

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto: *Nuevos estudios de Derecho Procesal*, Editorial Tecnos, Madrid, 1980.

Este volumen que hace el número doce de los publicados por el profesor ALCALÁ-ZAMORA, con la finalidad de recopilar su obra dispersa a lo largo de medio siglo, comprende cuarenta trabajos agrupados en cinco secciones. La primera recopila cuatro artículos; la segunda, doce resúmenes y comentarios legislativos; la tercera, cuatro reseñas y réplicas bibliográficas y una necrología; la cuarta, dieciséis crónicas de congresos e institutos procesales, y la quinta, tres trabajos sobre enseñanza del Derecho Procesal.

Aunque la mayor parte de estos trabajos ya nos eran conocidos por su publicación en diversas revistas jurídicas de Argentina, Costa Rica, España, Italia y México, no hemos podido vencer la tentación de releerlos de nuevo. Al hacerlo, ratificamos la opinión que ya teníamos formada, por anteriores lecturas; la obra del profesor ALCALÁ-ZAMORA, aparentemente fraccionada en multitud de trabajos monográficos y artículos de revistas, está inspirada en una sólida y unitaria concepción procesal. Nada hubiera impedido al profesor ALCALÁ-ZAMORA construir, con materiales de primerísima calidad, un Tratado sistemático de la especialidad, por que no creo que exista una parcela importante del mundo del proceso que no haya sido objeto de su profunda investigación y esclarecimiento. El por qué no ha sido posible, que tampoco esta primerísima figura del procesalismo hispano nos haya dejado el legado impagable de una obra general, es algo fácilmente comprensible, aunque lo deploramos, para quienes conocemos los avatares de su vida. Lo auténticamente maravilloso es que, pese a ellos, la obra del profesor ALCALÁ-ZAMORA sea tan densa, tan cuidada, y, por qué no decirlo, tan vitalmente optimista.

Aunque todos los trabajos que se incluyen en este volumen ofrecen, sin excepción, el mayor interés para cual-

quier lector, hay varios que tienen especial importancia para los juristas españoles preocupados u ocupados en la actualidad con las reformas legislativas proyectadas o en vías de realización.

En el trabajo *Introducción a un curso de Técnica legislativa procesal*, que fue publicado en el «Boletín Mexicano de Derecho Comparado» a mediados de 1979, ALCALÁ-ZAMORA señala las que estima deben ser fases que debe abarcar la reforma de un Código Procesal: «una primera, de límites temporales sumamente variables de un país a otro, esencialmente crítica, para mostrar la necesidad imperiosa de reemplazar el texto anticuado y defectuoso, que quizá fue bueno en su día, pero que ya dejó de serlo, por uno moderno y progresivo; una segunda, de carácter informativo, a fin de reunir los datos demográficos, estadísticos, relativos a personal forense con que se cuente y a preparación de que disponga, a medios técnicos y de comunicación, a edificios utilizables para instalar en ellos los servicios de administración de justicia, etc.; una tercera, para la elaboración del anteproyecto; una cuarta, para que éste sea estudiado y objetado por magistratura, abogacía, profesorado universitario de derecho, etc.; una quinta, para que tomando en cuenta las observaciones atinadas expuestas durante la cuarta, el anteproyecto ascienda y se convierta en proyecto; y todavía, en naciones de efectivo régimen parlamentario; una sexta, de debate en la cámara o cámaras de representantes antes de sancionarlo como ley. Esta última etapa, con sus pros y sus contras, probablemente con más de los segundos que de los primeros, y conste que soy un empedernido liberal, partidario, por tanto, del parlamento verdadero, pero sin que por ello se me oculte que en discusiones esencialmente técnicas, como lo son o deben serlo las relativas a códigos de enjuiciamiento, la inmensa mayoría de los diputados o senadores, sin excluir a muchísimos de los que se ostentan como juristas, no suele estar capacitada para

BIBLIOGRAFIA

intervenir con acierto en tales menesteres, y de ahí que a menudo estropeen de modo lastimoso los proyectos que a ellos se sometieron.»

Esperamos que en alguna medida se tengan en cuenta tan sabias observaciones.

Otro trabajo que merece ser objeto de estudio y meditación, en la hora presente, es el que lleva por título *El nuevo Código procesal brasileño*, publicado en la «Revista de Derecho Procesal Iberoamericana», en el número de abril-junio de 1974. Al comentar el Código de Proceso Civil de 11 de enero de 1973, en vigor desde el 1 de enero de 1974, debido al prestigioso procesalista Alfredo BUZARD, ALCALÁ-ZAMORA examina críticamente este moderno cuerpo legal, formulando su opinión sobre los siguientes puntos: a) estructura y longitud; b) orientación, técnica legislativa y terminología, y c) observaciones al articulado.

El criterio de ALCALÁ-ZAMORA sobre las directrices a que debe responder la reforma para el enjuiciamiento civil, se expone brillantemente en otro trabajo contenido en el volumen que comentamos y que lleva el título *Bases de trabajo para redactar el articulado del proyecto de Código procesal costarricense*. Estas directrices se refieren a los siguientes aspectos: nombre, extensión, estructura, técnica legislativa, terminología, orientación y contenido del Código.

Respecto al nombre, por razón del continente, ALCALÁ-ZAMORA prefiere la denominación de Código, a la de Ley por ser aquélla la utilizada «en la inmensa mayoría de las naciones del orbe, comenzando por las hispano-americanas» y porque los ordenamientos procesales no deben ser bautizados con nombres de menor categoría indicativa que los de derecho material. Por razón del contenido duda entre los términos «enjuiciamiento» o «procesal», lo que depende de que se empleen los términos «juicios» o «procesos» al regular los tipos de la actividad jurisdiccional de conocimiento.

Sobre la extensión estima que el proceso civil de un Estado puede sin dificultad regularse en un Código de unos

ochocientos artículos, que no deben exceder de las sesenta mil palabras, con un promedio por tanto de 75 palabras por artículo, sin grandes altibajos de unos a otros.

En cuanto a la estructura externa, se muestra partidario de tres libros: uno de «disposiciones generales» (relativas a los sujetos y a los actos procesales), otro para el procedimiento de declaración (que comprendería, inclusive, la vía impugnativa) y un tercero para la ejecución. La agrupación sistemática debe abarcar cuatro peldaños: libros, títulos, capítulos y secciones.

La técnica legislativa ha de cuidarse desde el punto de vista del lenguaje, de que los artículos sean claros, correctos y libres por igual de afectación y de ramplonería. En segundo lugar, conviene encabezar cada artículo con un sucinto epígrafe expositivo de su contenido. Los artículos habrán de poseer unidad normativa, es decir, no deben regularse en un mismo artículo cuestiones esencialmente diversas. Por último, el futuro código no debe contener definiciones, y cuando una división sistemática superior no es susceptible de fraccionamiento en dos o más, no debe utilizarse un único epígrafe inferior.

También realiza observaciones muy importantes sobre terminología. Debe evitarse utilizar denominaciones anticuadas, incorrectas o imprecisas o que sean insuficientes por no recoger denominaciones ya consagradas, o que conculquen la debida correspondencia que debe existir entre el nombre y el contenido.

La orientación del Código debe responder, con carácter general, a los siguientes principios: «independencia e inamovilidad del juzgador, de igual modo que identidad física suya, con el alcance atribuible a ésta; contradicción, para reunir el material del proceso, e instrucción, como freno a los extravíos de las partes y como complemento de su deficiente actividad; bilateralidad, con las salvedades o restricciones que le son propias en ciertos tipos o fases procesales (ejecutivo, monitorio —de dársele entrada—, determinadas medidas cautelares, juzgamiento en ausen-

cia); concentración en el desarrollo del procedimiento y, de no ser posible, normas que eviten su hipertrofia y su excesiva duración; inmediatividad en la asunción de diligencias; sana crítica, para apreciar la prueba, exceptuada la instrumental pública o equiparada a ella, sin perjuicio de atacar los vicios que la invaliden o reduzcan su fuerza; escritura, para fijar el tema litigioso, y oralidad, para su discusión; publicidad, dentro de los límites que le son propios, o sea, descartado el figoneo de los expedientes judiciales por cualquiera, y excluida o cercenada por motivos de moralidad, orden o interés públicos, etc.; libertad formal condicionada, que excluya ritualismos y muletillas innecesarios ("resultando" y "considerando" "ante mí", "otrosí", etc.), pero sin entronizar en su reemplazo la anarquía; fundamentación de los actos procesales destinados a convencer a su destinatario (por ejemplo, demanda y contestación respecto del juzgador; sentencias y, en menor medida, autos, frente a las partes); moralidad e impugnabilidad motivada, como requisito que contribuya a frenar la deducción de recursos descabellados o inférpuestos con mala fe notoria.ª

Como temas concretos se refiere a cuatro cuestiones: la conciliación preprocesal; los incidentes; el abuso de la apelación y los procedimientos especiales.

ALCALÁ-ZAMORA se muestra partidario de la conciliación intraprocesal (en la que el juez sugiera, pero no presione); de frenar el empleo abusivo de los incidentes, mediante diversos mecanismos (audiencia preliminar; rechazar de plano los incidentes ajenos al pleito o notoriamente improcedentes, etc.), de la apelación restringida y de la existencia de muy pocos tipos de procesos.

Expone igualmente ALCALÁ-ZAMORA cuál podría ser el contenido del Código, desarrollando lo que ya señaló como estructura del mismo (tres libros y un título a manera de apéndice, con articulado aparte para regular en él la llamada jurisdicción voluntaria). Se iniciaría con un título destinado a la jurisdicción, juzgador y auxiliares, cuyos dos pri-

meros capítulos se ocuparían, a su vez, de la jurisdicción y competencia en litigios civiles; la segunda, repartida en las secciones necesarias para encuadrar los diversos criterios determinativos de la misma (materia, cuantía, territorio, persona, conexión, etc.). Tras dichos capítulos vendrían uno o dos más para ocuparse en forma paralela, aunque los primeros en plano superior, de los conceptos de jurisdicción y de las cuestiones de competencia; otro acerca de la abstención, recusación y responsabilidad de jueces y magistrados y uno más sobre las atribuciones del juzgador en la tramitación y decisión del proceso. El título primero se cerraría con un capítulo reservado a los auxiliares, no desde el punto de vista orgánico, sino en atención al papel que asuman y actividades que desplieguen en el proceso.

El título segundo se dedicaría a la acción, partes y defensores. Dicho título abarcaría dos capítulos, el primero relativo a la acción en sentido rigurosamente procesal, y el otro concerniente a las partes y desarrollado en tres secciones: la primera, acerca de su capacidad y legitimación; la segunda, sobre pluralidad de partes, y la tercera sobre la asistencia y representación.

El título tercero del libro primero se ocuparía de la actividad procesal en la que se regularía lo concerniente a las disposiciones comunes acerca de las acciones y de las resoluciones judiciales; la regulación espacial y temporal; celebración de audiencias, comparecencias y juntas; resoluciones judiciales; notificaciones, citaciones y emplazamientos; exhortos y otras comunicaciones; actividad procesal defectuosa y rectificación de los vicios en que se manifieste; inactividad procesal; repercusiones económicas de la actividad procesal y exención de las mismas.

El libro segundo estaría consagrado al procedimiento de declaración y en él se regularía en títulos diversos la prevención, preparación y aseguramiento de los juicios; el desarrollo del juicio ordinario, tanto en primera instancia como en los ulteriores peldaños; el tercero regularía un juicio sumario, y el cuar-

BIBLIOGRAFIA

to el arbitraje y el juicio monitorio.

El libro tercero se dedicaría a la ejecución procesal. Estaría estructurado en un título primero de disposiciones comunes con cuatro capítulos sobre órganos y sujetos de la ejecución; títulos ejecutivos y declaración de ejecutabilidad acerca de los emitidos en el extranjero; aseguramiento de la ejecución y normas genéricas del procedimiento ejecutivo. El título segundo trataría de la ejecución singular, comprendiéndose en él las especialidades en atención a la índole de la condena impuesta, y en consideración a la naturaleza de los bienes sometidos a ejecución y a los modos para llevarla a cabo. El título tercero regularía la ejecución concursaria con absorción en ella de la quiebra, ampliación de los poderes rectores del juzgador y aproximación todo lo posible a la ejecución singular.

Se ocupa igualmente de los temas de las disposiciones transitorias y de la vacación legislativa, recordando que ésta conviene que sea de algunos meses que deben aprovecharse para difundir el contenido del nuevo Código entre los llamados a aplicarlo y disipar las dudas que su manejo pueda suscitarles y de ese modo eliminar resistencias infundadas.

Aunque nos hemos detenido muy especialmente en el contenido de los trabajos referentes a política legislativa, hemos de señalar que en el libro se contienen otras cuestiones de singular interés. Llamamos la atención sobre el artículo titulado *Esquematización de conceptos e instituciones procesales*, en el que no sólo es importante el contenido, sino la forma de presentación del trabajo mediante la utilización de esquemas, figuras geométricas y cuadros sinópticos con objeto de suministrar en forma breve y perceptible una imagen de conceptos e instituciones, que penetre por los ojos de la cara, como gráficamente señala ALCALÁ-ZAMORA.

Hay también su parte de chismorreo jurídico procesal recogido al hilo de la crónica de congresos e institutos procesales con sabrosas notas acerca de determinadas actitudes de personajes y personajillos del mundo procesal, de las

que en ocasiones el profesor ALCALÁ-ZAMORA está bien informado y en otras le falta el conocimiento de algunas interioridades que sólo los sujetos directamente relacionados con las mismas conocen y que no es ocasión de puntualizar aquí y ahora.

A los profesores y a los estudiantes de nuestra especialidad debemos aconsejarles igualmente la lectura de esta obra porque en ella se contienen en la sección dedicada a la enseñanza de Derecho Procesal, tres estudios de gran actualidad: los problemas de acceso a las profesiones jurídicas; las indicaciones metodológicas para la resolución de casos prácticos y la elaboración de tesis profesionales y la descripción de un curso sobre examen crítico de un Código procesal civil en el caso concreto del departamento federal de Méjico.

La exposición del contenido de estos *Nuevos estudios de Derecho procesal* tendría una grave omisión si no me refiriese a la necrología dedicada al profesor Santiago SENTÍS MELENDO. Ya en mi libro *Proceso y Derecho procesal*, publicado en Madrid en 1980, señalé la repercusión extraordinaria que para el procesalismo de Hispanoamérica había representado la estancia en dichos países de los profesores ALCALÁ-ZAMORA y SENTÍS MELENDO. Afortunadamente el primero está ya con nosotros, pero el segundo ya no nos contará directamente, en la forma atropellada con que solía expresarse, las últimas noticias sobre este mundo de juristas hispanoamericanos por cuyo conocimiento y unión tanto hemos trabajado algunos y muy especialmente los dos profesores y amigos citados. Quiero unirme en estas últimas líneas al recuerdo emocionado que a Santiago SENTÍS MELENDO dedica ALCALÁ-ZAMORA en su obra.

Pedro ARAGONESES

CASTELLS, José Manuel: *La Euskadi autónoma y los funcionarios públicos*. Editorial Erein, San Sebastián, 1980, 123 páginas.

Al margen de la que ya empieza a ser amplia literatura jurídica sobre los pro-

blemas generales de la regionalización o de la construcción de un Estado regional, comienza a aparecer también una literatura jurídica periférica, paralela a la primera en el objeto de investigación, pero con algún matiz singular a destacar. La literatura jurídica general aparece en revistas o publicaciones de ámbito nacional ya existentes o que nacen por razón de las nuevas necesidades y suele contemplar problemas genéricos, normalmente teóricos, construyendo unas soluciones, en fin, no directamente aplicativas. La otra literatura, calificada por mí —quizá injustamente— de periférica, se elabora y aparece en instancias territoriales singulares, contempla problemas específicos de las diversas comunidades, y pretende ofrecer soluciones con que rellenar los huecos de competencia de los Estatutos todavía con sus páginas en blanco, o la marcha diaria de aquellas regiones que ya las escribieron.

A esta segunda clase pertenece el libro de José Manuel CASTELLS, al que se dedican estas líneas (1). Una segunda clase que no debe entenderse, como en los trenes, con un contenido sustancial inferior a la primera. Es una clasificación la que aquí se utiliza sin otra trascendencia que la meramente descriptiva, pues, obviamente, la calidad de una obra jurídica la da el fondo de sus ideas y no el origen, el color de sus tapas o la finalidad que guía al autor.

Es curioso constatar que esta literatura periférica se origina, precisamente, en unos lugares muy concretos del Estado, fundamentalmente Cataluña, el País Vasco y, a distancia, Andalucía. Sólo allí es posible constatar y comprobar la existencia de esos islotes culturales —las obras jurídicas— que detec-

tan, inequívocamente, la presencia de una base social concordante con esas preocupaciones. Las reflexiones a que lleva la ausencia de preocupación jurídica propia en el resto del territorio son muy variadas. Es posible que en muchos supuestos la inutilidad práctica final —dadas las perspectivas políticas actuales— del trabajo reflexivo frene la misma iniciación de éste o, quizá, la voluntad de su publicación. Es posible, igualmente, que no se dé ni siquiera tal tipo de trabajo.

1) La reflexión particular de CASTELLS se dirige a un tema básico en toda política regionalizadora: la cuestión funcionarial, la cuestión funcionarial, naturalmente, en el País Vasco. La investigación tiene desde su inicio una finalidad que no se esconde en ningún momento: proporcionar una serie de ideas, incluso algún instrumento práctico, para la etapa de autonomía que se abre. Por ello, aun cuando casi dos terceras partes de la obra se dediquen a describir los problemas históricos del funcionariado en lo que se consideran cuatro provincias integrantes del País, la indagación histórica no pretende ser exhaustiva ni utilizar un aparato bibliográfico apabullante sino, simplemente, ser medio de descubrimiento de lo que se consideran problemas básicos del funcionariado y que se han decantado en un arrastre histórico de más de un siglo (2).

En este planteamiento histórico destaca la continua lucha de las provincias vascas por lograr la exención de la apli-

(1) El autor ha publicado otros diversos trabajos jurídicos sobre historia y presente estatutario del País Vasco. Recuerdo entre ellos: *El Estatuto vasco*, Haramburu editor, San Sebastián, 1976, 160 pp.; *La aplicación autonómica del Gobierno Vasco*, en el número 84 de esta Revista, 1977, pp. 121 y ss.; y *El idioma en la política estatutaria*, en *Libro blanco del Euskera*. Con una preocupación autonomista puede recordarse también aquí su trabajo *El municipio en la autonomía política*, en «Documentación Administrativa», número 182, 1979, pp. 459 y ss.

(2) Las investigaciones históricas aparecen imprescindibles en cualquier análisis sobre problemas regionales, pues la Constitución está en este tema profundamente cargada de aspectos históricos cuya consideración parece necesaria para su total comprensión. Estos aspectos los he analizado en mi trabajo «Algunas reflexiones sobre el hecho regional: la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, ed. Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 309 y ss. Véase últimamente el original planteamiento de Bartolomé CLAVERO, *Presencia de la historia: nacionalidades y autonomías en la Constitución*, «Sistema», 36, 1980, pp. 37 y ss., trabajo en el que defiende la necesidad de olvidarse de la historia en la interpretación constitucional acudiendo al «campo de la razón constitucional democrática» alejándose de «nacionalismos, foralismos y otros historicismos» (p. 50).

BIBLIOGRAFIA

cación de las leyes municipales y provinciales decimonónicas. Acabadas las guerras carlistas y unificado, por fin, a trancas y barrancas el Estado liberal, las Diputaciones van a emprender un combate diario por configurar a su territorio como vacunado de las inyecciones legislativas madrileñas que tratan —sin partir de un claro diagnóstico— de reanimar a un enfermo crónico. Así las cosas, el panorama de nuestro régimen local de los inicios del constitucionalismo se nos aparece, de nuevo, como de lo más pintoresco y, también, triste. Los legisladores, al elaborar un texto tras otro sobre régimen local ignoran, o no quieren ser conscientes, que el «obedecezo pero no cumplo» es una fórmula de gobierno todavía vigente unos siglos después de formulada. Suficientemente se ha hecho notar lo artificial de nuestro régimen local legal que no se impone sobre unas costumbres populares u oligárquicas más acendradas (3); si eso ocurre de forma general en España, en el País Vasco a ese elemento de resistencia pasiva se une el acicate activo de la defensa de una particularidad que, como hace notar CASTELLS, va a tener a partir de los Conciertos económicos un argumento jurídico de primera mano para razonar la exención (4). Diversos conflictos que se narran en el texto (páginas 18 y siguientes) informan de la realidad de la victoria de las Diputaciones en este combate.

Sin embargo, en la práctica reglamen-

(3) La remisión, aquí, a los trabajos de COSTA, entre otros, es obligada. En mi libro sobre *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, he tenido ocasión de señalar varias veces esta característica de disociación entre régimen local legal y régimen local real, sobre todo al constatar la inexistencia en la mayoría de los municipios españoles de ordenanzas municipales incumpliendo, así, el mandato de las leyes municipales.

(4) En la p. 14 se indica que ello sucedió «a la vista de las incertidumbres legales que ocasionó desde el primer momento la indeterminación intencionada de las facultades de las Diputaciones como consecuencia de los conciertos, que no sólo motivó dificultades de gestión ante lo movedizo del terreno sino también una extensión en facultades y competencias administrativas a través de la legislación sectorial, extensión que se pretenderá que abarque a la designación y nombramiento de sus funcionarios».

taria de las Diputaciones va a aparecer un elemento considerado por el autor como perturbador y que arrastra hasta nuestros días sus consecuencias: la regulación individualizada por cada Diputación del régimen jurídico de sus funcionarios frente a las pretensiones formuladas por algunos de regulaciones uniformes (5).

El recorrido histórico continúa con la narración de la situación durante la Dictadura de PRIMO DE RIVERA, período que se caracteriza, según CASTELLS, por un debilitamiento en las instituciones autónomas a lo que va a cooperar el surgimiento de los Cuerpos Nacionales. Bien es verdad que la opinión del autor sobre este último fenómeno no va a ser completamente negativa sino que reconoce las circunstancias objetivas que fundaban su aparición aun cuando, por otra parte, critique el centralismo que supone su implantación (6). También en este período perdura el fenómeno de la separación de ordenamiento, promulgando Navarra su Reglamento para la Administración Municipal de 1928, que aún rige en la actualidad.

La República inaugura, obviamente,

(5) En esta acción debe influir, sin duda, la tradición histórica de las cuatro provincias con un régimen nunca uniforme. En este sentido es útil la consulta al trabajo de FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, *Los derechos históricos de Euzkadi*, en «Sistema», 31, 1979, páginas 3 a 29. En la p. 10 resume TOMÁS Y VALIENTE con estas palabras la situación tras el Antiguo Régimen: «Quede también claro que nunca estos cuatro territorios habían tenido un régimen jurídico común, ni habían constituido jamás una entidad política o administrativa. No hubo nunca ni había a comienzos del siglo XIX un Derecho vasco o unos Fueros vascos comunes ni a los cuatro territorios mencionados ni a dos o tres de ellos. Juridicamente eran entidades independientes entre sí, dotadas de regímenes jurídicos diferentes. Por eso, el tratamiento que se dio a estos territorios a la hora de imponer la unificación fue también diferente (lo destacado es del autor)».

(6) Dice así en la página 37: «La sustitución del criterio de la "confianza" y de la absoluta discrecionalidad que hasta entonces había dominado en cuestiones de personal en el Municipio español, por el de la "capacidad" y eficacia, con su secuela de la institucionalización y profesionalización de los funcionarios, que en principio podría estar plenamente justificada, sin embargo, se realizó mediante la plena centralización del funcionamiento, lo que destaca paradójicamente en momentos en que se pronunciaban gubernamentalmente las más exaltadas declaraciones favorables a la autonomía municipal».

otras perspectivas, aunque el País Vasco no verá aprobado su Estatuto hasta momentos en los que bien poco tenían que realizar las instituciones autonómicas y, tampoco, importaba en demasía la regulación autonómica del funcionariado vasco. Durante la República en paz continuarán, no obstante, las querellas por la exención de la normativa estatal, destacando el autor el pleito de la provisión de la plaza de Secretario de la Diputación Provincial de Guipúzcoa, suceso en el que tras sentencia del Tribunal Supremo favorable a los intereses estatales, su no ejecución por la Diputación consolida en el cargo al que luego será largos años jefe del Gobierno Vasco en el exilio, Jesús María de LEIZAOLA.

3) El actual período estatutario concede, jurídicamente, a las instituciones vascas un poder del que no han gozado durante toda nuestra historia constitucional. El artículo 10-4 del Estatuto de Autonomía de Euzkadi indica la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre «el régimen local y el Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149, 1, 18 de la Constitución». Un poder que depende en su extensión de las bases jurídicas que elabore el Estado (7), como pone de manifiesto CASTELLS.

El desarrollo estatutario vasco tendrá que solventar una serie de problemas del propio funcionariado, que para el autor se centran en su desvertebración y falta de homogeneidad y en la desertización y raquitismo del estamento funcional (pp. 79 y ss. para las causas

de esta situación). Estos problemas deben ser abordados con una diversa serie de medidas entre las que señala la homogeneización del funcionariado y su dignificación cara a la opinión pública, la implantación de una carrera administrativa flexible con criterios de interregionalidad o comunicabilidad y un estatuto con un cuadro de derechos y deberes inspirado en un abierto sentido progresista y constitucional. Como medida fundamental se propone la creación de un Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública cuyo posible reglamento se avanza en un apéndice.

La cuestión del idioma es tratada por el autor con detenimiento y cautela. De entrada constata la ausencia de conflictos en la historia por esta cuestión, pero también la necesidad de no plantear el futuro con dogmatismos de uno u otro tipo. Las alusiones al Derecho comparado sirven para no despreciar la posibilidad de la exigencia del idioma vasco como requisito para el acceso a la función pública, sobre todo teniendo en cuenta el derecho del ciudadano a expresarse en su lengua ante los órganos de la justicia y de la Administración. La cautela del autor ante lo delicado del problema se nota, sin embargo, en la proposición de una solución de principio: «puntuar el conocimiento del euskera al admitir nuevo personal en los escalafones administrativos, sin que este paso impida en casos específicos, especialmente en la docencia en sus diversos grados y especialidades que la simple valoración se pueda convertir en exigencia» (p. 114)

4) Las ideas básicas expuestas por CASTELLS quedan reseñadas y su descripción más profunda puede seguirse con mucho más gusto y detenimiento en el libro. Un libro que, hay que notarlo, ha sido escrito por un profesor vasco sobre un tema en el que los vascos parecen sentirse a gusto: el funcionariado. Al menos ha sido éste el criterio histórico que puede sentarse. Mejor dicho, histórico y literario, pues, para avalar esto, recuerda CASTELLS aquel texto del Quijote

(7) Todavía no existe este texto específico básico. No obstante, el proyecto de Ley orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública («Boletín Oficial de las Cortes»-Congreso de los Diputados de 5 de febrero de 1980, núm. 109-II), aun estando dirigido exclusivamente a los funcionarios de la Administración Civil del Estado (art. 42) prevé en su disposición adicional tercera la extensión de los preceptos de los capítulos IV y V del título III (derechos de sindicación, participación y huelga y garantías de imparcialidad) al personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de la Administración local.

te situado en el episodio de la insula Barataria donde pregunta el gobernador Sancho: «¿Quién es aquí mi secretario?», y alguien responde: «Yo, señor, porque sé leer y escribir y soy vizcaíno», concluyendo el gobernador con esta lapidaria frase: «Con esa añadidura, bien podéis ser secretario del mismo Emperador». Es un texto muchas veces citado y que ha sido ocasión de interpretaciones de muy variado tipo (8), pero que denota un estado de fondo inequívoco.

No queda, tras la fugaz referencia literaria, más que recomendar —y no es una fórmula consabida—, la lectura del libro de CASTELLS en el que el jurista y el interesado por los temas regionales va a encontrar, sin duda, motivos más que suficientes para reflexionar sobre el futuro autonómico del Estado.

Antonio EMBID IRUJO

GARCÍA DE ENTERRÍA y otros: *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, 493 pp.

1. La aprobación de la Constitución situó a todos los españoles, y en especial a los juristas, ante el reto de re-

(8) Al leer el libro de CASTELLS recordé un episodio de las memorias de AZAÑA, en el que esta cita del *Quijote* aparece en un contexto muy distinto y que consigno aquí sin otra pretensión que aportar un dato a la historia de la vocación vizcaína para el funcionariado. Decía así AZAÑA: «Estoy persuadido de que Bilbao no tiene salvación. Ni toda la zona Norte, si los rebeldes, mejor aconsejados y dirigidos, se han dado cuenta de nuestra irremediable debilidad en aquella parte y se proponen tomarla. De que Bilbao por lo menos se perderá en cuanto la ataquen con fuerzas bastantes, estoy yo convencido desde hace tres meses, convicción formada a través de los enmarañados y palabreríos informes que el ministro Irujo me daba en Barcelona. Aquellos informes, escuchados por mí sin pestañear, se dirigían a probarme la facilidad de la inminente reconquista de Miranda y Vitoria, seguida inmediatamente de la de Navarra, después de la cual, el ejército vasco, "que se batía con ardor gracias a la concesión del Estatuto autonómico", descendería por Soria hasta Sigüenza para resolver la situación de Madrid... No sé por qué, estas consejas me traían a la memoria un brevi-

formar el propio Estado y ante la necesaria aceptación del nacimiento de una nueva organización estatal, en la que las nacionalidades y regiones se convierten en entes políticos. Esta realidad, que en principio sólo se reflejaba en el contenido de unos artículos del texto constitucional, pronto va a poner de manifiesto todo su enorme contenido innovador y, como es lógico, comienzan a surgir los problemas, los conflictos. Y es que, pasada la hora del pacto y el consenso, superada ya la necesidad de llegar a unos acuerdos políticos que permitieran dar respuestas rápidas a necesidades urgentes, se ha abierto una nueva época de reconstrucción e interpretación del material elaborado, y, al mismo tiempo, de desarrollo y puesta en marcha de ese mismo material y las ideas en él contenidas. En este momento, el actual, acceden a primer plano los problemas jurídicos, las cuestiones interpretativas de unos textos no siempre lo suficientemente claros. Así, vemos cómo se publican de forma creciente comentarios y artículos monográficos sobre la Constitución, al tiempo que se organizan jornadas de discusión sobre el texto constitucional en las que se trata de llegar a puntos de coincidencia en la interpretación de la norma suprema de nuestro ordenamiento. El razonamiento jurídico sustituye al acuerdo político, pero bueno será recordar siempre los motivos que estuvieron en el origen de este terremoto formal, motivos que fueron y siguen siendo la necesidad de convertir el Estado centralista en un Estado autonómico.

2. Dentro del panorama de aportaciones jurídicas serias y profundas sobre las autonomías regionales, la obra que comentamos está llamada a tener una amplia repercusión en la polémica sobre

simo diálogo en la insula Barataria: "¿Quién es aquí mi secretario? —Yo, que soy vizcaíno y además sé leer y escribir—. Pues con esas partes podéis ser secretario del mismo emperador". ¿Qué conexión me recordaba este diálogo? No sé. Lo consigno ahora como materia posible para un más apretado análisis». Cfr. Manuel AZAÑA, *Memorias políticas y de guerra*, vol. II, ed. Grijalbo, Barcelona, 1978, página 62.

la reforma del Estado, tanto por la importancia del tema como, sobre todo, por la calidad de sus autores y la brillantez de sus trabajos, pues en la redacción del libro han colaborado, bajo la dirección del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, los profesores MUÑOZ MACHADO, PAREJO ALFONSO, ORTEGA ALVAREZ y RUILOBA SANTANA.

Como decía, la trascendencia del libro reside en gran parte en el tema que en mismo se aborda. Ya no estamos ante un análisis institucional o dogmático de la Constitución y los Estatutos, sino ante el estudio de un problema concreto, uno de los muchos que se irán suscitando en los próximos tiempos, pero, sin duda, uno de los más importantes. Los autores se plantean, en palabras del propio GARCÍA DE ENTERRÍA, «la compatibilidad entre un federalismo y un autonomismo territorial profundo, con la unidad del espacio económico nacional y de los resortes de la política económica que la protegen y cuidan de su desarrollo homogéneo». A partir de la citada hipótesis se inicia el trabajo, dividido metodológicamente en dos partes claramente diferenciadas: el examen del Derecho comparado y el análisis de nuestro texto constitucional, trabajo que permitirá, al final, concluir con la confirmación o negación de la hipótesis que se planteó como punto de partida.

La referencia al Derecho comparado es abundante, pasando revista a la situación existente en países de diversa configuración política, pero todos ellos caracterizados por su estructura federal o regional (federalismo anglosajón y germánico, o Estados regionales como Italia y Gran Bretaña). A través de este copioso estudio comparatista se pretende demostrar cómo en todos los países examinados se observa un proceso creciente de centralización en las competencias decisorias en materia de política económica, o una reserva de las mismas en el poder central cuando el proceso en marcha es la instauración del Estado regional. La conclusión final, generalizando, sería que en el Derecho comparado una estructura federal o re-

gional del Estado es compatible, y va de hecho siempre ligada a la unidad de dirección económica y a la defensa de la unidad del mercado nacional.

Este amplio bagaje de referencias a los modelos extranjeros sirve de base para estudiar esta misma problemática en nuestro texto constitucional. Aquí ya no cabe la referencia a una experiencia. No existe un proceso histórico de aplicación de la normativa, pues este proceso está en su momento cero, y, por tanto, el estudio se limita al análisis de la Constitución y los Estatutos de Autonomía ya aprobados. Pues bien, aquí la conclusión final será que nuestro ordenamiento constitucional sintoniza perfectamente con los sistemas examinados anteriormente. Basta para ello con interpretar en una determinada forma el articulado de la Constitución y los Estatutos, interpretación que, precisamente por su consonancia con los modelos extranjeros, es la que se propone. El Estado de las autonomías que introduce nuestra Constitución, y en concreto su título VIII, debe, pues, desarrollarse sin alterar la unidad del mercado nacional y reservando las competencias decisorias en materia de política económica al Estado central. Y ello, tanto porque así lo aconseja la experiencia extranjera, como por que así lo permite la interpretación de la Constitución.

Por último, la estructura del libro se completa con una referencia al futuro. El posible ingreso de España en la CEE incide directamente en el tema estudiado, y por ello se le dedica un capítulo especial. Y es que el reparto de competencias Estado-Comunidad Autónoma se modificará al producirse la incorporación de España a una organización supranacional a la que se atribuirán el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, y cuyos acuerdos deberán hacerse efectivos en el territorio nacional. Era, pues, preciso analizar el artículo 93 de la Constitución, cuya relación con el tema de las competencias en materia económica es a todas luces evidente. Pero es que además el tema de la CEE está ya presente en todo el

BIBLIOGRAFIA

planteamiento del libro, en tanto el reparto de poderes económicos en el interior del Estado se ve condicionado por la tendencia general a buscar centros de decisión supranacionales en esta materia. Por ello, la cuestión de la CEE es un planteamiento de futuro, pero, a la vez, de presente.

3. Junto a esta rápida visión del contenido general del libro y sus distintas partes, sobre cuyo alto nivel no es preciso insistir, creo importante destacar lo que entiendo consisten las aportaciones principales del mismo y, por ello, las más polémicas.

La tesis general, que se contiene en cada trabajo, pero que adquiere toda su fuerza si se valora la obra como un todo unitario, consiste en afirmar que en un Estado de economía capitalista desarrollada, las competencias en materia económica deben mantenerse bajo un único centro de decisión. En este ámbito material debe superarse, por ello, el reparto competencial en zonas separadas, incomunicadas, que otorguen a los diversos poderes territoriales poderes independientes. Se recoge, pues, la idea de articular la relación Estado-Comunidad Autónoma en base al juego de competencias compartidas, como criterio mucho más fecundo para el buen funcionamiento de la misión del Estado moderno, que la distinción de ámbitos de respectivas competencias exclusivas y separadas. Junto a esta idea general se busca ya un nuevo adjetivo que califique este autonomismo o federalismo que se defiende, y así se habla de «federalismo cooperativo», concepto aún incierto, pero que, se dice, está llamado a jugar un gran papel.

Federalismo cooperativo y competencias compartidas pasan a ser, pues, el gran tema del libro, ya que ambas ideas van íntimamente unidas. Pero si el federalismo cooperativo tan sólo se cita marginalmente, como idea abstracta que resume una tendencia general y como un concepto potencialmente importante, el tema de las competencias compartidas se aborda en toda su profundidad y concreción.

Ciertamente el interés de los autores por detenerse en este punto y examinar en profundidad los problemas que comporta esta técnica en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas está plenamente justificado. Aquí radica, creo, uno de los puntos con mayor carga de conflictividad futura y, si bien es cierto que el acuerdo político puede solucionar gran parte de estos conflictos, no es menos cierto que cuando no se llegue al acuerdo, la única vía posible de entendimiento es el recurso al derecho, a la interpretación de la norma. Por eso, bueno es abrir el debate, la discusión apasionada si se quiere, pero siempre que se mantenga en los límites de la objetividad y la interpretación jurídica de los textos legales. Y digo esto porque el significado de lo que sean competencias compartidas y cómo se desarrolle el ordenamiento a partir de esta inicial definición tiene una importancia indiscutible y, por otra parte, una regulación positiva poco precisa. Importancia que reside en la realidad subyacente, que no es otra que el reparto de poder político que comporta toda distribución de competencias, especialmente cuando los centros de imputación del poder político son el Estado y las Comunidades Autónomas.

4. El tema central es, pues, el de las competencias compartidas, en torno al cual se agrupan una pluralidad de puntos conflictivos. Pero de entre todos ellos hay dos de especial importancia: la delimitación precisa de los ámbitos materiales de ordenación que corresponden a las leyes que se articulan según el criterio de competencia compartida, y la puesta en funcionamiento, o proceso de actuación en el tiempo de estas dos fuentes del ordenamiento.

Sobre este último aspecto no es preciso insistir, pues tampoco es objeto de estudio detallado en el libro comentado (1). El problema que ahora interesa

(1) Sobre el tema puede consultarse el excelente trabajo de MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1979, pp. 94 y ss.

es el otro. ¿Qué significa competencia compartida y cómo se articulan las leyes dictadas sobre esta materia?

La importancia del tema aparece sin más al constatar cómo dos poderes legislativos van a incidir sobre un mismo ámbito material, reservando a uno de ellos el poder dictar bases o coordinar, y al otro el de actuar en el marco de la normativa estatal. Por lo demás, no es ésta una técnica marginal, sino que se recurre a ella de forma profusa y sistemática (2).

Pues bien, este tema general se concreta en el libro que comentamos en el estudio del reparto competencial en materias económicas. Para ello los autores se enfrentan en primer lugar con la definición de lo que sean competencias compartidas, para criticar abiertamente la redacción de los Estatutos de autonomía cuando califican como competencias exclusivas lo que en realidad entienden que no es tal. Así, el Estatuto de Cataluña, establece en su artículo 12 que «De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad en los términos de lo dispuesto en los artículos 18, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias». A continuación enumera estas competencias exclusivas y, en diversas ocasiones, se encuentran de nuevo referencias a normas estatales que condicionan el ejercicio de la potestad de la Comunidad autónoma.

La lectura del citado precepto (3), plantea de inmediato el problema ¿puede hablarse con propiedad de competencias exclusivas? ¿Qué consecuencias se

deducen de ello según la Constitución y los Estatutos?

Para los autores del libro esta referencia a la existencia de competencias exclusivas de las Comunidades autónomas en materia económica es frontalmente criticada en base a dos argumentos distintos. Por una parte, el propio concepto de exclusividad competencial, que se juzga incompatible con los principios de unidad económica que se contienen en el mismo texto constitucional. Por otro lado, la consecuencia que de ello se deduce según el artículo 149,3 de la Constitución, es decir, el hacer prevalecer el derecho autonómico sobre el estatal en todos los casos en que se plantee un conflicto de leyes.

Pues bien, pienso que la crítica a los Estatutos puede ser matizada si se tiene en cuenta que la referencia a competencias exclusivas tiene allí otro valor y otras consecuencias. Cuando en la norma institucional básica de una Comunidad autónoma se hace referencia a la exclusividad con que se asume una materia no se pretende acudir a un sistema de competencias separadas. La idea de exclusividad va referida a la garantía de un ámbito de poder propio, libre de injerencias externas y protegido a través del recurso al Tribunal Constitucional. Esta situación se da en todos los casos en los que la competencia de la Comunidad autónoma se deduce de la Constitución y los Estatutos, frente a aquellos supuestos en los que es la ley estatal la que delimita el ámbito competencial del ente autónomo (4). Des-

(2) Vid. COSCULLUELA: *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, núm. 89 de esta REVISTA, 1979, pp. 27 y ss.

(3) Precepto que se repite con un contenido casi idéntico en el Proyecto de Estatuto Gallego, artículo 30. El Estatuto Vasco, por su parte, menciona como competencias exclusivas en su artículo 10 una serie de materias de contenido económico, pero no acude a la técnica del Catalán o Gallego de agruparlas en un artículo único cuyo primer párrafo recoge todos los límites de la legislación autonómica.

(4) En los supuestos en los que el ámbito material de la potestad de la Comunidad autónoma no está garantizado por la Constitución y el Estatuto, no podrá hablarse de competencia exclusiva. Así, y frente a los supuestos del artículo 12 del Estatuto catalán, pueden señalarse los casos en los que la potestad legislativa autonómica se recibe por delegación. Aquí es la ley marco del Estado, la ley del artículo 150, 1, la que delimita el ámbito de poder de la Comunidad Autónoma, y esta ley marco se impone, prevalece en todo caso a la ley autonómica. Lo mismo podría decirse en relación a otras materias que se reservan en los Estatutos condicionadas a lo que disponga una ley estatal, ley del Parlamento central que no debe limitarse a señalar el marco general, lo que significa que no existe ningún ámbito exclusivo reservado a la Comunidad Autónoma y sí, tan sólo, el reco-

BIBLIOGRAFIA

de esta perspectiva, la Comunidad autónoma posee competencias exclusivas en materia económica, lo que no es, por otro lado, opuesto a la unidad de dirección estatal, ya que el Estado establece las directrices generales. Igualmente, puede decirse que exclusividad y compartición de competencias son conceptos que no se oponen (5).

5. El otro argumento que llevaba a los autores a criticar la referencia a la existencia de competencias exclusivas de las Comunidades autónomas es el relativo a la no aplicabilidad del principio de prevalencia del derecho estatal. Realmente este es un tema delicado, y quizá al utilizar una u otra terminología (competencia exclusiva, compartida o concurrente) no se reparó en las consecuencias que ello comportaba (6) y sólo se

nocimiento de una potestad legislativa sobre la materia. Sobre este punto, vid. FERRET, J., *La consagració de competencies exclusives per l'Estatut de Catalunya*, Texto mecanografiado.

(5) Sobre el tema vid. SALAS, J., «El tema de las competencias», en la obra colectiva *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, t. II, 304-314; igualmente, del mismo autor, *Los poderes normativos de la Generalitat de Cataluña*, «REVL» 205, 1980, y TORNOS MAS, J., *Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña*, «REVL», 205, 1980, 61-86.

(6) Así, y tomando como ejemplo el Estatuto de Cataluña, la referencia a la existencia de competencias exclusivas se utiliza, además de para reservar un ámbito material propio, para indicar el grado de poder que sobre el mismo se ejercerá (art. 25, 2), para señalar la preferencia del derecho catalán (art. 26, 1), para delimitar el ámbito material de posibles convenios (art. 27, 1) y para establecer la repartición de competencias en los asuntos a conocer por el Tribunal Superior de Justicia en el ámbito contencioso-administrativo (art. 20, 1, c)). En relación con este último punto, la exclusividad podría entenderse aquí como la exigencia de que toda la materia se regule por ley autonómica, es decir, excluyendo la compartición; se trataría de competencias exclusivas *strictu sensu*. El tema ya se planteó con el Estatuto de 1932, según ha puesto de relieve en un interesante trabajo MILLAN, A., *Precisió entorn la competència material del òrgans jurisdiccionals a Catalunya en l'ordre contencioso-administratiu*, comunicación presentada en las «Primeras jornadas sobre el Estatuto de Cataluña», Barcelona, abril 1980. Pues bien, en el trabajo citado, tras poner de relieve la identidad de la regulación positiva del tema en 1932 y 1979, se recogen diversos casos en los que el Ministerio Fiscal planteó cuestiones de competencia ante el Tribunal de Cassació de Cataluña, alegando la no exclusividad de la potestad normativa de la Generalitat y, por tanto, la falta de competencia de aquel Tribunal, al tratarse de competencias com-

partidas. No obstante, en todos los supuestos en los que el conflicto se planteó en estos términos se resolvió a favor del Tribunal de Cassació, interpretándose la referencia a competencias exclusivas en sentido amplio, es decir, compatible con la idea de competencia compartida, de forma que ambos conceptos, de hecho, se identificaban.

pensó en garantizar una esfera de poder independiente, de forma que únicamente se habló de competencias exclusivas. La realidad es que los ámbitos materiales de la potestad legislativa estatal y de las Comunidades no están, ni pueden estar, claramente delimitados *a priori*. La solución prevista por la Constitución, y aquí se pone de relieve el sentido que tiene hablar de competencias exclusivas como directamente deducibles de aquella, es la remisión del conflicto al Tribunal Constitucional. Este órgano delimita las potestades de acuerdo con la Constitución y los Estatutos (7), y al actuar de este modo garantiza un ámbito de poder a la Comunidad autónoma, cuya ley no se ordena jerárquicamente con la estatal. Pero si esta es la respuesta definitiva, la que resolverá el conflicto en última instancia, existe un problema temporal no resuelto: ¿qué derecho prevalece *iuris tantum*? Es este problema el que lleva a los autores a criticar la referencia a la existencia de competencias exclusivas, pues la mención de este tipo de competencias en las Comunidades autónomas convierte a la legislación de estas últi-

partidas. No obstante, en todos los supuestos en los que el conflicto se planteó en estos términos se resolvió a favor del Tribunal de Cassació, interpretándose la referencia a competencias exclusivas en sentido amplio, es decir, compatible con la idea de competencia compartida, de forma que ambos conceptos, de hecho, se identificaban.

(7) Así, el artículo 28, 1, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que «para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». Pues bien, en el caso de competencias compartidas, la norma que delimita las competencias del Estado y las diferentes Comunidades autónomas es el Estatuto de cada Comunidad, al que deberá recurrirse como parámetro de la constitucionalidad para enjuiciar las leyes que inciden en materias compartidas. Por esta misma razón no parece admisible la solución dada al problema en el Proyecto de Estatuto Gallego, pues su disposición transitoria tercera altera el esquema constitucional al atribuir a una Ley Orgánica la delimitación de las competencias compartidas.

mas en prevalente sobre la estatal, al hacer inaplicable el artículo 149,3 de la Constitución (8). No obstante no deben olvidarse las técnicas que están en manos estatales para evitar esta prevalencia del derecho autonómico, en especial a través del recurso ante el Tribunal Constitucional, lo que supone suspender la ley de la Comunidad autónoma y aplicar supletoriamente, entonces, el derecho estatal (9).

En definitiva, lo que ocurre es que al hablar de competencias exclusivas nos podemos referir a una pluralidad de realidades jurídicas diversas. En todo caso, no obstante, las competencias de las Comunidades autónomas en materia económica podrán calificarse como tales si no se las identifica con competencias separadas. Esta definición, además, reforzará la garantía de la potestad legislativa autonómica, al obligar a acudir, en caso de conflicto con la ley marco estatal, al Tribunal Constitucional. El problema temporal de aplicación inmediata de una u otra norma podrá resolverse, a su vez, a través de los artículos 149,3 de la Constitución y 161,2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. A partir de estos criterios la unidad de dirección de la política económica y la defensa de la unidad del mercado nacional quedan igualmente a salvo, sin mencionar, por otra parte, el conjunto de técnicas jurídicas que al

margen del reparto competencial pone la Constitución en manos del Estado para proteger este criterio unitario (10).

6. Pero en el libro comentado laten más preocupaciones que ponen de relieve la profundidad de las reflexiones de sus autores, así como la complejidad del tema estudiado. En este sentido pienso que cabe afirmar que la articulación Estado-Comunidades autónomas no puede plantearse desde esquemas apriorísticos y abstractos, aplicables luego por igual a todo tipo de materias, pues el contenido de la materia influye en los problemas y, por tanto, en las respuestas jurídicas.

Así, en el caso de competencias en materia económica, el reparto competencial precisa contemplarse también desde una perspectiva dinámica. La unidad de dirección, la coordinación, la fijación de principios, son potestades reservadas al Estado. Y éstas no pueden ejercitarse a través de una ley, ya que precisan un desarrollo continuo en el tiempo. Dirigir y coordinar significa imponer criterios, establecer directrices según la marcha coyuntural. ¿Y cómo se articula jurídicamente este poder, junto a un sistema de competencias compartidas? De nuevo la aportación que hace en su trabajo MUÑOZ MACHADO está llena de interés (11). Aquí nos movemos ya en el terreno de la actividad administrativa, y en la necesaria reflexión sobre la posibilidad o no de admitir el poder estatal para dictar instrucciones que deban ser necesariamente observadas por las Comunidades autónomas. La

(8) Como precepto concordante, *vid.* en el Estatuto de Cataluña el artículo 28. 1, en el que se establece que «en materia de competencia exclusiva de la Generalitat, el Derecho catalán es el aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro». Sobre este mismo punto T. R. FERNÁNDEZ, *Sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, «REVL» núm. 201, 1979, 9-37, se pronuncia por una solución intermedia, haciendo valer la prevalencia estatal sólo en última instancia; «el principio de prevalencia del derecho estatal» dice el citado profesor, «no puede operar en primer resorte, porque ello equivaldría, ni más ni menos, a liquidar el concepto mismo de competencia compartida y a dejar en manos del Estado exclusivamente la decisión sobre todas las materias enumeradas. Sólo después de agotadas las posibilidades interpretativas inherentes a los criterios de articulación en cada caso establecidos por el artículo 149, 1, y 2, y normas concordantes, será, pues, lícito acudir como última *ratio* al principio de prevalencia que consagra el artículo 149, 3».

(9) *Vid.* MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 89.

(10) Entre éstas, y con carácter primordial, el artículo 150, 3, de la Constitución, que permite al poder central dictar leyes de armonización «aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de las Comunidades autónomas». Como principios directamente deducibles de la Constitución, hay que tener presentes los límites generales que se imponen a toda potestad legislativa, y que afectan sustancialmente a la legislación autonómica. Estos límites son generales y no precisan contenerse en ley marco estatal alguna; ya no se trata de materias excluidas a la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma, sino de principios que en todo caso deberán respetarse por éstas (así, por ejemplo, los contenidos o sancionados en los artículos 138 y 139 de la Constitución).

(11) MUÑOZ MACHADO, p. 363 del libro mencionado.

BIBLIOGRAFIA

referencia que se hace en el libro a casos concretos que puedan plantearse, así como la remisión a una interpretación de otros preceptos constitucionales con incidencia directa en este tema, en especial el artículo 155 del mismo, son datos a tener muy presentes.

Igualmente, y dentro de este condicionamiento que la materia impone a la articulación de competencias exclusivas, es especialmente ilustrativa la referencia al problema de la planificación, íntimamente ligado a las materias económicas y al problema que acaba de plantearse. Aquí la cita de FORSTHOFF es obligada: «la concordancia o la contradicción de dos normas legales puede comprobarse mediante la exégesis. La colisión de planes, sin embargo, es de otro tipo; no es asequible a los medios exegeticos. La colisión de un plan con otro sólo puede constatarse *en el estado de la ejecución*. Mientras que en el caso de la colisión de normas sólo cabe la alternativa de negar la colisión o de afirmarla (con la subsiguiente ineficacia de la norma de rango inferior), las cosas son muy distintas en el caso de la colisión de planes. Aquí, por el contrario, existen distintas posibilidades; así, se puede afirmar que el Plan, en éste o en aquel punto determinado, es incompatible, o difícilmente compatible, con el plan de rango superior o que es posible y deseable una mejor coordinación» (12). Fallan, pues, los conceptos y métodos deductivos tradicionales, y hay que plantearse la necesidad de encontrar otros sistemas alternativos.

7. Estas y otras muchas cuestiones podrían haberse abordado en esta ya extensa recensión, sugeridas por un libro lleno de interés, que plantea problemas y da respuestas concretas. Algunas podrán ser más o menos discutidas, pero lo que sí es cierto es que el libro, cuyo rico contenido desborda los aspectos aquí comentados, constituye una muy importante aportación al debate sobre

la reestructuración del Estado español, al examinar con seriedad y precisión un aspecto concreto, y crucial, en este proceso de reforma. Si este debate está abierto, y constituye la tarea principal de nuestro tiempo, el libro comentado deberá tenerse muy en cuenta. Y es que la seriedad y profundidad del tratamiento dado a tan compleja materia, como lo prueban, por ejemplo, las cuidadas aportaciones relativas al derecho comparado, así como las reflexiones a que inducen los planteamientos dogmáticos realizados a lo largo de todo el libro, en especial los contenidos en el trabajo de MUÑOZ MACHADO, hacen de esta obra una pieza de singular importancia en el proceso, tan sólo iniciado, de la reforma de nuestro Estado.

Joaquín TORNOS MAS

HERNANDO DELGADO, J.: *Nuevo Estatuto de la Banca extranjera en los Estados Unidos* (referencia al sistema español sobre banca extranjera). Anales del Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF), curso 1978/80, Madrid.

HERNANDO, uno de nuestros más caracterizados especialistas de Derecho Administrativo Económico, dedica este trabajo a un tema de sumo interés en estos momentos en que se discute la implantación de la Banca extranjera en España. De ahí la importancia de conocer la situación del país más industrializado del mundo, los Estados Unidos. El autor no se ha limitado a estudiar el régimen jurídico americano, que examina con atención, sino que lo aprovecha para hacer una referencia al sistema español, que resulta muy aleccionadora y que habrá de tenerse en cuenta. Estos aspectos de completa y rabiosa actualidad, no son abordados por nuestra doctrina con la frecuencia e intensidad que serían deseables y por eso hay que destacar esfuerzos como los de HERNANDO, que procuran atraer al campo dogmático situaciones poco conocidas, pero de grandes consecuencias prácticas; en ello consiste una de las misiones actuales

(12) FORSTHOFF, *Sobre medios y métodos de la planificación moderna*, en el libro colectivo *Planificación*, t. I, Madrid, 1974, p. 88, citado por MUÑOZ MACHADO en la obra recensionada, p. 355.

de nuestros administrativistas. El trabajo comentado es sumamente atractivo por estas razones, y por la claridad y rigor sistemático con el que se expone ha de ser de obligada consulta. En la primera parte del mismo se repasan las fases de elaboración de la *Internacional Banking Act*, de 17 de septiembre de 1978; la segunda parte señala las características del sistema bancario americano y finaliza con la revisión del principio de reciprocidad y la implantación bancaria en el extranjero.

La Ley de 17 de septiembre de 1978 regula a nivel federal el estatuto de la Banca extranjera en los Estados Unidos. Ha tenido que ser ordenado el fenómeno a la vista de la gran expansión de bancos de otras nacionalidades que operan en el país.

Resaltan de sus antecedentes legislativos dos directrices que han de ser destacadas: las luchas entre las tendencias nacionalista o restrictiva y la liberal, que favorece la introducción de la Banca extranjera, para fomentar la competencia bancaria con los bancos nacionales. Otra nota significativa es la gran labor informativa que ha realizado el Congreso americano para preparar la ley, procurando recoger las impresiones de todos los grupos interesados, tanto de la Banca nacional como la extranjera, respetando derechos adquiridos.

El sistema americano se caracteriza por unas notas muy peculiares, que han de conocerse de modo previo: la legislación bancaria se compone de leyes federales y leyes de los Estados de la Unión o leyes regionales, en terminología española o continental. Existe un Banco Central, que controla a los bancos de la Reserva Federal (FED). Los bancos privados pueden optar entre sujetarse a la jurisdicción federal o funcionar como bancos de los Estados, pero en este último caso, también se les permite que puedan ser miembros de la FED. La Banca extranjera podía, teóricamente, tener las mismas oportunidades, pero en realidad no alcanzaba la clasificación de Banco nacional o federal, porque se exigía para ello por la ley que sus di-

rectivos gozasen de la nacionalidad americana. Pero como contrapartida, no les afectaban las mayores restricciones de la legislación de los bancos nacionales, particularmente la prohibición de realizar operaciones en más de un Estado. La aprobación de la Ley de 1978 ha variado la situación, corrigiendo estos defectos y asimilando los bancos extranjeros a los nacionales a casi todos los efectos, entre ellos a permitirles ser miembros de la FED. Para ello hay que precisar, como lo hace HERNANDO, la estructura operativa de la Banca americana, en la que se distinguen varias fórmulas de actuación: la *Holding bancaria*, la filial extranjera, las compañías subsidiarias, las agencias, las sucursales, las sociedades de financiación, las oficinas de representación, y fuera del sector comercial los establecimientos de ahorro. La nueva regulación se basa en que se pueden establecer agencias o sucursales federales por bancos extranjeros, si ello no está prohibido por las leyes del Estado, solicitando autorización y sometándose al mismo régimen que la Banca americana.

El Decreto 2246/74, de 9 de agosto, que recoge el sistema español, sólo distingue entre bancos filiales, sucursales de bancos extranjeros y oficinas de representación que han de obtener autorización del Consejo de Ministros, previo informe del Banco de España y del Consejo Superior Bancario. Su número es cerrado, salvo para las oficinas de representación.

Una de las notas del sistema americano es que los bancos tienen limitada legalmente su actuación al territorio de un Estado (*Inter-State-Banking*). La Banca Extranjera no sufría esta restricción y por ello la ley actual impide que puedan tener sucursales estatales o federales más que en un Estado, aunque se respetan derechos adquiridos. En España el Decreto 2245/74 de 9 de agosto y la Orden de 20 de septiembre de 1974, exigen para instalar oficinas de bancos españoles en el extranjero, la autorización administrativa y el sometimiento a la legislación sobre inversiones españolas en el extranjero.

BIBLIOGRAFIA

La Ley Federal Americana, circunscribe la actividad de los bancos al negocio bancario, prohibiéndoles que se interesen económicamente en otros campos. La banca extranjera no tenía esta traba y la ley de 1978, acaba con tal situación ventajosa, sujetándolas a las mismas limitaciones que los bancos americanos. En España la legislación ha variado, pasando de un teórico sistema de banca mixta, que era el tradicional, a otro de banca especializada de bancos comerciales e industriales, para retornar a la antigua tendencia. El análisis de HERNÁNDEZ, sobre estas coyunturas, es la parte más importante del trabajo y llega a la conclusión de que la banca extranjera se halla limitada, para impedirle actuaciones especulativas de cartera, prohibiéndole que realice inversiones directas desde su cartera de valores, que resultarían peligrosas para el Interés Público.

Inicialmente no había en Estados Unidos un seguro de depósitos, lo que dio lugar a numerosas quiebras de bancos, hasta que la Ley *Banking* de 1933 creó un sistema federal al respecto que hizo desaparecer las quiebras y que hoy se impone igualmente a la banca extranjera. En España el Decreto 3048/77, de 11 de noviembre, crea el Fondo de Garantía de Depósitos, gestionado por el Banco de España en el que han de integrarse los bancos inscritos en el Registro Oficial de Banca. Los gastos atendidos por el Fondo deben reponerse por los bancos hasta restablecer el importe inicial de cada uno. El incumplimiento de estas obligaciones supone la exclusión del Fondo y las menores oportunidades de actuación que comporta.

El Control administrativo sobre la actividad bancaria se realiza en Estados Unidos en tres niveles: los poderes del FED, el control sobre la competencia y sobre los depósitos. En España la intervención se inicia, como consecuencia de la crisis de 1929 y las encomiendas las Leyes de Ordenación Bancaria al Banco de España, independizando su actuación del Ministerio de Hacienda.

Por último en cuanto a la expansión bancaria en el extranjero, el principio

general americano es el de igualdad de trato, corregido por ciertas tendencias por el principio de reciprocidad. En España el principio de reciprocidad ha venido funcionando de manera intermitente. La solución Legal del Código de Comercio y de la Ley de Ordenación Bancaria es la de igualdad, pero condicionada al principio de reciprocidad y a la exigencia de mayores garantías por leyes especiales. Por ello son muy pocos los bancos extranjeros implantados. El Decreto 1388/78, de 23 de junio, establece una línea más tolerante.

Adolfo CARRETERO PEREZ
Magistrado del Tribunal
Supremo

LÓPEZ RODÓ, L.: *Las autonomías. Encrucijada de España*. Ed. Aguilar, Madrid, 1980, 1.ª ed., 477 pp.

1. Entre la ya numerosa bibliografía que el tema del «Estado de las Autonomías» está produciendo a raíz de la promulgación de la nueva Constitución española, aparece ahora el libro del profesor LÓPEZ RODÓ, *Las autonomías. Encrucijada de España*.

Como ocurre con buena parte de los temas constitucionales, el comentarista puede adoptar una doble óptica al realizar su trabajo: la política o la jurídica, siendo más frecuente, por razones obvias, la primera. En el caso del profesor LÓPEZ RODÓ, se advierte de entrada una equilibrada combinación de ambas metodologías; lo cual no debe extrañar, tratándose de un profesor de Derecho administrativo que tiene tras sí una dilatada historia como político. Si esto conduce en algunas ocasiones a que, tras una objeción basada en razones técnicas, se esté descubriendo un planteamiento político, ello no debe sorprendernos. Más aún, lo sorprendente —y casi podría decirse que lo inédito— en materia de comentarios constitucionales es cabalmente lo contrario.

Desde el punto de vista de su contenido, el libro se divide en dos partes perfectamente diferenciadas. En la pri-

mera se recoge a lo largo de ocho breves pero enjundiosos capítulos la postura crítica del autor frente a la temática constitucional de las autonomías. Como él mismo nos advierte, el trabajo es una ampliación o prolongación de las dos disertaciones que sobre el tema pronunció en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas los días 12 y 19 de febrero de 1980.

La segunda parte, en cambio, es más heterogénea. Está constituida por una serie de anexos que incluyen, desde cinco artículos del propio profesor LÓPEZ RODÓ en «La Vanguardia» de Barcelona, hasta textos legales vigentes o retrospectivos e incluso los mapas históricos de la división territorial de España desde los tiempos romanos.

2. El capítulo primero contiene un breve pero jugoso recordatorio de los antecedentes del tema en nuestro país: federalismo, federalismo y regionalismo se bosquejan en sus grandes líneas situándonos en la perspectiva histórica del tema. Tras esta breve reseña en la que las citas elegidas nos ponen ya sobre la pista de la propia postura personal del autor, se pasa a examinar en un segundo capítulo el momento actual de las autonomías. Creo personalmente que el planteamiento inicial es el adecuado: «ante la realidad del problema autonómico—nos dice el autor—que resultaba acuciante en Cataluña y en el País Vasco, en vez de circunscribirlo a estas dos regiones, se optó por generalizarlo, y así se dictaron 13 Reales Decretos-leyes concediendo un régimen preautonómico a otras tantas regiones españolas».

En efecto, este fue el gran dilema político con el que se enfrentaban nuestros políticos en la etapa inicial de la transición. Una mente pragmática posiblemente hubiese afrontado el tema en su forma más elemental (como lo hicieron, por lo demás, los ingleses, con Escocia y Gales): si España se enfrenta con un problema real que afecta a Cataluña y al País Vasco, y podríamos añadir a Galicia, lo que procede es enfrentarse con la solución concreta que requiere el estatuto especial de esas regiones o

«nacionalidades». Una mentalidad maquiavélica podría haber pensado en el «Estado de las Autonomías» como una forma de (por el procedimiento de echar agua al vino) acabar con cualquier autonomía. En fin, una mentalidad *uniformista* habría pensado que si hay autonomía para unos, tiene que haberla para todos. Teniendo en cuenta nuestro tradicional modo de actuar en materia de organización del Estado, no resulta descabellado pensar que aquí está una de las razones de la solución constitucional.

Hechas estas consideraciones, la pregunta que se formula el autor resulta sumamente oportuna: «cabe preguntarse si la táctica de generalizar el problema autonómico ha sido acertada. La política es el arte de resolver un problema sin crear otros mayores. Quizá la precipitada concesión de regímenes preautonómicos ha venido a crear problemas donde no los había y a reactivar y exacerbar los que estaban amortiguados. Si lo que se pretendía era diluir el problema vasco y el catalán para que perdieran virulencia, lo que en la práctica se ha conseguido ha sido más bien extender al resto de España la fiebre autonomista».

En el capítulo tercero se trata—bajo una rúbrica cuya deliberada intención parece ser la de juridizar el tema— «de los sujetos del derecho a la autonomía». El examen de los preceptos constitucionales conduce al autor a la afirmación de que frente a lo que pudiese deducirse del artículo 143, son en total seis los sujetos que pueden ejercer el derecho a la autonomía. Pues a los previstos en dicho artículo hay que añadir los territorios cuyo ámbito no supere el de una provincia (y carezcan de entidad regional histórica), los territorios que no estén integrados en la organización provincial y el caso especial de Ceuta y Melilla. El capítulo acaba con una consideración sobre la naturaleza jurídica de las Comunidades Autónomas a las que niega—y esto es por lo demás obvio—el carácter de órganos estatales, aunque constituye uno de los cuatro

BIBLIOGRAFIA

niveles de la Administración territorial que consagra la Constitución.

En el capítulo cuarto se examinan los procedimientos para acceder a la autonomía. También aquí el autor nos ilustra acerca de que, junto a los dos procedimientos (los de los artículos 143 y 151) de que tópicamente se nos suele hablar, la Constitución regula nada menos que doce procedimientos para conseguir la autonomía. Estos doce procedimientos son examinados sucesivamente en su detalle y resultan especialmente sugerentes las consideraciones que se hacen en relación con el procedimiento aplicable a Navarra y a Madrid, en cuanto capital de España. En relación concretamente con Navarra se plantea el tema de que si llegara a constituirse en Comunidad Autónoma perdería su vigencia la disposición transitoria cuarta «por entrar en juego el artículo 145 de la Constitución que prohíbe la Federación de Comunidades autónomas». El autor se inclina por la prevalencia de la disposición transitoria cuarta en cuanto norma especial, e incluso admite «que la incorporación de Navarra al País Vasco no sería propiamente un caso de *federación* de Comunidades autónomas, sino un caso *sui generis* de incorporación pura y simple».

Por lo que se refiere al caso de Madrid, al no hablarse expresamente del tema en la Constitución, el autor juega con las distintas hipótesis de la consideración de Madrid en cuanto provincia y con la consiguiente posibilidad de que se incorporase o no a la región castellano-manchega. Como una de las soluciones podría ser el «Estatuto de capitalidad para la Villa de Madrid y su área metropolitana» nos tropezaríamos entonces con la laguna legal del procedimiento que habría de emplearse.

El capítulo que se comenta termina con unas consideraciones acerca del carácter irreversible del régimen autonómico, que se deduce de nuestra actual Constitución por contraste con lo que se afirmaba en el artículo 22 de la Constitución republicana.

El capítulo quinto se refiere al conte-

nido de las autonomías y ciertamente que el juego de los artículos 148 y 149 proporciona material suficiente para que se pongan de relieve los equívocos en que han incurrido los redactores de la Constitución. Por otra parte, al haberse consagrado la técnica de la definición de competencias «por vía negativa» se abre todo un horizonte de perplejidades. El autor lo demuestra poniendo el siguiente ejemplo: qué hubiese ocurrido en materia de televisión o de energía nuclear de seguir vigente la Constitución republicana de 1931, fecha en que ninguna de estas materias tenían realidad práctica. Especial importancia tiene el examen de la potestad legislativa de las Comunidades autónomas. Siendo ésta una de las materias sobre las que ya se ha pronunciado reiteradamente la doctrina jurídica española, conviene advertir que para el autor queda claro que tal potestad legislativa existe, y que, por ende, las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas pueden dictar disposiciones normativas con fuerza de Ley. Y conviene advertir que es éste uno de los pasajes del libro en que el jurista manifiesta su independencia de criterio al margen de sus preferencias personales. Pues por lo que se refiere a estas últimas se nos aclara debidamente en un capítulo posterior: «... Hemos de llamar la atención sobre sus consecuencias jurídicas (del otorgamiento de la potestad legislativa) que llevarán inevitablemente al fraccionamiento y a la diversificación del ordenamiento jurídico español, dando lugar a ordenamientos peculiares de cada Comunidad Autónoma, en casi todas las ramas del Derecho». «Cuando el signo de los tiempos en el mundo del Derecho camina hacia una progresiva homogeneidad, en España, el otorgamiento de potestad legislativa a las Comunidades Autónomas inicia un proceso contrario hacia la heterogeneidad y la diferenciación».

En fin, termina el capítulo recordando una acertada cita de FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ: «Comienza así en un país como España, donde rige la antigua frase castellana de que *nadie es más que nadie*, la lucha

por alcanzar los techos máximos permitidos por la Constitución, desde luego en el mismo plano que en el Estatuto catalán o vasco.

El capítulo sexto se dedica al control del ejercicio de las autonomías. El autor nos advierte que estas formas no son tan sólo las cuatro que se enumeran en el artículo 153, sino que son 12 en total, como se desprende de la exégesis del resto de los preceptos constitucionales.

En el capítulo séptimo se plantea el interesante problema jurídico del valor formal de los Estatutos. Por supuesto se trata de leyes orgánicas, pero ¿son iguales a ellas o constituyen una categoría especial dentro de las mismas? La diferencia se encuentra en la exigencia de referéndum (art. 152, 2) para la modificación de los Estatutos, lo que conduce a la conclusión de que «una simple ley orgánica no puede modificar un Estatuto de Autonomía aprobado por la vía del artículo 151».

Por último, el capítulo octavo se dedica a la necesidad de revisar el proceso autonómico. Aquí confluyen las posturas críticas del autor que se han formulado, tanto desde el punto de vista jurídico, como desde el punto de vista político (pues a pesar de las repetidas afirmaciones que nos hace, hay que reconocer que tal punto de vista político aflora reiteradamente en las páginas que se comentan). Precisamente por eso se muestra decidido partidario de la reforma constitucional en esta materia. Obstáculos jurídicos no los hay insuperables, ya que, según nos dice «no se ha caído en la cuenta de que el artículo 168 (que es el que pretende constituir un valladar frente a ciertas modificaciones sustanciales) puede ser modificado o incluso derogado por la vía fácil del artículo 167 sin necesidad del trámite oneroso de la autodisolución de las Cortes, ni de la aprobación del nuevo texto constitucional por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras, ni la ulterior ratificación mediante referéndum».

3. La simple lectura del resumen que acabamos de hacer nos confirma la oportuna actualidad de la obra que se co-

menta. El tema de las autonomías constituye literalmente hablando—como en el título se sugiere—la encrucijada de España. Hace falta por consiguiente volver sobre él cuantas veces sea preciso y, en tal sentido, las consideraciones que el autor hace son ponderadas y reflejan una visión realista del tema: se trata de un problema real que hay que resolver con conciencia clara de los riesgos que entraña.

En cuanto a los apéndices que constituyen la segunda parte de la obra, resultan de especial interés a nuestro juicio los mapas que reflejan las diferentes divisiones territoriales de España desde la época romana.

Fernando GARRIDO FALLA
Catedrático de Derecho
Administrativo

PALAO TABOADA, Carlos: *Ordenanza Tributaria Alemana*. (Traducción y notas.) Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.

La traducción de la *Ordenanza Tributaria Alemana* (Ley de 27 de noviembre de 1975 que reformó la Ordenanza de 13 de diciembre de 1919, entrando en vigor el 1 de enero de 1977) realizada por el profesor Carlos PALAO TABOADA y publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, debe ser resaltada como una aportación muy importante a la formación del vocabulario de conceptos jurídicos «español-alemán». Cada uno de los preceptos de esta Ordenanza ha sido traducido con el máximo cuidado buscando los términos jurídicos españoles más ajustados al significado que el término alemán tiene en la ordenanza, lo que en ocasiones ha obligado al traductor a apartarse de las equivalencias usuales.

Más de doscientas notas a pie de página dan cuenta de los términos cuya traducción ofrecía alguna dificultad y del criterio seguido por PALAO para superarla. Al final, el *Índice alfabético de términos comentados* (con remisión a las notas correspondientes) ofrece un elenco de voces de traducción difícil o peculiar

BIBLIOGRAFIA

de enorme utilidad para quien se interesa por la doctrina jurídica alemana.

Esta es, pues, una traducción excelente, impecablemente presentada y concienzudamente pensada, palabra por palabra. Quizá algún lector disienta o se sorprenda de la traducción dada por el profesor Carlos PALAO a algún término que, en otros contextos, puede recibir una traducción diferente, pero en todo caso encontrará una explicación de las razones jurídicas por las que el traductor ha preferido su traducción en este caso concreto; razones que en muchos supuestos contienen una sintética exposición de cuestiones de derecho comparado «español-alemán» (por ejemplo, las traducciones de «impuesto» (p. 57), «funcionario» (p. 60), «corporaciones, uniones y masas patrimoniales» (p. 61), «procedimiento penal» (p. 70), «obligación tributaria» y «obligado tributario» (p. 73 y 74), «reducción del impuesto por negligencia grave» (p. 89), «autoliquidación» (p. 132), «periodo de vigencia de la liquidación principal» (p. 141), «acta de determinación de fundamentos de la imposición» (p. 144), «fundamentos de la imposición» (p. 160), «deuda inmobiliaria» (p. 181), «liquidación» (p. 191), etcétera. Por ello, la traducción de Carlos PALAO, además de facilitar el conocimiento de un texto alemán básico, enriquece los fondos de los diccionarios de términos jurídicos dando solución a difíciles problemas que la traducción de textos jurídicos alemanes suele plantear, sobre todo, en el ámbito del ordenamiento tributario.

Fernando SAINZ MORENO

PAPIER, Hans-Jürgen: *Die Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat* (La posición de la jurisdicción contencioso-administrativa en el Estado de derecho democrático). Ed. de Gruyter, Berlín, 1979, 43 pp.

1. El tema a comentar fue tratado por PAPIER en una conferencia dictada ante la asociación de juristas berlineses el 29 de noviembre de 1978 con ocasión del

sesenta y cinco cumpleaños de Karl August BETTERMANN.

El autor en su discurso hace una crítica de la jurisdicción contencioso-administrativa, basándose fundamentalmente en la arrogación de funciones del juez (parte III) en detrimento del primero y segundo poder.

En primer lugar, se ocupa PAPIER del surgimiento de la crisis en la jurisdicción contencioso-administrativa (parte I). Ya en las jornadas de los profesores de derecho público alemanes de 1975, donde R. SCHOLZ y E. SCHMIDT-ASSMANN se ocuparon del tema de la jurisdicción contenciosa y su relación con la responsabilidad administrativa, se constató una crisis de esta jurisdicción (VVDSrRL 34, pp. 147 y 148; 222 y 223). PAPIER, en primer lugar, considera como aporía la larga duración de los procesos contenciosos (con un promedio de seis años entre las tres instancias), debido, especialmente, a que el número de éstos ha aumentado entre 1970 y 1975 en un 86 por 100 aproximadamente (p. 9 et sq.). Como solución, él propugna la limitación de los procesos contencioso-administrativos a una sola instancia de hecho (p. 14). En segundo lugar y estrechamente conectado con el problema de tiempo, plantea la disfuncionalidad de los órganos jurídico-públicos y estructuras de decisión (p. 10). Finalmente, la crítica se dirige contra el exceso de la actividad de control de los jueces (p. 11). Es reprochado, crecientemente, a los Tribunales contencioso-administrativos, que usurpan las funciones políticas del primero y segundo poder, con lo que se está estableciendo en la República federal un gobierno de jueces. La crítica a la judicatura no es nueva, pero sí lo es que ésta se centre en la jurisdicción contenciosa.

2. El punto más detalladamente estudiado por PAPIER es el aumento de funciones del tercer poder teniendo como contrapartida la disminución del primero y segundo (p. 15 et sq.). Así, cuando considera que los jueces tienen una legítima tarea jurisprudencial que cumplir, al mismo tiempo establece que la justicia, especialmente la jurisdicción

contenciosa, está realizando tareas que afectan básicamente a nuestra existencia política actual. Especialmente, a través del artículo 19, IV Ley Fundamental al tercer poder le ha sido traspasado el control de la Administración y Legislación (p. 16). Por otra parte, sin embargo, según el artículo 97, I, Ley Fundamental, el juez está sometido a la ley y, según el artículo 20, III, Ley Fundamental, el poder jurisdiccional está vinculado a la ley y el derecho. La vinculación a la ley del juez es el necesario correlato de su independencia.

El aumento de funciones de la Administración (Administración de prestación), en detrimento, a menudo, de ámbitos que, anteriormente, se regulaban por relaciones jurídico-privadas (por ejemplo, medio ambiente), implica una expansión de los principios jurídico-administrativos en todas las esferas de la vida que amenaza con transformar la posición de la justicia y, especialmente de la jurisdicción contenciosa, dentro del actual sistema de división de poderes (p. 19 et. sq.). Veamos las causas de este aumento de procesos ante la jurisdicción contenciosa y el consiguiente exceso de tensión a que se somete al derecho (Hans HUBER). En primer lugar, PAPIER aprecia fallos de naturaleza técnica por parte del legislador. En efecto, la complejidad de las materias a regular, las presiones de tiempo en el procedimiento legislativo, influencias de distintas asociaciones, compromisos de último minuto, etc., lleva a que los objetivos a desarrollar por las propias leyes sean poco claros, contradictorios e incompletos, lo cual tiene que soportarlo el juez y recuperar lo, a veces, ininteligible, pues él no puede denegar justicia. En segundo lugar, el legislador no puede aplicar criterios valorativos reconocidos por la sociedad en las esferas de la moral, convenciones, costumbres y religión, sencillamente, porque no existe, como en otros tiempos, un sistema de sanciones con un reconocimiento general. Sin embargo, el legislador, aun en la actualidad, emplea cláusulas generales y conceptos jurídicos indeterminados

con criterios socio-éticos, lo que implica, que el juez, ante la falta de criterios valorativos objetivos, se encuentra obligado a aplicar sus propias valoraciones subjetivas. Esto significa heterogeneidad e incertidumbre respecto a los criterios valorativos de las cláusulas generales y conceptos jurídicos indeterminados, lo que tiene como consecuencia resoluciones del juez, allí donde, precisamente, las decisiones del legislador serían necesarias. En tercer lugar, otro fallo del legislador moderno se produce en la esfera jurídico-normativa de protección del medio ambiente, donde el juez, una vez más, se encuentra con conceptos jurídicos indeterminados, como «influencias nocivas sobre el medio ambiente», «daños y molestias graves», «situación técnica», etc., que él tiene que asimilar y resolver. Finalmente, en la esfera de la planificación urbanística vuelve a producirse, una vez más, este fenómeno. Así, el legislador, en las leyes de edificación federal y ordenación del espacio, después de esforzarse en determinar con gran perfección los objetivos de la planificación, de nuevo ignora la estructura y el modo de funcionar de sus normas, especialmente en el ámbito de la función de control del juez.

Aunque en todos los ejemplos aquí traídos se produce una sustitución del poder legislativo a través del jurisdiccional, PAPIER, sin embargo, no considera que esto es el resultado de una arrogación de funciones del juez, sino la consecuencia de las aporías de los poderes que dictan las leyes y reglamentos. La constatación de esta tesis la encuentra el autor de este trabajo en la sentencia WYHL del Tribunal contencioso de Freiburg (NJW 1977, p. 1645), donde se exigía una protección suplementaria para evitar fisuras en los reactores nucleares. En este caso, el legislador no había previsto la posibilidad de un peligro remanente ni fijado las previsiones de daños ante esa posibilidad (p. 31).

3. Como causas de esta falta de poder de resolución del legislador, establece PAPIER la intensa interdependencia del legislativo y ejecutivo, y las fórmu-

BIBLIOGRAFÍA

las dilatorias a las que tiene que acudir el legislador en la elaboración de las leyes, al no contar, frecuentemente, con una mayoría sólida en el Parlamento (pp. 32 y 33). Por otra parte, hay, también, que tener en cuenta el cambio de equilibrio que se ha producido en el esquema de la división de poderes.

PAPIER aboga por métodos de aplicación racional del derecho (p. 35 et. sq.). El considera que el aumento de funciones del tercer poder no se produce, solamente, por las aporías del legislador, sino que, también, viene originado por el poder judicial. Esta tendencia no sólo ha sido desarrollada por la jurisdicción contenciosa, sino, además, por el Tribunal Constitucional. La causa de esto, según PAPIER, es la sustitución en la aplicación del derecho de los procedimientos tradicionales lógico-rationales por principios como «orden valorativo», «efecto cambiante del derecho fundamental y de su límite», «valoración de intereses y bienes jurídicos», etc. Como ejemplo de su tesis aporta tres sentencias del Tribunal Constitucional (BVerfGE 7, 207 y 208, 30, 173 et. sq. y 30, 367) en las que se produce una modificación de la reserva de ley de determinados derechos fundamentales a través de las resoluciones de los jueces.

PAPIER critica la usurpación de funciones políticas que el tercer poder lleva a cabo a través de los procedimientos de urgencia contencioso-administrativos a propósito de autorizaciones administrativas de centrales eléctricas y otros grandes proyectos, así como en la construcción de carreteras que afectan al medio ambiente (p. 38 et. sq.). La jurisprudencia que sobre el tema se ha desarrollado muestra una clara arrogación de funciones políticas que afecta a las relaciones entre la Administración y la jurisdicción contenciosa.

4. A lo largo de este trabajo el autor ha constatado las difíciles relaciones y peligros que amenazan al equilibrio entre poderes. Finalmente, advierte de los riesgos que podría tener, tanto para el orden básico de la democracia parlamentaria como para la racionalidad del de-

recho, esta transferencia de funciones legislativas al poder judicial (p. 43).

5. Es necesario, a mi entender, hacer algunas reflexiones sobre la obra de PAPIER. La crítica que dirige a la jurisdicción contenciosa no implica un aflojamiento del control judicial de la Administración, reconocido en el artículo 19, IV, de la Ley Fundamental y consolidado por la doctrina (1). Lo que PAPIER cuestiona es la arrogación de funciones políticas que el tercer poder, en alguna medida, ha realizado en la República federal. En efecto, aunque se parte de considerar que el juez está sometido a la ley y el derecho (art. 20, III, Ley Fundamental), no es posible ocultar que aquél, de rorma pública y en la práctica, interpreta la constitución y las leyes. La cuestión que inmediatamente se plantea son los criterios conforme a los cuales interpreta, especialmente, cuando se trata de conceptos jurídicos indeterminados o cláusulas generales donde, precisamente, su sometimiento es menor (2).

En definitiva, para comprender esta problemática es necesario partir de que, en la actualidad, los jueces interpretan y, por tanto, desarrollan la constitución y las leyes, lo que implica que la descripción de los jueces de MONTESQUIEU no es ya válida. Por otra parte, cuanto más precisas sean formuladas por el legislador las leyes, mayor será el control de los jueces, puesto que, entonces, la esfera de juego valorativa de aquéllos será menor.

La obra de PAPIER, a pesar de su posible carácter conflictivo, es digna de atención y es recomendable a aquellos que se interesan por el ordenamiento jurídico-estatal conectado a las relaciones entre Administración y jurisdicción contenciosa.

Ricardo GARCIA MACHO

(1) Para un estudio del control judicial de la Administración en el derecho alemán, véase SAINZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, en especial pp. 224 y ss.

(2) Respecto a este punto y en el plano administrativo, véase SAINZ MORENO, *op. cit.*, pp. 239 y ss.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980.

I

Este libro de Miguel SÁNCHEZ MORÓN es hoy la aportación más importante de la literatura jurídica española al tema de la participación del ciudadano en la Administración Pública. Se trata de una visión crítica, en último término, de la teoría de la participación, basada en un incisivo análisis de sus presupuestos sociológicos, jurídicos y políticos. El autor termina su investigación planteándose esta pregunta clave: ¿Participación o transparencia administrativa? Y concluye: Más que en la idea de la participación administrativa debería insistirse en la idea de la transparencia administrativa, idea más fecunda y más fácil de llevar a la práctica. Abrir la Administración al ciudadano por medio de la información y sin intermediarios puede ser el primer paso para la reforma imprescindible de las instituciones públicas.

¿Cómo llega SÁNCHEZ MORÓN a estas conclusiones? El proceso del razonamiento crítico de Miguel SÁNCHEZ MORÓN puede resumirse en los siguientes términos.

II

1. El análisis de la teoría de la participación lo inicia SÁNCHEZ MORÓN con el estudio de las *insuficiencias de la teoría iusadministrativista clásica ante los cambios sociales e institucionales de nuestro tiempo* (cap. 1.º). La construcción clásica del Derecho administrativo liberal pervive hoy sólo en sus dogmas, no en sus soluciones prácticas. Pero esa pervivencia dogmática no resiste la profunda crisis en que la ha situado la realidad social de nuestro tiempo. Los dogmas liberales que hoy se encuentran en profunda crisis son los siguientes: la separación entre Estado y sociedad civil, entre interés público e interés privado; la pretensión de reducir el intervencionismo a su mínima expresión; la concepción del Estado como un ente mo-

noclasista; la interpretación de la legitimación administrativa como una legitimación derivada exclusivamente de la ejecución de la Ley; el centralismo administrativo; la limitación del control de la actividad de la Administración como un simple control judicial; la limitación de la actividad participativa del ciudadano a los márgenes de su representación en el Parlamento. Estos dogmas no resisten el choque de una realidad social muy distinta de aquella en que surgieron. Hoy se ha producido el tránsito del «Estado monoclase» al «Estado pluriclase». La Administración ha experimentado un crecimiento espectacular; su misión ya no es tanto, dice SÁNCHEZ MORÓN, ejecutar la Ley como desempeñar una misión propia, la misión de garantizar el orden público y la prestación de determinados servicios. La Administración, pues, se «autolegitima» por cuanto que por la fuerza de las cosas se ha convertido en un elemento necesario para la sociedad actual sin el cual ésta no podría subsistir» (p. 28). El centralismo ha tenido que ceder, también por la fuerza de las cosas, a una decisiva descentralización. El control judicial ya no es suficiente para dominar la actividad administrativa dentro del ordenamiento jurídico. Si el Juez continúa por la vía actual de profundizar en la aplicación de los principios generales, se corre el peligro de que se convierta en un poder copartícipe de la definición de interés general, por tanto, en un poder político distinto del que debe ejercer por su propia función (p. 43).

2. Ante esta situación, la teoría de la participación se presenta, en primer lugar, como una respuesta «socio-política» al reto de la nueva realidad social. SÁNCHEZ MORÓN estudia, por ello, *la participación administrativa como un problema socio-político* (cap. 2.º). El problema de la participación, dice, es típico del capitalismo tardío y refleja la crisis de las sociedades neocapitalistas avanzadas. En estas sociedades, el individuo se encuentra fuertemente condicionado por las grandes organizaciones. El hombre actual ve aumentado su «espacio

vital efectivo», pero disminuido su «espacio vital dominado» (FORSTHOFF), de manera que lo que más afecta a su existencia es aquello sobre lo que menos posibilidades tiene de decidir (p. 63). La participación aparece, pues, como un concepto ideológico (p. 64). Originariamente surge como un intento de superar la degeneración formalista de la democracia liberal y representativa. No basta la mera representación parlamentaria o la representación en la Administración local. Es necesario introducir la democracia en el seno de la sociedad del capitalismo monopolista, tanto en la Administración pública como en la empresa (p. 65). Se habla, por ello, de una «democracia participativa» como superación de la «democracia representativa».

Pero hoy, la participación ha adquirido un sentido distinto. La participación se ha generalizado como ideología y ha sido asumida por el pensamiento conservador. Esto ha sucedido por lo siguiente: El intervencionismo del Estado en la vida económica impide que éste represente el papel de servidor del interés general, esto es, de árbitro situado por encima de los intereses concretos de la sociedad. Ha surgido entonces la necesidad, para la pervivencia del sistema neocapitalista, de una remodelación de la función del Estado que permita sostener ideológicamente la separación entre Estado y sociedad. Para ello, la ideología conservadora ha hecho propio el concepto de participación e intenta presentar las decisiones políticas como producto de un proceso de negociación en el que el Estado se sitúa como mediador neutral y fiel ejecutor de un pacto entre iguales. De hecho, dice SÁNCHEZ MORÓN, esta versión de la participación supone una nueva concepción del interés general al que sirve el Estado, de modo que éste trata de presentarse como componedor equidistante de los intereses sociales y trata de ocultar su desigual vinculación con los mismos (p. 66).

Por tanto, asumida por dos ideologías contrapuestas, la noción política y jurídica de participación e incluso la rea-

lidad participativa misma, dice SÁNCHEZ MORÓN, ofrece aspectos contradictorios:

— La *concepción tecnocrática* de la participación implica un doble discurso teórico (p. 67). Desde el punto de vista «técnico», es una respuesta a las necesidades prácticas de la dominación política. Potencia la recepción de información sin sustituir el esquema de dominación burocrática, sino perfeccionándolo. Desde el punto de vista «ideológico», se pretende fortalecer la legitimación de las distintas formas de dominación, acercando la toma de decisiones a los interesados, lo que implica la devolución a la sociedad de parte de sus responsabilidades (p. 69). Se ha hablado por ello, de «participación como devolución». Sin embargo, la realidad muestra que los supuestos existentes de la participación responden, exclusivamente, a las exigencias de la tecnocracia y sirven fundamentalmente para adquirir información así como para prevenir y evitar conflictos sociales.

— La participación como *alternativa política* se presenta como un modo concreto de realizar la democracia. Ofrece un «modelo alternativo de sociedad» (página 77). Según esta concepción, la teoría de la participación sirve para facilitar el tránsito en libertad hacia la sociedad socialista libre, esto es, mediante una profundización de la noción misma de libertad. La participación aparece, entonces, como el medio para ejercer un control progresivo sobre los centros de decisión. La participación se dirige, según esta ideología, hacia los centros de poder, por tanto, no sólo hacia la Administración pública, sino también hacia la empresa. Ello significa «la recomposición del Estado en un nuevo modelo de sociedad» (p. 78). Los aspectos fundamentales de este nuevo modelo de sociedad serían los siguientes: En primer lugar, una «publicación de la actividad económica bajo la forma de una gestión democrática y participada de la misma». En segundo lugar, una «descentralización del aparato institucional sobre bases democráticas», lo que implicaría la sustitución del «prin-

cipio ideológicamente apolítico de la eficiencia por el principio democrático. Todo ello, pues, de acuerdo con un «método de programación democrática», lo que implica, en síntesis, que la decisión política proceda de una composición negociada de los intereses (p. 79).

Este discurso teórico, dice SÁNCHEZ MORÓN, puede parecer utópico y, sin duda lo es en el sentido dinámico del concepto de utopía. Se trata de un discurso incompleto, impreciso, no exento de contradicciones, de un discurso que puede servir para encubrir los modos reales de actuar de las organizaciones que lo utilizan como bandera (p. 80). La imprecisión del modelo alternativo de participación se debe también, dice SÁNCHEZ MORÓN, a la inexistencia práctica del mismo y al papel subordinado de los grupos sociales que lo defienden (p. 81).

3. Si desde el punto de vista sociológico-político la teoría de la participación presenta graves dificultades, desde el punto de vista jurídico la situación es semejante. El concepto jurídico de participación refleja, dice SÁNCHEZ MORÓN, las contradicciones del concepto político (p. 89). La *problemática jurídica de la participación administrativa* (capítulo 3.º) pone de manifiesto que la técnica jurídica actual no da una respuesta adecuada a los fenómenos de participación.

La idea de participación se ha incorporado a algunas constituciones modernas (italiana, art. 3, ap. 2; portuguesa, artículo 268; sueca, art. 2.º del cap. 7.º; griega, art. 5.º; española, arts. 9,2; 20,3; 27,5; 51,2; 105 y 129,2). Sin embargo, señala SÁNCHEZ MORÓN, falta un desarrollo orgánico de las declaraciones sobre participación contenidas en la parte dogmática de las Constituciones, por lo que este concepto corre el riesgo de convertirse en una simple «cláusula general permisiva» (p. 98).

Una primera aproximación a la noción jurídica de participación administrativa lo realiza SÁNCHEZ MORÓN partiendo del significado amplio, etimológico de la palabra. En sentido amplio, participación administrativa significa «parti-

cipación en la elaboración de las decisiones formalizadas como cuestiones administrativas» (p. 103). Dentro de este concepto amplio, que SÁNCHEZ MORÓN considera útil sólo para realizar una primera delimitación del tema, distingue entre: A) *Participación interna* (que es la participación de quienes trabajan en el seno de la Administración pública, esto es, la participación de los funcionarios y trabajadores al servicio de la Administración, los cuales, como es obvio, intervienen en defensa de sus peculiares intereses); B) *Participación externa* (que es la participación de los individuos y grupos sociales exteriores a la organización administrativa, y en la que se dan múltiples supuestos: supuestos de ejercicio privado de funciones públicas; supuestos de colaboración técnica; supuestos de protección procedimental del administrado; supuestos en que el ciudadano participa para expresar los intereses comunes de un determinado grupo o categoría de personas, entre los cuales SÁNCHEZ MORÓN señala los de participación procedimental, participación consultiva, participación - negociación, participación orgánica, formas de democracia directa, y C) *Participación interorgánica* (que comprende los supuestos de interrelación entre las diferentes unidades administrativas consideradas éstas como centros de referencia de intereses colectivos).

4. Después de exponer la noción amplia de participación, el autor estudia su *concepto estricto* (cap. 4.º). La idea clave de su pensamiento es la siguiente: Por medio de la participación, entendida ésta en sentido estricto, se incorporan a la Administración los intereses sociales que la doctrina denomina «intereses difusos» e «intereses colectivos». Por tanto, la noción jurídica estricta de participación exige una «redificación de los intereses jurídicos» (p. 113). Mientras que en el esquema liberal del estado de derecho sólo un tipo de interés social tenía relevancia jurídica, esto es, aquel que consistía en la defensa del propio círculo individualizado de actuación personal—los llamados intereses directos—

BIBLIOGRAFIA

con la única excepción de la acción popular, la realidad social actual ha dado lugar al reconocimiento jurídico de otros intereses, los que el autor denomina, en concordancia con la doctrina italiana, intereses difusos e intereses colectivos.

— El *interés difuso* es el interés jurídicamente protegido de una pluralidad indeterminada de sujetos. Por ejemplo, el derecho al paisaje, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a la información, el derecho al estudio, el derecho a la vivienda, etc. En general, dice SÁNCHEZ MORÓN, la noción de interés difuso puede aplicarse a muchos de los enunciados programáticos contenidos en las constituciones que adoptan el modelo del llamado «estado social» (p. 117). La consecuencia jurídica del reconocimiento de un interés difuso consiste en el reconocimiento de una situación jurídica subjetiva que atribuye a su titular la legitimación para ejercer una acción judicial, o bien un derecho de participación. El titular de un interés difuso no puede exigir, en base a ese interés, un tipo de prestación distinto del fijado por los diferentes escalones del ordenamiento jurídico, pero sí puede, en cambio, exigir el respeto del ordenamiento jurídico.

Pero el problema jurídico fundamental que aquí se plantea no es tanto el de reconocer la existencia de estos intereses difusos cuanto el de determinar qué sujetos colectivos pueden considerarse portadores de un interés de esta naturaleza (p. 123). El «principio de especialidad» es el criterio básico para determinar qué intereses defiende una asociación o cualquier otro ente. Ahora bien, es precisamente la necesidad de integrarse en organizaciones potentes para que los eventuales titulares de un interés difuso puedan ejercitar con eficacia su derecho, lo que limita, e incluso desvirtúa, las consecuencias reales del reconocimiento jurídico de esta clase de intereses.

— El *interés colectivo* es una especificación del interés difuso. Algunos autores, incluso, unifican ambas categorías. Sin embargo, SÁNCHEZ MORÓN con-

sidera útil mantenerlas separadas, utilizando como criterio diferenciador el dato de que el interés colectivo se refiere a comunidades cuyos componentes pueden ser, en gran medida, determinados. En todo caso, está claro que el interés colectivo de que aquí se trata no es el interés propio del grupo u organización, sino el interés de todos y cada uno de sus miembros.

Pues bien, la participación administrativa en sentido estricto está definida por su relación con esta clase de intereses. La participación administrativa es, entonces, la intervención en la actividad calificada en un momento dado de administrativa y en defensa de intereses supraindividuales, esto es, de intereses difusos o intereses colectivos (p. 137). Alcanzado este concepto estricto, el autor estudia seguidamente las siguientes cuestiones: ¿Quién participa? ¿Cómo y en qué forma? ¿En qué tipo de actividad? ¿Con qué consecuencias jurídicas?

5. En cuanto a los *sujetos de la actividad* (cap. 5.^o), SÁNCHEZ MORÓN distingue entre la *participación individual* es: la que el individuo singularmente, no como representante de un grupo social organizado, ejercita intereses de los que no es titular individualmente (bien interviniendo en un procedimiento administrativo, bien a través de la institución del *referéndum*, bien mediante la elección de representantes en el seno de las estructuras administrativas) y la *participación colectiva* a través de grupos sociales organizados. Esta última plantea el problema de la determinación de la «representatividad relativa» de los órganos que actúan (p. 148). SÁNCHEZ MORÓN analiza los criterios de determinación de la representatividad relativa de un centro de referencia de intereses (p. 150). Un criterio fundamental es el de la composición del sujeto exponencial de los intereses, su «fórmula organizativa». En este sentido distingue entre los supuestos de *representación colectiva* (órganos públicos de base electiva) de *representación de intereses* (organizaciones de base voluntaria o espontánea). El autor examina ade-

más como un supuesto especial el de la participación de los Sindicatos en el ejercicio de las funciones públicas (p. 153).

6. En cuanto a las fórmulas participativas, el autor distingue entre la *participación procedimental* (cap. 6.º), la *participación orgánica* (cap. 8.º) y la *participación consultiva* (cap. 7.º), que puede manifestarse en cualquiera de las dos fórmulas anteriores.

La denominada participación procedimental se caracteriza por la nota de exterioridad, mientras que la participación orgánica se caracteriza por la nota de interioridad, es decir, de participación dentro de la estructura organizativa:

a) El estudio que realiza SÁNCHEZ MORÓN de la *participación procedimental*: parte de una reconsideración de la naturaleza del procedimiento administrativo (en su origen concebido sólo como ordenación de la actividad administrativa, después, también, como garantía de los administrados y, por último, como vehículo para la participación social) y de las dos manifestaciones críticas de este tipo de participación: participación como colaboración y participación como control (p. 174). A continuación se expone un análisis de los sujetos intervinientes en el procedimiento (p. 176), del objeto de la participación (p. 181), esto es, del tipo de actos administrativos en que se participa, actos que son, fundamentalmente, de los llamados de *indirizzo* (p. 188) y, por último, de las formas de participación procedimental (p. 198). En resumen, dice SÁNCHEZ MORÓN, la participación procedimental, en cuanto que se manifiesta en formas de control de la Administración, puede concretarse, dadas las características actuales de la actuación administrativa, en la ampliación de los sujetos legitimados a intervenir en todas las fases del procedimiento y en una transformación de la intervención «tendente a asegurar la mayor información posible, no restringiéndola a las necesidades de la posterior defensa judicial» (página 204).

b) El estudio de la *participación consultiva* (cap. 7.º) se inicia con el análisis

de las características generales de la función consultiva en la Administración moderna (p. 207) y de la organización de esa función (p. 213) para concluir que la participación consultiva es, en todo caso, un «fenómeno integrador». Se intenta a través de ellas, dice SÁNCHEZ MORÓN, «corresponsabilizar en las decisiones públicas al grupo u organizaciones sociales». Como tal es una manifestación más de los nuevos modos tecnocráticos de gestión administrativa (p. 229).

c) La *participación orgánica* (cap. 8.º) es, para algunos autores, la única y auténtica participación. Comprende los supuestos en que los portadores de los intereses sociales —difusos y colectivos— toman parte en la adopción misma de la decisión administrativa (p. 234). La participación orgánica tiene su fundamento último en la crisis de la organización administrativa liberal y el intento de reconstruir sobre otros principios la organización administrativa. En síntesis, se trata de la construcción de un nuevo modelo de organización que presenta los siguientes rasgos característicos: a) El poder público realiza una función de mediación entre los distintos intereses sociales (p. 237); b) No existe diferencia objetiva entre interés público e interés social. Lo que importa son los modos de concreción de los intereses. c) La concreción orgánica entre ordenamiento y organización se establece a través de fórmulas organizativas (página 239). La «fórmula electiva» es preferible a la «fórmula de representación de intereses» porque, aun cuando esta última cumple una función integradora, la primera atribuye mayor independencia al representante y abre un cauce de manifestación directa de la voluntad del ciudadano concreto, cosa que no sucede en la segunda, en la que se interponen organizaciones sociales (página 241). d) El problema fundamental, sin embargo, consiste en determinar cómo se organiza jurídicamente la participación en el seno de las estructuras administrativas. Y, más concretamente, determinar cuál es el *status* de los re-

BIBLIOGRAFIA

presentantes que actúan en la Administración (¿funcionarios? ¿políticos? ¿sujetos a responsabilidad administrativa?) (p. 244). SÁNCHEZ MORÓN defiende la necesidad de la independencia del representante, pero advierte que, de hecho, esta independencia queda limitada gravemente por los pactos que se celebran entre la Administración y la organización a la que pertenece el representante y por su dependencia económica de la organización misma. e) Los representantes forman parte de órganos colegiados que desempeñan funciones consultivas, de control, e incluso decisorias. En este último caso sustituyen a la autoridad burocrática y a ellos se les atribuye el ejercicio de la discrecionalidad administrativa (p. 249). En resumen, pues, el modelo participativo implica la sustitución de las relaciones de jerarquía por relaciones más flexibles de dirección, participación procedimental y coordinación.

7. Pero todo esto, concluye SÁNCHEZ MORÓN, aunque refleja una nueva realidad del Estado, el «Estado de masas» o «Estado pluriclase», no tiene en el orden jurídico actual unos perfiles claros y delimitados. Es cierto que vivimos en una época que se caracteriza teóricamente por la «supremacía de las masas». Pero el protagonismo de éstas se ve mediatizado por la acción de las grandes organizaciones, de modo que ese protagonismo es fundamentalmente pasivo. El problema se complica además por el hecho de que la crítica del esquema dogmático del Derecho administrativo clásico conduce a la búsqueda incierta de nuevos horizontes teóricos, pero tal búsqueda va impregnada del temor a convertir en dogmáticos los nuevos esquemas. Lo cierto es, dice SÁNCHEZ MORÓN, que hoy no es suficiente el sistema parlamentario partidista como centro de la tensión dialéctica de la lucha por la libertad y la democracia. Y ello, continúa el autor, tanto por la preponderancia del aparato burocrático administrativo frente a las asambleas legislativas como por la propia burocratización de los partidos. La conciencia crítica

de los años sesenta trató de dar una respuesta por medio de la idea de la participación administrativa. Pero esa alternativa ha sido, a su vez, desvirtuada y asumida por la tecnocracia conservadora. En la actualidad, dice SÁNCHEZ MORÓN, parece difícil proponer nuevas alternativas globales de significado semejante. La participación ha sido disfrazada y desvirtuada como idea antes de nacer a la realidad. Ello no impide que deba perderse la esperanza en encontrar nuevas fórmulas para ahondar en el control social, pluralista y democrático de la Administración. Una vía para ello puede ser, nos dice SÁNCHEZ MORÓN, la de la apertura real de la Administración al ciudadano por medio de la información directa, sin organizaciones intermediarias, vía que parece más fácil de hacer realidad que la de la técnica participativa.

III

El libro de Miguel SÁNCHEZ MORÓN no es, pues, un libro de soluciones, sino de problemas. No pretende fundamentar la teoría de la participación, ni tampoco defenderla o rechazarla dogmáticamente, sino más bien mostrar sus raíces —¿a qué se debe su presencia?— y sus propias contradicciones. Al autor, tanto como la teoría misma de la participación, lo que le preocupa es el problema social, político y jurídico al que esa teoría pretende dar una solución, y ahí está el gran interés de este libro cuyo lenguaje, difícil en ocasiones, refleja el esfuerzo del autor por comprender algo de lo que le está sucediendo al Estado moderno.

Fernando SAINZ MORENO

SCHWARTZ, Bernard: *Administrative Law. A. Casebook*, Little, Brown and Company. Boston and Toronto, 1977, 742 páginas.

Quizá los lectores de esta REVISTA recuerden el pequeño estudio que publiqué en el número 85 (abril, 1978) con

ocasión del importante *Administrative Law*, de B. SCHWARTZ con el título *Algunas reflexiones sobre el Derecho Administrativo norteamericano. A propósito de una nueva exposición sistemática del mismo* (pp. 241 y ss.). Ello me excusa de presentar ahora al autor de este segundo libro y también de explicar su significación dentro del panorama del Derecho Administrativo norteamericano. El libro que ahora comentamos es un complemento docente de la obra teórica general en aquella otra ocasión presentada, *Administrative Law*, de 1976. Se adapta exactamente a su sistemática y sigue paso a paso sus epígrafes, con la exposición y el comentario de los casos más significativos para ilustrar las posiciones del libro teórico.

Al final de cada caso y con el título de *Notas*, se enuncian una serie de cuestiones al alumno para forzarle a obtener las consecuencias de los casos analizados, pero buena parte de esas cuestiones son contestadas directamente por el autor, para mostrar bien el proceso de inferencia lógica. En estas respuestas esquemáticas y extraordinariamente vivaces se ofrecen referencias bibliográficas, legislativas y de nuevos casos, para enseñar así la técnica de interrelaciones, consustancial al método jurídico.

Pero aunque se habla de un libro de casos se trata, más bien, según la fórmula anglosajona, de *cases and materials*, lo que significa que se incluyen también textos de otra clase que jurisprudenciales, informes, memorias o ponencias oficiales o privados, incluso no infrecuentemente extractos o partés de obras puramente literarias o doctrinales. La obra es así una antología de textos diversos, todos los cuales se concentran en el seguimiento de los problemas aplicativos de los conceptos generales que proceden de la obra teórica.

La riqueza de los materiales puestos a contribución y la voluntad perseverante e incisiva de funcionalizar todos esos materiales hacia la ilustración práctica de los estudiantes en la aplicación y el funcionamiento del sistema jurídico-ad-

ministrativo hacen de esta obra un verdadero modelo de libro docente. La vivacidad del conjunto, la animación del panorama aplicativo como un campo polémico, vivo, que se destaca en medio de tensiones y de intereses varios, me parece que ha de resultar especialmente formativo para los estudiantes, mucho más que la simple exposición abstracta de principios, como es tan frecuente que se limite la enseñanza del Derecho entre nosotros.

La necesidad de adoptar en nuestras Facultades una enseñanza práctica y de adoptar dentro de ella el método de casos, necesidad siempre proclamada pero rara vez seguida de remedios efectivos, nos impulsa a destacar este libro como ejemplar, en todos los sentidos del término.

E. GARCIA DE ENTERRIA

VANDELLI, Luciano: *L'ordinamento regionale spagnolo*, Giuffré, Milano, 1980, 445 pp.

El título VIII de nuestra recién estrenada Constitución ha suscitado ya, en menos de dos años, una literatura abundantísima, en la que no faltan, incluso, aportaciones notables de autores extranjeros, especialmente italianos.

Faltaba, sin embargo, hasta ahora un estudio de carácter general sobre el nuevo ordenamiento regional, estudio cuya realización tropezaba con serias dificultades. Para los españoles la dificultad mayor radicaba y radica en la enorme presión que sobre nosotros ejerce la realidad cotidiana, ciertamente abrumadora en muchos momentos, y que nos priva de la serenidad suficiente para abordar un trabajo de largo aliento en el que es imprescindible sentirse dueño de un hilo conductor que, en muchas ocasiones, ni siquiera acertamos a aislar de entre la maraña de acontecimientos contradictorios en la que a diario nos vemos inmersos.

Para los extranjeros la dificultad es de orden diferente y aun opuesto, ya

BIBLIOGRAFIA

que la distancia del teatro de operaciones y la enorme complejidad de su trama hace enormemente complicada la penetración en la entraña del argumento.

Ha sido, sin embargo, un autor extranjero, Luciano VANDELLI, el primero en salvar el obstáculo, lo que ya de por sí tiene un mérito excepcional. Lo ha hecho además con absoluta limpieza, asimilando una masa de información muy completa y de difícil valoración, cuyo dominio y escrupuloso manejo le ha permitido ofrecer un cuadro preciso de la situación, en el que ni el más riguroso crítico podría descubrir un solo fallo de perspectiva.

Es realmente notable la seguridad que VANDELLI demuestra en la utilización de una doctrina como la española sobre descentralización, Administración local y regionalismo, enormemente desigual en su valor y notablemente lastrada siempre de prejuicios de uno y otro signo, que muchas veces —como ocurre con la del período franquista— es preciso leer entre líneas para comprenderla.

Lo es también en la misma o mayor medida, si cabe, la soltura con la que el autor acierta a moverse en el complejo y difícil período de la transición política que alumbró el original y peculiarísimo sistema de las «preautonomías», cuyo estudio ocupa la segunda parte de la obra.

Lo es, en fin, la agudeza con la que ha sabido escudriñar las claves del proceso constituyente, que el tan traído y llevado consenso ceba extraordinariamente en muchos casos, y analizar su producto final, de inteligencia e interpretación tan complicada.

Aunque sólo fuera por esto, es decir, por su exacta comprensión y descripción del contexto histórico y actual del problema, el libro de VANDELLI es y seguirá siendo por mucho tiempo absolutamente imprescindible para todo aquel que desde fuera de nuestra concreta y particular realidad intente aproximarse a nuestras instituciones y entenderlas en su correcta dimensión.

Sería profundamente injusto, sin embargo, reducir a esto el valor del libro

que comentamos, que es, obviamente, mucho mayor, no en vano se trata, como ya se dijo, del primero de carácter global sobre nuestro ordenamiento regional.

La tercera —y fundamental— parte de la obra, dedicada a analizar las autonomías regionales en la Constitución, ofrece en sus diez capítulos un análisis completo —con la sola excepción de los aspectos financieros, más que disculpable, por cierto, dada su peculiaridad— del cuadro institucional: caracteres generales del ordenamiento regional, los estatutos regionales, la organización regional, las materias de competencia regional, la actividad legislativa, la actividad administrativa y el sistema de controles y conflictos.

Para el lector español la lectura atenta de estos diez capítulos es un ejercicio poco menos que imprescindible del que puede obtenerse notable provecho, tanto por la coherencia y objetividad del análisis, como por el contrapunto que ofrece con una realidad muy próxima a la nuestra, tras de la cual hay ya muchos años de experiencia y de praxis política, muchas y matizadísimas reflexiones doctrinales y no pocas decisiones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, elementos todos ellos de los que nosotros, lógicamente, carecemos por completo hoy por hoy.

Quien esto escribe ha tenido ocasión de comprobarlo personalmente y puede decir por ello que la lectura de la obra de VANDELLI le ha obligado a reflexionar de nuevo sobre todas sus posiciones anteriores, en algunas de las cuales ha podido descubrir que, a pesar de su apartidismo y del afán de objetividad que siempre inspira su trabajo, se reflejaba a veces un ardor excesivo, inevitable seguramente en el momento en que fueron formuladas por escrito, que traicionaba, sin quererlo, la objetividad pretendida.

Estoy seguro que algo semejante les ocurrirá también, en una u otra medida, a los demás, pues, en tema como éste tan crucial y apasionante, sólo quien lo contempla desde fuera y, por lo tan-

to, está al margen de las tensiones internas que operan sobre quienes de algún modo son Juez y parte al mismo tiempo, goza de la libertad de espíritu necesaria para no apartarse en ningún momento del punto de equilibrio.

Tras la lectura de la obra, los propios puntos de vista, revisados o confirmados, son en todo caso más sólidos y más seguros, lo cual es ganancia notable que al libro se debe.

Otro tanto puede decirse de todas aquellas cuestiones en las que los planteamientos de nuestra Constitución son paralelos a los del ordenamiento italiano. Especial atención desde esta perspectiva merece, sin duda, el capítulo VIII de la parte tercera del libro, dedicado a la actividad administrativa y al estudio de las relaciones entre la Administración regional, los entes locales y la Administración periférica del Estado.

El tema, hasta hace poco oscurecido por las cuestiones de orden constituyente y, en este sentido, de política pura, tiene una importancia absolutamente capital, como ya ha empezado a advertirse por los propios protagonistas de la escena política. En el momento en que se escriben estas líneas, las primeras transferencias al Gobierno vasco están sencillamente embarrancadas por los problemas de personal, en los que las partes, carentes de pautas constitucionales y estatutarias, no aciertan a encontrar un punto de acuerdo. Es sólo un ejemplo, pero, a través de él, se ha hecho evidente el grave error cometido al despreciar los temas de organización administrativa y al diferir continuamente su planteamiento y solución. Tenemos ya dos Comunidades autónomas y, por lo tanto, dos nuevas Administraciones Públicas cuyo montaje, cualquiera que sea, repercute sobre la estructura de todas las demás y, sin embargo, no tenemos todavía un criterio que nos permita a unos y a otros dirigir y controlar el proceso de reconstrucción del aparato administrativo entero, lo que a unos y a otros —hay que insistir en ello— nos va a colocar a las resultas

del proceso mismo, que no pueden ser menos que caóticas. La cuestión es grave porque cuando ese caos de Administraciones Públicas superpuestas sin orden ni concierto resulte insoportable, para el ciudadano y para las propias autoridades políticas, centrales y autonómicas, y obligue por ello a afrontar la tarea de la racionalización de todo el conjunto nos vamos a encontrar muy probablemente con que esa racionalización no va a ser ya posible en muchos casos a causa de la profundidad adquirida en ese tiempo por las raíces de las nuevas estructuras, lo que reproducirá de nuevo el problema político y el juego ya conocido de mutuas e inútiles acusaciones en tanto los problemas reales se siguen pudriendo.

La experiencia italiana es en este punto aleccionadora, como lo son las propias rectificaciones que la doctrina de aquel país se ha visto obligada a hacer con respecto a sus planteamientos iniciales, en los que muchos de nosotros vimos un tanto ingenuamente un principio de solución.

Especial interés tienen también las breves consideraciones que VANDELLI hace a propósito del tema de la programación económica, que es otra de las grandes cuestiones que exigen de nosotros, ahora que es tiempo, una cuidadísima reflexión.

No es mi propósito, sin embargo, multiplicar aquí las referencias puntuales a problemas concretos. El libro hay que leerlo y hay que leerlo entero y con atención suma, venciendo la tentación de pasar por alto lo que a primera vista parece pura descripción, pues en el momento en que estamos, todo, incluso lo simplemente descriptivo, tiene el mayor interés como punto de referencia obligada y ofrece una ocasión inmejorable para el contraste de la propia opinión con una opinión seria y serena, amén de sólidamente formada en base a una información acabada y completa y a partir de una experiencia colectiva de innegable riqueza.

Tomás Ramón FERNANDEZ

Congreso Internacional de Ciencias Administrativas

En este año 1980 se cumplirá el cincuenta aniversario del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, fundado en Madrid con ocasión del Congreso Internacional de 1930. Con este motivo, durante el próximo verano—en los días 30 de junio a 4 de julio—se celebrará en Madrid, previa invitación del Gobierno español, y bajo la presidencia de honor de S. M. el Rey, el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, que constituye la manifestación más importante de las actividades del Instituto Internacional.

De acuerdo con la reglamentación aplicable, la organización del Congreso corre a cargo del organismo que encarna la representación del Estado miembro, en este caso el Ministerio de la Presidencia, y de la Asociación Española de Ciencias Administrativas (Sección Nacional del Instituto), que preside el profesor GARRIDO FALLA.

Con este objeto, el citado Ministerio, por Orden de 15 de octubre de 1979, ha creado una Comisión organizadora para la realización de los actos preparatorios del Congreso. Componen la Comisión, el ministro de la Presidencia del Gobierno, como presidente; el presidente de la Asociación Española de Ciencias Administrativas, como vicepresidente primero; el director del Centro de Estudios Constitucionales, como vicepresidente segundo, y un representante—que actuará como vocal—por cada uno de los siguientes Departamentos: Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura, Ministerio de Universidades e Investigación, Ministerio de Comercio y Turismo y Ministerio de Administración Territorial. Asimismo formarán parte de la citada Comisión el representante del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas para la organización del Congreso y un secretario, miembro de la Asociación Española de Ciencias Administrativas.

Esta reunión científica de ámbito internacional, en su cincuenta aniversario, hace esperar que se trate de un Congreso de especiales características, tanto por la numerosa asistencia de delegados como por el interés de los debates, aprovechando la ocasión para examinar comparativamente las experiencias realizadas en el campo de la Administración pública.

Previo a la celebración del Congreso, tendrá lugar la reunión de cuatro grupos de trabajo, dedicados cada uno de ellos al estudio de los siguientes temas: «Sistemas presupuestarios integrados», «Escuelas y facultades de Administración Pública», «Administración territorial» e «Informática y Administración».

El tema general del Congreso es «La respuesta de la Administración a los desafíos del mundo contemporáneo», abordando su estudio desde diferentes perspectivas los cuatro Comités Científicos del Instituto.

Corresponderá al Comité de Estructuras Administrativas y *Management* estudiar «El control político sobre los servicios administrativos del Estado y los organismos públicos autónomos», examinando también la necesidad de disponer de funcionarios cuyas opiniones fundamenten las decisiones políticas para proponer soluciones concretas a problemas cuya comprensión exige competencias técnicas, financieras y especializadas, y la necesidad de afrontar por parte de los organismos públicos autónomos un doble desafío: la extensión de su responsabilidad en orden a problemas cada vez más difíciles de resolver y la impaciencia creciente de los electores, que reclaman una pronta solución.

El Comité de Derecho y Ciencia de la Administración abordará el tema «El principio de legalidad en las circunstancias del mundo actual», enfocándolo desde una perspectiva evolutiva y en torno a cuatro ideas directrices: la posición del principio de legalidad en el entorno político y social; el tema de la garantía de los derechos individuales; el tema de la acción administrativa, y el tema del control.

El estudio de «El personal al servicio del Estado en la Administración del futuro» será llevado a cabo por el Comité de Administración del Personal, enfocando su esquema en función de dos temas: las necesidades y aspiraciones de la sociedad y sus incidencias sobre la figura del funcionario en general, y los problemas y aspectos particulares de la función pública.

Por último, el Comité de Planificación y Prospectiva desarrollará el tema general «El desarrollo de las técnicas y los métodos de planificación en los sistemas administrativos». Supone su empeño investigar en qué medida, por qué motivos, bajo qué forma y con qué éxito se desarrolla la planificación en la Administración pública. Este desarrollo se estudiará en dos dimensiones: planificación interna de las actividades administrativas y aparatos administrativos de la planificación económica y social.

Igualmente cabe resaltar que con motivo de este Congreso Internacional la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas» editará un número monográfico dedicado especialmente a España, en el que colaborarán los profesores ALBIANA, ARIÑO, BAENA DEL ALCÁZAR, BOQUERA OLIVER, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, GALLEGO ANABITARTE, GARCÍA MADARIA, GARCÍA-TREVILJANO, GARRIDO FALLA, GUAITA MARTORELL, GUTIÉRREZ REÑÓN, GONZÁLEZ PÉREZ, JORDANA DE POZAS, MONTORO PUERTO, MENÉNDEZ REXACH, MORELL OCAÑA, NIETO GARCÍA, SANTAMARÍA PASTOR y VIVANCOS.

PLANNING AND ADMINISTRATION

Planning and Administration is an international, English language journal concerned with the structure, planning, housing, management and functions of human settlements, as well as with the interrelationship between governments at local and other levels, decision making at local and regional government levels and citizen participation in local and regional government decision making and implementation.

Planning and Administration is published twice a year by the International Union of Local Authorities (IULA) and the International Federation for Housing and Planning (IFHP), located at The Hague, Netherlands. The Editor is Mrs. E. Harloff.

Planning and Administration also includes:

- Papers prepared for and reports of conferences sponsored by IULA and IFHP. Subjects of recent meetings are 'The Role of Local Authorities in Promoting International Understanding, an Inventory of Activities'; 'Making Land Available for Urban Purposes'; 'The Role of Local Authorities in Planning and Plan Implementation'.
- Summaries of reports of international organizations that are of interest to local government practitioners, such as those of the United Nations ECE, of the Non-governmental Organizations especially concerned with the environment, with Habitat, with pure water, with the International Year of the Child, etc., and of the OECD.

The Editor welcomes the contribution of manuscripts. Information for contributors and correspondence relating to articles should be addressed to: The Editor, 'Planning and Administration', IULA; Wassenaarseweg 45; 2506 CG- The Hague (Netherlands).

BUSINESS AND SUBSCRIPTION CORRESPONDENCE SHOULD BE SENT TO
THE SAME ADDRESS

Yearly subscription rates are 60. Dutch guilders for non-members of IULA and IFHP and 36. Dutch guilders for members. The price per copy is 35. Dutch guilders for nonmembers and 20. Dutch guilders for members.

RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELLA AMMINISTRAZIONE

Direttore

Prof. dott. Giuseppe CATALDI

Redazione

Prof. Marcello AMENDOLA, Prof. Romano BETTINI, Dott. Domenico MACRI,
Prof. Onorato SEPE, Prof. Alessandro TARADEL, Dott. Rocco DI PASSIO,
Dott. Donato Antonio LIMONE

Le scelte politiche, sociali, economiche, tecniche e le garanzie giuridiche in tanto sono significative in quanto l'azione amministrativa, nel campo pubblico e privato, raggiunga i risultati attesi, tempestivi, secondo criteri operativi regolarmente rispettati, aggiornati, migliorati. Cioè non può essere più trascurata —in un disegno di azione, di gestione o comunque di operatività— l'efficienza e questa non può essere assicurata se non con la utilizzazione di tutte le tecniche manageriali, organizzative e strumentali, tecnicamente recepite e portate a chiarezza teorico-sistematica della Scienza della Amministrazione.

La rivista raccoglie articoli originali, documentazione, segnalazione di libri, di articoli di riviste, di idee, di notizie e di ogni altro contributo per lo sviluppo della Scienza della Amministrazione. Cura altresì la pubblicazione di una «Raccolta di studi di Scienza della Amministrazione» e provvede al «Segretariato per la organizzazione scientifica per la pubblica Amministrazione».

Direzione: Via Casperi n. 38 - 00199 Roma

Amministrazione: Via Statuto, 2 - 20121 Milano, presso l'Editore Dott. A. Giuffrè - c/c postale n. 3/17986

Abbonamenti: Ordinario annuo L 14.000 - Sostenitore minimo L 10.000 - Estero L 20.000

REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

SUMARIO DEL VOL. XLVI (1980). NUM. 1

- JARRIDO FALLA, F.: *La institución administrativa en la Constitución.*
- GALLEGO ANABITARTE, A.: *Derecho público, derecho constitucional y derecho administrativo en España.*
- ALBIÑANA GRACIA-QUINTANA, C.: *La Constitución española y el Presupuesto del Estado.*
- GARCÍA MADARÍA, J. M.: *Metodología del estudio de la Historia de la administración pública española y aproximación de sus fuentes.*
- MONTERO PUERTO, M.: *La alternativa Defensor de Pueblo-Ministerio fiscal en la garantía jurisdiccional de derechos fundamentales y libertades públicas en España.*
- GUAITA, A.: *Los contratos de la Administración pública en la legislación española.*
- ARIÑO ORTIZ, G.: *El control del Gobierno sobre las empresas públicas en España.*
- BASSOLS COMA, M.: *La planificación Económica en la Constitución española en 1978.*
- MOLINA DEL POZO, C. F.: *El derecho administrativo español y su progresiva armonización con el ordenamiento jurídico comunitario.*

Escuelas e Institutos de Administración Pública. Bibliografía seleccionada.
Informe. Cooperación Técnica. Noticias. Crónica del Instituto.

Precio de suscripción anual: 54 dólares. Número suelto: 14,50 dólares

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

25, rue de la Charité, B-1040 Bruselas (Bélgica)

DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA

SUMARIO DEL NUM. 185 (enero-marzo 1980)

LAS COMUNIDADES EUROPEAS

SUMARIO

Presentación, por Rafael GONZÁLEZ-GALLARZA MORALES, vocal asesor del ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas.
Nota editorial, por Carlos FERNÁNDEZ-LERGA GARRALDA.

ESTUDIOS

I. Introducción a las Comunidades Europeas.

Pierre PESCATORE: *Estructura jurídica de las Comunidades Europeas.*
Jean BUCHMANN: *Naturaleza política de la integración europea.*
Juergen B. DONGES: *Las Comunidades Europeas: aspectos económicos.*

II. Aspectos generales.

Francisco FERNÁNDEZ FÁBREGAS: *Las Instituciones comunitarias y el proceso de decisión.*
Eduardo ABRIL ABADÍN: *La financiación de las Comunidades Europeas.*
Tomás Angel ESTEVE SERRANO: *Coordinación macroeconómica y Unión Monetaria Europea.*
Pablo de BENAVIDES Y SALAS: *La cooperación política europea.*
Carlos FRANCISCO MOLINA DEL POZO: *Diversos aspectos de la función pública en las Comunidades Europeas.*
Carlos WESTENDORP Y CABEZA: *Las ampliaciones de las Comunidades Europeas como experiencia.*
Juan María NIN GÉNOVA: *El Acta de Adhesión: descripción y algunos problemas en torno a ella.*

III. Aspectos sectoriales.

Emilio BONET MARCO: *Concepto y ámbito de la Unión Aduanera.*
Francisco JAVIER CASAS ALVAREZ: *La política social de las Comunidades Europeas.*
Luis FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA: *Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de las personas físicas en la Comunidad Económica Europea.*
Luis FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA: *La libertad de establecimiento de las Sociedades y demás personas jurídicas en la Comunidad Económica Europea.*
Alfredo SÁNCHEZ-BELLA CARSWELL: *Libre circulación de capitales en la Comunidad Económica Europea.*
Carlos FERNÁNDEZ-LERGA GARRALDA: *Política de la competencia.*
Juan ZURDO RUIZ-AYÚCAR: *La fiscalidad y la CEE: aproximación al tema.*
Carlos DÍAZ HÚDER: *La política comercial común. Las relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea.*
J. BLANCO GÓMEZ, E. DÍEZ PATIER, G. GARCÍA DOMÍNGUEZ, C. HERRERO GÓMEZ (coordinador), y M. L. LANZUELA VALLS: *La política agrícola de la Comunidad Económica Europea.*
Carlos MUÑOZ BETEMPS: *La política industrial comunitaria.*
Lorenzo GONZÁLEZ ALONSO: *La política del transporte en la CEE.*
Enrique GONZÁLEZ SÁNCHEZ: *La política de pesca de la CEE.*
Mercedes PUELLES REDONDO: *Nota sobre la política energética en la CEE.*

DOCUMENTACION

INFORMACION BIBLIOGRAFICA

NOTAS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

	España	Extran- jero
Número suelto	350	
Suscripción anual	1.000	
Suscripción funcionarios	800	
Número suelto		7 \$
Suscripción anual		20 \$

SECRETARIA GENERAL TECNICA

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION TRIMESTRAL

Director: José María BOQUERA OLIVER

Secretario de Redacción: Carlos CABELLO GARCÍA

AÑO XXXIX

NUMERO 206

(Abril-junio 1980)

I. SECCION DOCTRINAL

Ramón MARTÍN MATEO: *La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional.*

José A. LÓPEZ PELLICER: *Presupuestos y modalidades de ejecución de la actividad urbanizadora.*

Jaime SÁNCHEZ ISAC: *La desviación de poder en la Administración Local (1971-1978).*

Angel SÁNCHEZ BLANCO: *Las asociaciones sindicales de funcionarios en la Administración Local.*

II. CRONICAS

Carlos Enrique RUIZ DEL CASTILLO Y NAVASCUÉS: *Vida municipal en la República de Chile. El Segundo Congreso Nacional de Alcaldes. La Reforma Comunal.*

III. ESTADISTICA

Ignacio BALLESTER ROS: *Importancia relativa de los distintos modos de transporte, con especial referencia al tráfico por carretera y transporte urbano.*

IV. JURISPRUDENCIA

1. *Comentario monográfico.*

Nemesio RODRÍGUEZ MORO: *En torno a la declaración de ruina de los edificios.*

2. *Reseña de sentencias.*

V. BIBLIOGRAFIA

VI. REVISTA DE REVISTAS

Suscripción anual: 200 pesetas.—Número suelto: 60 pesetas

Redacción y Administración:

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

J. García Morato, 7. MADRID-10

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

CUATRIMESTRAL

Director: MANUEL DÍEZ DE VELASCO

Secretario: GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS

SUMARIO DEL VOL. 7, NUM. 2 (mayo-agosto 1980)

ESTUDIOS

Victor FAIREN GUILLÉN: *Algunos problemas procesales suscitados por el artículo 6.º de la Convención Europea de los Derechos del Hombre.*

Luis FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA: *La adaptación de la legislación española de sociedades al derecho comunitario europeo.*

Fernando MARINO MENÉNDEZ: *El sistema de cooperación política en Europa.*

José Luis MESEGUER: *La teoría comunitaria de los espacios marítimos a efectos de pesca y de las negociaciones de adhesión de España.*

NOTAS

Paloma ABARCA y Manuel CADARSO: *Las relaciones de la Comunidad Económica Europea con América Latina y la adhesión de España a la Comunidad.*

Pedro BURGOS: *La adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas.*

CRONICAS.

JURISPRUDENCIA.

BIBLIOGRAFIA.

REVISTA DE REVISTAS.

DOCUMENTACION.

PRECIO DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	1.200 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	18 \$
Otros países	19 \$
Número suelto, España	500 ptas.
Número suelto, extranjero	8 \$
Número atrasado	550 ptas.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza Marina Española, 9. Madrid-13 (España)

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

Director: Ricardo CALLE SAEZ

CONSEJO DE REDACCION

Carlos AGULLÓ CAMPOS-HERRERO, César ALBIÑANA GARCÍA QUINTANA, Enrique BALLESTEROS PAREJA, José María BEASCOCHEA ARIZETA, Lucas BELTRÁN FLORES, Ramiro CAMPOS NORDMANN, Carlos CAMPOY GARCÍA, Francisco DOMÍNGUEZ DEL BRÍO, Manuel FUENTES IRUROZQUI, José GONZÁLEZ PAZ, José ISBERT SORIANO, Julio JIMÉNEZ GIL, Teodoro LÓPEZ CUESTA, Manuel MARTÍN LOBO, Gonzalo PÉREZ DE ARMIÑÁN, José Luis PÉREZ DE AYALA, Andrés SUÁREZ SUÁREZ

SUMARIO DEL NUM. 85 (mayo-agosto 1980)

ARTICULOS

Ricardo CALLE SAEZ: *Los recientes desarrollos en la Teoría de la Política Fiscal: una síntesis.*

Andrés FERNÁNDEZ DÍAZ: *Las exportaciones «impulsadas» y la Política Económica de la transición en España: 1976-1979.*

Ubaldo NIETO DE ALBA: *Economía de Mercado y Constitución.*

Aurelio MARTÍNEZ ESTÉVEZ: *Multiplicadores-Renta a través de las tablas «Input-Output».*

JUAN A. CAÑAS MADUENO, Rafaela DIOS PALOMARES y Manuel RODRÍGUEZ TOLEDO: *Incidencia de los Seguros de cosechas en la selección de Planes eficientes. Modelos de Programación Cuadrática.*

DOCUMENTO

Ricardo CALLE SAEZ: *Commission des Communautés Européennes: Rapport de la Commission du Conseil sur les Perspectives de Convergence des Systèmes Fiscaux dans la Communauté. Marzo de 1980.*

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.000 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	15 \$
Otros países	16 \$
Número suelto, España	450 ptas.
Número suelto, extranjero	6 \$
Número atrasado	500 ptas.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13 (España)

REVISTA DE POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION

Gaspar BAYÓN CHACÓN (†), Efrén BORRAJO DACRUZ, Luis BURGOS BOEZO (†), Marcelo CATALÁ RUIZ (†), Miguel FAGOAGA, Héctor MARAVALL CASESNOVES, Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA, Eugenio PÉREZ BOTIJA (†), María PALANCA (†), Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO, Federico RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Mariano UCELAY REPOLLÉS.

Secretario: Manuel ALONSO OLEA

SUMARIO DEL NUM. 126 (abril-junio 1980)

ENSAYOS

Efrén BORRAJO DACRUZ: *La obligatoriedad general de los convenios colectivos de trabajo en el nuevo derecho español.*

Manuel PÉREZ PÉREZ: *El crédito privilegiado del trabajador: sujetos, objetos y ejercicio.*

Francisco Manuel DE LAS HERAS BORRERO: *Responsabilidad administrativa, penal y civil por incumplimiento de la normativa de seguridad e higiene.*

Antonio RODRÍGUEZ MOLERO: *El alcance de la inconstitucionalidad.*

Manuel ALONSO OLEA: *La extinción del contrato de trabajo por decisión del trabajador.*

CRONICAS

Crónica nacional, por Luis LANGA GARCÍA.

Crónica internacional, por Miguel FAGOAGA.

Actividades de la OIT, por Carmen FERNÁNDEZ.

JURISPRUDENCIA SOCIAL.

RECENSIONES.

REVISTA DE REVISTAS.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.400 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	19 \$
Otros países	20 \$
Número suelto, extranjero	7 \$
Número suelto, España	450 ptas.
Número suelto, atrasado	500 ptas.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13 (España)

REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director: Manuel MEDINA ORTEGA

Mariano AGUILAR, Emilio BELADÍEZ, Eduardo BLANCO, Juan Antonio CARRILLO, Félix FERNÁNDEZ-SHAW, Fernando FRADE, Julio GONZÁLEZ, José María JOVER, Enrique MANERA, Luis MARIÑAS, Roberto MESA, Tomás MESTRE, Fernando MURILLO, José Antonio PASTOR, Román PERPIÑÁ, Leandro RUBIO, Javier RUPÉREZ, Fernando DE SALAS, José Luis SAMPEDRO, Antonio TRUYOL, José Antonio VARELA, Angel VIÑAS

Secretario general: Julio COLA ALBERICH

EQUIPO DE REDACCIÓN

Francisco ALDECOA, Celestino DEL ARENAL, Pedro BURGOS, Rafael CALDUCH, Maribel CASTAÑOS, Fanny CASTRO-RIAL, María Victoria CORDÓN, Andrés FINK, Senén FLORENSA, Elena FLORES, José Antonio GARCÍA, Stefan GLEJDURA, Carlos JIMÉNEZ, Fernando MARIÑO, Antonio MARQUINA, José Urbano MARTÍNEZ

SUMARIO DEL VOLUMEN I, NUM. 3 (julio-septiembre 1980)

ESTUDIOS

Diplomacia y defensa en la política exterior española, por José RAMÓN ALONSO.

La ayuda española a los países en desarrollo, por Francisco GRANELL.

Las relaciones hispano-británicas a comienzos del siglo XX: los caminos del entendimiento, por Enrique ROSAS LEDESMA.

NOTAS

Diez años de conflicto armado entre El Salvador y Honduras, por Manuel ALCÁNTARA SÁEZ.

¿Estrategia económico-política mundial de la OCDE?, por Ramón PERPIÑÁ y GRAU.

México y Estados Unidos en la era de los petropesos, por Rafael VARGAS HIDALGO.

La sexta conferencia de los países no alineados (La Habana, septiembre 1979), por José Urbano MARTÍNEZ CARRERAS.

Seminario sobre opciones españolas de seguridad, por Antonio MARQUINA BARRIO.

Crónica parlamentaria de Asuntos Exteriores, por Francisco ALDECOA, Isabel CASTAÑO y Elena FLORES VALENCIA.

Diario de acontecimientos referentes a España durante los meses de junio, julio y agosto de 1980, por Julio COLA ALBERICH.

Diario de acontecimientos internacionales, por Francisco ALDECOA.

RECENSIONES

REVISTAS

DOCUMENTACION INTERNACIONAL

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

Número suelto	350 ptas.
Número suelto, extranjero	8 \$
España	1.400 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	19 \$
Otros países	20 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13 (España)

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(Nueva Epoca)

BIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Presidente: Carlos OLLERO. *Miembros:* OSCAR ALZAGA VILLAAMIL, JOSÉ CAZORLA PÉREZ, JORGE DE ESTEBAN, JOSÉ A. GONZÁLEZ CASANOVA, MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN, ANTONIO LÓPEZ PINA, MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO, RAÚL MORODO LEONCIO, DALMACIO NEGRO PAVÓN, ALFONSO PADILLA SERRA, NICOLÁS PÉREZ SERRANO, MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ, FRANCISCO RUBIO LLORENTE, JORDI SOLÉ TURA, JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA, GUMERSINDO TRUJILLO

DIRECCIÓN:

Director: Pedro DE VEGA. *Subdirector:* Julián SANTAMARÍA. *Secretario:* Jürgen GRÄSSEL

SUMARIO DEL NUM. 15 (mayo-junio 1980)

ESTUDIOS

Javier JIMÉNEZ CAMPO: *Resgos Básicos de la ideología dominante entre 1939 y 1945.*

Diego VALADES: *Algunas características del Sistema Político Mexicano.*

Remedios SÁNCHEZ FÉRRIZ: *El artículo 11 de la Constitución de 1876.*

Stefano BARTOLINI: *La afiliación en los partidos de masas: la experiencia socialista democrática (1880-1978).*

NOTAS

José M. BENEYTO PÉREZ: *Propiedad, estado y sociedad: Posibilidades de un análisis estructural diacrónico.*

E. J. HEUBEL: *El estudio de la presidencia norteamericana. Del mito a la realidad.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

Antonio PORRAS NADALES: *El referéndum de iniciativa autonómica del veintiocho de febrero en Andalucía.*

Antonio EZEQUIEL G. DÍAZ-LLANOS: *Los partidos políticos en Escandinavia.*

Recensiones.—Noticias de libros.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.500,— ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	21 \$
Otros países	22 \$
Número suelto, España	350,— ptas.
Número suelto, extranjero	6 \$
Número atrasado	400.— ptas.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13 (España)

INDICE DE LA REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Comprende los setenta y tres primeros números de la Revista desde su fundación hasta diciembre de 1973.

Encuadernado en tela, consta de 1.950 páginas

El *Indice* ha sido preparado bajo la dirección del catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Barcelona profesor Alejandro Nieto.

Por la concepción de concepto del *Indice*, se trata de una obra extraordinaria que, mucho más que un inventario de lo publicado por la REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, viene a ser una guía general del Derecho administrativo.

Precio por ejemplar: 1.800 ptas.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13