

correspondiente al curso 1995/1996, dedicado a «Los derechos humanos en la crisis del estado del bienestar», en el que se incluye una nueva sección jurisprudencial, demostrando la madurez de sus trabajos.

TRINIDAD LÁZARO CALVO

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, JOSÉ MANUEL: *Derecho administrativo y Tribunal Europeo de Derechos Humanos (comentarios a la última jurisprudencia administrativa del Tribunal de Estrasburgo)*, Editoriales: Civitas-Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1996, 149 pp.

Dentro de la colección de monografías que edita Civitas, encontramos esta interesante obra de José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Barcelona, que ha sido coeditada por el Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, y prologada por Eduardo García de Enterría.

El interés de esta obra, que analiza la más reciente jurisprudencia administrativa del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, radica, no solamente en el alto nivel expositivo de la misma, sino también, en la creciente importancia que los derechos fundamentales y las libertades públicas están asumiendo en el panorama jurídico europeo y mundial, y en la influencia que las decisiones de un tribunal calificado de última instancia en esta materia ejercen sobre los poderes públicos nacionales. Además, como señala Eduardo García de Enterría al prologar este libro, el hecho de que los comentarios de esta jurisprudencia provengan de un magistrado de lo contencioso-administrativo, aporta un evidente sentido práctico a los mismos y les da un inestimable valor jurídico.

En esta obra se realiza un interesante estudio en torno a la repercusión de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la jurisdicción y los poderes administrativos nacionales. Mayor interés adquiere si se tiene en cuenta la sistemática seguida que, a nuestro modo de ver, se presenta muy oportuna, y que consiste en la constante invocación de sentencias del propio Tribunal de Estrasburgo que, al ser analizadas y comentadas al hilo del esquema prefijado en el libro, sirven para ilustrar la posición e influencia del órgano jurisdiccional ante los Derechos administrativos nacionales. Siguiendo esta sistemática, se escapa al peligro de una excesiva teorización sobre la materia y trata de obtener conclusiones directas de la práctica jurisprudencial del Tribunal. Al final de cada capítulo incluye, además, un interesante anexo bibliográfico de gran utilidad que, al mismo tiempo que aporta algún dato más sobre las sentencias comentadas, facilita la ampliación del tema por el lector.

La obra se estructura en cuatro grandes capítulos que suponen cuatro bloques bien diferenciados. El primero de ellos, de carácter más genérico, titulado «El Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Derecho administrativo»; el segundo, «Los poderes públicos administrativos y la obligación de respeto a los derechos y libertades garantizados en el Convenio en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos»; el tercero, «La jurisdicción administrativa y el derecho a un juicio justo y equitativo en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos» y, el último, «El juez contencioso-administrativo y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos».

El primer capítulo se centra en el papel que juega el Convenio Europeo de Derechos Humanos en el ámbito del Derecho administrativo nacional. Bandrés analiza la influencia que el Convenio posee en nuestro sistema jurídico, aludiendo, en primer lugar, al carácter de ordenamiento interno que adquiere en virtud de los artículos 10.2 y 96 de la Constitución, que le otorgan un valor cuasiconstitucional –incluyéndose dentro de lo que se denomina bloque de legalidad administrativa– y vinculando de forma directa a las Administraciones públicas en la elaboración de normas y actos administrativos.

Se presta especial atención a la gran aportación del Convenio en la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas, y la relación que en este campo tiene con nuestra Carta Magna. En efecto, el Convenio no hace sino completar el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, estableciendo un contenido mínimo a respetar por los poderes públicos. Por otro lado, el ciudadano puede acudir, en defensa de sus derechos, al sistema europeo de protección de los derechos humanos una vez hayan sido agotadas las vías judiciales internas, por lo que el modelo jurisdiccional europeo –en el que juega un papel primordial el Tribunal Europeo de Derechos Humanos–, se presenta como un «sistema complementario y concurrente con el sistema de amparo dibujado en la Constitución».

Igualmente se hace una llamada de atención sobre la función didáctica que la jurisprudencia del Tribunal Europeo, como órgano jurisdiccional supeditado al Convenio de Roma, ejerce sobre la Administración española en materia de garantía de los derechos humanos. Función que se lleva a cabo no sólo mediante el enjuiciamiento de casos en los que el Estado español es parte sino también a través de la faceta orientadora que suponen las resoluciones referentes a otros Estados, y que lleva a calificar esta jurisprudencia como fuente complementaria de nuestro ordenamiento administrativo. También se resalta la contribución del Tribunal de Estrasburgo a la consolidación de los principios generales presentes en nuestro sistema administrativo, realizando incluso algunas aportaciones novedosas en este campo.

El segundo capítulo se inicia con un apartado introductorio en el que se

hace referencia a la diversa naturaleza y estructura que poseen los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en el Convenio Europeo, y continúa con un análisis pormenorizado de la repercusión del Convenio en la esfera de los derechos fundamentales, tomando para ello como guía derechos tan importantes como los de asociación, reunión, manifestación, respeto a la vida privada y al domicilio, propiedad, derechos urbanísticos y medioambientales. Es necesario destacar la sistemática a la que ya hemos aludido, y que consiste en el recurso constante a las sentencias del Tribunal Europeo para fundamentar su doctrina en torno a los derechos fundamentales, lo que da legitimidad y sentido práctico a las páginas de este capítulo.

En materia del derecho de asociación, el Convenio Europeo de Derechos Humanos reconoce de modo expreso únicamente el aspecto positivo de esta libertad, quedando excluida de su ámbito la libertad negativa de no asociarse reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, se recurre a la sentencia Sigurdur A. Sigurjónsson contra Islandia para ilustrarnos la ampliación de este ámbito por el Tribunal de Estrasburgo y el reconocimiento de un derecho de asociación negativo.

En el siguiente apartado, y de modo similar, analiza la sentencia Plattform Ärzte Für das Leben contra Austria para destacar el reconocimiento por parte del Convenio de elementos prestacionales en derechos civiles y políticos como los de reunión y manifestación. Elementos prestacionales que permiten al ciudadano exigir de los poderes públicos un comportamiento positivo que garantice de modo efectivo el ejercicio de esos derechos.

Cobra especial interés la alusión que se hace en este capítulo a los límites de los derechos reconocidos en el Convenio. Ciertamente no se trata de derechos absolutos, pudiendo los poderes públicos limitar su ejercicio en algunos casos. No obstante, esta facultad no le corresponde de suyo, sino que pertenece al poder normativo, único legitimado para restringir los derechos fundamentales. De esta forma, como se señala en la obra que recensamos, la Administración debe justificar y motivar cualquier injerencia o restricción de los derechos reconocidos en el Convenio corriendo el peligro, en caso contrario, de ver declaradas ilegítimas estas actuaciones. Para Bandrés un claro ejemplo de ello se observa en las limitaciones e injerencias de los poderes públicos en los derechos de respeto a la vida privada y al domicilio, y recurre al caso Funke contra Francia para exponer la doctrina del Tribunal Europeo en esta materia, que se concreta en la exigencia de que estas limitaciones estén previstas por la Ley, sean necesarias en una sociedad democrática y persigan un fin legítimo.

También se vislumbra cierto grado de discrecionalidad por parte de los poderes públicos en materia de derechos fundamentales –afirmación a primera vista incongruente, como señala el propio autor– al permitirse su intervención

en la regulación de algunos de ellos que, por su especial carácter, son susceptibles de injerencias administrativas. Para desarrollar este punto hace referencia al derecho de propiedad y a los derechos urbanísticos, en los que se concede cierto margen a la Administración a la hora de fijar su contenido y ejercicio. Sin embargo, como señala el Tribunal Europeo es la Ley, y el propio Tribunal en su labor interpretadora, la que debe determinar el alcance de esta facultad. Un claro ejemplo de esta limitación de los poderes discrecionales de la Administración la observamos en la sentencia *Pine Valley Developments Ltd. y otros contra Irlanda* que se trae a colación oportunamente en este punto, y en la que el Tribunal de Estrasburgo condenó a Irlanda por violación del artículo 14 del Convenio Europeo.

Pero la vulneración de los derechos fundamentales por parte de la Administración pública no sólo obedece a comportamientos positivos de carácter lesivo o injerencias indebidas en el ámbito de estos derechos sino que también puede deberse a una actitud pasiva en la defensa de los derechos y libertades fundamentales, evitando tomar las medidas razonables y apropiadas que sean necesarias para su garantía efectiva. A este respecto, se destaca la sentencia *López Ostra contra España* que, a nuestro juicio, resulta de gran interés para el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales. Esta sentencia responde a un conflicto de naturaleza medioambiental en el que un ciudadano español estima vulnerado su derecho a vivir en su domicilio en condiciones mínimas de habitabilidad, sin injerencias contaminantes producidas por una depuradora instalada en un lugar próximo. El Tribunal Contencioso-Administrativo de Murcia –en palabras del autor– desestimó el recurso «al considerar que el proceso de protección de los derechos fundamentales no era apropiado para la tutela de inmisiones en su domicilio que no suponían grave peligro para las familias residentes alrededor de la depuradora»; el Tribunal Supremo confirmó esta decisión al estimar que «no se había producido violación de la Constitución», pues «ningún agente había penetrado en el domicilio del interesado», y el Tribunal Constitucional inadmitió el recurso por considerar que «la existencia de humos, olores y ruidos, no constituía en sí una violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio». Sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos va a dar la razón al ciudadano español alegando que «atentados graves al medioambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarle del goce de su domicilio, deteriorando su vida privada y familiar, sin necesidad de poner en grave peligro la salud del interesado», considerando, por tanto, incluido este conflicto medioambiental en el seno del artículo 8 del Convenio Europeo en el que se tutela el derecho a la vida privada y familiar y al domicilio. Esta sentencia es relevante por dos motivos. En primer lugar, porque permite al Tribunal de Estrasburgo concretar derechos

que no aparecen reconocidos expresamente en el Convenio y, en segundo lugar, porque sanciona, de una manera ejemplar, la inactividad de la Administración pública en la defensa de este derecho fundamental porque, como señala Bandrés, «del artículo 8 del Convenio se destilan obligaciones positivas para el Estado en aras de favorecer la efectividad de los derechos garantizados, debiendo adoptar las medidas necesarias –razonables y adecuadas– para proteger los derechos del individuo».

El tercer capítulo está dedicado a la actividad jurisprudencial del Tribunal de Estrasburgo en defensa de un juicio justo y equitativo para los ciudadanos europeos. En primer lugar se trata el tema del derecho de acceso de éstos a un tribunal independiente e imparcial frente a las decisiones de la Administración pública. Tras justificarse la inclusión de los procesos administrativos en el ámbito de aplicación del artículo 6 del Convenio Europeo, se expone el contenido de este derecho que no es otro que la posibilidad de acudir a un órgano perteneciente al poder judicial, sin influencias del poder ejecutivo y que actúe de modo objetivo e imparcial. En este sentido, se trae a colación la sentencia Geouffre de la Pradelle contra Francia para ilustrar el deber de los Estados de articular los medios procesales necesarios para que sus ciudadanos puedan solicitar la revisión efectiva de los actos administrativos, eliminando todos aquellos obstáculos que puedan dificultar el acceso a una jurisdicción administrativa eficaz.

En segundo lugar, el Tribunal exige que los procesos administrativos se desarrollen de modo equitativo para ambas partes, sea cual fuere la naturaleza de estas: pública, privada, estatal, personal, etcétera, de modo que ninguna de ellas goce de una especial posición de ventaja respecto a la otra. También insiste el Tribunal en la necesidad de que los procesos se desarrollen en un período razonable de tiempo. Requisito sin el cual el Tribunal considera que no se garantizaría suficientemente el derecho a un proceso justo y equitativo. En la sentencia Vallée contra Francia, que es analizada con detenimiento, se fijan algunos criterios que sirven para determinar si un caso judicial concreto ha respetado o no la exigencia de una duración razonable.

El último requisito exigido por el Tribunal Europeo para garantizar suficientemente el derecho reconocido en el artículo 6 del Convenio es que se articule un sistema jurisdiccional eficaz y asequible que facilite el recurso de los ciudadanos a tribunales que gocen de plena jurisdicción y que puedan conocer de toda clase de procesos. Para ilustrar este principio, se recurre a diversas sentencias entre las que destacan los casos Beaumartin contra Francia y Sporrong y Lönnroth contra Suecia.

El cuarto y último capítulo se consagra a la relación directa existente entre el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y el juez y los tribunales con-

tenciosos-administrativos. En cuanto a la vinculación del juez contencioso-administrativo a la jurisprudencia del Tribunal Europeo, se hace hincapié en la obligación que atañe a los jueces de tener en cuenta lo prescrito por el Convenio Europeo de Derechos Humanos que, en virtud del artículo 96 de nuestra Constitución, forma parte del ordenamiento jurídico español y se constituye en fuente del Derecho. Así afirma que «el juez debe aplicar sus preceptos preferentemente, consciente de su valor normativo de supralegalidad y cuasi-constitucionalidad, para respetar el principio de jerarquía normativa». Además, el juez también debe valorar la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, por mor del artículo 10.2 de la Carta Magna, se considera «fuente privilegiada de interpretación de los derechos fundamentales proclamados en la Constitución». Señala Bandrés que el juez está obligado a estudiar la conformidad de una ley controvertida con el Convenio antes de su aplicación y, según su punto de vista, lo más adecuado sería que éste planteara cuestión de inconstitucionalidad de las leyes que pudieran ser contrarias al Convenio. Incluso, en caso de discordancia entre las interpretaciones del Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo, estima que deberían prevalecer estas últimas dada la especialidad del Tribunal de Estrasburgo en la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Por lo que se refiere a la recepción de la doctrina del Tribunal en la jurisprudencia de los tribunales contencioso-administrativos, el autor, magistrado en ejercicio, lamenta la escasa repercusión directa de la jurisprudencia del Tribunal Europeo en los tribunales españoles, siendo de un modo indirecto, a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como ejerce su influencia el Tribunal de Estrasburgo.

En otro orden de cosas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ejerce una misión importante como controlador de los tribunales contencioso-administrativos en materia de derechos humanos, constituyéndose en la última instancia de protección de estos derechos, pues sus decisiones, aunque no poseen obligatoriamente fuerza ejecutoria directa en España, han de ser tenidas en cuenta por los poderes públicos. En palabras de Bandrés, «las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que son jurídicamente obligatorias y producen efectos directos e indirectos sobre nuestro ordenamiento jurídico, realizan una función de control directo sobre la acción de las Administraciones públicas y de los Tribunales Contencioso-Administrativos sobre los derechos fundamentales y libertades públicas». Labor que aparece ilustrada con la sentencia Casado Coca contra España, de 24 de febrero de 1994.

El último apartado de este capítulo está dedicado a comentar la colaboración que debe existir entre la jurisdicción contencioso-administrativa, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo y que hará que éste «desempeñe

su papel de modo residual y subsidiario» y que su jurisprudencia «llegue más allá del ámbito jurisdiccional incidiendo en el perfeccionamiento de la legislación de desarrollo de los derechos fundamentales y en la actividad de la Administración».

Se trata en suma de una obra de indudable interés para todas aquellas personas atraídas por el estudio de los derechos humanos y, en particular, para aquellos que deseen conocer la situación actual de los derechos fundamentales y las libertades públicas en el panorama europeo y desde un punto de vista supranacional. La adopción, en 1950, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la posterior creación del Tribunal de Estrasburgo ha supuesto un gran avance en la protección de los derechos fundamentales, pues la articulación de estas instituciones, de ámbito transnacional, ha proporcionado a los ciudadanos europeos una instancia ulterior a la que acudir en caso de vulneración de los mismos por otros ciudadanos o por sus propios Estados. En un entorno jurídico como el europeo en el que asistimos a un paulatino crecimiento de la sensibilización social y jurídica hacia los derechos humanos, y en el que su garantía y respeto adquieren cada día mayor relevancia, una obra de esta naturaleza, que aporta novedosas ideas y suscita cuestiones de enorme interés en este ámbito, reviste una importancia indudable. Máxime cuando se trata de un estudio de gran actualidad basado en las sentencias más recientes del Tribunal de Estrasburgo y elaborado por quien está habituado a manejar y a tratar de poner en práctica estas decisiones jurisprudenciales. Por otra parte, no puede olvidarse la extraordinaria importancia de un órgano jurisdiccional como el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos al que le corresponde la importante tarea de determinar el contenido y alcance de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y cuyas sentencias, de obligado cumplimiento para los Estados partes, conllevan importantes consecuencias jurídicas para los poderes públicos.

En definitiva, recomendamos la lectura de esta obra, en la que, de un modo sistemático y eminentemente práctico, se nos presenta la aportación que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos realiza en defensa y garantía de los derechos fundamentales y la repercusión e influencia que ésta ejerce sobre el Derecho administrativo nacional.

JUAN ANTONIO ALBERCA DE CASTRO