

En las páginas siguientes, Ferrer se detiene en el análisis detallado de las normas del Código civil que condicionan el reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio canónico y de las resoluciones eclesiásticas de nulidad y de disolución de rato y no consumado, artículos 63.2 y 80.

El autor examina exhaustivamente el alcance de los impedimentos civiles contenidos en los artículos 46 y 47 del Código civil, a los que remite el 63.2, que pueden condicionar el acceso al Registro del matrimonio canónico y se inclina por considerar que ha de ser el principio de orden público el criterio que condicione ese acceso. En consecuencia, se denegará, exclusivamente, la inscripción de aquellos matrimonios canónicos que choquen frontalmente con el Derecho del Estado, supuestos que en la práctica se reducen a los siguientes: menor edad por debajo de los catorce años, vínculo civil y adopción en línea recta.

En cuanto al control de las resoluciones eclesiásticas —añade— el ajuste ha de suponer sólo la no contradicción con el orden público. Esta, en la práctica, se producirá sólo cuando se hayan infringido los principios procesales y cuando la resolución choque con el Derecho material del Estado.

JORGE DE OTADUY.

GIACOLO NACCI, Paolo; LASCHENA, Renato; LOIODICE, Aldo; MEALE, Guido; SANDULLI, Aldo M., y SANTANIELLO, Giuseppe: *Giustizia amministrativa e Attuazione costituzionale (I: Controlli-Istruzione-Partecipazione)*, Colección «Reforme e attuazione costituzionale», dirigida por Paolo Giocolo Nacci y Aldo Loiodice, CEDAM, Padua 1985.

I. El libro que comentamos es el resultado de un grupo de trabajo que creó el Consiglio Nazionale delle Ricerche bajo la dirección de Paolo Giocolo Nacci sobre el tema de la justicia administrativa y aplicación de la Constitución. Consecuencia de este carácter colectivo de la autoría es su estructura, compuesta de artículos de los miembros del grupo que sintetizan las principales investigaciones del mismo.

Los tres temas en los que se concentra el libro son, sin duda, capitales dentro del campo jurídico-administrativo. El control de la Administración constituye una garantía fundamental tanto de carácter institucional —puesto que pretende la reconducción de la actividad administrativa a los fines que la justifican, como son, entre otros, el servicio con objetividad a los intereses generales y el cumplimiento de la Ley—, como individual —ya que permiten la corrección de las desviaciones y, por tanto, la anulación de los actos contrarios al Ordenamiento y la satisfacción de los daños que éstos hayan producido—.

La instrucción dentro de la justicia administrativa tiene un papel quizá no suficientemente considerado en nuestro país, por cuando condiciona la justicia material del fallo o resolución, y determina las posibilidades de defensa del administrado frente a los actos de la Administración.

Por último, la idea de participación, tercero de los temas considerados por este grupo de trabajo, hace referencia, necesariamente a la intervención de los interesados en la Administración, lo que la constituye en un instrumento de democracia insustituible.

La obra posee un atractivo adicional: la similitud de los textos constitucionales italiano y español permite utilizar sus conclusiones como principios de reflexión de los mismos problemas en nuestro Ordenamiento. En efecto, el artículo 24 de la Constitución italiana consagra el derecho a la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos, y el artículo 113 de la misma, el sometimiento a un pleno control de

lo actuado por la Administración por parte de los Jueces. Es indudable que tales preceptos son paralelos a los contenidos en los artículos 24 y 106.2 de nuestra vigente Constitución. Sin embargo, esta semejanza no permite sin más la importación indiscriminada de sus conclusiones debido a que: primero, como ya hemos sugerido, existen ciertas diferencias en el propio tenor de los artículos de uno y otro sistema jurídico¹; segundo, por las diferencias propias de cada Ordenamiento que obligan siempre a realizar con cautela cualquier importación de soluciones; y, tercero, y sobre todo, por el mantenimiento de una jurisdicción administrativa encargada constitucionalmente al Consiglio di Stato (art. 103 de la Constitución italiana), y a los *Tribunali amministrativi regionali* (T.A.R.) (en virtud de la Ley 1.034/1971, de 6 de diciembre)², aunque comparten el control jurisdiccional de la Administración con la jurisdicción ordinaria.

Una vez descrito someramente el cuadro donde se desarrolla el libro, hay que indicar que la obra está dividida en tres partes: una preliminar dedicada a la presentación —de la que no se va a dar noticia, puesto que se limita a informar sobre las actividades que han conformado este libro, personalidades que han intervenido y proyectos de futuro—; la segunda, dedicada a la doctrina; y la tercera, dedicada a la jurisprudencia.

II. En la parte doctrinal, Giuseppe Santaniello dedica su aportación a la tutela jurisdiccional de los intereses difusos como forma de participación.

Los intereses difusos como situaciones de ventaja considerada «atomísticamente», sin que exista un instrumento de valoración unitaria³, tienen una protección doble: a través del procedimiento administrativo y la defensa en sede jurisdiccional. Pero mientras que la primera aparece ya reconocida en algunos sectores con mayor o menor amplitud —como pudiera ser el trámite de información pública y alegaciones, en la aprobación de planes y Proyectos de ordenanzas, obras e instalaciones—, la segunda técnica no ha tenido tanta suerte. El problema de la exigencia de un interés directo, como condición para obtener la legitimación necesaria para el ejercicio de acciones judiciales constituye un obstáculo importante. En Italia, el Juez administrativo ha mostrado una mayor sensibilidad ante el fenómeno que el Juez ordinario⁴.

Para justificar la anterior afirmación, el autor recurre al ejemplo del caso Italia Nostra, en el que se reconoce la legitimación a esta Asociación cultural para defender los valores medioambientales frente a la construcción de una autopista, en la decisión de la Sección 5.ª, de fecha 9 de abril de 1973, línea que más adelante seguirían en varias decisiones los T.A.R. Sin embargo, esta legitimación les fue negada por la Corte de Casación, que anulaba la anterior decisión en sentencia de 8 de mayo de 1975.

Por esta situación de inexistencia de un verdadero instrumento de protección a estos intereses el autor reclama la intervención del legislador para reconocer al Juez administrativo la competencia de tutelar los intereses difusos y colectivos⁵.

Renato Laschena estudia, por su parte, «Los principios constitucionales de la instrucción en el proceso administrativo»⁶. Bajo esta denominación realmente realiza un estudio crítico del actual sistema de instrucción del proceso administrativo a la luz, eso sí, de la Constitución.

¹ Baste, como ejemplo, la inclusión del calificativo de «efectiva» al derecho a la tutela judicial, que tiene una importancia notable en el sentido global del precepto.

² Para una introducción general sobre el sistema de justicia administrativa me remito a A. M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, vol. II, 12.ª ed., Milán, págs. 1035 a 1051.

³ Como los caracteriza, frente a los intereses colectivos, el propio autor en la página 16 del libro *Giustizia amministrativa e attuazione costituzionale*.

⁴ *Giustizia amministrativa...*, cit., pág. 20.

⁵ *Giustizia amministrativa...*, cit., pág. 21.

⁶ *Giustizia amministrativa...*, cit., págs. 22 a 37.

La efectividad de la tutela judicial depende en gran medida de la fase instructora como aquella «que tiende a proporcionar los medios necesarios para que pueda dictarse la resolución»⁷, y dentro de la misma, pues, el problema de la obtención y exhibición de los medios de prueba constituye un aspecto central. El autor aborda directamente el tema bajo dos aspectos: *a)* licitud de la restricción de los medios de prueba, *b)* la dificultad de la obtención de los mismos en el mundo extraprocésal.

Respecto al primero, el autor, tras exponer la dudosa constitucionalidad de estas limitaciones, se remite al fallo del T.A.R. de Umbría, que ha declarado injustificada la diversidad existente en la fase instructora de los procesos administrativo y ordinario. En cuanto al mismo, tras constatar la ausencia de una posición de igualdad entre particular y la Administración respecto a la aportación de los medios de prueba al proceso, destaca las competencias judiciales para completar los medios aportados por las partes como elemento equilibrador frente a esta desigualdad. En todo caso, el sistema no es satisfactorio a la luz de la Constitución, en relación con la garantía de tutela judicial, siendo precisa la revisión del sistema al objeto de hacerla más concorde con el sistema constitucional, no obstante, merezca la pena indicar cómo esa posibilidad de actividad probatoria reconocida legalmente al órgano judicial puede utilizarse para el reequilibrio de las diferentes situaciones en que se hallan las partes en proceso administrativo.

Aldo Loidice se dedica a estudiar el procedimiento administrativo en su función participativa⁸, en donde resalta la peculiaridad del proceso administrativo en el que la tutela del ciudadano individual ha de coordinarse con la que corresponde al interés público. Sin embargo, no por ello puede ser menos eficaz que la ordinaria, y en la medida en que su ejercicio incide en el desarrollo del poder público, desarrolla una función participativa⁹.

Bajo esta perspectiva, la legitimación desarrolla un papel fundamental en cuanto que significa el umbral para el acceso a este tipo de participación. Por ello no es raro que el autor destaque el papel de los T.A.R. con su jurisprudencia favorable a un más amplio reconocimiento de esta cualidad procesal, y en general en un más flexible acceso a este medio de control. Para justificar tales afirmaciones, termina su aportación con una miscelánea de decisiones jurisprudenciales sobre legitimación, motivación y variedad de las formas de «acceso di potere», participación formal e informal en el procedimiento administrativo, y la incidencia de las decisiones cautelares dentro del mismo proceso.

⁷ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento administrativo*, Madrid 1977, pág. 483.

⁸ «Il processo amministrativo in funzione partecipativa», en *Giustizia amministrativa...*, páginas 38 a 39.

⁹ Según clasificación, formulada por SÁNCHEZ MORÓN, nos encontraríamos en una forma de participación externa en ejercicio de las garantías procedimentales.

Según este autor, podría realizarse la siguiente clasificación de las formas de participación: pueden ser ordenadas en función de la posición del sujeto que participa entre A) *participación interna*, que es la que se produce respecto de los individuos que trabajan en el seno de la Administración; B) la *externa*, que se refiere a la que se produce respecto de grupos e individuos ajenos a la organización administrativa, y C) *interorgánica*, que se produce respecto a las diferentes unidades administrativas.

Dentro de la participación externa pueden englobarse: *a)* el ejercicio privado de funciones públicas; *b)* la intervención pericial; *c)* la que se produce en el ejercicio de las garantías procedimentales, y *d)* las que se derivan del ejercicio privado de funciones públicas.

A su vez, dentro de este apartado incluye: 1) la *participación procedimental*; 2) la *participación consultiva*; 3) la *participación-negociación*; 4) *participación orgánica*; 5) *formas de democracia directa* (M. SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid 1980, págs. 102-108).

Paolo Giocolo Nacci dedica su estudio al control sobre la Administración regional en Italia¹⁰.

El fundamento de la existencia de tal control se desprende de la necesidad de arbitrar un sistema de garantía que no dependa exclusivamente del particular en la defensa de sus intereses. Tal sistema de garantía, que se plasmaría en un régimen de control, está asegurado en la Constitución italiana, que encarga a un órgano desconcentrado del Estado su ejercicio (art. 125 de la Constitución italiana). En virtud de tal previsión vio su nacimiento la Comisión de control de la Administración regional¹¹, en la que junto con elementos elegidos de la estructura del Estado hay tres miembros elegidos por el Consejo regional.

El autor y codirector de la obra critica la actual composición de la Comisión: en primer lugar, porque la regulación parece exigir la existencia de un solo órgano; segundo, porque no asegura la prevalencia del Estado confirmada por el propio texto fundamental. Pero dentro del concreto campo de su composición: en primer lugar, no parece que el prefecto sea la persona idónea para desempeñar la presidencia, ya que funcionalmente no está concebido para la función y porque la concreta elección de la persona que ha de desempeñar tal tarea no sólo debe estar basada en la particular posición funcional y cualificación profesional del individuo, sino que reclama un estudio profundo considerando todos los aspectos. En segundo lugar, no es posible afirmar la independencia de los funcionarios incorporados a la Comisión, sino que su parecer suele ir ligado al del prefecto. Los expertos en materia administrativa son resultado de una elección política, siendo personas de confianza de la región controlada.

En definitiva, la Comisión de control no es adecuada para la función que ha de desempeñar, por lo que se hace preciso su modificación, afirmación que el autor completa, haciendo manifestación de no querer significar vías de solución, sino simplemente elementos de reflexión, la disociación, dentro de este órgano de control de mérito (discrecionalidad), del de legalidad, confiando el primero a un órgano que responda a un cierto carácter político —que podría conseguirse mediante la elección de su miembros entre la denominada Administración activa—, mientras que el control de legalidad debe estar confiado a un órgano neutral y desvinculado de los ejecutivos central y regional.

Guido Meale se ocupa también de los Comités de control regional en sus aspectos orgánico y constitucional en relación con su función de control sobre las Entidades locales¹². El objeto final de la investigación consiste en determinar si el Comité de control regional ha desarrollado su papel neutralmente o si, por el contrario, ha seguido los criterios establecidos por la Administración local.

Para llevar a cabo esta investigación, el autor sienta las siguientes premisas: *a*) la región, en principio, no tiene competencia alguna directa sobre los asuntos locales, salvo las Comisiones de investigación que pueda constituir y que tienen competencia para reclamar actos y documentos que no sean secretos; *b*) en la escala de la autonomía, tiene un mayor valor la propia de la región frente a la de los entes locales. Tras exponer la heterogeneidad de la composición, indica la problematicidad de la función que desarrolla alrededor del carácter del control —si debe ser meramente neutro o directivo, de coordinación— y en el que incide la dependencia orgánica del

¹⁰ «La Commissione di controllo sull'Amministrazione regionale: inattuazione costituzionale e prospettive di riforma», en *Giustizia amministrativa...*, págs. 51 a 73.

¹¹ Para una introducción sobre la naturaleza y funciones que desarrolla esta Comisión me remito a Leopoldo TOLIVAR ALAS, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid 1981, págs. 150 a 155.

¹² «La Commissione di controllo sull'amministrazione regionale: inattuazione costituzionale e prospettive di riforma», en *Giustizia amministrativa...*, págs. 51 a 85.

Comité y de sus miembros, concluyendo la necesidad de reforma del sistema para asegurar el «incontro collaborativo nel rispetto dell'autonomia costituzionale degli enti medesimi e dell'autonomia funzionale degli organi di controllo»¹³.

El Profesor Sandulli aporta las conclusiones generales en relación con la participación y control jurisdiccional¹⁴. En estas conclusiones se analiza la idea de participación como valor y como procedimiento de democracia y las dificultades que encuentra en el sistema administrativo moderno. La necesidad de reconocimiento de los intereses colectivos que reclama la instrumentalización de vías de reconocimiento, ante el abstencionismo del legislador —vía de la extensión de la subjetivación de los mismos, es una de las soluciones que propone el autor¹⁵—, puede constituir un vehículo de participación. Pero concluye que tal aspiración participativa no podrá hacerse realidad sino hasta el momento en el que el legislador, como en Francia, cree un cauce adecuado de protección.

III. El libro se completa con la parte dedicada a la jurisprudencia: se recoge una reseña sobre la jurisprudencia en materia de intereses difusos y colectivos, control sobre los entes locales, instrucción del proceso administrativo y participación en la acción administrativa —del que no vamos a dar noticia dado que consiste en una ordenación de los textos jurisprudenciales más importantes aparecidos sobre la materia—¹⁶, y un artículo de Annamaria Angiuli sobre la tutela de los intereses supra-individuales en la jurisprudencia administrativa¹⁷.

Respecto de este artículo, la autora comienza indicando la variedad terminológica y de conceptualización que existe sobre la materia, indicando que el único elemento de conexión consiste, precisamente, en el hecho de ser nuevos tipos de interés que reclaman una tutela jurisdiccional, y que el problema se concentra en cuál es la técnica más idónea para el desarrollo de tal protección. Para ello ensaya la patrimonialización indirecta de tales intereses bien a través de los gastos que se ocasionan con su conculcación, o bien por la responsabilidad personal de quienes lo desconocen, trazando una línea de relación entre interés difuso y responsabilidad administrativa.

En vía diferente recoge cuáles han sido las vías jurisprudenciales utilizadas para el reconocimiento de tales intereses. De esta forma, cita: *a*) vinculación al territorio en el que la medida despliega sus efectos; *b*) el reconocimiento a Entidades corporativas de la legitimación en la defensa de intereses que afectan a sus objetivos institucionales; *c*) incluso cuando ésta resulta ser una asociación de hecho; *d*) reconociendo a los miembros singulares de tales grupos legitimación para el recurso, y *e*) la utilización de la *legitimatio ad causam*, del interesado, que, en definitiva, dependerá del grado de intensidad de la participación e independientemente de las repercusiones del procedimiento en su patrimonio, puede constituir un criterio de selección de los intereses a proteger.

Para concluir, este libro añade a las importantes aportaciones sobre el tema de la jurisdicción administrativa y los principios que la informan en su comparación con

¹³ *Giustizia amministrativa...*, pág. 85.

¹⁴ «Considerazioni di sintesi e conclusive (in tema di partecipazione e giustiziabilità)», en *Giustizia amministrativa...*, págs. 86 a 95.

¹⁵ *Giustizia amministrativa...*, pág. 91.

¹⁶ Raffaele GUIDO RODIO, «Rassegna di giurisprudenza amministrativa (in tema di interessi diffusi e collettivi, controlli sugli atti degli enti locali, istruzione probatoria del processo amministrativo e partecipazione all'azione amministrativa)», en *Giustizia amministrativa...*, páginas 99 a 178.

¹⁷ Annamaria ANGIULI, «La tutela degli interessi superindividuali nella giurisprudenza amministrativa», en *Giustizia amministrativa...*, págs. 179 a 210.

los principios constitucionales, un valor adicional, y es el que recibe del reciente anuncio de la modificación de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, respecto de la que puede constituir un centro de reflexión.

AGUSTÍN E. DE ASÍS ROIG.

IBÁN, Iván C., y PRIETO SANCHÍS, Luis: *Lecciones de Derecho eclesiástico*, TECNOS, Madrid 1985, 180 págs.

En 1980 apareció el primer manual de Derecho eclesiástico español, obra en colaboración de cinco autores. Este hecho supuso un notable impulso para la disciplina, que ha terminado por prevalecer en la denominación del área de conocimiento donde convive con el Derecho canónico. Un paso decisivo en la creciente importancia del Derecho eclesiástico lo constituyó la aparición del «Anuario de Derecho eclesiástico del Estado», como vehículo de expresión de la actividad investigadora; su salida y su continuidad suponen un núcleo importante de universitarios dedicados al Derecho eclesiástico. En muy pocos años se ha llegado a una etapa de madurez en el cultivo de esta disciplina, cosa impredecible apenas hace una década.

Muestra del desarrollo alcanzado por el Derecho eclesiástico es el libro de Ibán y Prieto. *Lecciones* lleva por título el libro y ello es fiel reflejo de su contenido. Dentro de la cierta indefinición que existe en la denominación de los libros de texto, la obra de Ibán y Prieto pertenece más al género de las lecciones que al de los manuales. Se compone, en efecto, el libro de nueve temas, desarrollados unitariamente según el estilo de una lección. Se separa, pues, del clásico estilo de manual, más fragmentario, más expositivo y más detallista. Centrado en los temas fundamentales, la obra da una visión global de ellos, tal como los han elaborado y los entienden los autores, de modo que las referencias a otras opiniones son puntos de apoyo para establecer y contrastar las propias en diálogo con las ajenas.

Los autores

Los autores proceden de distintas áreas de conocimiento. Ibán se formó en el ambiente canónico y eclesiástico de las Cátedras de Derecho canónico y es un especialista en la materia. Prieto, que ha dedicado parte de su interés científico al Derecho canónico (del que ha dado una interpretación en cierto sentido hartiana) y a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, es especialista en el tratamiento de los derechos humanos —entre ellos el de libertad religiosa—, según la perspectiva que suele ser habitual en el ámbito de la filosofía jurídica y social de España. Esta distinta formación de los autores se aprecia en la redacción de las lecciones hechas por cada uno de ellos; muy al estilo de los eclesiasticistas italianos y españoles las desarrolladas por Ibán, más al estilo de un tratadista de los derechos humanos y constitucionales las escritas por Prieto.

La colaboración entre un eclesiasticista y un tratadista de los derechos humanos ha sido posible —aparte de los eventos académicos narrados en el prólogo que, a nuestro juicio, son meramente circunstanciales—, por lo que constituye la clave del libro: entender el Derecho eclesiástico como el derecho u orden jurídico de la libertad religiosa. Entendido el Derecho eclesiástico como el desarrollo normativo del reconocimiento y protección de la libertad religiosa, el Derecho eclesiástico aparece, en realidad, como un sector de la ciencia jurídica similar, en su estilo y en sus conceptos más básicos, a otros sectores que tengan por objeto otro derecho humano constitucionalmente protegido. Eclesiasticista y tratadista de derechos humanos son figuras de cien-