo y extraer las consecuencias que resulten del análisis. Esas consecuencias son, en síntesis, que no hay tantos regímenes jurídicos como Organismos ni que todos ellos se rigen, en definitiva, por las mismas reglas que la Administración del Estado, sino que existe una pluralidad de regímenes jurídicos en función del «tipo» de Organismo objeto de regulación. De ahí la necesidad de construir una «tipología» (empírica, no «ideal» en el sentido de M. Weber) que permita clasificar la pléyade de Organismos y entender su significado, pues el régimen jurídico aplicable, con el mayor o menor grado de autonomía del Organismo, depende, en definitiva, del significado de aquél, es decir, del «tipo» de Organismo que se trate de configurar.

Veamos con algo más de detalle, sin perjuicio de la obligada brevedad, las tesis defendidas por el profesor Jiménez de Cisneros. En primer lugar, hay que destacar el propio concepto de «Organismo Autónomo». Esta expresión, que ha hecho fortuna en España a partir de la Ley de Entidades Estatales Autónomas (L.E.E.A.) de 1958, es bastante desafortunada, ya que, como señala el profesor Gallego Anabitarte en el estudio preliminar a la obra recensionada, «organismo no es nada y lo puede ser todo, y en cuanto a autónomo, parece ser que son todo menos autónomos» (p. 15). Pues bien, ante la dificultad de conceptualizar la expresión, el autor opta por un concepto material, apartándose del formal de la citada L.E.E.A. (organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, pero sujetos al Derecho público). Para él, siguiendo la concepción «material» de la administración pública postulada por su maestro, el profesor Gallego Anabitarte, la actividad administrativa no es sólo la que se somete al Derecho público, sino también la que se ejerce en régimen de Derecho privado, como ocurre cada vez con más frecuencia en nuestros días, de modo que la «huida hacia el Derecho privado» en la actividad de los poderes públicos, aconsejable en muchas ocasiones por razones de eficacia, no debe significar un relajamiento de la vinculación de aquéllos a los derechos fundamentales, ni, en general, una disminución de las garantías de los ciudadanos.

Partiendo de este criterio, el autor incluye en el concepto (material) de Organismo Autónomo a las Entidades de Derecho Público que actúan en régimen de Derecho privado, que son, en síntesis, las que el artículo 6.1.b) de la Ley General Presupuestaria denomina «Sociedades estatales». El propio autor reconoce que puede ser inconveniente «calificar como Organismos Autónomos a unas personificaciones públicas sujetas totalmente al Derecho privado» (p. 5), pero

prefiere esa opción a la de configurar un concepto amplio de «Fundaciones públicas» o «instituciones», por ser estos términos aún más equívocos que el de Organismo Autónomo, «pues éste indica siempre personalidad pública y encuadramiento en la Administración del Estado» y porque, además, «el término goza ya de una tradición que es difícil ignorar, habiendo calado en la doctrina española y en la legislación y jurisprudencia» (p. 6). Asimismo, considera preferible esa expresión a la de «Administración institucional», que «esconde, para un sector doctrinal, figuras heterogéneas algunas de las cuales no pueden hoy encuadrarse en el Estado, ya que no forman parte de su organización, sino que responden, más bien, a criterios e intereses de la sociedad (Corporaciones)» (p. 6).

Pues bien, bajo este concepto amplio de Organismo Autónomo, que rompe el criterio formal del régimen jurídico aplicable (público o privado), se distinguen los siguientes «tipos»:

a) La «Administración autónoma del Estado» (pp. 193 y ss.) que agrupa a la mayoría de estos Organismos y constituye, por tanto, el «tipo» más extendido.

b) Los Organismos Autónomos «neutrales» (pp. 307 y ss.), que se suelen denominar, asépticamente, «entes públicos» y que se caracterizan por una mayor autonomía funcional frente al Gobierno, sustituyendo la relación jerárquica existente en la del grupo anterior «por una efectiva relación de tutela respetuosa con los fines y estructura de esta clase de organización» (p. 310). Ejemplos serían, entre otros, el Ente Público R.T.V.E. y el Banco de España.

c) Las «personificaciones jurídico-públicas sometidas al Derecho privado» (pp. 341 y ss.), que son las Sociedades estatales antes mencionadas, carentes hoy de un régimen jurídico unitario pero con unas características comunes que derivan de la conveniencia de aplicar el Derecho privado para el logro de una gestión más eficaz.

d) Finalmente, los Organismos Autónomos «representativos» (pp. 407 y ss.), por tener un sustrato social y un carácter institucional que determinan la obligación de garantizar su autonomía. Según el autor, en el ordenamiento vigente, este «tipo» se agota en un único supuesto: las Universidades.

4. El acierto de todo este planteamiento metodológico estriba en el realismo con que se aborda la construcción jurídica de un material normativo caótico. Cualquiera puede pensar que no es lo mismo el I.C.O.N.A. que una Universidad, pero nada se avanza si a la hora de exponer la organización administrativa se dice simplemente que ambos son Organismos Autónomos (sujetos o no a la L.E.E.A.) porque tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. En la doctrina española ya se había puesto de relieve que la personificación de servicios es, en muchos casos, una ficción que para nada afecta al encuadramiento en la organización estatal. Pero había que demostrar que incluso en el ámbito de los Organismos Autónomos típicos (lo que el profesor Jiménez de Cisneros denomina «Administración autónoma del Estado»), la personificación no es irrelevante, sino que está llena de consecuencias (titularidad de derechos fundamentales, posibilidad de impugnar actos de la Administración del Estado, exenciones tributarias, y autonomía en la cobranza, gestión y administración de sus fondos propios y patrimonio) (pp. 151 y ss.). Había que penetrar más aún para esclarecer el diferente significado de muchos de estos Organismos frente al «tipo» general, rompiendo la cáscara de la personalidad para, a la vista del régimen aplicable a cada

uno de ellos, detectar los matices que han permitido la construcción de la tipología antes reseñada.

Todo esto lo ha hecho el autor, enfrentándose con paciencia franciscana a un material normativo proteico y ordenándolo con visión magistral para que los árboles no impidieran ver el bosque y para que, dentro del bosque en el que inevitablemente había que introducirse, no se perdiera nunca el hilo conductor del trabajo; el concepto de Administración Pública y sus límites. A ello contribuyen, sin duda, aparte de la claridad del estilo, los frecuentes resúmenes y recapitulaciones que hilvanan los diversos capítulos.

La obra va precedida de un «estudio preliminar» a cargo del profesor Gallego Anabitarte (director de la tesis doctoral en que aquélla se basa y que mereció el premio extraordinario de la Universidad Autónoma de Madrid) que, en apretada síntesis llena de sugerencias, constituye, en cierto modo, un contrapunto al propio trabajo del profesor Jiménez de Cisneros, en cuanto se trata de desvelar el significado de una noción tradicional hoy casi olvidada: la de establecimiento público, ligada a la actividad de prestación y que atraviesa el criterio de la personificación, en cuanto el establecimiento público sería «una unidad orgánica — personificada o no— que dotada de unos medios materiales, personales y técnicos específicos, ofrece una serie de prestaciones a las particulares para la satisfacción de un fin público determinado» (p. XXXVIII).

Pues bien, como dice el autor del citado estudio preliminar, sólo el tiempo permitirá apreciar en su justo valor la aportación de la obra recensionada. En el momento presente, hay que saludar su publicación, al menos, por un doble motivo: por ser, en el plano teórico una de las monografías más rigurosas sobre Derecho de Organización aparecidas hasta la fecha; y por su utilidad práctica al proporcionar información completa (legislativa, doctrinal y jurisprudencial) sobre el régimen jurídico de muchas de las Entidades concretas estudiadas, de modo que este libro sobre la pluralidad de personas jurídicas en el Estado encierra muchas pequeñas monografías que no sólo no rompen su unidad, sino que, justamente, la conforman.

ANGEL MENÉNDEZ REXACH

**JORDANO FRAGA, Francisco: «La responsabilidad contractual», prólogo de Francisco Calgano, Editorial Civitas, Madrid, 1987.**

Las líneas que aquí comienzan no pueden pretender el tono, reposado, detenido y maduro, de una nota crítica. Tampoco quisieran quedarse en una escueta y simple nota bibliográfica. Aspirarían a ofrecer una reseña de la obra recensionada, volcada más en la información sobre su contenido que en el examen y valoración del mismo. Que no sea suficiente la mera nota informativa, parece fuera de toda duda: seiscientas páginas, densas, documentadas, sin permitirse en ellas el autor el más mínimo alivio, y dedicadas a tema tan central como el de