

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

AZCÁRATE, Gumersindo de: *Municipalismo y regionalismo*, con un «Estudio preliminar» por Justino de AZCÁRATE y Enrique ORDUÑA, colección «Administración y Ciudadano», núm. 9, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979; 382 pp.

1. Cuando murió don Gumersindo de AZCÁRATE, el 15 de diciembre de 1917, en la nota necrológica que escribía en «El Sol» don José ORTEGA Y GASSET, afirmaba, aludiendo al entrecruzamiento de generaciones que a él mismo le tocó vivir: «Pues bien, nada acaso indica mejor cuál será el futuro español, como nctar el hecho de que los hombres con el escudo blanco sentíamos mayor afinidad con los hombres de 1863 que con los restauradores. Y no era, ciertamente, su República lo que nos atraía, era su sentido moral de la vida, su anhelo de saber y de meditar. Frente a ellos los hombres educados en la Restauración parecían desmoralizados y frívolos, exentos de curiosidad y de estudio. Aquellos fueron profesores, escritores, amigos del libro y la idea. Estos eran, y son, abogados, negociantes, aficionados a mínimas intrigas» (1).

Ahora, a los sesenta y cinco años casi de la muerte del ilustre leonés, no puedo menos de congratularme —y quiero hacerlo en público, a través de estas líneas—, por la aparición de este volumen que recoge escritos dispersos su-

yos, aglutinados en torno a las dos ideas que dan título a la obra, tan próximas entre sí, por lo demás. Siempre es grato recordar y aproximar—pues, por desgracia, la operación de distanciamiento y de olvido ha sido abrumadora— figuras como la tan noble y ejemplar de don Gumersindo de AZCÁRATE. Y no se crea que se trata de la mera retórica o del mero sentimentalismo, o, aún, la devoción, ante personajes favoritos. Hay facetas, dentro de los múltiples registros de las figuras como AZCÁRATE, que deben ser sin falta propuestas y recordadas, recabadas insistentemente, como modelo, a ver si son imitadas y logran sin falta hacer efecto. Frente a los «desmoralizados y frívolos» de su época—los prototipos de la Restauración—, encomiaba ORTEGA el «sentido moral de la vida, su anhelo de saber y de meditar», propio de los hombres de la Primera República, la generación abuela, en sus tiempos. Y no es baladí hablar hoy de esto en la España de nuestros días, la España que rechaza un pasado inmediato vergonzante y que tiene sin falta que encontrar—o redescubrir—vías válidas para orientar su convivencia ciudadana, su sentido del Estado. Tomemos un detalle, sencillo, mera muestra, pero a mi modo de ver de gran valor simbólico, un detalle conocido, que recuerdan también los editores del libro en el *Estudio preliminar*—interesante introducción que ayuda a centrar al personaje, que sitúa la obra, que facilita las claves de la época—y que, sin embargo hoy se verá, por desgracia, como algo insólito. Tomemos el detalle de su retiro en 1915, «cuando en un gesto de responsabilidad

(1) Pablo de AZCÁRATE: *Gumersindo de Azcárate. Estudio biográfico documental. Semblanza, epistolario, escritos*. Ed. Tecnos, Madrid, 1989; reproduce, junto a muchos documentos interesantes, la necrológica de ORTEGA. Las palabras que yo cito, en p. 42.

BIBLIOGRAFÍA

pidió la jubilación voluntaria, al considerar que sus facultades mentales habían disminuido y que no podía desempeñar su cometido académico con la misma dedicación intelectual de los años precedentes» (2). Parece tan sencillo, tan elemental, tan normal —para el desarrollo de la ciencia, para el bien de los alumnos, para la buena marcha del servicio público, en definitiva— y resulta, empero, tan insólito hoy en día, cuando el grado de autocrítica es tan débil, con frecuencia, como elástico el sentido de autojustificación y conformismo. Me recordaba a mí este detalle, centralmente referido a la vida académica —en la que hoy tan abundantes son lapas, pulpos y demás especies que se agarran a toda costa— unas afirmaciones que con la mayor sencillez —esa naturalidad de los pequeños detalles decisivos—, confiaba LEZAMA LIMA en carta a María ZAMBRANO, carta en la que por cierto había consignado un poco antes: «Me interesa el envío de la revista, en cuanto al cheque, creo que por un breve poema no es necesario que me pague nada, que no pienso en el envío de ningún pago. No se preocupe por eso, haber visto mi poema en esa revista me ha dado la suficiente alegría, aquella leticia que se invoca al principio de la misa, que es a lo único que aspiro. Sí desearía, desde luego, que me envíasen la revista» (3). Pues bien, en la misma carta, añadía a continuación el gran escritor cubano, con postura tan inusual, tan insólita entre nosotros, donde quien por cualquier circunstancia, aun aleatoria y fortuita, pisó sagrado en una ocasión ya se siente ungido para toda la eternidad y quién sabe cuál ha de ser su ritmo de trabajo, su incesante puesta al día. Escribía, en efecto, LEZAMA: «La Universidad Central de las Villas, en Santa Clara, me ha nombrado profesor de literaturas extranjeras. No he aceptado por este curso...» Tan sencillo y tan normal. Pero la enseñanza, el servicio público, el

funcionamiento administrativo, hoy de tan grandes magnitudes en la era del Estado de prestaciones, no se suple sólo con modificaciones orgánicas, no se arregla con sólo reformas estructurales —con ser indispensables—, sino que requiere, sin falta, el complemento de la entrega y la generosidad de quienes realizan las funciones. A este respecto se precisan también, a no dudarlo, muy consistentes modificaciones. De ahí la validez inalterada de modelos como el de AZCÁRATE. De ahí que se requiera seguir insistiendo sin desmayo en estas cualidades ejemplares (4).

2. Con ser importante lo anterior, no trato tanto ahora con mis palabras de evocar personas y gestos, cuanto de comentar escritos. Pues bien, quiero decir de entrada que me parece un gran acierto que se ofrezcan y se faciliten al lector estas páginas hiladas en torno a los conceptos que constituyen el título del volumen. En candelero la nueva regulación local, poco será lo que se haga por crear estado de opinión, por abastecer argumentos, por suscitar reflexiones, por preparar visiones de conjunto. Por superar el encastillamiento en los tres o cuatro puntos que agotarán todas las decisiones —la táctica de llegar a aburrir a la opinión pública—, excusa para que del resto falten elaboraciones de una mínima profundidad. Como

(4) Sin necesidad de recordar ahora tantos otros detalles de la vida de AZCÁRATE quiero, en cambio, referirme a uno de los escritos que se incluyen en el volumen, la conferencia inédita, pronunciada en el Círculo de la Unión Mercantil de Madrid, titulada «Algunos casos de la vida municipal norteamericana». Dos podrían ser las ideas centrales a extraer de estas páginas, un tanto atípicas. Ante todo, la lucha por la honradez, aspiración que se refleja a lo largo de muchas de las páginas que integran el volumen. Pero honradez en el sentido más sencillo y sin dar pie a malformaciones subjetivistas: evitar que personas avisgadas, aprovechándose de la prepotente posición de gestores municipales, canalicen hacia sus bolsillos privados los dineros que son de sus conciudadanos. La segunda idea de esa conferencia pronunciada en 1895, como si lanzara un guiño a sus contemporáneos atrapados en las redes del reparto de poder del sistema canovista, el mensaje-propuesta, de aliento y tesón, de que, al igual que en los supuestos estadounidenses que expone, podían terminar quebrándose estructuras de acaparamiento de poder que parecían inconvertibles.

(2) Página 11 del *Estudio Preliminar*.

(3) José LEZAMA LIMA: *Cartas (1939-1978)*. Editorial Orígenes, Madrid, 1979, p. 77.

piezas destacadas de entre el conjunto de escritos que se reproducen en el volumen se presentan las intervenciones parlamentarias con motivo de la discusión de la Ley de Reforma Local de MAURA, tanto en 1903 como luego en 1907-1908 (5), ese esfuerzo normativo que tanta energía canalizó y cuyos frutos tanto se harían esperar. Pues bien, sin desconocer que son muchas las ideas y los razonamientos que conservan aún su frescura y lozanía, se me ocurre retener ahora dos observaciones que surgen al contraste con la sola lectura del título del proyecto de ley de reforma, que se halla ahora en fase parlamentaria, el «proyecto de Ley por el que se aprueban las bases de la Administración local», que apareció publicado en el correspondiente «Boletín Oficial de las Cortes Generales» (Congreso de los Diputados), de 25 de mayo de 1981.

A la vista de la denominación que prevé el proyecto para la ley, con la mención expresa a la «Administración» local —cuando en las experiencias inmediatamente anteriores se ha hablado de «ley de régimen local», «ley municipal», «ley provincial» o «estatuto», municipal o provincial, es decir, sin la referencia a lo de «Administración»— no deja de resultar chocante recordar los esfuerzos de AZCÁRATE, en las dos ocasiones mencionadas y no como mero juego a propósito de simples denominaciones, sino como testimonio de una postura rigurosamente argumentada, como expresión de una filosofía profunda acerca de lo local—, intentando que desapareciera y fuera sustituida la mención a lo de «Administración» o de ley «administrativa» (véase, así, pp. 220 y 254 del volumen comentado).

Y surge de nuevo el contraste, teniendo presente los antecedentes de los últimos años, con proyectos de ley que se llegaron a formalizar como tales pro-

yectos —o, aún, a aprobar, si bien fuera efímera o parcial su pervivencia—, o con anteproyectos y borradores más recientes, que reducían a las Cortes a la mera aprobación de las bases que luego habría de desarrollar el Gobierno —tónica que al final no ha sido seguida, pues la reforma ahora en marcha arranca de un texto articulado, es decir, sin acudir a la figura de la delegación, por más que el título del proyecto resulte equivoco en cuanto lo que se va a aprobar son «las bases» (pero no en el sentido del artículo 82 de la Constitución, sino del 149)—, contrasta, digo, con los denodados esfuerzos de AZCÁRATE para que las Cortes no se limitaran a aprobar unas bases, pasando, sí, como recurso último, porque se habilitara la fórmula del texto articulado, «pero siempre a condición de la aprobación de las Cortes, como aconteció al Código civil» (así, en p. 228 y también en pp. 225, 228 y 235).

Pero no querría que esta doble indicación sirviera para canalizar la atención, pues son abundantes los aspectos tratados con garra por AZCÁRATE, que todavía conservan la mayor actualidad: imprescindible superación del uniformismo en lo municipal, tutela y suspensión, tanto de actos como de concejales o alcaldes, cuestiones de competencia y relación entre poder político y justicia, bienes comunales, municipalización de servicios y otros muchos.

3. Sesenta y cinco años va a hacer, decía, que murió AZCÁRATE, y hoy, encauzado por fin y en vía de resolución el «problema regional» sorprende sobre manera la serenidad, la sensatez, el sentido común, pero también la clarividencia, la receptividad, la búsqueda de salidas, ante lo que era un grave tema a abordar y no a escamotear. Palabras, argumentos, soluciones que hace bien poco se han suscitado, ya estaban en su boca con gran frecuencia. Sorprende dolorosamente que estas posturas no hubieran hallado manera de lograr mayor apoyo, antes de que el tema llegara a ser lo trágico y doloroso que alcanzó a ser. Yo creo que en la historia de las

(5) Las piezas más destacadas de la discusión parlamentaria en cuyo contexto se produjeron los discursos de AZCÁRATE, pueden verse ahora en la interesante obra de LUIS COSCULLUELA MONTANER y ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO, *Legislación sobre Administración Local 1900-1975*, t. I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

frases célebres o, al menos en la historia de nuestro regionalismo, hay una intervención de don Gumersindo que habría que colocar en lugar destacado. En efecto, en uno de sus discursos en la discusión del proyecto MAURA, exclamaria ante el Congreso de los Diputados: «¡Ah, señor MAURA! Seamos francos, seamos claros. Eso no es tocar ni siquiera el problema del regionalismo; eso podría servir para que en las comarcas en que no exista, de hecho, en la realidad la región, donde se hayan desvanecido las condiciones de tal región, se reconstituya y se ponga al nivel de las que tengan ese carácter; pero pretender que se satisfacen las aspiraciones del regionalismo de Cataluña, de Navarra, de las Vascongadas, de Galicia, en la asociación de Ayuntamientos, es pretender un imposible» (p. 232). Ese «¡Ah, señor MAURA! seamos francos, seamos claros», me parece paradigmático, y a incorporar, sin duda, a los repertorios.

Con lo dicho, obviamente, no hago más que ofrecer una muestra escueta de lo que es una toma de postura consistente y acrisolada, muy válida. «Para tratar del regionalismo hay que tener gran calma y serenidad, sin dejarse llevar por la pasión», dirá en ocasión solemne, expresando su consolidado punto de vista, en conferencia, en la que bien poco antes confiaba el siguiente juicio, tan ponderado frente a los excesos, tan actual, que podría entenderse hecho suyo por los Constituyentes de 1978: «El movimiento es peligroso, y conviene ponerle remedio; éste será darle la razón en lo que la tenga, que es mucho, pero bajo el principio de que la autoridad absoluta y cívica es la de la patria, que está sobre todo, y esto hay que tenerlo en cuenta» (6). Al releer hoy palabras tales —y abundan en la obra las de parecido alcance—, junto a la satisfacción por su rescate, se des-

(6) De una conferencia dada en el Ateneo de Madrid, en 1900, en ciclo sobre el tema «Centralismo, descentralización y regionalismo». Las palabras que yo transcribo, en páginas 164 y 165, del volumen ahora comentado.

liza un sentimiento de tristeza y de indignación por el tan dilatado olvido, cuando no ocultamiento, de posturas razonables y sensatas, tan necesarias, a la par, como ésta de AZCÁRATE.

4. Estas alusiones a la conferencia en torno al tema «Centralismo, descentralización y regionalismo», tema de la más viva actualidad hace ahora ochenta años, no se olvide, me da pie para insertar aquí un pequeño inciso. De bien escasa fortuna me pareció la inclusión en el texto de la vigente Constitución, art. 103, de la referencia a la «desconcentración», si se tiene en cuenta además que ya se menciona allí la «descentralización». Hay quienes piensan que ambos términos expresan ideas y efectos diferentes, pero también hay opiniones, y de peso, que entienden que esos significados diversos pueden expresarse con suficiencia con la palabra descentralización. Cuando menos, se trata de una cuestión académica y discutible, al margen de que resulte horroroso el término «desconcentración» —como tal fórmula semántica y sin prejuzgar la idea que se dice expresar que sí me parece muy razonable. De ahí que, en la escasa medida de mis fuerzas, hiciera cuanto me fue posible, aunque sin éxito alguno, para tratar de evitar el acceso de la palabrita al texto constitucional (7). Pues bien, si está claro, como decía, que en autores contemporáneos hallamos argumentos para sostener, que uno y otro efecto pueden expresarse con sólo la palabra «descentralización» (8),

(7) Lo he descrito, con detenimiento, en mi libro, de próxima aparición, *Materiales para una Constitución (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*.

(8) Dirá así, por tomar una muestra expresiva, ROVERSI MONACO (*Gobierno, Administración y Constitución*, en el volumen colectivo dirigido por los profesores PREBIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución Española de 1978*. Ed. Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1981, páginas 621-622), al comentar el artículo 103: «La Constitución española ha separado claramente el concepto de descentralización del de desconcentración. Una y otra tienen el mismo fin de descongestionar la Administración pública, realizando una sistematización distinta del poder de decisión; pero mientras la descentralización implica la existencia de un sujeto jurídico separado y tal vez

me parece de interés, recordar también que la propia idea la mantenía ya AZCÁRABE en unos momentos, insisto, en que la ebullición en torno a la idea de centralización y en busca de sus remedios es intensa. Sin dejar de reconocer que esta postura aflora en diversos pasajes de su obra, transcribiré unas breves palabras tomadas de la conferencia citada: «La descentralización —decía— se puede entender de diversos modos. El señor SOLER señala en un libro que ha publicado, algunas diferencias con relación a España, y dice que en lo heterogéneo debe aplicarse el regionalismo y, en lo homogéneo, la descentralización. Es de s c e n t r a l i z a c i ó n, para algunos, el conferir a los subordinados facultades que corresponden al poder central; dar a los gobernadores en sus respectivas provincias, atribuciones que ahora son ministeriales» (9).

5. Si se lee el volumen todo seguido, no he de ocultar que hay páginas que resultan reiterativas en cuanto sucede en ocasiones que una misma idea es expuesta en varios de los trabajos, y se vuelve sobre la misma repetidamente. Es lógico, por supuesto, que el profesor que es diputado utilice en sede parlamentaria los saberes que ha reunido y que ha podido exponer en otras oportunidades académicas. De otra parte, el volumen ofrece algunos escritos inéditos con lo que, sin duda, se va a producir ese doble efecto tan característico de las obras completas. Está sí, ante todo, el más importante de rescatar para el público documentos desconocidos para quien no pudo escuchar la disertación,

pues de conferencias se trata. Pero, y este es el riesgo de tantas publicaciones póstumas, sobre todo cuando no han sido preparadas o ideadas por el autor, cabe también que éste, que consideró aceptable la exposición oral de unas cuartillas, hubiera preferido no publicárlas —al menos, sin cribar el contenido—, al objeto de no producir duplicaciones. Con todo y con ser cierto, creo, sinceramente, que este dato de las reiteraciones, tampoco tan abundantes, no tiene mayor trascendencia en el conjunto del volumen, y no aminora, por tanto, su valor y su oportunidad.

El libro se ha organizado sobre dos grandes bloques, destinado a «escritos y conferencias», el primero, y a «discursos parlamentarios», el segundo (10). La colocación después, dentro de cada bloque, por orden cronológico, hace que el volumen se abra con un escrito sobre «El municipio en la Edad Media», el más antiguo de los que se recogen, pues es de 1875, aunque no sea, en cambio, en mi opinión, de lo más valioso, al margen de haber envejecido enormemente. Más jugoso es, sin duda, por ejemplo, el segundo de los trabajos, «Organización municipal en Europa», de mucho mayor interés, sin perjuicio de que algunos datos hayan quedado superados por el paso del tiempo, y que hoy se sigue leyendo con sumo gusto. Creo que el primer espacio de un libro, cuando se trata de selecciones del tipo de éste, tiene una garra especial, por lo que parece lógico reservarle algún bocado sobresaliente. No me parece, por

la elección de representantes por parte de una comunidad, la desconcentración opera en el interior de la organización del Estado, o de otro ente público, mediante un traspaso de funciones, generalmente del centro a la periferia, que no excluye —y este es el elemento de mayor relieve— la existencia de una ordenación jerárquica de las competencias. Antes bien, puesto que es una característica esencial de la desconcentración la de encontrar actuación en el interior de una estructura administrativa jerárquicamente ordenada, mediante un traspaso de competencias entre órganos o dependencias de la propia organización, resulta evidente su identificación con la noción de descentralización jerárquica.

(9) Página 160 de la obra comentada.

(10) He aquí algunos de los títulos de los escritos que se contienen en la obra, aparte de los que ya he mencionado o voy a mencionar inmediatamente. Del bloque primero, referido a escritos y conferencias: «El programa de Manresa»; «Ventajas e inconvenientes de la ampliación de los servicios sociales a cargo de los municipios»; «Hasta qué punto es compatible en España el regionalismo con la unidad necesaria del Estado»... De entre los discursos parlamentarios, se pueden entresacar los siguientes: de contestación al discurso de la Corona —que inauguró la legislatura de 1907— y que versó sobre «El problema regional»; sobre los criterios del Gobierno para la suspensión de ayuntamientos; en defensa del concejal de Toledo, don Julián BASTERO; sobre la prohibición de la Asamblea de Diputaciones Provinciales...

BIBLIOGRAFIA

tanto, lo más acertado abrir la selección con el escrito indicado.

Pero lo anterior son sólo pequeñas observaciones. Al margen de ellas queda el peso y la consistencia del volumen, el acierto indudable por haber rescatado del olvido páginas tan sugeridoras, páginas para saber y para hacer pensar, páginas que ojalá logren la gran acogida que se merecen y que, por de pronto, son una nueva aportación de primera dentro de una espléndida colección, de modo que vienen a situarse junto a los nombres de Manuel ORTIZ DE ZÚÑIGA, Julio SENADOR GÓMEZ, Ricardo MACÍAS PICAVEA, Adolfo POSADA, Joaquín COSTA, Rafael ALTAMIRA, algunos tan queridos para el propio AZCÁRATE.

Una última idea ya para terminar. En discusión ahora la reforma de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo y acercándose en lontananza el centenario de la primitiva, se me ocurre que sería de interés —motivo de recuerdo y de homenaje para AZCÁRATE, pero también fuente de información y de conocimiento para todos— desempolvar el expediente parlamentario de la Ley de 1889 y publicar en un volumen los antecedentes, los papeles ministeriales, así como las discusiones que su paso por el Parlamento suscitó —¿quién se atreverá a mencionar, con el actual interés interbancario, la Ley de Represión contra la Usura, la Ley sobre Nulidad de los Contratos de Préstamo Usurarios de 23 de julio de 1903, otra de las que se conoce con la denominación de ley AZCÁRATE?—. Cualquier incentivo es bueno en esa compleja y apasionante tarea de racionalizar el Estado (11).

L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

(11) Tiene gracia la anécdota que cuenta AZCÁRATE en la memoria con que concurrió a la información que el Ateneo de Madrid suscitó en 1901, y tan unida al nombre de Joaquín COSTA, sobre oligarquía y caciquismo (yo cito por la edición de Alfonso ORTÍ. Editorial de la Revista de Trabajo, vol. II. Madrid, 1975; pp. 519-520). Decía, en efecto, don Gumersindo: «Otro día en esa misma Dirección hube de preguntar cuándo se despachaba cierto recurso, y me respondió el empleado: «Hace falta un volante del director».

COSTA, Joaquín: *Reconstitución y europeización de España y otros escritos*, Estudio preliminar de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO. IEAL. Madrid, 1981, 366 páginas.

1. Motivo de satisfacción lo constituye siempre la reedición de las obras de COSTA, y más si se trata de publicaciones tan cuidadas como ésta dirigida por el profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO. Se ofrecen completos, y no fragmentados como a veces se ha hecho, diversos textos del ilustre aragonés, precedidos cada uno de ellos de una nota introductoria que lo sitúa en el contexto, nacional y personal —porque la historia de COSTA es importante para comprender sus escritos—, en que nacieron.

El primer ensayo, que da título al libro, es «Reconstitución y europeización de España. Mensaje y programa de la Cámara Agrícola del Alto Aragón», un decidido propósito de emprender la tarea de renovación nacional, tras el desastre del 98, apoyado en fórmulas concretas, en fórmulas de gobierno. Viene después el texto de una conferencia pronunciada en 1883 sobre el «Porvenir de la raza española», que es un esfuerzo por contribuir a la «exteriorización de España», enmarcado dentro de los estudios africanistas. Sigue el trabajo titulado «Regeneración y tutela social», a propósito de distintos personajes históricos: Isabel de Castilla, Colbert, Bravo Murillo, el Cid, el Conde de Aranda, Ricardos, Cavour-Bismark-Cánovas. En el conjunto de textos de acción política

«¡Un volante! ¿Y por qué?» «Porque sin eso no se despacha». Entonces, sonriéndome, le dije: «Y el que no tenga el honor de conocer al director, como me pasa a mí?... No me río de usted; me río de mí mismo, porque yo soy el autor de la ley de procedimiento administrativo». Esta anécdota, que ya tiene más de ochenta años, me trae a la memoria, inevitablemente, aquella otra, mucho más reciente, pero de tan diferente talante, de tan opuesto sentido, que se atribuye a un catedrático fallecido hace poco, que cuando iba a ser multado por un agente de la circulación, al haber cometido una infracción, le espetó —y debe leerse con acento granadino, muy cerrado— como recriminando a quien no sabía con que importante personaje estaba tratando: «¡A nosotros que hacemos las leyes!».

directa se incluye la conferencia pronunciada en 1900 sobre «Quiénes deben gobernar después de la catástrofe», y aquella otra, expresiva como pocas, «Crisis política de España» (1901). Se entra ya en la fase desgarradora de «Los siete criterios de gobierno» (1906), estudio que, con unas notas publicadas tras el fallecimiento de su autor, «Muerte y resurrección de España», completa el libro.

2. La lectura de los textos sigue provocando, al igual que cuando surgieron, reacciones diversas. Habrá puntos de acuerdo absoluto y de total desacuerdo. Opiniones compartidas y otras que parezcan rechazables. Su valor no está en el contenido concreto. Su valor actual reside en la personalidad del hombre que hay detrás; «especie de laico Jeremías nacional —en la frase de GARCÍA ESCUDERO— en quien el hombre que sufre y se queja nos importa ya mucho más que las palabras con que se queja».

De cara a la comprensión de ese COSTA con matices tan variados, resulta clarificador el estudio introductorio del profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, titulado «Aproximación a Joaquín Costa». Frente a las numerosas interpretaciones políticas que desde puntos de vista parciales se han propuesto, se plantea la necesidad de enjuiciar globalmente la obra de COSTA. Obra que ha sido entroncada con el pensamiento ilustrado, reivindicada por autores socialistas o anarquistas; incluso tachada o ejemplificada, según quién escribía, de prefascista. La huella de COSTA aparece en CANALEJAS y en SILVELA, en don Antonio MAURA, en ORTEGA, en CALVO-SOTELLO, en Indalecio PRIETO, en don FERNANDO DE LOS RÍOS, en los tecnócratas de los años sesenta... el vasto y heterogéneo pensamiento de COSTA ha inspirado un sinfín de actitudes distintas, señala MARTÍN-RETORTILLO, y ha servido además de bandera a no pocas ideologías contrapuestas, que han valorado, en lo que podía interesarles, generalizándolos, aspectos muy parciales de su obra. Y, sin embargo, no es posible categorizar, incluir en un esquema, bajo cierta etique-

ta, a COSTA. En ese punto se insiste repetidamente en el estudio introductorio, destacando dos aspectos esenciales para la comprensión de COSTA: su enorme acervo de conocimientos intelectuales, científicos, y su decidida actitud renovadora en la crisis de la Restauración que marca el desastre del 98. Desde esas dos premisas, la imposibilidad de fragmentar su pensamiento es conclusión inequívoca.

3. De todas formas, si puede hablarse, en general, de la importancia y de la actualidad de COSTA, no es tanto debido a las soluciones concretas por él propugnadas (aunque algunas siguen conservando vigencia), sino por la magnitud de su personalidad, que a todos —aun a sus críticos— impresiona. Es quizá ésta una reflexión sobre la que merece la pena detenerse.

En el momento presente las críticas dirigidas contra los integrantes de la llamada clase política, en expresión imprecisa pero generalizada, alcanzan cotas de importancia. El político sería, por encima de todo, el hombre interesado en conservar y en aumentar su poder, despreocupado de otra labor que no sea la de intrigar, situar a sus seguidores, obtener beneficios personales. Si esto, en líneas generales y con las lógicas excepciones, responde en alguna medida a la realidad, cabe preguntarse si no será una consecuencia necesaria de nuestra propia sociedad. Es decir, si la imagen que se tiene del político no reflejará un contexto social de relajamientos, de incumplimientos... Como punto de referencia pueden citarse los resultados, recientemente publicados en la prensa, de una encuesta sobre la gestión municipal de Madrid, en donde el valor de la eficacia superaba al de la honestidad. ¿No tendrá la sociedad española, como suele decirse, la clase política que se merece?

Pero en todo caso, recordemos ahora a COSTA. También él dirige críticas duras a los políticos de su tiempo. Pero lo que parece indiscutible es su autoridad moral para realizarlas. Autoridad

BIBLIOGRAFIA

moral que, a mi entender, deriva de su propia forma de vida y de su decidido propósito, al menos inicialmente, de plantear alternativas, soluciones para la desastrosa situación del país. La honestidad, la altura ética de COSTA, no cabe desconocerlo, se ha rodeado —ya antes de su muerte— de un cierto halo mítico. El voluntario encierro en Graus, para desde allí tronar contra todo y contra todos, contribuyó al forjamiento del mito. El hombre real que había debajo tuvo sus defectos y sus ambiciones, como hizo ver CHEYNE, en la mejor biografía que del altoaragonés se ha publicado. Aun así, la historia de COSTA resulta impresionante: pastor, obrero especializado, oficial de Juzgado, Notario, profesor de la Institución Libre de Enseñanza, ensayista en campos variados... Su vida, su historia personal de esfuerzo, de trabajo constante, de observador agudo, le legitima para la crítica, le dota de esa autoridad moral a que antes hacía referencia. Y junto a ello, su manera de entender la crítica, cuanto menos en los momentos iniciales: COSTA se compromete en una acción política, propone soluciones concretas, programas de gobierno, argumenta su desacuerdo con alternativas. Algo que, sin duda, falta en muchos sujetos en el momento presente; pero que falta, no ya en el revolucionario —quien, en algunos casos, al menos, podrá presentar una forma de vida coherente—, sino en el modesto p e q u e ñ o burgués, defraudador de Hacienda, buscador de influencias, especulador a su escala.

No es que la crítica al gobierno, a un alcalde o a cualquier político, deba reservarse exclusivamente a los escasos hombres asimilables en cada época a un COSTA. El purismo podría entonces rozar con la crueldad. Pero sí que se impone un rechazo colectivo de cualquier oportunismo. Un mínimo de autoexigencia también. Ese puede ser el mensaje último, el significado siempre perdurable de Joaquín Costa.

Fernando LOPEZ RAMON

GARCÍA GIL, F. Javier: *Jurisprudencia urbanística*, editorial Aranzadi, Pamplona, 1981, 570 pp.

No es ocasión de reflexionar una vez más sobre la singular importancia y trascendencia de la Jurisprudencia, que la sitúa como fuente del Derecho, pero sí quisiéramos hacer alguna matización sobre el fundamento o razón de aquella importancia.

El quehacer operativo y dinámico de los órganos jurisdiccionales puede ser catalogado en dos grandes categorías: los actos de dirección y los actos de decisión. Estos últimos comprenden, como especie estricta y propia, a los actos de resolución, pero también abarcan, como antecedente lógico de éstos a los actos de interpretación y a los actos de integración, según existan o no, normas directamente aplicables al caso concreto que se juzga. Pues bien, esta actuación previa a la resolución estricta, estas dos categorías de actos, de compatibilidad mutua y recíproca, son los que proporcionan el sustrato lógico para afirmar la función creadora del Derecho a cargo de la Jurisdicción. Es en los actos de integración donde puede encontrarse la base de esta actividad creadora del Derecho y del reconocimiento como fuente del Derecho a la Jurisprudencia.

En este sentido, dice SOTO NIETO, que la Jurisprudencia es realmente la manifestación capital y auténtica del Derecho. El destino de éste puede decirse que se halla en manos de los Jueces, que han de tornarlo operante y progresivo en función del rotatorio casuismo sometido a su dictado. La norma es estructura —apunta RODRÍGUEZ AGUILERA—, la sentencia, valoración humana circunstancial. Es a través de la última como el Derecho se realiza e incrusta en la existencia.

La presente obra es una nueva manifestación en la bibliografía española, de la progresiva utilización de la Jurisprudencia como base sugestiva de reflexión, técnica antes reservada al mundo jurídico anglosajón y referida a una

parcela jurídica de tan considerable trascendencia práctica como es el urbanismo.

Resume el autor el propósito de su trabajo a facilitar el cometido de quienes —profesionales, funcionarios, etc.—, precisen acceder al conocimiento de los criterios doctrinales del Alto Tribunal en relación con una parcela de ordenamiento jurídico tan compleja como necesitada, en numerosos aspectos, de adecuada interpretación. Limitación que creemos excesivamente modesta de una labor, dado que en trabajos como el presente el quehacer de los autores no se aprecia con facilidad, pero es verdaderamente meritorio al tener que utilizar técnicas muy laboriosas y manuales para la selección y ordenación de un considerable número de sentencias. GARCÍA CIL lo realiza acertadamente en la doble vertiente de su trabajo. Por una parte, en la labor de concordancias a cada uno de los artículos del vigente Texto, refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, en la que manifiesta un profundo y ágil conocimiento del Derecho positivo vigente en esta materia. Por otro lado, y lo subrayamos con especial interés, en la presentación jurisprudencial que acompaña a ese texto.

En efecto, agrupadas en torno a los artículos del precitado texto a los que se refieren, ofrece la doctrina de interés contenida en 1.264 sentencias del Tribunal Supremo, dictadas desde el año 1958 a 1980 en esta importante materia, comprendiendo, por consiguiente, los pronunciamientos habidos sobre la doble normativa habida sobre la misma.

Una precisa y cuidada selección del texto jurisprudencial facilita y hace atrayente la consulta a la vez que su disposición cronológica permite contrastar la permanencia o evolución de los pronunciamientos del Alto Tribunal; junto a los textos transcritos se consignan las referencias cronológicas de otras sentencias coincidentes en el mismo sentido, lo que elimina una fatigosa lectura a

la vez que enriquece el interés documental de los consultantes, también se consigna para facilitar una posible ampliación en la consulta, la referencia del texto en el correspondiente Repertorio de Jurisprudencia de la misma prestigiosa editorial. Un índice alfabético por voces acompaña al repertorio facilitando considerablemente su manejo.

En resumen, una obra de suma utilidad para sus destinatarios y que revela unas cualidades y aptitudes investigadoras de su autor dignas de general reconocimiento.

Manuel TRENZANO RUIZ
Doctor en Derecho

MELLERAY, Guy: *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Ed. Sirey, Paris, 1981, 400 pp.

La presente obra, que inicia una nueva colección dedicada a la Administración local en Francia, tiene como objeto de estudio las relaciones Estado-Municipios, que, encuadradas dentro de lo que tradicionalmente se conoce como relaciones de tutela, dan cobijo a una múltiple realidad de procedimientos diversos, siendo nota común a todos ellos la situación de dependencia en que se hallan las Corporaciones Locales en relación a la Administración central, consecuencia de su consideración histórica como «menores».

Se escribe al tiempo que, últimos meses del mandato del después derrotado GISCARD D'ESTAING, se estaban realizando profundos cambios legislativos en el régimen local francés (1). ¿Por qué un

(1) La Reforma del Régimen Local francés se inicia durante el mandato de GISCARD D'ESTAING con la elaboración preparatoria de una serie de Informes (*Rapports, Peyrelitte, Guichard, Aubert, Guillon*, Encuesta a los Alcaldes de Francia...) que desemboca en la preparación de tres bloques legislativos. En 1979 se aprueba la creación de una Dotación Global de Funcionamiento, transferencia corriente del Estado, no afectada, y tendente a evitar los males de las subvenciones específicas. En 1980 se aprueba el segundo blo-

BIBLIOGRAFIA

estudio sobre la tutela en un momento en que se intenta reformarla profundamente o incluso suprimirla? Precisamente por el deseo, dice el autor, de contribuir a que esta reforma se haga con conocimiento exacto de su significado.

El *Sumario* de la obra es el siguiente: *El poder de tutela*. Existencia, significación. Límite de la descentralización. El poder de tutela precisa el contenido de la descentralización. Justificación del poder de tutela. Finalidades permanentes: protección del interés general, protección del propio municipio, protección de terceros. Finalidades actuales: reordenación de las estructuras municipa-

les, orientación selectiva de equipamientos, vigilancia económica. Esencia: el poder de tutela es un poder de control. El poder de tutela es un poder específico.

La Decisión de tutela. La elaboración de la decisión de tutela. Detentadores de la competencia de tutela. El ejercicio de la competencia. La ejecución. Entrada en vigor, el control de la decisión de tutela.

Procedimientos de tutela. Procedimientos de tutela directa sobre los actos administrativos. Los procedimientos de veto. La sustitución. La tutela presupuestaria. La tutela sobre las personas. Procedimientos de tutela indirecta: la orientación, la colaboración, la contractualización.

El estudio emprendido superando el mero derecho positivo y el solo análisis de la jurisprudencia contenciosa y teniendo bien en cuenta las relaciones reales Estado-Municipios (dejando, pues, otras corporaciones locales—Departamentos—y los establecimientos públicos intermunicipales) persigue «poner de manifiesto por qué y cómo la práctica francesa de la descentralización ha tenido por corolario lógico, a pesar de una contradicción aparente, convertir en necesaria la existencia del poder de tutela, que ha llegado a presentarse como la "traducción jurídica de la descentralización"».

La dialéctica centralización (realidad de la tentacular y asfixiante presencia de la Administración central) descentralización (tendencia y reivindicación de los representantes locales) preside la evolución, desde hace decenios, de la Administración local francesa.

La tutela es un poder con raíces en la realidad política y social cuya existencia depende de la tradición centralizadora francesa y ampara una clara voluntad política: el deseo de controlar la actividad de las Corporaciones locales. ¿Por qué? El poder de tutela se justificaría por las consecuencias negativas

que, con la Ley número 80-10, de 10 de enero de 1980, sobre ordenación de la fiscalidad directa local cuya novedad más importante es la posibilidad que han tenido los municipios franceses, para el ejercicio de 1981, de poder votar el producto fiscal necesario para equilibrar el presupuesto fijando, y esta es la novedad, los tipos impositivos de los cuatro impuestos directos locales, según criterios de política fiscal, económica y social, presionando más sobre unos u otros contribuyentes o actividades.

El tercer gran bloque lo constituía el «Proyecto de ley para el desarrollo de las responsabilidades de las Corporaciones locales». Junto a diversas medidas tendentes a aligerar la tutela administrativa, financiera y sobre personal; a favorecer la creación de agrupaciones intermunicipales; distribuir claramente las competencias Estado-Municipios; crear una Dotación Global de Equipamiento; mejorar el estatuto del personal y de los representantes locales y favorecer la participación ciudadana, se intentaba, fortaleciendo el Estado, reformar la Administración periférica del Estado aumentando las responsabilidades locales. Este proyecto, duramente criticado desde amplios sectores, aprobado por el Senado y ya en estudio en las Comisiones correspondientes de la Asamblea Nacional, fue abandonado tras la victoria electoral que ha llevado a la presidencia de la República al socialista MITTERRAND, habiéndose presentado y aprobado por la Asamblea Nacional un «Proyecto de ley sobre los derechos y libertades de los Municipios, Departamentos y Regiones» donde, junto a medidas urgentes de aligeramiento de la tutela, son novedades importantes, el reconocimiento de las Regiones como corporaciones locales (antes sólo establecimientos públicos) y la desaparición—al menos nominal—del Prefecto como tal (se crean los Comisarios de la República), dejando para leyes posteriores el desarrollo de importantes cuestiones. Parece, sin embargo, que el Senado, introducirá importantes modificaciones a tal proyecto.

que una descentralización pura comportaría para los intereses del Estado y para los ciudadanos, así como de la consideración de las realidades de la descentralización francesa.

La necesidad del poder de tutela se hace más imperiosa si se considera la realidad de esta descentralización. Contrariamente a lo que ha podido sostenerse, «no existen asuntos locales propios sobre los que los municipios detentarían, como escribía HAUBOU "derechos tan sagrados como los de los individuos", sino, por el contrario, "los asuntos locales no tienen otra fuente creadora que un autodespojamiento del Estado (que) jurídicamente es relativo, temporal y siempre revocable", y en palabras de KELSEY "afirmar que las Corporaciones locales tienen un derecho propio frente al Estado, es erigir en exigencia el derecho natural un postulado político"» (p. 29).

La distribución de competencias Estado-Municipios variará según la política del Estado. Consecuencia lógica será que el Estado, representante del interés general estará legitimado para comprobar el ejercicio que las Corporaciones locales hacen de las competencias asignadas.

Pero paradójicamente, según el autor, la voluntad de atribuir una competencia de principio a las Corporaciones locales (El Consejo Municipal regula mediante sus acuerdos los asuntos municipales) conduce (dada la ausencia de una enumeración concreta de cuáles sean esos asuntos municipales y falta contenido objetivo en dicho concepto) a que el contenido concreto de éstos no pueda ser determinado sino caso por caso por la intervención de la autoridad de tutela. Sin embargo, el ejemplo del Derecho Comparado (casos de Alemania, Inglaterra e Italia) y las propuestas del informe GURCHARD muestran que donde la distribución de competencias es clara, disminuye o se suprime la tutela.

¿Qué justificación política tiene la existencia del poder de tutela? Los fines clásicos: protección del interés ge-

neral (político: impedir que los municipios intervengan en política; financiero: control de las cada vez más importantes haciendas locales) protección del propio municipio; protección de terceros. Como fines actuales: reordenación de estructuras (política de fusión y agrupación de municipios) orientación selectiva de equipamientos; vigilancia económica.

¿Cuál sería la nota caracterizadora del poder de tutela? La noción de control, entendido como proceso de verificación de una realidad por referencia a un modelo o medida. Si la tutela es fundamentalmente una operación de constatación de una regularidad (legalidad) no ha de haber tutela sin texto (legal) ni más allá de los textos, como ha precisado la jurisprudencia contenciosa. Pero no ha de rechazarse, en principio, la de oportunidad, por no existir, como suele creerse, un modelo de comparación o por entenderse que éste fuera arbitrario. Lo que ocurre es que el sistema de referencia existe, pero no es exclusivamente jurídico que es también económico y político, que reenvía en último análisis, y bajo el control del juez administrativo, naturalmente, al concepto de interés general, aunque tal control de oportunidad no intervendrá sino cuando haya sido previamente, legalmente, previsto.

En definitiva, según el autor, el concepto de control daría unidad a la multiplicidad de facetas (procedimientos) de tutela.

En la segunda parte de la obra se intenta sistematizar los llamados procedimientos de tutela. Es hoy común en la doctrina francesa (ausente un estudio similar de la realidad administrativa local en España), la diferenciación entre procedimientos de tutela directa o clásica (en los que la actividad de la autoridad de tutela se realiza, en el tiempo, con posterioridad al acto tutelado, siendo su actividad meramente reaccional, impeditiva sin que pueda hacer otra cosa, salvo en el procedimiento —muy excepcional por ello— de susti-

BIBLIOGRAFIA

tución, y los procedimientos de tutela indirecta o actual.

Dentro de los primeros se encuadrarían los procedimientos de tutela administrativa. Ha de tenerse en cuenta que actualmente los acuerdos municipales y los decretos de los alcaldes no son ejecutivos sino después que, enviados en un plazo de ocho días a la Prefectura o Subprefectura, son devueltos a la Corporación respectiva con el visto bueno de éstos. Otros acuerdos, los de más trascendencia (los económicos) están sujetos a aprobación previa. Entre los procedimientos de tutela administrativa se encuentran, pues, los llamados por el autor procedimientos de veto de los acuerdos municipales y resoluciones (*arrêtes*) del alcalde (anulación, suspensión, no aprobación) y diferente de ellos, el ya referido de la sustitución.

También se encuadran en este primer grupo de procedimientos directos los de tutela presupuestaria: aprobación previa de presupuestos con déficit en el último ejercicio; control de los gastos (larga lista de gastos obligatorios); procedimiento de inscripción de oficio de las deudas no consignadas en el presupuesto; control sobre los ingresos (a partir de 1981 los municipios han podido votar los tipos impositivos de los impuestos directos locales dentro de unos techos calculados a nivel nacional o departamental).

Debe señalarse que desde 1941 los *Receveur-Receipteurs* municipales (lo que serán nuestros depositarios-interventores) pasaron a ser funcionarios del Estado. Ellos son los que manejan e intervienen los fondos municipales. Además estos fondos municipales deben obligatoriamente depositarse en el Tesoro Público. Estas medidas de control «desde dentro» permiten al Estado una información constante de la situación económica municipal.

Finalmente se encuentran en ese primer grupo de procedimientos la tutela sobre las personas: destitución de oficio de los representantes locales llegan-

do, en último extremo, a la disolución de la propia Corporación.

Junto a los expuestos procedimientos de tutela clásica se halla toda una serie de procedimientos considerados como procedimientos de tutela indirecta o actual. Característica común a todos los procedimientos aquí englobados sería la posibilidad de poder incidir, antes de que se produzca el acto o acuerdo local, sobre éste en un sentido o dirección determinados (normalmente definida en documentos juridico-políticos) y quedando, en caso contrario, el recurso a los procedimientos de tutela directa. Rompen como puede verse el esquema clásico del procedimiento de tutela control *a posteriori* y, por ello, contrariamente a lo que sostiene MELLERAY, puede ponerse en tela de juicio su afirmación de que el concepto de control unifique el poder de tutela.

Incluye el autor entre estos procedimientos los instrumentos de *Orientación*, que dirigen la acción municipal para encuadrarla dentro del marco de una política fijada (caso de los Planes Económico-sociales y su selección de equipamientos a nivel territorial) y que se hacen operativos a través de medidas jurídicas: técnica de los actos-tipo, de los *cahiers de charges-type* (nuestros pliegos de condiciones) sometiendo a aprobación previa los acuerdos municipales que no se ajusten a ellos y eximiéndoles en el supuesto contrario; o medidas económicas: subvenciones específicas (instrumento eficaz para imponer una determinada política en una hacienda local no enteramente suficiente); política de préstamos: no aprobación previa para aquellos destinados a financiar obras incluidas en planes o los concertados con determinadas entidades financieras.

Los llamados instrumentos de *colaboración* Estado-Municipio: los que se producen en la elaboración conjunta de los documentos urbanísticos (si bien es cierto que, como sostiene el autor, los municipios participan a nivel meramen-

te informativo sin capacidad decisoria); los ocasionados por la prestación de los Servicios Técnicos del Estado (*Ponts et Chaussées, Genie Rural, Eaux et forêts*) que significan una verdadera intromisión en el poder municipal revestida de la neutralidad aparenta del informe técnico.

Finalmente, los supuestos en que las relaciones Estado - Municipios aparecen revestidos de un ropaje de *contractualización*: «contratos» con las entidades metropolitanas urbanas, ordenación de ciudades medias, mapas culturales, programas de acción territorial a favor de los inmigrantes, etc., en los que su configuración contractual es sólo aparente, pudiéndose calificar como actos *sui generis* semejantes a los de cortesía del Derecho Internacional.

¿Qué conclusiones saca el autor de su estudio? Diversas: constatar la naturaleza compleja del concepto de tutela. Su carácter contradictorio (una institución jurídica no puede sino ser ambigua cuando la propia realidad lo es). La proclamada voluntad descentralizadora choca con la impresionante presencia del Estado. La autonomía municipal no deja de ser entendida, frecuentemente, como autarquía estilo siglo XVII. Finalmente, el carácter limitado y uniforme deseable choca con su compleja y varia realidad.

¿Qué dirección debería tomar la actual reforma? Rechaza establecer grados diferentes de tutela según la categoría de los municipios. Propone liberalizar uniformemente el régimen de tutela siguiendo unas condiciones: 1.ª, debe abandonarse el actual reflejo centralizador del Estado (necesaria reforma de la Administración periférica del Estado); 2.ª, debe procederse a una distribución precisa de las competencias Estado-Municipios; 3.ª, debe emprenderse un proceso de reagrupación de municipios y renovación de las estructuras que si bien es viable técnicamente es muy mal acogido por los representantes locales.

Antonio FANLO-LORAS

PAREJO ALFONSO, Luciano: *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, 167 pp.

El reto que para la consolidación de la joven democracia española significa la plasmación práctica del nuevo modelo de organización territorial del Estado recogido en la Constitución debe concitar la máxima prudencia política (se ha dicho que del acierto o fracaso de la puesta en práctica del nuevo modelo de Estado depende la viabilidad misma del proceso democrático); la ininterrumpida reflexión de los estudiosos en un esfuerzo multidisciplinar; el máximo afinamiento de los jueces en el proceso de aplicación del Derecho; la colaboración, finalmente, del elemento humano del aparato burocrático. Es mucho lo que nos jugamos si no conseguimos hacer de esta nueva estructura territorial un todo coherente, eficaz y generador de un nivel de satisfacción social imprescindible en el azaroso acontecer histórico de España.

La presente obra de PAREJO es la aportación de un administrativista fecundo a esa línea de reflexión doctrinal que antes requeríamos.

Partiendo de la doctrina de las garantías institucionales elaborada en el Derecho alemán, de su formulación y problemática, pasa al estudio de la garantía institucional de la autonomía local en ese derecho, utilizando este aparato teórico para sostener que la autonomía local reconocida en la Constitución española de 1978 goza del carácter de una garantía institucional.

El sumario de la obra es el siguiente: Teoría general de las garantías institucionales, tal como ésta ha sido elaborada en Derecho alemán: I. El origen de la doctrina de las garantías institucionales y su formulación inicial. II. La actualidad de la doctrina no obstante la radical innovación del orden y las técnicas constitucionales. III. La construcción dogmática actual de la doctrina. La garantía institucional de la autonomía municipal; su problemática ac-

tual en el Derecho alemán. I. Generalidades. II. La interpretación clásica, aún hoy predominante, de la garantía de la autonomía local. III. La crítica de la interpretación clásica; el ensayo de una nueva concepción de la autonomía local. IV. La formulación de una nueva interpretación de la autonomía local, que reclama para sí la correcta inteligencia del artículo 28.2 de la *Grundgesetz*. La autonomía territorial en la Constitución española de 1978; su garantía institucional. En especial, la autonomía local. I. La configuración constitucional de las autonomías territoriales como garantía institucional; el distinto contenido de la regional y las locales. II. La cuestión básica de la posición de la Administración local respecto de la estructura orgánica del Estado; su condición de parte integrante de dicha estructura. III. La doble vertiente —objetiva y subjetiva— de la garantía institucional de la autonomía local; los aspectos no cubiertos claramente por dicha garantía. ¿Atribuye la Constitución a las Corporaciones locales un derecho reaccional frente a injerencias en su autonomía? IV. El contenido nuclear de la garantía institucional de la autonomía local indisponible para el legislador ordinario.

La elaboración de la doctrina de las garantías institucionales se halla ligada históricamente, como pone de manifiesto E. SCHMIDT-JORNING en su obra *Die Einrichtungsgarantien der Verfassung. Dogmatischer Gehalt und Sicherungskraft einer umstrittenen Figur*, Ed. Otto Schwartz & Co., Göttingen, 1979; a quien PAREJO afirma seguir en esta exposición, a la Constitución de Weimar. Es precisamente en torno a la autonomía local donde se fragua el origen de esta doctrina debida fundamentalmente a C. SCHMITT.

Ante el abandono del contenido de los derechos y libertades fundamentales, así como de los principios organizativos básicos al legislador ordinario, se intenta mediante tal doctrina superar el simple juego de las mayorías parlamentarias

reconociendo la existencia de unas garantías institucionales protectoras de aquellas piezas básicas del orden social, que actuarían frente al legislador ordinario.

Fruto de una constitución histórica se creyó que la aparición de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en la que sí existían medidas cautelares precisas, convertiría la doctrina de las garantías institucionales en algo inservible. Sin embargo, se ha mantenido su virtualidad fuera del ámbito de los derechos fundamentales y aún en éste, dada la diversidad de teorías interpretativas de estos derechos.

«La doctrina de las garantías institucionales es el fruto de un proceso de interpretación constitucional, cuyos momentos decisivos son la identificación en la norma fundamental de específicas estructuras que se repiten en la misma, la determinación en éstas —a través de su análisis sistemático— de sus rasgos y notas comunes y la inducción de la correspondiente categoría, que —en su aplicación— reopera sobre las concretas determinaciones constitucionales clarificando su contenido y alcance. No es, por tanto, parte del Derecho constituido, sino un producto de la aplicación del Derecho.» (pp. 31 y 32 de la obra). Basten estas palabras del mismo PAREJO para comprender el proceso de elaboración de una garantía cualquiera y entrever su problemática (qué sea lo esencial o accidental a una institución; la dificultad técnica de precisar su contenido; la incidencia de la evolución histórica y legislativa en una institución; la dependencia, en definitiva de la jurisprudencia constitucional).

Es un tópico en la doctrina alemana que el artículo 28.2 de la *Grundgesetz* contiene el reconocimiento de la garantía institucional de la autonomía local: «Debe garantizarse a los municipios el derecho a resolver en el marco de las leyes y bajo su propia responsabilidad todos los asuntos de la comunidad local. También las asociaciones de municipios tienen, en el marco de sus com-

petencias legales, el derecho a la auto-administración de conformidad con las leyes.»

Esta declaración se complementa con el artículo 93.1 en el que se reconoce a los municipios y sus asociaciones un derecho reaccional frente a las afecciones o lesiones de aquella garantía.

Sin embargo, y a pesar de este texto constitucional, el entendimiento de la autonomía local por la doctrina, aun hoy día, sigue lastrado y condicionado por el del período weimeriano. La doctrina, hoy mayoritaria, fundamenta el entendimiento de la garantía institucional en dos tesis básicas: 1.^a La garantía significa la existencia de un ámbito competencial propio. 2.^a La reserva de ley del artículo 28.2 lo es en sentido técnico estricto: disponibilidad del ámbito local al legislador ordinario, pero en ningún caso significa poder privar a las Corporaciones Locales del contenido competencial esencial o nuclear.

A pesar de ello, el régimen local alemán ha sido testigo de un vaciamiento progresivo de sus competencias que se contradice con la proclamación y entendimiento de aquella garantía y ha llevado a los propios sustentadores de la doctrina clásica a ir introduciendo correcciones en ella.

Así, hoy, se ha empezado a abrir paso una corriente crítica, todavía minoritaria, encabezada por J. BURMEISTER (en su obra *Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie*, Ed. Fraue Vahlen, München, 1977). Este critica a la doctrina clásica el seguir anclada en una concepción del municipalismo (dualismo Estado-Municipio) ya superada y resalta las contradicciones a que llega tal doctrina: desde el momento en que un asunto supere el puro interés local —y que asunto no tiene un interés supralocal— dejaría de ser competencia local para serlo estatal. La garantía se comportaría, contrariamente, como límite de la autonomía local, de las competencias locales.

La ubicación del municipio en la estructura federal viene a condicionar la

actual interpretación del artículo 28.2 de la *Grundgesetz*, volviendo a mantener posturas enfrentadas la doctrina clásica y la crítica. Si de las reglas constitucionales de competencias la «materia» local, en virtud de la cláusula residual, sería competencia de los *Länder*, ¿como justificar la incidencia más que frecuente del legislador federal en el régimen local? De ahí que la doctrina clásica introduzca correcciones en sus posiciones admitiendo esta interferencia del legislador federal por la existencia de intereses superiores; la equivocidad del régimen local posibilitaría un entrecruzamiento de competencias y la intervención de aquél por «conexión de la materia».

La crítica que BURMEISTER hace a tal planteamiento es de lo más sugestivo: debe entenderse implícita en la distribución constitucional de competencias la distinción en la actuación estatal de dos círculos: el interior u organizativo y el exterior al mismo. Si la doctrina clásica entendía el régimen local como una materia sustantiva susceptible de ser atribuible en bloque a una instancia legislativa, debe afirmarse que los aspectos organizativos (el Derecho de organización) —frente al que no se tienen derechos subjetivos— pertenece a la propia potestad del Estado, que en el caso alemán y respecto de las Corporaciones locales, es atribuible a los *Länder*, por su condición constitucional de Estados. En cuanto al ámbito exterior o material debe estarse al listado constitucional de distribución entre el *Bund* o los *Länder*, aunque deba admitirse, como ha sentado la doctrina jurisprudencial, la posibilidad de incidir en aspectos organizativos cuando sean inseparables del régimen jurídico sustantivo por razón de la conexión material o del criterio del anexo.

Tales consideraciones llevan a BURMEISTER a proponer una correcta inteligencia del artículo 28.2 de la *Grundgesetz*: 1.º, debe independizarse el autogobierno local de la categoría «asuntos locales» o de relevancia local. La garan-

tía institucional radica en el derecho al autogobierno (atribución de potestades) para la resolución bajo la propia responsabilidad de los asuntos relevantes para la comunidad local, que implica la atribución de competencias (ambitos materiales sobre los que ejercer la potestad) ejecutivas y decisorias, bien en régimen de exclusividad o en régimen de concurrencia. 2.º, la reconversión de la reserva material de ley en reserva de límites a la regulación legal, bajo la forma de la imperatividad de las disposiciones-marco, de modo que éstas permitan un margen de maniobra a las Corporaciones locales que imposibilite que se conviertan en meras unidades administrativas carentes de un modo de ejercicio y desarrollo autónomos. 3.º, la superación de la identificación del autogobierno local con la garantía del núcleo de funciones o competencias locales.

El peligro de que al desvincular la autonomía local de un contenido de competencias desvirtúe ésta, es superado, según BURMEISTER, al situar el problema de la autonomía en una dimensión radicalmente distinta. El reconocimiento del autogobierno como principio organizativo estatal debe servir de fundamento universal de una específica construcción del Estado en la que debe contarse en todo momento con las entidades locales en cuanto instancia inferior de cumplimiento de las competencias estatales para lo que debe gozar de autogobierno. Según esto, el artículo 28.2 reclama la construcción de un orden estatal administrativo de abajo hacia arriba.

Toda esta referencia a la doctrina de las garantías institucionales en el Derecho alemán y desarrollo de una de ellas (la autonomía local) no tiene otra finalidad que servir de fundamento teórico para afirmar que en la Constitución española de 1978 existe un reconocimiento de la autonomía local como garantía institucional.

Fundamental, en este sentido, es el artículo 137 CE. Tras fijar las instancias territoriales (municipios, provincias y

Comunidades autónomas que se constituyan) proclama la autonomía de las mismas «para la gestión de sus respectivos intereses».

La labor de comprensión del significado y contenido de tal garantía ha comenzado ya desde el propio Tribunal Constitucional, aunque le achaque PAREJO el no haber utilizado en la primera ocasión que tuvo (sentencia de 2 de febrero sobre régimen local) el concepto de garantía institucional y cuando lo ha hecho (voto particular en la sentencia de 13 de febrero sobre el Estatuto de Centros Docentes) lo hace inadecuadamente (conciéndola como un derecho subjetivo público y no como un principio organizativo), si bien el propio PAREJO reconoce la correcta interpretación que hace aquel Tribunal de la autonomía como principio organizativo.

Debemos decir que con posterioridad al trabajo de PAREJO, el propio Tribunal Constitucional ha utilizado el concepto de garantía institucional en su argumentación en la sentencia de 28 de julio sobre las Diputaciones catalanas.

Del análisis sistemático a la CE cabe afirmar la diferente naturaleza de la autonomía regional (de contenido político) y de la municipal o provincial (de contenido administrativo). Que según el propio Tribunal Constitucional la autonomía es un poder limitado (autonomía no es soberanía, que sólo es atributo del Estado), que no es oponible a la unidad indisoluble de la nación española.

Si tras un estudio de la legislación histórica local española puede constatare en ella la huella de la teoría francesa del *pouvoir municipal* que contraponen Estado-Municipio, hoy tras la CE de 1978, la configuración del municipio como entidad natural, previa al Estado, debe rechazarse de plano por distorsionadora. Es en la propia Constitución de donde arranca la fuerza del municipio como parte fundamental de la estructura territorial del Estado, significando la autonomía local una opción constitucional como criterio organizativo de entre

los posibles. Será la ley, en definitiva, la que concrete el principio de autonomía de cada tipo de entes de acuerdo con la Constitución, como ha afirmado el Tribunal Constitucional.

Pero ¿qué ley? ¿La estatal o la territorial? Sostiene PAREJO, tras un estudio de los artículos 148, 1, 149, 1 y 3 y 150, 2 y 3 (la argumentación puede verse en la obra), que la materia de régimen local (en la que, *strictu sensu*, debe comprenderse, únicamente lo referente a organización y funcionamiento de las Corporaciones locales) es competencia del Estado y que para el ámbito competencial propio de éstas debe estarse a las previsiones que tanto Estado como Comunidades autónomas hagan en el desarrollo legislativo de las materias sustantivas de su competencia. Advertimos que no es éste el entendimiento práctico que se está dando en las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Galicia, de los artículos de sus respectivos Estatutos relativos a régimen local: 9, 8; 11, 1 y 4; 27, 2, lo que evidencia, para nosotros, la conveniencia de armonizar el desarrollo autonómico y, de otra, la urgencia de la aprobación de la legislación básica estatal de régimen local en la que puede haber disposiciones armonizadoras.

¿Qué asuntos o competencias deben atribuir en su legislación material, tanto el Estado como las Comunidades autónomas, a las Corporaciones locales? La Constitución nada dice respecto a ello: únicamente que deben gozar de autonomía en la gestión de sus «intereses respectivos». Sin decir cuáles sean éstos puede defenderse que las Corporaciones locales deberán intervenir (con potestades exclusivas o concurrentes) cuando existan intereses locales: ponderar los intereses preponderantes según el Tribunal Constitucional.

El contenido nuclear de la garantía institucional de la autonomía local indisponible para el legislador ordinario estaría constituido: objetivamente la garantía lo es institucional: es decir la permanencia de los municipios y pro-

vincias como elementos básicos en la estructura del Estado, protección no construida, por ello, según la técnica de los derechos subjetivos públicos. ¿Alcanza la garantía, nos preguntamos nosotros, a un mapa municipal o provincial? Si la negativa es fácil en el caso de los municipios, en el de las provincias la cuestión es más vidriosa (ahí está la sentencia del TC sobre las Diputaciones catalanas). Pero ¿qué sucederá en los casos de Comunidades autónomas uniprovinciales? ¿Deberá o podrá desaparecer la organización provincial como tal? La necesidad de dar coherencia al sistema, que incide, además, en cuestiones electorales (la provincia es una circunscripción electoral según la Constitución), urge una solución pronta y coherente a este tema.

Subjetivamente, los titulares constitucionales del autogobierno son unos Ayuntamientos y Diputaciones representativas.

El autogobierno está definido, según PAREJO, por dos notas:

a) Autonomía: en cuanto Corporaciones públicas y participes de poder público, los Ayuntamientos y Diputaciones están revestidos de potestades (normativa, organizativa, de personal, tributaria y financiera, de planificación local), decisorias y ejecutivas.

b) Gestionar sus intereses respectivos: lo que no significa la garantía de un bloque de competencias propio (a diferencia de la autonomía regional, para la que la CE ha recogido un bloque sustantivo de competencias), sino un modo de participar los municipios y provincias en las tareas del Estado: alla donde exista un «interés local» (expresión, según PAREJO, de las necesidades y aspiraciones de la comunidad local) debe estar presente el municipio posibilitándose que sobre tal actividad la potestad de la Corporación sea decisoria o ejecutiva.

Puede observarse, y así lo hace constar PAREJO, la dificultad de precisar el contenido objetivo de la garantía que

será fruto de un «prolongado esfuerzo aplicativo e interpretativo, sin que quepa esperar su total acotamiento conceptual, toda vez que la expresión "gestión de los intereses respectivos" es cabalmente un concepto jurídico indeterminado, por lo que la remisión que hace el Tribunal Constitucional al momento concreto de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes está plenamente justificado». (p. 162).

Llegado el caso ¿cabe un derecho reaccional por parte de las Corporaciones locales frente al legislador ordinario? PAREJO, al igual que MARTÍN MATEO, aunque con distinta argumentación, sostiene la viabilidad del recurso de amparo, con base en el artículo 23, 1 CE en relación con el 53, 2 CE, mediante la técnica de la sustitución procesal.

No obstante, dada la trascendencia del tema, y siendo forzada la interpretación de PAREJO, pensamos que sería conveniente que tal posibilidad se recogiera expresamente en la urgente legislación básica estatal sobre régimen local.

Antonio FANLO LORAS

Polo, Eduardo: *La protección del consumidor en el Derecho español*. Cuadernos Civitas, Madrid, 1980.

Fui testigo en los días 8 y 9 de febrero de 1979, en Barcelona, en la sede del Colegio de Abogados y dentro del marco de las XII Jornadas Franco-Españolas del Derecho Comparado, de la excelente impresión causada por la ponencia del profesor Polo sobre «Las perspectivas para la protección del consumidor dentro del Derecho privado español». Aquellas iniciales reflexiones, ya publicadas en los *Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse*, con otra redacción y la incorporación de una amplísima información legislativa y bibliográfica de Derecho nacional, extranjero y de las instituciones europeas, aparecen ahora prestigiando la colección de Civitas.

La primera observación que cabe hacer sobre este trabajo es que es modelico por la claridad y sencillez de su redacción —y por lo tanto accesible para amplias capas de lectores-consumidores—. La segunda es de la economía con que está concebido, ya que sorprende que un texto tan breve como el que comentamos encierre un tratamiento tan exhaustivo de la hasta ahora inaprehensible temática de la protección de los consumidores. A ese resultado ha llegado el autor a través de un esfuerzo de síntesis muy notable y utilizando una feliz sistemática que no deja sin tratamiento ninguna de las cuestiones básicas. A su vez la información bibliográfica y legislativa, que se incorpora en densas notas al final de cada capítulo, sorprende, asimismo, por su gran amplitud y cuidadosa presentación.

El trabajo comienza con un planteamiento general llamando la atención sobre el carácter interdisciplinar del llamado Derecho de los consumidores y la crisis del dogma de la autonomía de la voluntad como origen de la protección del consumidor. A seguidas se aborda el estado actual de la protección del consumidor en el Derecho español, pasando revista a las más importantes cuestiones: Derecho industrial y de la competencia, Derecho de la publicidad, Derecho de información, organización y defensa de los consumidores y, por último, el Derecho de la contratación rúbrica bajo la cual se estudian las garantías tradicionales de los Códigos Civil y de Comercio y la protección del consumidor y usuario en las leyes especiales.

Es la tercera y última parte la más sugestiva en cuanto plantea desde una perspectiva de futuro la necesaria e imprescindible reforma del Derecho privado en orden a la defensa de los consumidores, centrándose en las modificaciones a introducir en el Derecho de los contratos. En esa línea se postula por un incremento del Derecho informativo y del deber de información de las empresas, por una cuidadosa y vigilante

actividad en la formulación de las condiciones-tipo mediante la participación de las organizaciones de los consumidores en su elaboración y el sometimiento a autorización previa administrativa; la limitación del alcance y fuerza vinculante de las cláusulas de los contratos de adhesión y el fortalecimiento del poder del Juez y de los defensores de los consumidores en el control de las condiciones generales. El autor considera también necesaria la extensión de la responsabilidad del empresario, contractual y extracontractual, y la limitación de la libre voluntad contractual mediante la prohibición o disciplina de ciertos contratos como las ventas con regalo, a domicilio, los contratos de crédito y ventas a plazo.

Por último se tratan cuestiones que, no obstante su naturaleza adjetiva o procesal, guardan una íntima relación con la garantía de las regulaciones de fondo, sugiriendo la simplificación y el abaratamiento de los procedimientos judiciales, y la introducción de nuevas técnicas incentivadoras de la actividad contra el fraude, como las «*class action*» y otros medios de conciliación y arbitraje.

J. R. PARADA VAZQUEZ

RODRÍGUEZ BEREJO, Alvaro: *Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio Alemán*, estudio preliminar a la obra de LABAND, *El Derecho Presupuestario*, trad. española, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979. LXXIII págs.

¿Quién hace Derecho constitucional? Parece que la pregunta, por más vueltas que se le dé, no tiene vuelta de hoja, no tiene más que una posible respuesta, elemental, por otro lado: hace Derecho constitucional quien hace Derecho constitucional. Y conste que me estoy refiriendo no al elaborador de la ley, no a los órganos que se conciertan para que la norma llegue a alcanzar

vigencia, sino al estudioso, al que toma los datos jurídicos para reelaborarlos, para situarlos, para interpretarlos, para darles valoración, para construir conceptos y extraer principios, para buscar sistema o, cuando menos, ordenación; me estoy refiriendo al científico del Derecho constitucional, entendida la expresión con la modestia propia y tan normalmente asumida por los investigadores de las que se vienen denominando ciencias jurídicas. Hace Derecho constitucional, quien hace Derecho constitucional. Ya es más complejo, aunque no tanto, descubrir en qué consiste hacer Derecho constitucional, pero conviene precisar, ante todo, que para abordar y conseguir realizar tal labor no es preciso vestir hábito alguno, ni ocupar sitio determinado, ni formar parte de comunidad, clan, gremio, corporación o colegio alguno, ni se requiere tampoco llevar la etiqueta o el escapulario con la frase ritual de «yo soy el que hace Derecho constitucional». La cosa es mucho más sencilla o, tal vez, más compleja. Hace Derecho constitucional, quien hace Derecho constitucional. Es el destino grande, en suma, de la ciencia, tan fácil de proclamar, pero tan cuajado de dificultades en un país, además, como España, en que tan bien aposentados se han hallado cenáculos o cofradías, imanes o santones, monopolizadores de las más variadas especies. No hay que tocarse con ningún capirote ni es preciso vestir túnica señalada. Se puede hacer ciencia a lápiz, con una máquina de escribir destartada o con algo tan trivial como un bolígrafo sin que ello represente desprestigiar las facilidades ni desconocer las exigencias. Pero eso sí, para hacer ciencia, hay que hacerla; para hacer Derecho constitucional es preciso ponerse a, y hacer Derecho constitucional. No basta con decir que se hace, o que se va a hacer. Y la tarea del estudioso, del científico, es de lo más sencillo, aunque sea también dura a la par, dado el esfuerzo y el tesón que requiere. Es cuestión de ponerse, con unos medios, por supuesto, con un bagaje y

BIBLIOGRAFIA

una preparación, pero ponerse y dedicar muchas horas, muchas horas, insisto, a trabajar los materiales. En el caso de los juristas, los estudiosos de las ciencias jurídicas, ya sabemos que los materiales son los clásicos: las normas y su incidencia, los conflictos y regulaciones, las sentencias y decisiones, la propia literatura especializada, como materiales sobresalientes, que luego hay que situar en un espacio geográfico o histórico, que hay que colocar a su vez en un espacio social, buscando las interferencias. Y con estos materiales se construyen los conceptos, se elaboran los sistemas, esa compleja tarea, en definitiva, de buscar, de interpretar, de casar piezas (y yo no incluyo aquí, porque su lugar es otro, al que se limita a retener y conocer los datos, a facilitar incluso la información ante los posibles desajustes. Incluso, y por dejar apuntado otro aspecto, se puede partir de que no hay una relación de automatismo entre hacer ciencia jurídica y ganar pleitos: es fácil que el científico destaque en el foro, pero no hay una correlación necesaria. Es fácil que el ejercicio de la abogacía abra los ojos al investigador, pero no es requisito *sine qua non*. Puede haber, con entera normalidad, que en la figura del científico o del estudioso no encaje la figura del abogado. Lo mismo que se puede ser un excelente político sin hacer, o aun sin saber, ciencia política, del mismo modo que, a la inversa, el estudioso o el científico de la política no tiene por qué ser un político). Se exige un plus, una reelaboración de datos y materiales. Tal es la sencilla, pero esforzada tarea del estudioso, esforzada en cuanto requiere enormes dosis de constancia y de paciencia, una dedicación de horas y de semanas, de meses y de años. Y ya se sabe que los estudiosos del Derecho se centran en torno a unos conceptos prevalentes y tópicos utilizando una metodología peculiar, lo cual no quita para reconocer, como es lógico, y positivo, que haya muchos otros estudiosos que nada tengan que ver con los juristas. ¡Quién osaría ponerle puer-

tas al campo! Pero los juristas tienen una metodología propia y van a centrarse además en torno a una pila de conceptos, mudable y lábil, pero que al tiempo suele ofrecer una consistencia característica y una coherencia peculiar. Dentro de una amplia lista se me ocurre ahora recordar conceptos —decisivos en las ciencias jurídicas, insisto— como el de ley y a su vez el principio de legalidad, el de jerarquía normativa y, en su entorno, el de reglamento; el de relación jurídica; el de Derecho subjetivo; el de negocio jurídico y el de acto administrativo; el de persona jurídica y el de órgano; el de pretensión jurídica, el de acción, el de control jurisdiccional, el de juez ordinario... y tantos otros que no es preciso enumerar, pero que, cada uno en su tiempo y en su lugar, han sido la arcilla sobre la que han trabajado los juristas. Sin ninguna pretensión de exclusividad. Sabiendo que el mundo no se agotaba en su alfar, pero que para ellos esos eran los materiales y tales eran las herramientas.

Sin duda que hoy nos hallamos muy alejados de los planteamientos corporativistas de antaño, la desoladora pugna por mantener las exclusivas, y hoy campea en el panorama el pabellón de la libertad de la ciencia. Hace Derecho constitucional, quien hace Derecho constitucional, siempre que haga Derecho constitucional. Lo malo sería confundir la ciencia con la longaniza y alardear de científico con la mira puesta, en cambio, en el banquete. Porque, al igual que en los bodegones barrocos se acumulan y arraciman frutos y más frutos y aun las piezas de caza, hoy, en el ámbito del Derecho constitucional, se ofrece, atractivo y sugeridor, un panorama, auténtica tierra de promisión, henchido de incienso y de oro —tal vez sólo de plata—, con el sueño de la lluvia de asuntos y pleitos —ya hay un Tribunal Constitucional funcionando—, de dictámenes, de proyectos de norma a redactar o de enmiendas, de notas, de informes, de ponencias, de estatutos, así como, por otro lado, de puestos muy

apetecibles, que proporcionan poder y experiencia, conocimientos abundantes y relaciones, aunque con facilidad puedan apartar de la ciencia. ¿De qué tren se trata? ¿Por qué caravana se apuesta? Porque el hacer ciencia está y ha estado abierto a todos; todos los que quisieron pudieron empujar en esta a veces tan lenta, tan desasistida, tan desvenecijada, en ocasiones, carreta de la ciencia del Derecho constitucional que conoció horas de pavorosa soledad.

En otro sentido, aunque muy en línea con lo anterior, por si alguien pretendiera alentar, aunque sólo fuera a efectos de autoconsolación, la tentación del monopolio, el reclamo a los sabios oficiales que son los que entienden de la materia, la exclusión, por tanto, de la «ciencia», a los ajenos, me permitiré recordar algo que ha sido el pan nuestro de cada día en la república de los juristas. Me permitiré recordar así a una pléyade genial de grandes juristas —y recalco lo de juristas— que, al filo de comienzos de siglo, por fijarme en una fecha y en un ejemplo concreto entre muchos posibles, en cuanto estudiosos del Derecho, nos dejaron sus aportaciones en muy variadas ramas, de modo que fueron capaces de cubrir un amplísimo espectro: ahí están los nombres de los ORLANDO y los SANTI ROMANO, los TRIEPEL y los G. JELLINER, los HAURIU y los DUGUIT, los Adolfo POSADA, por no dar sino una muestra mínima si bien esclarecedora. Bajo las denominaciones propias de su época o de su circunstancia, con todo el convencionalismo que encierran, cualquiera de ellos nos dejaba realizaciones de gran entidad en el campo del Derecho constitucional y del Derecho administrativo o del Derecho público o del Derecho estatal, del local, del Derecho internacional, del Derecho eclesiástico, del Derecho procesal o del Derecho penal, y quién sabe de cuantas otras «disciplinas». La propia dinámica del saber y de la investigación empujaba de unos campos a otros como lo más normal del mundo, en un proceso de enriquecimiento personal, muy útil también para lectores y discípulos, para el

estado de las ciencias jurídicas, en definitiva. Y si el ramillete de nombres que consigné fue del todo arbitrario, pues por la misma razón podría haber citado a muchos otros, permítaseme una nueva licencia y, dando un salto de muchos años, ofrecer una muestra testimonial, reseñando tan sólo un libro de muy reciente publicación, expresivo a las claras de esta tendencia enriquecedora y pluridisciplinar de tantos grandes juristas. Me refiero al homenaje que un grupo de colaboradores, amigos y discípulos, acaban de ofrecer a cuatro grandes del Derecho público francés con motivo de su jubilación académica, los profesores André de LAUBADÈRE, André MATHIOT, Jean RIVERO y Georges VEDEL. En dos cuajados volúmenes, y bajo el título de *Pages de doctrine* (LGDJ, París, 1980), se han agrupado algunos de los más cualificados trabajos de estos incansables investigadores. Pues bien, la muestra, y a ello iba, e insisto que se trata de un mero ejemplo, pone claramente ante los ojos que, dentro siempre, por supuesto, de la metodología jurídica, los objetos de las investigaciones se diversifican por las más variadas ramas y especialidades. Y es que, en efecto, lo que era práctica arraigadísima y normal —y si me referí a los albores de este siglo fue sólo por delimitar de alguna manera, pues podría hablarse, sin duda, de una constante—, sigue siendo hoy la tónica habitual en las Universidades que se precian. Un estudioso puede pasar, y de hecho pasa, en un sentido u otro, del Derecho constitucional al Derecho internacional, o al Derecho administrativo, o al tributario o al procesal, y así un sinnúmero de opciones. Por ello que en sistemas como el español, donde se practica con encendida fe la creencia en la rigidez de las «asignaturas» de los planes de estudio universitarios, se precisa una elevada dosis de ironía adobada con una abundante ración de realismo, también para no dejarse raptar por las apariencias o por el peso de la rutina.

Viene todo lo anterior a cuento por la sencilla razón de que en el actual

BIBLIOGRAFIA

panorama de los estudios de Derecho público en España, panorama que está conociendo algo así como una especie de tempestad en una copa de agua, la lectura del trabajo ahora comentado, de quien «oficialmente» es un tributarista, me ha parecido, dejando de lado su oportunidad, un ejemplo modélico de cómo desde la especialización de lo presupuestario se alcanzan y se explican facetas decisivas para la dogmática del Derecho, a través de un análisis riguroso y de una reconstrucción esforzada de los datos constitucionales. Es así como, al filo de lo financiero, se elabora una preciosa lección de Derecho constitucional.

Y si destaco con mi comentario la *Introducción*, en lugar de fijarme en el trabajo de base, no debe tomarse como descortesía para con la obra de LABAND —al fin y al cabo se trata de un clásico, consagrado sin género de duda, una obra que apareció hace ciento diez años, aunque sea de agradecer la actual traducción todavía oportuna—, sino porque la larga introducción —de setenta páginas, algo más de la mitad en extensión de la obra principal— me parece, al margen de su clarísima oportunidad, una descripción muy feliz del juego de la dogmática jurídica —la elaborada y tan partidista construcción jurídica de LABAND en torno al presupuesto que tanta trascendencia habría de alcanzar y no sólo en Prusia— en relación con todas las tensiones y conflictos, los pulsos del poder, los pequeños pasos de las fuerzas democráticas, en el sistema de monarquía constitucional presidido por el que se sintetizó como «principio monárquico». Se describe así con fidelidad, se reconstruye, se valora, una manera de entender la ciencia del Derecho al servicio de las ideas más conservadoras, revistiendo, como no ha sido nada infrecuente, bajo un hábito neutralista y apolítico, lo que es una elaboración de apoyo claro a lo que en el caso son las posiciones políticas más cercanas al absolutismo. Dirá así RODRÍGUEZ BEREJO en una de sus páginas: «La finalidad de la construcción jurí-

dica del presupuesto de LABAND era, pues, *malgré lui*, claramente política, como corresponde a una cuestión no sólo que se había politizado en extremo con ocasión del conflicto constitucional prusiano, sino que se había convertido también en bandera de las ideas revolucionarias liberales de 1789 plasmadas en el principio de la soberanía popular frente al absolutismo solapado que se escondía tras las fórmulas constitucionales (Monarquía limitada) de las fuerzas tradicionales más conservadoras del Estado prusiano» (página XIII).

De este modo, para explicar e interpretar el concepto que da LABAND del presupuesto —o la situación resultante en caso de que no fuera aprobado— y la tan utilizada concepción dualista de la ley, va a llevar a cabo RODRÍGUEZ BEREJO un análisis de los mecanismos de poder que, aparte de testimoniar de una manera muy interesante de concebir la dogmática jurídica, va a resultar sumamente clarificador para quien quiera enterarse y entender el concepto de monarquía constitucional —expresión ésta que, por cierto, más de uno pretendió, no sé si por desconocimiento o a posta, que se recibiera en la Constitución española de 1978—, con todas las tensiones entre la Administración del antiguo régimen, que se mantenía intacta, personificada por el rey, y las fuerzas democráticas, a través de los limitados poderes que podían desarrollar en el Parlamento. He aquí una página de muestra, que describe magistralmente cómo se plasma el conflicto y que reproduzco, aunque la cita resulte larga: «Cuando Guillermo I presenta en 1860 su proyecto de reforma del Ejército a la Cámara (*Landtag*), los liberales, que tenían mayoría de ella, rechazan el proyecto y quieren introducir modificaciones; en parte porque la reforma era cara (la creación de cincuenta nuevos regimientos representaba un gasto anual de nueve millones y medio de táleros) y en parte porque significaba la desaparición de la milicia, es decir, de la concepción democrática del ciudadano-soldado de la guerra de liberación contra Napoleón,

entrañable para los liberales y patriotas alemanes. Ante la hostilidad del partido liberal, el Gobierno retira su proyecto, pero tan pronto como finalizan las sesiones de la Cámara en 1860, pone en ejecución las reformas proyectadas. Este hecho irrita profundamente a la Cámara de Diputados, que en la sesión de 1861, para manifestar su descontento, se niega a consignar en el capítulo de gastos ordinarios del presupuesto de la guerra los créditos necesarios para la aplicación de la reforma militar, que no había aprobado. En esta situación tienen lugar las elecciones generales, a fines de 1861, que dieron mayoría al partido liberal. Cuando se reanudan las sesiones parlamentarias, y al empezar a discutirse el presupuesto (...), los liberales exigen la aplicación al presupuesto prusiano de la regla de especialidad o especificación a fin de hacer eficaz el control del Parlamento. El rey responde disolviendo el *Landtag*. Pero celebradas nuevas elecciones (...), dieron una mayoría aplastante, que antes no tenían, a liberales y progresistas, con lo que quedaba planteado el conflicto constitucional entre el rey y el Parlamento. El rey vacilaba, llegando incluso a escribir de su puño y letra un texto de abdicación. Por su parte, los militares pensaban en un golpe de Estado. La situación parecía no tener salida. El rey, que estaba resuelto a hacer aprobar por la Cámara su reforma militar, nombra jefe de Gobierno a Otto von Bismarck en septiembre de 1862, quien se comprometió a hacer aceptar la ley y a gobernar si fuera preciso en contra del *Landtag*, bajo la divisa «por el rey, contra la soberanía del Parlamento» (...). Pocos días más tarde, Bismarck retira el proyecto de presupuesto para 1863 (pp. XXXI-XXXII). Es así como el concepto de presupuesto, como el concepto de ley, como la distinción entre ley en sentido formal y en sentido material que elaborará LABAND, van a cobrar destacada relevancia. Es así como entra en juego la dogmática jurídica.

No insistiré ya más. Sólo me resta, para concluir, destacar la claridad ex-

positiva de un trabajo riguroso y muy ilustrador (1), uno de esos trabajos que con gusto se recomienda a los estudiantes para que lean y mediten, para que así aprendan. Tal es el buen hacer de quien desde hace años viene insistiendo en estos temas, con el mismo talante y metodología, mucho antes, además, de que en España hubiera una constitución (2). Es así, y sólo así, por enlazar ahora con mis primeras palabras, cómo se viene a cumplir la vieja regla, cómo se rellena de contenido el compromiso tan frecuente de quienes pasaron por tener que exponer en trance solemne cuál era el método de una disciplina jurídica, de que se hace camino al andar, que el método, más que entonación fervorosa para unos momentos litúrgicos, es una manera cotidiana de enfrentarse con los problemas. En definitiva, y para terminar, que sólo haciendo Derecho constitucional se hace Derecho constitucional, sin que importen etiquetas, rótulos, bulas, patentes o encasillamientos previos.

L. MARTIN-RETORTILLO BAQUER

TOLIVAR ALAS, Leopoldo: *El control del Estado sobre las comunidades autónomas*, Prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, IEAL, Madrid, 1981, 254 pp.

1) La bibliografía española sobre los aspectos jurídicos de las Comunidades autónomas ha alcanzado en poco tiempo una altura destacable, tanto por la

(1) El trabajo consta de los siguientes epígrafes: I, Introducción (se analizarán especialmente las relaciones entre Derecho financiero y Derecho constitucional); II, La obra de LABAND en el contexto histórico-político del Derecho Público Alemán de la segunda mitad del siglo XIX; III, El Derecho del Presupuesto en LABAND. Análisis crítico, y IV, Unas palabras finales.

(2) Su libro *El presupuesto del Estado*, apareció en 1970 (ed. Tecnos, Madrid). En el mismo año de 1970 recensionaba yo (número 62 de esta REVISTA) otro trabajo del autor, en la misma línea, igualmente interesante: *La limitación de la iniciativa parlamentaria presupuestaria en el derecho positivo español*, separata aparecida el propio año de la «Revista de la Facultad de Derecho

BIBLIOGRAFIA

abundancia y variedad de los estudios realizados, como por la profundidad de éstos. Monografías jurídicas estimables, entre las que cabe incluir la que dedica al control del Estado sobre las Comunidades autónomas el profesor TOLIVAR, de la Universidad de Oviedo.

El libro tiene su origen en la tesis doctoral que el autor defendió en la Universidad de Bolonia el 24 de junio de 1980. Punto de partida destacable, dada la influencia que sobre la concepción española de las Comunidades autónomas ha tenido, y continuará teniendo, la experiencia italiana.

En la estructura del trabajo hay dos partes claramente diferenciadas. La primera, «Aproximación a una teoría general del control», es muestra de las preocupaciones dogmáticas y conceptuales del autor. En sentido estricto, únicamente debería hablarse de control —entre entes públicos— para referirse a aquellos supuestos en que interviene la Administración, aun cuando sea de manera provisional, pero siempre valiéndose de unas «facultades privilegiadas» que no corresponderían a cualquier otro sujeto, y siempre también con la finalidad de defender la unidad del ordenamiento. Es esta finalidad última del control la que hace necesario que la decisión última sobre el acto controlado se confíe a una instancia neutral, ajena a la propia Administración controlante, como son los Tribunales. El modelo del control del Estado sobre la actividad de otros entes vendría dado en nuestro Derecho positivo por el mecanismo previsto en el artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: el órgano competente de la Administración del Estado puede suspender un acto de una Administración local, pero inmediatamente debe

de la Universidad de Madrid», vol. XII, número 33.

Me parece oportuno recordar, del mismo modo, en línea plenamente con lo que antes señalaba, que el propio R. BENEJO es autor de la traducción al castellano de los *Principios de Derecho administrativo*, de V. E. ORLANDO (Instituto Nacional de Administración Pública, 1978), a la que antepuso una Introducción muy sugerente.

acudir a los Tribunales, que serán los que decidan sobre la conformidad o disconformidad del acto con el ordenamiento jurídico. El control propiamente dicho consiste en la posición privilegiada de la Administración del Estado para suspender el acto y acudir a la Jurisdicción; ésta ejerce entonces la función jurisdiccional.

2) Bajo esa óptica, tendencialmente neutral del resultado último de la actividad de control, se enfoca la parte segunda del libro: «El control y los modelos estatales descentralizados». En ella se analizan minuciosamente los controles de todo tipo que el Estado puede llevar a cabo sobre las Regiones en Italia y sobre las Comunidades autónomas en España.

La Constitución española se ha apartado sensiblemente del modelo italiano de los controles de oportunidad, confiados a órganos administrativos, estableciendo, por el contrario, un sistema de fiscalización absolutamente judicializado y limitado a la estricta legalidad. Ello no quiere decir, como señala el autor, que la Constitución de 1978 «sea el máximo de la perfección...», pero en líneas generales representa una solemne proclamación de la jurisdiccionalización de toda actuación de los entes regionales, así como una declaración de guerra a los controles de oportunidad».

Línea contraria a la Constitución italiana, la seguida por la Constitución española, que, no obstante, refleja el modelo auspiciado por la doctrina en Italia al criticar las soluciones allí adoptadas por el Derecho positivo.

El artículo 153 de nuestra Constitución, específicamente dedicado a la materia de los controles sobre las Comunidades Autónomas, recoge perfectamente ese modelo de intervención sobre sus distintas actividades, jurisdiccionalizado al máximo y guiado por el parámetro de la legalidad.

Sin embargo, lo cierto es que, junto a los principios generales del artículo 153, la Constitución prevé otros controles especiales en que aquellos principios no siempre se aplican consecuen-

temente: así en los diversos párrafos del artículo 150, en los controles orgánicos del artículo 155 y, sobre todo, en la impugnación suspensiva de disposiciones y resoluciones autonómicas que prevé el artículo 161, 2.º, de la Constitución.

Todos estos preceptos son examinados detenidamente a lo largo de la segunda parte del libro, de lectura ágil, agradable y sugerente. En el fondo, siempre late el problema del grado de admisibilidad de los controles sobre las Comunidades autónomas; en qué momento queda afectada la condición autónoma de estos entes por la existencia de una actividad estatal de control.

En este sentido, el autor realiza una severa crítica del artículo 161, 2.º, de la Constitución, que trata, como es sabido, de la impugnación por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones y resoluciones sin fuerza la ley de las Comunidades Autónomas. El precepto estaría en contradicción con el artículo 153, c), de la propia Constitución, donde se establece la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para controlar la actividad de la Administración autónoma y sus normas reglamentarias. El posible conocimiento simultáneo de una disposición administrativa por el Tribunal Constitucional y por la jurisdicción contencioso-administrativa, le lleva a sostener que «las resoluciones y disposiciones administrativas no debieron en ningún caso salir de la órbita de la jurisdicción contencioso-administrativa».

De otra parte, el artículo 161, 2.º, de la Constitución resulta también críticable para el autor por el efecto suspensivo que posee. Frente al principio de jurisdiccionalización de los controles, «nos encontramos ante el supuesto de control gubernamental (si bien provisional y meramente dilatorio) más im-

portante de cuantos puedan darse conforme a la Constitución española»; control dotado de una enorme dosis de discrecionalidad, que podría producir efectos dilatorios semejantes a los de la *richiesta di riesame italiana*.

3) En resumen, estamos ante una monografía que contribuye a mejorar el conocimiento jurídico de las Comunidades Autónomas. En esa línea de trabajos técnicos, de estudios especializados que han iniciado, con garra, los juristas españoles. La idea de la autonomía, las aspiraciones y necesidades a que responde, serán recogidas por la clase política y, en último extremo, por los ciudadanos al ejercer su derecho de voto. Pero la extensión concreta de esa autonomía, los puntos de equilibrio entre los diversos poderes territoriales, la resolución de los problemas interpretativos que se ocasionan, requieren la presencia del jurista.

En este orden de cosas, y sin entrar ahora en el examen de puntos concretos debatidos, un intento de aproximar la línea política sobre las Comunidades Autónomas a los estudios jurídicos, ha tenido lugar recientemente con la formación de las conocidas Comisiones de expertos, que han presentado ya sus informes al Gobierno, conteniendo las soluciones técnicas apropiadas para la construcción del Estado de las autonomías. Puede que sean muchas las críticas a realizar sobre esos informes; si las críticas van acompañadas de una argumentación, de un soporte técnico-jurídico mínimo, no hay razón para evitar el debate. Pero lo que no es admisible es criticar la misma existencia de unas Comisiones de expertos sobre las autonomías aduciendo que el problema a solucionar es un problema político.

Fernando LOPEZ RAMON

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

CUATRIMESTRAL

Presidente del Consejo Asesor: Luis SÁNCHEZ AGESTA

Comité de Dirección: FRANCISCO MURILLO FERROL, Manuel ARAGÓN REYES, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, FRANCISCO RUBIO LLORENTE, Pedro DE VEGA GARCÍA e IGNACIO DE OTTO Y PARDO

Secretario: Javier JIMÉNEZ CAMPO

SUMARIO DEL VOL. 1, NUM. 3 (septiembre-diciembre 1981)

ESTUDIOS

Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Poder ejecutivo y división de poderes.*

D. G. LAVROFF: *El Consejo Constitucional francés y la garantía de la libertades públicas.*

Jesús LEGUINA VILLA: *Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencia.*

Ramón PUNSET BLANCO: *Sobre la extensión del ámbito personal de las prerrogativas parlamentarias.*

JURISPRUDENCIA (Estudios y comentarios)

Rodrigo BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO: *La ejecución de las sentencias eclesiásticas de separación matrimonial por la jurisdicción civil después de la Constitución. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de enero de 1981.*

Luciano PAREJO: *El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981.*

Luis PRIETO SANCHÍS: *Dos años de jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre cuestiones constitucionales (y III).*

Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA: *Un conflicto de competencia sobre la limitación de la autonomía regional por medio de un tratado internacional: observaciones a la sentencia número 123/1980 de la Corte Constitucional italiana.*

Enrique ALONSO GARCÍA: *La responsabilidad por actos inconstitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano.*

CRONICA INFORMATIVA

CRONICA PARLAMENTARIA

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA

PRECIOS DE SUSCRIPCION

NUMERO SUELTO		SUSCRIPCION ANUAL		
España	Extranjero	España	Portugal, Iberoamérica y Filipinas	Otros países
600 ptas.	9 \$	1.500 ptas.	24 \$	25 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

MADRID-13 (España)

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(Nueva Epoca)

BIMESTRAL

Presidente del Consejo Asesor: Carlos OLLERO GÓMEZ

Comité de Dirección: FRANCISCO MURILLO FERROL, MANUEL ARAGÓN REYES, CARLOS ALBA TERCEDOR, CARLOS OLLERO GÓMEZ, MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ, MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO, JOSÉ MARÍA MARAVALL, CARLOS DE CABO MARTÍN

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA. *Subdirector:* Julián SANTAMARÍA OSSORIO.

Secretario: Juan José SOLOZÁBAL

SUMARIO DEL NUM. 23 (Septiembre-octubre 1981)

ESTUDIOS

José María MARAVALL: *Los apoyos partidistas en España: Polarización, fragmentación y estabilidad.*

José Ramón MONTERO GIBERT: *Partidos y participación política: Algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española.*

José CAZORLA PÉREZ, Manuel BONACHELA y Juan LÓPEZ DOMÉCH: *Demandas sociales y partidos políticos en España.*

José Félix TEZANOS: *Estructura y dinámica de la afiliación socialista en España.*

Jordi CAPÓ GIOL: *Estrategias para un sistema de partidos.*

NOTAS

José ELIZALDE PÉREZ: *Anarcosindicalismo y partitocracia ante la transición política en España: Análisis crítico de una observación participante.*

Joan SUBIRATS y Joan VINTRO: *El parlamento de Cataluña y su función de impulso político.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

Antonio BAR CENDÓN: *La participación política en España: Análisis de dos factores determinantes.*

Francesc PALLARES: *La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas.*

COMENTARIO BIBLIOGRAFICO

Ramón GARCÍA COTARELO: *El taumaturgo olvidado. Los partidos políticos durante la transición en España.*

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.650 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	25 \$
Otros países	26 \$
Número suelto, España	400 ptas.
Número suelto, extranjero	7 \$

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 NAVARRO, Emilio BELADIEZ, 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 LÓPEZ-CORDÓN, Andrés FINK, Senén FLORENSA, Elena FLORES, José Antonio GARCÍA, Stefan GLEJDURA, Carlos JIMÉNEZ PIERNAS, Fernando MARIÑO, Antonio MARQUINA, José Urbano MARTÍNEZ

SUMARIO DEL VOLUMEN 2, NUM. 4 (octubre-diciembre 1981)

ESTUDIOS

La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica, por Celestino DEL ARENAL.

Las relaciones culturales diplomáticas entre España y América Latina en el siglo XIX, por Carlos M. RAMA.

Zonas libres de armas nucleares. Renacimiento de iniciativas para su creación, por Héctor GROS ESPIELL.

NOTAS

Opinión pública y política exterior en Europa, por Víctor MORALES LEZCANO.

Algunas observaciones sobre la futura Ley de Asilo española, por Fernando MARIÑO.

Annuaire du tiers monde, por Roberto MESA.

Los países socialistas en 1979, por Stefan GLEJDURA.

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

Diario de acontecimientos internacionales, por María SENDAGORTA McDONELL.

Diario de acontecimientos de España e índices, por Julio COLA ALBERICH.

RECENSIONES

DOCUMENTACION INTERNACIONAL

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

Número suelto	500 ptas.
Número suelto, extranjero	9 \$
España	1.500 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	23 \$
Otros países	24 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

MADRID-13 (España)

REVISTA DE POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION

Manuel ALONSO GARCÍA, José María ALVAREZ DE MIRANDA, Efrén BORRAJO DACRUZ, Miguel FAGOAGA, Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA, Alfredo MONTOYA MELGAR, Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO, Federico RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Fernando SUÁREZ GONZÁLEZ, José Antonio UCELAY DE MONTERO, Luis Enrique DE LA VILLA

Secretario: Manuel ALONSO OLEA

SUMARIO DEL NUM. 132 (octubre-diciembre 1981)

ENSAYOS

Manuel MOIX MARTÍNEZ: *Algunas aportaciones de la moderna doctrina alemana a la cuestión del concepto de la política social. Preller, Burghardt, Becker.*

Antonio RODRÍGUEZ MOLERO: *La protección judicial de los derechos laborales.*

Manuel AZNAR LÓPEZ: *Un modelo dinámico: El seguro federal suizo de invalidez.*

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	1.500 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	23 \$
Otros países	24 \$
Número suelto, extranjero	9 \$
Número suelto, España	500 ptas

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

MADRID-13 (España)

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

Director: Ricardo CALLE SAIZ

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. 89 (septiembre-diciembre 1981)

ARTICULOS

- Carlos CALLEJA XIFRE: *Cómo un consumidor maximiza la utilidad y sus fundamentos matemáticos.*
- Mancur OLSON: *Integración económica y cambios seculares en la eficiencia y crecimientos económicos.*
- Juan GÓMEZ CASTAÑEDA: *El proceso de transformación fiscal de la Segunda República Española: incidencia de los principales grupos económico-sociales y de presión. Un balance.*
- Germán PRIETO ESCUDERO: *Motivaciones y causas determinantes del desempleo.*
- María Concepción VICENTE-TUTOR GARCÍA: *Los bienes públicos locales: un comentario a la interpretación de A. B. Atkinson y J. E. Stiglitz.*
- Carlos ROMERO LÓPEZ: *El enfoque multiobjetivo en los modelos matemáticos de planificación de cultivos.*

RESEÑA DE PUBLICACIONES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.100 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	18 \$
Otros países	19 \$
Número suelto: España	500 ptas.
Número suelto: Extranjero	7 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

CUATRIMESTRAL

Director: Manuel Díez DE VELASCO

Secretario: Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS

SUMARIO DEL VOL. 8, NUM. 3 (septiembre-diciembre 1981)

ESTUDIOS

Elisa PÉREZ VERA: *El sistema español de doble nacionalidad ante la futura adhesión de España a las Comunidades Europeas.*

NOTAS

Antonio FOURNIER: *Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas. La CEE e Iberoamérica. Repercusiones de la adhesión de España.*

Xenophon A. YATAGANAS: *La participación de Grecia en los órganos no principales de las Comunidades Europeas.*

Gonzalo DE BENITO: *El Parlamento Europeo y España: 1979-1981.*

Rafael CALDUCH: *La política comunitaria en favor de las pequeñas y medianas empresas.*

CRONICAS

JURISPRUDENCIA

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.300 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	21 \$
Otros países	22 \$
Número suelto: España	600 ptas.
Número suelto: Extranjero	9 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

MADRID-13 (España)

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION TRIMESTRAL

Director: José María BOQUERA OLIVER

Secretario de Redacción: Carlos CABELLO GARCÍA

AÑO XL

NUMERO 211

(Julio-septiembre 1981)

I. SECCION DOCTRINAL

Francisco GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos.*

J. M. CASAL LÓPEZ-VALEIRAS: *Aspectos polémicos de las contribuciones especiales por obras.*

II. CRONICAS

Rosa María SAGANTA LABORDA: *Archivos Municipales en Francia.*

III. ESTADISTICA

Ignacio BALLESTER ROS: *Características de las cuotas de mercado, de los índices de riqueza activa y de los niveles de desarrollo de las zonas y áreas comerciales.*

IV. JURISPRUDENCIA

1. Comentario monográfico:

Nemesio RODRÍGUEZ MORO: *Los Alcaldes pueden dejar en suspenso los efectos de las licencias de obras otorgadas por las Comisiones Provinciales de Urbanismo cuando se infrinja la ordenación urbanística de manera manifiesta y grave.*

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

Santa Engracia, 7. MADRID-10

DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA

SUMARIO DEL NUM. 190, EXTRAORDINARIO (abril-junio 1981)

ECOLOGIA Y MEDIO AMBIENTE

ESTUDIOS

- Angel VIÑAS: *Medio ambiente y calidad de vida.*
- Fernando LÓPEZ RAMÓN: *Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente.*
- Maria Teresa ESTEVAN BOLEA: *El deterioro del medio natural.*
- Borja CARDELÚS Y MUÑOZ-SECA: *Principios comunes para la utilización de los recursos del medio físico.*
- Fernando FUENTES BODELÓN: *Planteamientos previos a toda formulación de un derecho ambiental.*
- CONSEJERÍA DFL MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *La gestión del medio ambiente y su organización administrativa.*
- Fernando FUENTES BODELÓN: *Repercusiones en el Derecho ambiental español del ingreso de España en la CEE.*
- Miguel LÓPEZ-MUÑOZ GOÑI: *Informática aplicada al medio ambiente y calidad de vida.*
- Luis RODRÍGUEZ RAMOS: *Presente y futuro de la protección penal del medio ambiente en España.*
- Domingo GÓMEZ OREA: *Planificación y gestión del medio.*
- Héctor ECHECHURI: *EL CIFCA y la formación de recursos humanos en el campo del medio ambiente.*
- Diego José MARTÍNEZ MARTÍN: *Las funciones de las Administraciones Públicas en el medio ambiente: Intento de sistematización.*

I CONGRESO SOBRE LEGISLACION AMBIENTAL,
ORGANIZADO POR LA DIRECCION GENERAL
DE MEDIO AMBIENTE: SELECCION DE TRABAJOS

DOCUMENTACION

Suscripciones: Servicio Central de Publicaciones. Serrano, 19. Madrid-1. Tel. 275 8013

Venta de ejemplares: Boletín Oficial del Estado. Trafalgar, 29. Madrid-10. Tel. 446 8000

	<u>España</u>	<u>Extranjero</u>
	<u>Pesetas</u>	<u>Dólares USA</u>

PRECIO PARA 1981:

Ejemplar	500	9
Suscripción anual	1.600	27
Suscripción especial para funcionarios	1.100	—

SECRETARIA GENERAL TECNICA
PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS.

SUMARIO DEL VOL. XLVII (1981), NUM. 4

- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Principios generales del derecho urbanístico.*
- MENIER, J.: *El papel del Mediator en la política de reforma administrativa* (*).
- SMITH, B. C.: *Poderes y funciones de la Administración local en Nigeria (1966-1980)* (*).
- FORTIN, Y.: *Un aspecto de la evolución de las superestructuras del Gobierno central en Gran Bretaña. (1970-1980)* (*).
- GAMIZ VALENCIA, C.: *El Defensor del Pueblo (Ombudsman) en España.*
- HENDERSON, K. M.: *Sobre el estudio comparativo de la administración pública con la política pública* (*).
- ESCARMELLE, J. F., y MELIS, P.: *Intento de definición del concepto de empresa pública* (*).

(*) Artículo redactado en francés o inglés, seguido por un resumen detallado en español.

**Escuelas e Institutos de Administración Pública. Bibliografía seleccionada.
Crónica del Instituto**

Suscripción anual: 1.600 FB (US \$ 57.00)

Precio del ejemplar: 430 FB (US \$ 15.50)

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

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

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

PLANNING AND ADMINISTRATION

an international, English language journal published two times per year by
IULA - International Union of Local Authorities/IFHP - International Federation for Housing and Planning

Topics include:

- The structure, planning, financing and administration of human settlements.
- Interrelations between government at local, intermediate and central levels.
- The participation of citizens in local and regional government decision making and implementation.
- Papers prepared for and reports of conferences sponsored by IULA and IFHP.
- Summaries of reports prepared by international organizations that are of interest to local administrators and planners.
- Book reviews.

Some recent articles are:

- «The Planning of Social Service Provision in the New Towns of Hong Kong», by David Phillips.
- «The Housing Problems of Istanbul and the Gecekondu Phenomenon», by Sevim Aksoy.
- «Municipal Financing and Developing Planning in Guatemala», by Terry L. McIntosh.
- «The Role of Local Government Associations in a Time of Contracting Economy», by Jorgen Nue Moller.
- «Cooperative Housing in Lesotho», by J. Altmann and D. Baldeaux.
- «Airport Consultative Committees and their Work in Great Britain», by Michael Holdsworth.

Annual Subscription rates: 42.—Dutch guilders for IULA/IFHP members,
70.—Dutch guilders for non-members.

Separate copies: 24.—Dutch guilders for IULA/IFHP members,
40.—Dutch guilders for non-members.

The Editor welcomes the submission of manuscripts. Correspondence relating to articles should be addressed to:

Mrs. E. Harloff, Editor
'Planning and Administration'
Wassenaarseweg 45
2596 CG The Hague, Netherlands

**REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Publicación bimestral

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Publicación trimestral

REVISTA DE POLITICA SOCIAL

Publicación trimestral

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Publicación cuatrimestral

Edición y distribución:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

Madrid-13. ESPAÑA