

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BASSOLS COMA, Martín: *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981, 484 pp.

1. En este y por ahora último libro de M. Bassols destaca, por de pronto, su oportunidad. Oportunidad, además, por un triple motivo.

En primer término, porque aparece al tiempo del cumplimiento del cincuentenario de la promulgación del primer texto constitucional de nuestra historia dotado de verdadera y propia eficacia jurídica a través del instrumento de la Justicia constitucional; acontecimiento justamente valorado en su trascendencia por la «Revista de Derecho Político» de la UNED, que ha dedicado al mismo un número monográfico (el 12), bajo el título *La Constitución de 1931 y el régimen político de la II República*.

En segundo lugar, porque en ese contexto incide precisamente en el problema básico del constitucionalismo: la condición del texto fundamental como mero «código político», simple cuadro de reglas del juego político entregado en su efectividad a los órganos superiores del Estado representativos de los poderes clásicos, o, por el contrario, verdadera norma jurídica y, en cuanto tal, susceptible de un juicio y una aplicación de este carácter realizados por un órgano jurisdiccional. Porque, como entre nosotros ha recordado recientemente E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en un libro (*La Constitución como norma jurídica*

y el Tribunal Constitucional, Ed. Civitas, Madrid, 1981), cuyo título es por sí mismo suficientemente expresivo, sin control jurisdiccional (y, por tanto, jurídico) de la constitucionalidad, la Constitución carece de cualquier valor normativo específico, especialmente por lo que respecta—más allá de lo organizativo—a la prefiguración del marco sustantivo de valores del ordenamiento nacional. Desde este punto de vista, la posición del Tribunal Constitucional previsto por nuestra vigente Constitución es, evidentemente, central en orden a la realización misma de dicho texto. De ahí que cuando esta decisiva institución está comenzando su singladura (justo resulta resaltar que con notable acierto, que ha de contribuir más que ningún otro aspecto a su arraigo y *auctoritas*) sea de gran interés el conocimiento exacto y la valoración ponderada del único antecedente patrio en esa difícil empresa que es hacer de la norma constitucional una norma vivida y aplicada, inserta en la vida misma de la entera nación en cualquiera de sus ámbitos y niveles. Cierto que el saldo de la experiencia del Tribunal de Garantías Constitucionales no fue brillante (como es ya tópico afirmar con ocasión de cualquier referencia al constitucionalismo de la II República), pero—sin perjuicio de que esa afirmación, para ser correcta y como viene a demostrar el trabajo de M. Bassols, deba ser matizada a la luz de los condicionamientos de todo orden que pesaron en el funcionamiento de aquel Tribunal—tal circunstancia ni releva en modo al-

BIBLIOGRAFIA

guno del estudio de éste y de su labor, ni relega el valor de dicho estudio a lo puramente histórico y sin interés inmediato para la experiencia del presente. Antes al contrario —y esta es la primera virtud que cabe anotar en el haber del libro— el hecho mismo del paralelismo entre los periodos constituyente de 1931 y 1978 en punto a simultaneidad de la introducción de la justicia constitucional con la reconversión del Estado hacia un modelo de profunda descentralización política, en un contexto de natural sobrevaloración de la libertad política en orden a la realización del modelo de sociedad propia de cada opción partidista, hacen del estudio en cuestión una fuente de enseñanzas valiosas no sólo en el orden de los peligros que acechan al intérprete de la Constitución en su camino hacia la consolidación de su función, su incorporación definitiva a la vida nacional en todas sus manifestaciones, sino también en el de las técnicas jurídicas de resolución de problemas, iguales hoy que ayer.

En tercer lugar, el autor del libro es un ilustre profesor de Derecho Administrativo, además de un destacado miembro del Cuerpo de Letrados de las Cortes, que no es la primera vez que acredita su preocupación por los problemas constitucionales. Se demuestra así, una vez más, su fina sensibilidad para percibir las tareas y los cometidos primarios que el momento histórico impone a los cultivadores del Derecho público, y no sólo desde luego a los constitucionalistas en sentido estricto. Porque ese momento histórico, marcado por la promulgación de la Constitución de 1978 y la puesta a su servicio de un órgano de Justicia Constitucional demanda premiosamente la construcción de un verdadero Derecho público, de un sistema general o básico en el que se perfilen las técnicas jurídico-públicas precisas al desarrollo y efectividad del texto fundamental.

Siendo la Constitución una verdadera norma y una norma, además, que

por su condición ha de presidir todas las demás, es decir, el ordenamiento jurídico español en su conjunto y totalidad, ninguna rama del Derecho puede ya concebirse y manejarse prescindiendo de la misma. Consecuentemente, ni científica, ni prácticamente puede concebirse como la materia exclusiva de una disciplina, sencillamente porque es, en realidad, el *tête de chapitre* de todas y cada una de las disciplinas jurídicas o ramas del Derecho. Ello no significa negar ni la existencia, ni la sustantividad propia del entre nosotros llamado Derecho político, sino únicamente afirmar que éste no puede reivindicar una especie de monopolio en el manejo de la Constitución.

A esto (dejando aparte la cuestión, ajena a nuestro propósito, del polémico «eclipse» del Derecho constitucional en España) es a lo que apunta, a mi juicio, el certero prólogo escrito por E. GARCÍA DE ENTERRÍA a su libro más arriba mencionado; en modo alguno a supuestos e inexistentes propósitos «expansionistas» y «colonizadores», conducentes a una administrativización del referido Derecho.

Los administrativistas, en cuanto estudiosos del estatuto propio de la Administración pública, que es la única personificación interna del Estado y centro de imputación básico, por tanto, en las relaciones jurídicas del poder público con los ciudadanos, y, consecuentemente, del Derecho público interno por excelencia, no pueden permanecer ajenos en modo alguno a la tarea de la construcción del sistema de técnicas antes aludido, que hagan operativa jurídicamente la Constitución. Pues constituye en todo caso su específica responsabilidad que el vasto mundo de las relaciones jurídico-administrativas aparezca presidido y articulado efectivamente por los principios y los valores constitucionales.

Más aún, hoy ha dejado de ser posible (si alguna vez lo fue verdaderamente) un acotamiento científico del Dere-

chc administrativo a partir y por debajo de la línea marcada por la Ley en sentido formal, frontera para su diferenciación respecto al Derecho constitucional; ramas del Derecho que tendrían así contenidos y responderían a técnicas claramente distintas. Es ese punto de partida en la concepción del Derecho administrativo el que permite entender la actividad administrativa como enteramente perteneciente (incluso la reglamentaria) al ámbito de la ejecución de la norma en la clásica división radical de toda la actividad estatal en las formas básicas de la *Normgebung* (creación del Derecho) y la *Normvollziehung* (ejecución de la norma), que trae causa de la idea del doble papel del Estado como creador del Derecho y, al mismo tiempo, sujeto del Derecho (en tal calidad, pues, sometido al mismo). En la no debida separación de esa doble función, en la confusión entre las mismas—como en su momento señaló con acierto T. MAUNZ (*Hauptprobleme des öffentlichen Sachenrechts*, J. Schweitzer Verlag (Arthur Sellier), München, 1933, pp. 196 y ss.)—está, a su vez, el origen de la teoría de la superioridad del Estado sobre el súbdito, luego el ciudadano, y de la distinción—construida sobre la misma—entre Derecho público y Derecho privado, según la posición (de subordinación o de igualdad) de las partes en la relación jurídica. Esa confusión, que conduce derechamente a la paradoja de que el Estado—que es el ordenamiento objetivo—se crea a sí mismo como persona sometida a ese ordenamiento y que ha constituido la mayor dificultad en la historia de la conquista del Estado por el Derecho, fue señalada en su día como un manifiesto error por Kelsen en sus *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, puesto que la afirmación del Estado como creador del Derecho representa sólo una imagen expresiva del hecho de que el ordenamiento descansa sobre la voluntad del Estado, pero en modo alguno alude a una inexistente concate-

nación de causa a efecto entre uno y otro.

De esta forma, la Administración, en tanto que personificación interna del poder público del Estado en sentido amplio, sólo puede ser sujeto (aunque prepotente) sometido al Derecho, que actúa según técnicas jurídicas, está sujeta a la fiscalización judicial y *funda la legitimidad de toda su actividad exclusivamente en el Derecho* (de ahí que sea en principio indiferente si esa actividad está encomendada a representantes de los ciudadanos o a funcionarios, pues el dato básico es el de su conformidad al Derecho).

Esta concepción del Derecho administrativo está en crisis; crisis cuyo síntoma más claro—puesto de relieve por la doctrina (A. NIETO, S. MUÑOZ MACHADO)—radica en la reclamación del control social de la actividad administrativa (la exigencia de la participación en la misma) en razón al cuestionamiento mismo de la legitimidad de la definición y gestión burocráticas del interés general o público. La causa profunda de esta situación de crisis ha de verse en que el Derecho administrativo actual sigue siendo tributario de los esquemas y construcciones propios del Estado liberal, es decir, del llamado Estado de Derecho, a pesar de que éste ha quedado superado por el Estado social de Derecho (también entre nosotros, como resulta del artículo 1.1 de la Constitución de 1978). Esa superación no se ha visto aún acompañada, sin embargo, por una reelaboración de las técnicas jurídico-públicas capaz de hacer plenamente operativo el nuevo Estado, lo que se hace especialmente patente en el orden de las formas de actuación estatales y de sus pautas de comportamiento ante el Derecho. No es posible detenerse aquí en el debate de que sea el Estado social de Derecho, pero es evidente, en todo caso, que comporta la idea de una mayor imbricación social, de la consecución de objetivos sociales y de niveles de calidad de vida. Puede

BIBLIOGRAFIA

afirmarse que el Estado social de Derecho constituye el último estadio de una sociedad secularizada, que ha sustituido su cohesión a través de valores religiosos o ético-morales por la que deriva de un orden de principios y objetivos constitucionales, único capaz de expresar la vinculación social a un proyecto de vida en común. Más allá, en el plano estrictamente jurídico, como ha notado FORSTHOFF, los perfiles restan aún embrionarios y desdibujados.

Esta específica situación de tránsito que vivimos determina la quiebra (sin sustitución positiva por ahora) de los principios del Estado de Derecho. El modelo propio de éste (que descansa en la concepción de la Ley como norma soberana de carácter general y abstracto con vocación de permanencia, la articulación del comportamiento entero del Estado sobre la dialéctica acto de normación-acto de aplicación o ejecución y la reducción de toda la actividad estatal en función de la tripartición del poder público) puede sintetizarse en la circunscripción de lo político (entendido como poder soberano de configuración social a partir de la Constitución, es decir, del orden constituido de la libertad) al poder legislativo representante del pueblo soberano, es decir, del agotamiento del proceso de conversión de la decisión política en decisión o norma jurídica en la ley (de ahí que en la Europa continental el poder judicial carezca de control sobre las leyes y este control haya debido montarse sobre un órgano jurisdiccional específico al margen de dicho poder; sistema del que deriva la afirmación de que la interpretación y aplicación del texto constitucional son sustantivamente distintas de las del resto del ordenamiento jurídico). Por debajo de la Ley no hay ya materia propiamente política; las declaraciones de voluntad de los poderes públicos son siempre «jurídicas» en el sentido de mera concreción objetiva, «técnica» y «apolítica» de las declaraciones legales y susceptibles, por ello, de un control estrictamente judicial.

Por de pronto, debe destacarse el cuestionamiento, hoy, del agotamiento de la actividad del Estado en los tres poderes clásicos, en el sentido de que éstos y sus manifestaciones típicas se corresponden exactamente con el campo de acción material del Estado. Recientemente, S. MACIERA (*Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, Ed. Duncker & Humblot, Berlin, 1979), ha afirmado la existencia necesaria en el Estado de una función previa: la de la planificación, determinación y ejecución globales y básicas de la organización, los fines y los cometidos, así como del orden jurídico del Estado. Se trata de una función que, teóricamente, comprendería incluso la fase fundacional constituyente del Estado. No obstante, es bien evidente que, una vez establecida la Constitución, ésta rige por completo todas las manifestaciones estatales, por lo que aquella función ha de entenderse en el marco y con fundamento en el texto constitucional. Lo característico de esta función, immanente por esencia al Estado, es que no es reductible sin más a uno de los poderes clásicos. Es más, el principio constitucional de la división de poderes —exigente de la asignación de las tareas o funciones estatales a los correspondientes órganos de forma tanto diferenciada como equilibrada— impide el encuadramiento sin más de la función que nos ocupa —la *Staatsleitung* o «dirección del Estado»— bien en el Gobierno, bien en el Parlamento, bien en cualquier otro órgano constitucional. Antes al contrario, demanda —en tanto que la *Staatsleitung* no aparece expresamente regulada en la Constitución ni como función específica ni como competencia de un preciso órgano— su asignación en razón a un examen analítico de las funciones estatales y las competencias constitucionales asignadas. Pues bien, este examen arroja como resultado que la *Staatsleitung* —como conjunto continuado y racional de decisiones básicas o fundamentales— constituye un cometido no aislable sustantivamente, sino identifi-

cable tan sólo como resultado de un proceso de colaboración o cooperación entre Parlamento y Gobierno o entre poder legislativo y poder ejecutivo, que son y deben ser hoy concebidos como órganos constitucionales no separados y antagónicos, sino complementarios (de ahí que algún sector de la doctrina alemana califique la *Staatsleitung* como *kombinierte Gewalt* —poder combinado— o *zur gesamten Hand* —poder en mano común—).

Como se ve, pues, crisis de la clásica división de poderes, que no es sino el resultado de la comprobación de que la realidad de la formación y actuación de la voluntad del Estado no se producen conforme estrictamente a dicha división; comprobación que es inevitable a la vista del funcionamiento real del Estado actual, en el que se ha producido un desplazamiento del poder real —fenómeno perfectamente conocido y estudiado, por lo que huelga insistir en él— en favor del poder ejecutivo. Con todo, de lo que se trata no es de hacer quebrar el principio político de la división de poderes, sino reducirlo a su simple condición instrumental de articulación equilibrada de los poderes, desmitificando su sustantivación hasta el punto de condicionar por entero la visión y la explicación de la vida del Estado.

En segundo término, los principios básicos del comportamiento y, por tanto, la categorización jurídica de las formas de actuación del Estado aún vigentes, establecidas sobre el modelo burgués liberal, resultan hoy un lastre decisivo a la hora de hacer operativo el nuevo modelo de Estado social. Porque el Estado liberal, básicamente desentendido de la positiva conformación social y centrado, por tanto, en la definición tan sólo del orden en que debía producirse la autónoma evolución de la sociedad, descansaba sobre la cláusula general de la libertad y de la propiedad, el acotamiento de estas materias como reservadas al legislador y la concepción de la Ley como norma general y abstracta

definitoria de lo lícito y lo ilícito (a la que es ajena, en principio, toda idea de positiva incidencia configuradora de la sociedad), apareciendo, pues, esta incidencia como mero acto concreto y específico, producido en el contexto de la ejecución de las Leyes; acto que o bien prohíbe o autoriza, o bien sacrifica posiciones individuales.

El Estado social de Derecho, sin embargo, descansa precisamente sobre el abandono de la premisa de la exclusión principal de toda actuación estatal positivamente configuradora y, por tanto, alteradora del *statu quo* social. Dicho Estado pone más bien el acento en esa función de consecución de determinados objetivos o fines directamente por el Estado. Supone este cambio que las formas de actuación del Estado tienen que articularse sobre la base de la definición de objetivos precisos, la concreción de los medios idóneos para llegar a alcanzarlos y la puesta en práctica de la actuación correspondiente. En otras palabras, el Estado social de Derecho precisa de instrumentos jurídico-formales de expresión de su voluntad distintos de los elaborados bajo el Estado liberal. Y, no obstante, la categorización positiva y dogmática de dichos instrumentos sigue anclada en el Estado liberal, lo que comporta evidentemente un serio lastre a la hora de configurar técnicamente y de legitimar los nuevos contenidos con viejos continentes.

A lo dicho se añade el dato de que la sociedad sobre la que tiene que actuar el actual Estado no es la sociedad teórica (caracterizada sobre las notas de homogeneidad y estabilidad) de la que parte el Estado liberal. Las profundas transformaciones científicas, tecnológicas, sociales y económicas y la imbricación internacional de los procesos de las distintas sociedades han determinado un cuadro caracterizado por las notas de complejidad, particularidad y mutabilidad. El nuevo Estado ha de actuar no genéricamente, ni en base a un ideal abstracto de justicia, sino a partir

BIBLIOGRAFIA

de unas exigencias concretas y para conseguir una justicia adecuada a las mismas, adaptando las soluciones permanentemente a la evolución de las circunstancias.

Todos estos fenómenos (además del aumento cuantitativo de los cometidos estatales) han supuesto, según es suficientemente sabido, un desplazamiento del centro de gravedad del poder desde el Parlamento hacia el Gobierno; más concretamente, una reducción del papel de la Ley en el ordenamiento y una valorización del correspondiente a la normación administrativa.

Cierto que se ha producido una cierta adaptación de las categorías clásicas de la actuación estatal a la nueva situación (Leyes-medida, Leyes coyunturales y limitadas a concretas intervenciones, etc.), pero es bien evidente que este proceso de adaptación es absolutamente insuficiente. Prueba de ello, en lo que aquí nos interesa, es la permanencia de los esquemas clásicos del comportamiento y las formas de actuación de la Administración.

Como ha puesto de relieve R. WAHL (*Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung*, tomo I, Ed. Duncker and Humblot, Berlín, 1978), la imagen tradicional de la Administración ya no se corresponde con la real actual, como consecuencia de la asunción por la Administración de tareas de positiva configuración social. Pues, en razón a tal cometido, la Administración participa activamente, de una forma intensa e importante, en la fijación de objetivos y en la programación de los medios para alcanzarlos, de forma que se habla ya de una «autoprogramación de la Administración» (*Selbstprogrammierung der Verwaltung*) y de una «Administración política» (*politische Verwaltung*). Esta nueva dimensión de lo administrativo pone también en cuestión la tradicional tripartición del poder político, pero no por la obsolescencia misma de ésta, sino por la sencilla razón de que el legislador ya no puede cumplir en

los mismos términos iniciales su función de decisión general de los conflictos sociales, toda vez que éstos han dejado de ser cognoscibles y determinables de forma general y abstracta y resolubles de forma definitiva (tendencialmente de una vez y para siempre). La función de configuración social presupone la incidencia sobre circunstancias complejas y la decisión de conflictos, cuyas causas son múltiples y cuyos factores no son determinables y resolubles con carácter abstracto, sino a la vista y en función de una concreta solución.

La insuficiencia de las categorías tradicionales para encuadrar y explicar la nueva realidad administrativa se evidencia con especial claridad —tal como estudia R. WAHL— en el fenómeno de la planificación. Es lo cierto que aquí la Administración realiza o produce verdaderas decisiones políticas (en el sentido de poder de opción entre varias opciones igualmente legítimas) que no son explicables como ejercicio de una competencia a partir de conceptos jurídicos indeterminados (establecidos por el legislador y en los que se concretaría la conversión de la decisión política en regla jurídica), sino que se asemejan más bien a las decisiones que toma el legislador a partir de la Constitución. Acudiendo a un ejemplo concreto, sólo desde una perspectiva formal puede afirmarse que el poder de configuración y de decisión entre posibles opciones de que goza el legislador a la hora de establecer el régimen legal de una determinada institución a partir de la Constitución es más amplio o, mejor, distinto del que disfruta la Administración competente a la hora de establecer el contenido de un Plan de Ordenación de carácter territorial. De otro lado, únicamente también desde un punto de vista formal puede afirmarse que la trascendencia para la configuración positiva del derecho de propiedad del suelo es mayor en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que en el plan concreto establecido para un territorio.

Paralelamente a esta pervivencia de la articulación del Estado sobre principios y técnicas cuando menos insuficientes e inadecuadas a sus actuales exigencias y características, está el mantenimiento acritico y por inercia del espacio de libertades-derechos ciudadanos especialmente resistentes o, incluso, exentos de la acción estatal, tal como éste fue definido por la revolución liberal, sin reordenar claramente el mismo en función de la nueva escala de valores derivada de la asunción de la filosofía del Estado social.

No se trata —por supuesto— de poner en cuestión el orden de las libertades y los derechos fundamentales, ni siquiera su catálogo, sino tan sólo de poner de relieve que éste y sus consecuencias jurídicas fueron formulados en el contexto de un determinado Estado, por lo que la modificación de éste en su misma escala de valores ha de comportar —como condición misma para su viabilidad— un replanteamiento desde la perspectiva de sus consecuencias jurídicas del orden de las libertades públicas y de los derechos fundamentales con vistas a su reacomodo recíproco. El hecho de que así no se haya hecho aún explica no sólo la ambigüedad del modelo de Estado social de Derecho (cuya significación y alcance concretos aún no están determinados), sino las dificultades que presenta en la vida real la aplicación del referido orden. En definitiva, la permanencia aún del concepto «Estado social de Derecho» en el ámbito de lo etéreo y vaporoso obedece, básicamente, a la indeterminación de la proyección que sobre el resto del orden constitucional y, por tanto, en el entero ordenamiento jurídico deba tener la calificación «social» del Estado y cuál haya de ser la solución de la tensión de su simultánea conceptualización como «social» y «de Derecho».

De esta forma, y por estas razones, la dialéctica ámbito de libertad ciudadana-deber positivo estatal de *Gestaltung* no ha alcanzado, así, un nuevo

equilibrio y su inestabilidad actual amenaza con conducir en algunos ámbitos a un callejón sin salida, en el que el Estado queda progresivamente paralizado por sus propias actuaciones para transformarse cada vez más en un Estado de conservación de derechos adquiridos.

La confluencia de todas las circunstancias de distorsión expuestas conduce al que puede calificarse de proceso de concreción sucesiva del marco legal, es decir, a la tradicional ejecución de las Leyes (lo administrativo) a un estado de máxima tensión y conflictividad, agudizando el fenómeno de «falta de legitimidad democrática de la Administración». Este fenómeno revela una crisis profunda que no está sin embargo tanto en la existencia misma de la Administración como aparato burocrático de interpretación objetivo-jurídica del interés público, cuanto en el modelo de Estado y en la construcción positiva y dogmática de su comportamiento ante el Derecho; modelo y construcción que no se han acompasado a las transformaciones reales, sobrecargando las categorías y técnicas formuladas para soportar otros contenidos. Esta sobrecarga se manifiesta, en lo que ahora nos interesa, en la no correspondencia con sus verdaderos contenidos de los continentes jurídicos por los que se continúa explicando por entero la actuación administrativa, de forma que decisiones de contenido y alcance en todo similares a las parlamentarias han de encuadrarse y formalizarse necesariamente como reglamentos o actos, a los que se aplican sin más —en caso de conflicto— las técnicas convencionales (judiciales) de reducción de los mismos; técnicas absolutamente inadecuadas e insuficientes para resolver satisfactoriamente en los términos actuales los conflictos de que se trata. Este desfase entre contenido y continente es el que explica la tendencia a su corrección mediante la participación social directa —orgánica o procedimental— en los procesos administrativos.

BIBLIOGRAFIA

La solución de la crisis, por tanto, no pasa sólo ni principalmente por la transformación de la Administración, sino por una auténtica reconstrucción del Derecho público. Y parece claro en cualquier caso que esa necesaria reconstrucción del Derecho estatal interno ha de comenzar por la supresión o superación de la artificial limitación del Derecho Administrativo a los planos inferiores a la Ley; limitación que parte del mito del ordenamiento jurídico como un bloque de legalidad sin fisuras, de modo que la Administración no ha de entroncarse nunca directamente a la Constitución (actuando «políticamente»), sino por el intermedio de dicho bloque de la legalidad (es decir, actuando sólo «jurídicamente»), y que ha conducido a la diferenciación científica y académica, totalmente arbitraria, entre Derecho Político (equivalente a todo lo constitucional) y Derecho Administrativo (equivalente a actuación estatal interna infralegal y no jurisdiccional, salvo la propiamente referida al control de dicha actuación). Superación que lleva derechamente a que la acción de los poderes públicos en el ámbito interno para el cumplimiento de los fines del Estado deba constituir el objeto propio de un único Derecho público, del Derecho estatal interno. Con T. FLEINER (*Grundzüge des allgemeinen und Schweizerischen Verwaltungsrecht*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1977) y corrigiendo la famosa afirmación de O. MAYER («El Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo permanece»), debe sostenerse, pues, que el Derecho Administrativo no es otra cosa que *das für das Gemeinwesen relevante konkretisierte Verfassungsrecht* (el Derecho Constitucional concretizado, relevante para el bien común, para la colectividad).

Así, pues, de fenómeno claramente positivo (y, en modo alguno, como autor tan destacado como NIETO ha pretendido, de desviación de la materia propiamente administrativa o siquiera desaten-

ción de ésta) ha de calificarse la preocupación (exponente de la cual es la obra que comentamos) que gran parte de nuestra doctrina administrativa viene mostrando por problemas básicos de orden «constitucional», sin cuya resolución no pueden abordarse los correspondientes problemas de índole estrictamente «administrativa».

2. El objeto fundamental de la obra de M. BASSOLS es, como el propio autor expone, la recopilación y la sistematización de la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal de Garantías Constitucionales en el corto y agitado período de su existencia y funcionamiento efectivos. Aunque existían ya algunos trabajos monográficos sobre dicho Tribunal y algunas de sus competencias (inconstitucionalidad, amparo), faltaba aún un análisis y una valoración de conjunto de su labor. Esta recopilación constituye un paso decisivo en esta tarea, porque no sólo la prepara definitivamente al reunir todo el material hasta ahora disperso y, por tanto, de acceso y consulta penosos (sin perjuicio de que la agitada trayectoria, sobre todo en el período bélico de la época republicana, del Tribunal, haya impedido culminar el objetivo recopilador), sino que la facilita decididamente al ofrecer la información sistematizada por vías procesales y ámbitos competenciales del Tribunal (recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, conflictos entre el Estado y las regiones, y de éstas entre sí, responsabilidad criminal, amparo ordinario y amparo en virtud de la Ley de Orden Público) y, dentro de cada uno de los apartados así resultantes, por orden cronológico (pero con indicación, para cada sentencia, de un sumario ilustrativo del supuesto de referencia y de la doctrina establecida; indicación facilitadora en grado sumo del manejo y la consulta).

Esta de la reunión y sistematización de toda la documentación disponible sobre la doctrina jurisprudencial (que comprende la segunda parte del libro) constituye sin duda, por las razones in-

dicadas, la segunda y no menor virtud de éste. Ella bastaría por sí sola para justificarlo y celebrar su aparición.

3. La obra, sin embargo, va más allá, incluyendo un estudio preliminar, complementado con un apéndice documental comprensivo de documentos y textos sobre el Tribunal de Garantías Constitucionales (primera y tercera partes del libro respectivamente). Ese estudio preliminar ofrece, en síntesis no reñida con la profundidad, una visión de las líneas maestras del sistema republicano de justicia constitucional a partir del debate parlamentario de las diversas cuestiones de fondo y contemplando, secuencialmente, las diferentes fases de construcción de dicho sistema (anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión Jurídica Asesora, debate y aprobación en las Cortes Constituyentes, anteproyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales redactado también por la Comisión Jurídica Asesora, debate y aprobación parlamentaria de la Ley y reformas y proyectos de revisión de ésta); estudio que constituye, por tanto, no sólo una excelente introducción informativa para el adecuado manejo del material documental recopilado en la obra, sino una significativa contribución al conocimiento del régimen republicano de justicia constitucional. Cabe, pues, anotar como tercera virtud del libro.

Para ilustrar lo dicho basta con destacar cómo el estudio explicita y analiza la básica cuestión de fondo condicionante de los términos de la introducción de la justicia constitucional y de la definitiva configuración de ésta: la de su misma admisibilidad desde la óptica clásica de la soberanía parlamentaria. El debate se produce, conocidas desde luego en nuestro país las soluciones foráneas —fundamentalmente la norteamericana y austríaco-kelseniana— al problema (no debe olvidarse que los más destacados juristas de la época, bien formaron parte de la Comisión Jurídica Asesora, bien fueron Diputados en las

Constituyentes; Jiménez de Asúa, en su discurso de presentación del texto del proyecto de Constitución conceptúa el modelo de justicia constitucional diseñado como una síntesis de lo austríaco, norteamericano, mejicano y francés), en un doble plano. En primer término, políticamente, desde el impulso de reforma y renovación caracterizador de las fuerzas republicanas y la consecuente desconfianza en la reducción a un juicio estrictamente jurídico incluso de las grandes decisiones políticas formalizadas en las normas legales. Conferida competencia al Tribunal Constitucional (en el anteproyecto formulado por la Comisión Jurídica Asesora presidida por Jiménez de Asúa) en materia de inconstitucionalidad de las Leyes y Decretos-leyes (no así de los Tratados y Convenios Internacionales), la Comisión Parlamentaria —que no aceptó el anteproyecto y en la que se suscitó una viva polémica en orden precisamente al control de la constitucionalidad de las Leyes— diluyó aquella competencia, rebajándola a la de simple denuncia, mediante motivado informe, de la eventual inconstitucionalidad de un texto legal ante el Presidente de la República, al que correspondía remitir la Ley al Parlamento para su remisión y, verificada ésta, decidir si procedía la sanción del nuevo texto legal o su sumisión a *referéndum* (el control de constitucionalidad quedaba remitido, pues, en definitiva al pueblo). La discusión en torno al sistema de control de la constitucionalidad sólo logró resolverse en favor de la admisión de una verdadera justicia constitucional (las Constituyentes sancionaron finalmente la competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales para estatuir sobre la constitucionalidad o no de las Leyes, después de rechazar una enmienda planteada por los Diputados Xirau y Franco López y dirigida a sustituir el Tribunal por sendos organismos de carácter político que habrían asumido las competencias en materia de conflictos entre el Estado y las regiones y de responsabilidad cri-

BIBLIOGRAFIA

minal de las altas magistraturas, suprimiendo todo control de constitucionalidad de las Leyes; solución en favor de la justicia constitucional consagrada, según expresa confesión de personalidades tan destacadas como SÁNCHEZ ROMÁN y JIMÉNEZ DE ASÚA, prácticamente sin debate y en la premura última por culminar el dictamen del texto constitucional, circunstancia favorecida sin duda por la imperiosa necesidad política de superar el dilema) a través de una fórmula de compromiso, en cuyas bases se encuentran las peculiaridades del sistema republicano y los motivos de su imperfección técnica: de un lado, diferenciación respecto a la justicia ordinaria (exclusión radical de ésta de todo enjuiciamiento de las Leyes), y, de otro, composición excesivamente extensa y «política»; abigarramiento y heterogeneidad de las competencias; indefinición de las vías procesales y del funcionamiento del Tribunal, así como de sus relaciones con los poderes constitucionales (en particular, por lo que hace a la eficacia de sus pronunciamientos), es decir, en definitiva, diferimiento de la precisa articulación de dicho Tribunal y de sus funciones a su Ley reguladora (por cierto calificada de «orgánica», cuando la Constitución de 1931 no preveía cualificación alguna de la Ley por razón de ese calificativo; Ley que debía, en todo caso, aprobarse por las propias Cortes Constituyentes). Para alcanzar ese compromiso final un tanto inconcreto hubo de superarse la pretensión de la sustitución del Tribunal por un Senado o, en todo caso, un órgano político representativo, que encarnase el papel de «defensa política (que no jurídica) de la Constitución».

Esta pretensión reaparece también, como tercera opción, en el segundo plano del debate, que nos importa destacar: el de la elección del modelo técnico de justicia constitucional. La alternativa básica se plantea aquí entre el sistema norteamericano de la *judicial review*, defendido destacadamente por SÁNCHEZ

ROMÁN y OSSORIO Y GALLARDO, y el austriaco-kelseniano, valedor del cual fue, entre otros eminentes juristas, ROCASÉNS SICHES. Como destaca BASSOLS, la opción de la Comisión Jurídica Asesora (a la que se encomendó la redacción del Anteproyecto, que fue elaborado en el seno de la misma por la Subcomisión del Tribunal de Garantías Constitucionales, bajo la presidencia de PÉREZ SERRANO) fue claramente en favor del sistema austriaco. La Exposición de motivos del Anteproyecto no deja lugar a dudas al respecto, al explicitar la decisión en favor de un sistema de justicia constitucional concentrada en un órgano, que formula un juicio abstracto de contraste de la conformidad al texto fundamental de la norma legislativa ordinaria, por estimar que la Constitución de 1931 no quiso reducir la cuestión de constitucionalidad a un pleito del ciudadano con el Parlamento, a fin de obtener la prevalencia del derecho subjetivo consagrado constitucionalmente sobre la extralimitación parlamentaria. Esta opción no fue empero unánime, ya que hubo voces discrepantes, como la de CUEVAS, que propugnó la atemperación del modelo elegido con la característica del sistema norteamericano, consistente en la reducción del juicio jurisdiccional a la inaplicación del texto legal (sin alcanzar, pues, a su derogación). En esta tesis reaparecía, así, la perspectiva política: la crítica al sistema kelseniano se sitúa en que, tras la belleza de su racionalidad, esconde una ceguera para la vertiente política inevitable que todo Derecho comporta y, por tanto, para el contenido forzosamente político de todo juicio de constitucionalidad.

El estudio preliminar comentado no se agota empero en los extremos aludidos. Comprende, además, un último apartado dedicado a la valoración de los principales aspectos de la doctrina del Tribunal. Se evidencia aquí la actualidad de ésta, su valor no simplemente histórico, según más arriba se anunció. Los

temas destacados por el autor lo acreditan sin duda alguna: el tipo de Estado sancionado por la Constitución y sus límites en cuanto a descentralización de los poderes territoriales (la sentencia de 6 de junio de 1935 deja claramente sentado que la opción constitucional reflexiva y madurada y, por tanto, consciente en favor de un Estado integral compatible con autonomías regionales, impide de todo punto considerar lícita constitucionalmente cualquier iniciativa que derive en fórmulas federales; de otro lado, la sentencia de 5 de marzo de 1936 dejó establecido que los Estatutos de las regiones carecían del carácter de Leyes constitucionales —precisión de verdadera actualidad por la tendencia a ver en los actuales Estatutos de autonomía Leyes orgánicas de especial eficacia en virtud de una específica incardinación a la Constitución—, fundándose la estabilidad misma del sistema autonómico en el carácter constitucional —esta vez sí— del principio de autonomía del que aquél nace), el principio de la autonomía regional (debe señalarse que en este punto el Tribunal republicano manejó ya —aunque sin mucha precisión— la doctrina, de origen alemán, de la garantía institucional, protectora constitucionalmente del contenido «natural, mínimo e inalienable» de la autonomía regional; *vid.* sentencia de 5 de marzo de 1936), el principio de la prevalencia del Derecho estatal sobre el regional (la sentencia de 8 de junio de 1934 sostiene con gran agudeza que, mientras las reglas de distribución de las competencias por materias entre el Estado y las regiones se mueven en el plano estático de las relaciones entre éstos, la regla de la prevalencia —artículo 21 de la Constitución de 1931— opera desde luego en la perspectiva dinámica de esas relaciones, y para sostener la decisión necesaria en caso de un conflicto internormativo, planteado en términos de duda y que ha de resol-

verse en primera instancia sobre la base de una presunción jurídica), el reparto de competencias y el alcance de las de carácter exclusivo, la interpretación del orden económico constitucional (el problema de los límites del intervencionismo estatal, en el que el Tribunal sentó una jurisprudencia discrepante en vía de inconstitucionalidad y de amparo, como destaca BASSOLS); cuestiones todas ellas que están planteadas en la nueva experiencia constitucional comenzada en 1978. Y la invocación por la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1981 sobre el reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco, de la sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 3 de noviembre de 1934, declaratoria de la inconstitucionalidad de la regulación por el Estatuto Interior de Cataluña de 1933 de la inmunidad de los parlamentarios regionales, corrobora definitivamente el anterior aserto.

4. En resumen, pues, estamos ante un libro oportuno y valioso, no sólo desde el punto de vista informativo propio de las obras de recopilación sistemática de textos y documentos. Como señala el autor, aun cuando no existan suficientes elementos de juicio para establecer con precisión el grado de influencia del modelo republicano de justicia constitucional sobre el diseñado por la vigente Constitución, sí cabe afirmar con rotundidad la construcción de éste sobre el decidido propósito de superación de las deficiencias, limitaciones y desfallecimientos padecidos por la experiencia republicana. Esta circunstancia, unida a la actualidad de muchos de los problemas y planteamientos abordados en la doctrina del Tribunal de Garantías Constitucionales, proporcionan al libro un interés indiscutible.

L. J. PAREJO ALFONSO

BIBLIOGRAFIA

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Ed. Civitas, Madrid, 1981, 257 pp.

1. En la pequeña biblioteca ideal que uno se va construyendo con el transcurso del tiempo, tengo en la estantería de las ciencias jurídicas, aquí en España, como uno de los frutos más granados de la producción de estos últimos años, el *Curso de Derecho administrativo* del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, que, desde su aparición en 1974, ha conocido ya varias ediciones en sus —hasta el momento— dos volúmenes (*Curso*, como es de sobra conocido, para el que ha hallado la fructífera colaboración del profesor T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ). Son muchos los capítulos —en un porcentaje tan elevado que sorprende— de elaboración descollante, que destacan por el reflejo minucioso de los datos de derecho positivo, con la última sentencia de interés incorporada, y también por la construcción brillante —las construcciones tan cabales, tan de admirar como esos puentes de tanta luz y tan airosos que desafían la gravedad y aguantan, sobre todo, la fuerza de las avenidas y el paso de los transeúntes—, que destacan también por la ubicación en el contexto de cada institución o figura, de cada parte, pero con la utilización precisa y equilibrada de las explicaciones y conceptos elaborados por la doctrina en otras latitudes; por la mezcla, proporcionada, de un saber de comprensión, de la búsqueda de explicaciones globales, pero, a la par, de un entrenamiento para el bregar aplicativo; saber histórico y saber cultural para alimentar un saber jurídico. Un conjunto de cualidades, en suma, que sólo se encuentra en las obras relevantes. Pienso así en capítulos —fruto de una muy larga maduración, la mayoría además en su versión actual, ofrecidos como primicia, como presente académico en los homenajes al uso a los colegas— tales como los dedicados

a la personalidad jurídica de las Administraciones, a la relación entre Administración y Justicia y el principio de autotutela, a los contratos de la Administración, al Derecho público subjetivo, a las sanciones administrativas, o en las ediciones más recientes, a la Constitución como norma, del que luego se hablará.

Para mí que estamos ante uno de esos libros —se me ocurre compararlo con el *Derecho civil de España*, de don Federico de CASTRO— de indudable altura europea, por usar la fórmula tópica y fácil, uno de los libros que nos ayuda a superar el complejo de inferioridad de estos años pasados, tan marcados por una generalizada —con todas las excepciones que se quiera— *aura mediocritas*. A mí es una obra que me gusta recomendar a los alumnos con insistencia. Sé, sí, que se trata de un libro arduo y complejo. No es, cierto, una *dieta blanda*, para estómagos débiles o delicados, sino que requiere esfuerzos consistentes. Por eso precisamente. No es el estudiante universitario criatura que pueda alimentarse de papillas y biberones. Son las grandes construcciones, con todo el rigor de fondo, las que le ayudarán a formarse para saber. Por mucho que exijan una tensión inicial. Porque el trabajo aquí sí que tiene sus compensaciones, sí que ayuda a estar en forma, sí que sirve de entrenamiento a la sustancia gris. Me parece que hay que dar un toque de atención e invitar a arrojar lejos los complejos vanos; hay que desacomplejarse sin falta. La formación universitaria —si queremos que tenga la funcionalidad que merece— no se logra con papillas —no se trata de sacar adelante criaturas de pecho—, sino interesando al alumno con problemas —con todo el esfuerzo que ello requiera—, haciéndole llegar a las alturas, allí donde se divisan las crestas y los valles. Y el que no quiera asumir el compromiso que abandone a medio camino.

Viene todo lo anterior a cuento a propósito del volumen *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, que nos ha deparado el profesor ENTERRÍA coincidiendo con el tercer aniversario de la Constitución. Una de las últimas cosas que hicimos en el seminario de Derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza, al acabar con todas esas encomiendas de exámenes, pruebas para las matriculas, actas y papeleo, antes de la pausa estival, fue colocar la advertencia, que siempre hay alumnos diligentes que saben captar, de que quienes hubieran de comenzar este otoño con el estudio del Derecho administrativo harían bien en ir trabajando cuanto antes este libro sobre la Constitución y el Tribunal Constitucional. Es un poco la misma metodología docentes que antes indicaba. Por más que las circunstancias sean muy adversas—y la insensibilidad inundante, como esas selvas de GARCÍA MÁRQUEZ que todo lo invaden—, uno no cesa de darle vueltas al tema educativo, y al universitario en concreto. Y sabe que sólo podrá hacerse algo serio en las aulas académicas cuando se den las condiciones para poder habituar a los discentes a beber, inexcusablemente, en la fuente clara y estimulante de unos cuantos libros punteros. Pues bien, éste es uno de ellos. Este es uno de los volúmenes de esa lista—que también con el tiempo va construyendo y depurando—que uno piensa que en las actuales circunstancias españolas debería abordar todo estudiante de Derecho. ¡Qué fácil sería aprender bien habiendo trabajado y asimilado unos cuantos libros como éste!

A mí el volumen me hace pensar, salvadas las distancias, que son obvias, en lo que representó, hace ya más de veinticinco años, otro libro de gran impacto del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, oportuno avivador en su momento de la curiosidad intelectual, a propósito de problemas de la mayor actualidad y que

mereció muy destacada atención en amplios sectores y no sólo de su propia disciplina. Me refiero a la obra *La Administración española*, que tras un par de ediciones para los especialistas logró el gran honor de llegar a las ediciones de bolsillo (con lo que representó de interés por unas cuestiones candentes). Por si no hubiera otras pruebas intermedias, que las hay, elocuentes y abundantes, veo yo el nuevo libro como un testimonio claro de ese saber renovarse, de ese estar continuamente en la brecha de la búsqueda científica, para gusto propio, sí, pero sobre todo para provecho ajeno, connatural a la profesión intelectual. Hay que valorar en mucho esta continuidad en la tarea, tan poco frecuente, por desgracia, en el ámbito universitario español. Es alarmante la facilidad—a mí me parece especialmente escandalosa en los más jóvenes—con que se llega a los más altos escalones universitarios, no para practicar la «aburrida» tarea de seguir enseñando, no para la «incordiante» ocupación de formar discípulos, no para desarrollar la capacidad creadora con «invenciones» que sean de utilidad general, sino para escapar, para saltar, para llegar a otras tierras prometidas donde y sobre todo se abandonará la búsqueda de fondo y desinteresada, sin que sea infrecuente que se adopte la pose del «sabio mercenario» a que se refería el maestro LAÍN, el hombre de ciencia que vende al mejor postor la que él tiene (1). De ahí el gusto por constatar este ejemplo del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en línea de avanzada ante lo que son grandes temas del momento, manteniendo además un nivel extra de calidad. De ahí que se pueda aseverar para este libro la misma excelente acogida que acompañó al antes mencionado. En efecto, yo creo que no hace falta

(1) Pedro LAÍN ENTRALGO: «Funciones de la Universidad», en el volumen colectivo *Reflexión Universitaria*, Ed. Universidad de Salamanca, 1979, p. 30.

BIBLIOGRAFIA

ser licenciado en Ciencias Adivinatorias —por cierto, ¿habrán hecho ya Facultad universitaria de «eso»? ¿Se va a precisar el título para echar las cartas y leer las líneas de la mano? ¿Convalidarán la situación de todas las ejercientes? ¿La colocarán en el reparto de tarta que van a hacer en la que llaman Universidad de Castilla-La Mancha, o la reclamarán los gallegos o los andaluces?—, no hace falta ser un linco, digo, para vaticinar que el libro que comento, que ha logrado ya una decisiva influencia hasta el momento, ha de ser también de los afortunados que calcen la veste de libro de bolsillo.

2. Al igual que sucedió con *La Administración española*, también el volumen comentado reúne diversos trabajos publicados con antelación. Tres, en concreto, en el caso actual. *La Constitución como norma jurídica* es el primero de ellos.

Que la Constitución puede ser muchas cosas es indudable. Bibliófilos hablará que se dediquen a recoger ediciones de la misma, y las hay ya bellísimas. Los estudiosos del léxico encuentran allí una cantera viva de investigación (aunque no sé si serán demasiado nobles los materiales utilizados). Son muchas las facetas desde las que puede interesar la Constitución. Para los estudiosos de las ciencias jurídicas había una relevante: la de la Constitución como un documento jurídico, como una norma, más en concreto, de superior valor además, pero de inmediata efectividad y de aplicabilidad inexcusable por tanto. Sea lo que sea, responda a lo que responda, contenga lo que contenga, la Constitución Española de 1978 —y no necesitaré ponderar ahora lo mucho que yo la valoro desde esas perspectivas—, hay una faceta destacadísima en la misma a la que bueno es dedicarle los mejores esfuerzos: la de lograr su inmediata operatividad, la de afirmar el carácter imperativo, la de deducir su fuerza derogatoria allí donde

haya preceptos opuestos. Había que salir al paso de la tentación, tan cómoda, tan a mano, de ver en ella el mero carácter programático. Había que contar con todo tipo de resistencias, incluso, por supuesto, de la propia Administración pública o, aún, de los Tribunales (2). Todo lo cual se aprecia mejor cuando ya hace muchos meses que quedó hecho trizas el inicial consenso y cuando ha sido duradero el tiempo en que ha tenido que estar al frente del Ejecutivo un Gobierno muy minoritario. Había que forzar, en suma, a que tuvieran incidencia social los postulados constitucionales, no sólo los más acabados y terminantes, también aquellos expresados de forma más abierta.

Pues bien, en esta línea se apunta decididamente el trabajo reseñado, que logra reunir muy tempranamente las más depuradas técnicas jurídicas que ofrece la experiencia de otros sistemas, las contrasta con la propia realidad histórica española y da argumentos, con generosidad, que sirven de inestimable ayuda a todos aquellos que quieren empujar para que se hagan realidad los postulados constitucionales. No es la labor del trueno la de los juristas. Exige, sí, esfuerzos demorados y una constancia de hortelano para ir logrando poco a poco sus efectos. Pero es una labor imprescindible, muy rentable incluso a largo plazo, si quiere verse desde esa óptica (aunque no sea tan lucida ni tan aparente como la del político o del periodista, pongamos por caso). No creo que haya nadie tan insensato que sea

(2) Me remito, así, a dos de mis recientes trabajos, todavía inéditos. En *La Ley de Conflictos Jurisdiccionales tras la promulgación de la Constitución* —en la documentación de las Jornadas sobre el Poder Judicial, celebradas en mayo de 1982 y organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado— doy cuenta de ciertas resistencias a la plena virtualidad de la Constitución provenientes de la propia Administración pública. En el comentario jurisprudencial *¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?* —que ha de aparecer en la «Revista Española de Derecho Administrativo»— he analizado lo que cuesta que el Tribunal Supremo asuma algún postulado constitucional que se creería inequívoco.

capaz de despreciar la tarea de atender y cuidar los cientos de puntos jurídicos de nuestra sociedad para que, desde allí, no sólo no se desprecie o no se olvide la Constitución, sino que se potencie y se multipliquen sus efectos. En este sentido yo creo que el trabajo de la Constitución como norma ha tenido hasta la fecha una incidencia notabilísima y ha dejado sentir su influencia en los más variados ámbitos o sectores jurídicos. Ha sido instrumento de lo más eficaz en ese empeño medial de colaborar a que la Constitución se cumpla. A crear, también, el pertinente clima y estado de opinión. De ahí que sin desconocer todas las otras facetas de la Constitución, reconociendo, por tanto, el papel de los especialistas que se mueven en otros ámbitos, sin excluir, por tanto, a nadie, cuando se viene a la humilde tarea del jurista no quepa sino expresar públicamente el reconocimiento —al menos tal es mi opinión sincera— por lo que este trabajo —desde la artesanal manera de obrar de los juristas, insisto— ha representado para el apoyo y para el potenciamiento de la Constitución.

3. Similar funcionalidad se va a poder deducir del segundo estudio, que lleva por título *La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas*. «Posibilidades y perspectivas», he aquí las dos palabras clave. Se arranca del dato obvio de que la Constitución, dentro de su sistema tan novedoso de organización del Estado, ha instaurado un Tribunal Constitucional como pieza básica, con funciones muy relevantes, con un papel decisivo también, en concreto, en la encomienda de profundización constitucional. Pues bien, frente a la en exceso adormilada y enmohecida doctrina constitucional española —salvando también las excepciones, notables, sin duda—, GARCÍA DE ENTERRÍA ha sido uno de los que ha sabido dar el salto para anticiparse y buscar, para recibir

y asimilar, para elaborar de nuevo una de sus contundentes construcciones, que van a servir además para el aquí y el ahora. Órgano de gran relieve político, sí, el Tribunal, de incidencia muy amplia sobre el panorama político, pero que actúa y funciona con técnicas jurídicas. Es un reto, por tanto, a los hombres de derecho para afinar sus instrumentos, para tensar sus cuerdas, para cuidar manos o voces, para que todo esté a punto al objeto de que suene lo mejor posible el concierto. De nuevo, como antes decía, el coleccionista coleccionará sus repertorios; el lingüista estudiará la lengua, y así con todas las especialidades posibles, que no son pocas. Pero los hombres de derecho son aquí los intérpretes, los que ponen y tañen los instrumentos, los que ponen y ejercitan la voz. Pues bien, cualquiera que abra el libro comprobará la abundancia de elementos que facilita el profesor madrileño en esta tarea de acercar, de alentar, de potenciar al Tribunal Constitucional, con todas las consecuencias que ello implica. Se mueve con maestría en la ciencia del Derecho constitucional y proporciona materiales preciadísimos que sorprenden y entusiasman. Se entenderá por qué he insistido antes tanto en las posibilidades didácticas de productos como éste (y no será preciso advertir que cuando hablo de enseñanza, de aprendizaje, si se tiende a pensar en los formalmente censados como estudiantes, obvio es decir que el campo resulta mucho más amplio: te dice esto, lector, quien tiene a gala estudiar y aprender algo nuevo todos los días de su vida). En verdad que éste es de los libros para aprender. Pero a su vez de una eficacia aplicativa impresionante. Pocas dudas caben de que el Tribunal ha iniciado su andadura con vientos muy favorables. Pero pocas serán todas las ayudas, todos los apoyos, pues está muy claro, igualmente, que no son leves los escollos. También desde esta faceta creo que hay que estarle agradecido al pro-

BIBLIOGRAFÍA

fesor GARCÍA DE ENTERRÍA por las importantes aportaciones que ha puesto a disposición de todos. Con una particularidad además. Se hace eco el profesor de la sagaz observación de ARCHIBALD Cox acerca de la importancia del papel que juega para estos tribunales lo que llama «la clientela», «su» clientela mejor: prensa liberal, asociaciones de juristas, profesores y Facultades de Derecho, etc. (p. 203). Pues bien, quiero recordar que han sido ya numerosas las Facultades de Derecho—también otras instituciones culturales—las que han tenido la oportunidad de escuchar de viva voz al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA el desarrollo del estudio que ahora nos ocupa. Y no será preciso advertir que en esas mismas Facultades de Derecho no escasean quienes para nada favorecen con sus explicaciones al Tribunal Constitucional, a la propia Constitución incluso.

4. Hay un tercer trabajo en el libro que se sitúa en la línea de los comentarios jurisprudenciales de altura. La rúbrica que se le ha puesto es ya bien expresiva: *Apéndice: una aplicación. La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionatoria de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional.* ¡La alegría de comprobar que las posibilidades detectadas surten efecto! La Constitución se aplica y el Tribunal Constitucional hace gala de sus resortes interpretativos, más allá de las meras apariencias, para extraer así conclusiones de peso en sector tan menesteroso—tan artificialmente hinchado, en cambio—como el de las sanciones administrativas. Tras desbrozar nuevas vías y aportar materiales en la esforzada tarea de preparar el terreno es muy de agradecer, también, la labor de comentar la jurisprudencia, el aliento ante los primeros fallos, el espejo multiplicador de las primeras luces tan brillantes. Es este tercero un trabajo de menor enjundia dogmática que los anteriores, pero que juega un papel

de complemento en la estructura del libro. La magna operación de saneamiento de nuestro sistema jurídico necesita decididamente que se airee y potencie el alcance de los fallos más constructivos del Tribunal. Esta es la tarea que con toda sencillez asume el autor por medio de este tercer escrito. Nada más natural que comprobar que las grandes construcciones son operativas. Tan sencillo, pero tan decisivo en el equilibrio del conjunto.

5. Diré por último, para terminar, que los tres trabajos van precedidos por un amplio prólogo, donde quedan éstos situados y donde, con claro aire polémico, se aborda el panorama de la ciencia del Derecho constitucional en España, tema en el que ahora no insistiré, pues no hace mucho me he ocupado de él (3); prólogo que yo veo como una sincera llamada a superar «la actual deficiencia en España de los estudios de Derecho constitucional» (p. 30).

L. MARTIN-RETORTILLO BAQUER

LÓPEZ GARRIDO, Diego: *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista.* Editorial Crítica, Barcelona, 1982.

1. Cada vez parece resultar más evidente la importancia que en el transcurso de nuestra historia ha tenido el siglo XIX; la pasada centuria, en efecto, ejerció en España (como en general en casi todos los países de ámbito cultural y geográfico cercano) una incidencia decisiva en el posterior desarrollo de los acontecimientos que, ya en este siglo, han influido e influyen en nuestra existencia común.

Pero es que hay además una serie de importantes aspectos de esta última en que el impacto de aquellas décadas fue

(3) Véase, bajo el título *¿Quién hace Derecho constitucional?*, mi recensión al trabajo de Alvaro RODRÍGUEZ BEREJO, *Laband y el Derecho presupuestario del Imperio alemán*, número 96 de esta REVISTA (1981).

no ya sólo decisivo, sino incluso directa e inequívocamente configurador de la realidad actual, y, sin hipérbole, pueden citarse entre tales aspectos de nuestra existencia los referentes a la Administración pública. Es durante el siglo xix cuando se forja en España el esquema organizativo de Administración que ha llegado hasta nosotros: la conocida distinción entre órganos activos y consultivos, la estructura jerárquica de aquéllos y colegial de éstos, la superposición en el territorio patrio de Administración periférica y la local, la subordinación de ésta a las directrices del centro y otros muchos rasgos sustanciales de la maquinaria pública son hijos de aquel siglo, que sobre todo en dos impulsos (la década Moderada y la Restauración) construyó, sobre las ruinas del débil armazón del Antiguo Régimen, un cierto aparato administrativo con capacidad para enfrentarse a las expectativas que, cada vez en mayor medida, la sociedad esperaba de él.

Suelen ser por ello harto fecundos los estudios que en los últimos años han ido arrojando luz sobre diferentes matices de la sociedad y el Estado de nuestros antepasados de hace cien años. Entre ellos, y de particular interés para los que cultivan el Derecho administrativo, merece destacarse el reciente de Diego LÓPEZ GARRIDO: *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*.

2. El libro, con origen en la tesis doctoral del autor y prólogo—certero—de Francisco MURILLO FERROL, contiene un excelente estudio de los orígenes de la Guardia Civil como instrumento capital en la construcción del Estado centralista, del que sería «su» Cuerpo de Seguridad. No obstante, la profundidad de sus páginas le hace trascender de ese objetivo prioritario y constituir así una valiosa aportación a la Historia general de nuestro Derecho público, al incardinar la problemática subyacente a la instauración de la Benemérita en las

tres dialécticas que condicionan todo el siglo xix español (y también, de forma no pequeña, el xx): progresismo o conservadurismo, poder civil o intervencionismo militar y federalismo o centralismo. Dicha incardinación, por lo demás, es realizada por el autor de manera feliz, de forma que los datos históricos que aparecen en el libro se integran en torno a tal trilogía de polos, produciendo así un resultado del que destacan su coherencia y homogeneidad.

3. El libro de LÓPEZ GARRIDO consta en lo esencial de seis partes. Tras la introducción, «El sistema político absolutista frente al cambio», el autor entra en el capítulo 1.º a analizar «La lucha por el Estado en la crisis del Antiguo Régimen: progresistas, moderados y generales». En sucesión cronológica, el capítulo 2 es testigo de «El triunfo del liberalismo conservador», y en concreto de su modelo de seguridad; dicho capítulo 2 se subtitula, en efecto, «El proceso de creación y militarización de la Guardia Civil». Después, el capítulo 3, «La construcción del Estado. La Guardia Civil, instrumento de centralización», constituye el desarrollo de los anteriores y se extiende en una serie de consideraciones de interés en torno al «proceso expansivo» que a la sazón vivía en general la Administración del Estado. En fin, un clarividente epílogo («El siglo xx. Los nuevos problemas de la seguridad del Estado») cierra el cuerpo del estudio y abre paso, ya final, a las Conclusiones.

4. Por todo ello, el juicio que merece el libro de LÓPEZ GARRIDO es rotundamente favorable. Las fuentes manejadas (las más relevantes de las cuales son incluidas como apéndice documental), el rigor metodológico y conceptual utilizado y la claridad expositiva mostrada hacen de este trabajo un instrumento muy válido de comprensión de nuestro pasado próximo y, por ende, como de-

BIBLIOGRAFIA

cíamos más arriba, de nuestro presente, sobre el que aquél planea con tanta fuerza.

A. JIMENEZ-BLANCO
Y CARRILLO DE ALBORNOZ

THOMPSON, J. A. A.: *Guerra y decadencia. «Gobierno y Administración de la España de los Austrias. 1580 a 1620»*. Editorial Crítica, Barcelona.

Este importante volumen, que decididamente recomendamos a los administrativistas españoles, es en realidad una historia del Derecho administrativo de la época de referencia, respecto de la cual, señala el autor, «la historia de la Administración militar en España entre los reinados de Felipe II y Felipe IV es la historia de una gradual devolución de funciones a asentistas privados y autoridades locales». Baste esta cita para demostrar el interés que el tema reviste para nuestra propia ciencia administrativa.

Editado en Londres, en 1976, y con una aceptable traducción de Jordi BELTRÁN, se enmarca este libro dentro de esa importante corriente de hispanistas anglosajones, corriente ésta que, por cierto, algún día convendría que fuera objeto de explicación y estudio.

Son, pues, sus características, como en casi todos los historiadores ingleses de temas españoles, en primer lugar su objetividad dentro de lo posible, cuidando enormemente el sentido de cada frase y la expresión y fuerza de cada palabra. En segundo lugar, la forma tan analítica y detallosa de describir la realidad, especialmente la realidad política. Y, por último, un formidable método de selección de datos, que permite descargar de erudición y hojarasca al libro, yendo directamente a por el dato útil y dotando de enorme fluidez y fa-

cilidad a la exposición de los sucesivos argumentos.

Antes de señalar aspectos concretos, hemos de destacar que, a lo largo de sus páginas, la fuerza expositiva del autor y la misma atracción de la materia coloca al lector ante una permanente invitación a tomar partido ante la alternativa en que se debatió nuestra Administración, y de la cual no escapa el propio autor cuando llega a reconocer que, en la situación histórica a que se refiere el libro, ni siquiera con la experiencia acumulada de cuatro siglos es fácil decidir si el camino seguido por la Administración de los Austrias fue acertado o no. Desde luego, lo que queda muy claro es que fue un problema harto difícil y condicionado, respecto del cual no caben soluciones simplistas ni culpabilidades históricas. Lefdo este libro, se es más consciente del pavoroso problema financiero de nuestra Administración y de la cantidad ingente de soluciones que se fueron ofreciendo ante dicha problemática, si bien, como se acaba por insinuar, la misma constitución política de la monarquía y la dimensión del imperio no dejan de ser quizá las causas mismas del problema de fondo, que conducía inevitablemente a la decadencia.

Hemos dicho que estas dos razones se insinúan apenas e insistimos en ello, ya que si algún defecto se puede achacar a esta monografía es precisamente que describe mucho más la situación y los remedios a la misma que las causas por las cuales dicha situación se producía. Bien entendido que cuando hablamos de causas no estamos invitando a una reflexión de filosofía de la historia, sino más simplemente a los fundamentos profundos de los desajustes y vaivenes administrativos, que son a su vez causa y efecto de la depresión política y económica del poderío español de la época. Esto es algo que falta en el libro, lo cual en parte es atacable al método de trabajo, ya que al analizar

fragmentariamente la realidad administrativa falta una visión de conjunto que permita ubicar cada una de las situaciones concretas en el marco general. Ciertamente es que sin análisis de detalle concreto y menudo es imposible la moderna historiografía de llegar a conclusiones seguras—quizá ésta sea la gran diferencia con las viejas escuelas épicas de historia—, pero ello no obsta a que en el aparato documental que maneja el autor y el arsenal de datos que descubre, debiera haber profundizado en esos dos elementos señalados, que en gran parte le hubiera permitido dar una mayor unidad y visión de conjunto, al mismo tiempo que el lector no administrativista hubiera podido tener una idea más clara de lo que se jugaba exactamente la Corona al decidirse por una u otra forma de Administración.

Tras una introducción, y quizá recomendando de entrada estudiar en primer término el capítulo 10, referido a los conceptos de «comidas administrativas» y «asientos», que son los dos grandes conceptos que el libro estudia, se repasa en primer término los problemas que las exigencias de una guerra plantea desde el punto de vista administrativo, dando un detallado estudio de los temas referidos a la financiación, que sin duda, junto con una cierta corrupción de la estructura burocrática y de los asentistas, fueron los dos problemas inmediatos que más gravemente pesaban sobre la Corona y cuyas causas remotas entendemos son las antes apuntadas.

La polémica entre los distintos Consejos, especialmente Hacienda y Guerra, nos sitúa cabalmente en el núcleo del problema, de suerte que al seguir sus discusiones pueda observarse la dramática situación con que se encontraba la monarquía hispánica.

En efecto, la polémica de 1560 a 1620 sería básicamente saber si el mecanismo apropiado es el de la concesión a particulares por medio de asientos y arren-

damiento de impuestos, o si bien por el contrario, tal como lo intentó Felipe II, correspondería a la Corona y a su aparato político burocrático la dirección inmediata y efectiva de la Administración de guerra y, por ende, de la Administración general.

Políticamente queda demostrado cómo los castellanos fueron bien conscientes de que el manejo inmediato de estos asuntos por la Corona redundaba en favor de la Monarquía hispánica, entendiéndose por tal en la visión castellana a la Península, lo cual queda corroborado por el hecho de que los arrendatarios de tributos y los asentistas eran extranjeros, básicamente genoveses, lo que suponía una razón política de peso para desconfiar del sistema de asientos. Pero razones financieras imponían decididamente otro sistema más barato y eficaz que aliviara la tensión financiera de la Hacienda Real y desburocratizara la cadena de mando jerárquico corroída en parte por la corrupción burocrática, mal endémico de nuestra Administración.

Sin duda ésta fue la razón que impulsó el sistema de concesiones privadas, que si bien soluciona momentáneamente las taras de la Corona, acaban doblegándola, ya que prácticamente el cerco puesto a la Corona por tales asentistas, con el significado político y moral que ello conlleva, trastoca los planteamientos que tenía la Monarquía hispánica como primera potencia.

Ello se comprueba perfectamente con el estudio del sistema de reclutamiento y, sobre todo, con el estudio de la nobleza y del puesto que ocupa, tema crucial para comprender el verdadero estado del poderío español, especialmente en lo que toca a la Península.

Muy importante es el estudio de la administración de la Armada, con los desesperados intentos de posesión del mar, frente a Inglaterra, y del sistema de abastecimiento y armamento. Las conclusiones, apuntadas indirectamente, de acuerdo con la clásica técnica de los

BIBLIOGRAFIA

historiadores ingleses a sostener que una más férrea ocupación efectiva del poder por parte de la Monarquía se habría traducido en una mejora en el sistema de Administración, que habría permitido retener los asientos, con lo que el poder político no habría resultado tan difuminado.

Unos apéndices dan apoyo a la lectura del libro que, insistimos, hay que recomendar.

J. E. SORIANO GARCÍA

TORNOS Más, Joaquín: *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*. Studia Albornotiana. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. Zaragoza, 1982, 483 pp.

1. Hacía ya cierto tiempo que se esperaba la aparición del libro de J. Tornos Más sobre el régimen jurídico de la ordenación de precios y tarifas. Imagino que el alarmante, por frecuente, retraso que, en general, vienen padeciendo las imprentas y editoriales no habrá estado tampoco ausente en esta ocasión, propiciando inevitablemente que el autor haya tenido que observar no poca paciencia hasta ver definitivamente la obra distribuida y en las librerías. El hecho es que por fin el libro ha visto la luz y con ello colmadas a buen seguro las aspiraciones de su autor y hechas realidad, tras su lectura, las excelentes expectativas que con razón se podían tener acerca del trabajo del profesor TORNOS Más.

El objeto del análisis del libro al que se dedican estas palabras presenta, ciertamente, en mi opinión, un especial interés y atractivo. Puede ser que tal opinión esté en parte condicionada por una particular predisposición hacia los temas y problemas jurídicos encuadra-

bles en el llamado Derecho Administrativo Económico o, mejor, Derecho Público de la Economía; pero no se crea que estas líneas están motivadas única y exclusivamente por un interés de preferencia personal hacia determinados temas del Derecho Administrativo muy específicos y sectoriales, los cuales, podría pensarse, no plantean en sí mayor relieve o alcance jurídico que el resultante de su propia especialidad. Todo lo contrario. Bien conocido es, y el trabajo de TORNOS lo confirma plenamente, cómo frente a la aparente especialidad y singularidad de los estudios referibles, como hace un instante decía, al Derecho Público de la Economía, esos estudios suelen adentrarse con singular intensidad y con una directa incidencia en los principales aspectos institucionales de la convencionalmente denominada Parte General del Derecho Administrativo. Aunque entre la doctrina española ya se ha señalado en más de una ocasión, no dejaré de volver a recordar que el fenómeno del intervencionismo estatal en la estructura y relaciones económicas se ha constituido en uno de los principales factores desencadenantes de la crisis, o evolución dogmática —según se mire—, de las más representativas y características técnicas e instituciones del Derecho Administrativo clásico, conformado al calor de los presupuestos políticos, sociales, económicos y filosóficos del siglo XIX, que ha llegado hasta nuestros días, e incluso de otras ramas o disciplinas jurídicas. Baste con remitirse, por ejemplo, con relación a estas últimas, a las espléndidas páginas que el autor del libro que se comenta dedica al estudio de la incidencia del intervencionismo público fijando los precios de determinados productos, bienes o servicios en la clásica institución contractual, tal como sigue plasmada en el Código civil (pp. 311 y ss.), para confirmar una vez más ese decisivo condicionamiento que el irreversible intervencionismo estatal provoca en los rasgos y perfiles tradicionales de las más

destacadas y principales instituciones jurídicas.

2. El estudio de TORNOS sobre el régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y tarifas se estructura en nueve capítulos, en los que examina con tanto rigor como detalle los aspectos específicos del ejercicio de la potestad administrativa de ordenación de precios y tarifas. El cúmulo de problemas es ciertamente destacable, y ello sin contar las numerosas referencias sumamente interesantes que, sin ser examinadas detenidamente por el autor al exceder del marco concreto de análisis que se ha trazado, sugieren otros tantos trabajos específicos de investigación, para lo cual no dejarán de encontrarse en el mismo útiles reflexiones.

Esos nueve capítulos tratan sistemáticamente de las siguientes cuestiones:

1.º De la evolución histórica del intervencionismo público en materia de precios.

2.º De la delimitación de la potestad de ordenación de los precios y tarifas.

3.º De los principios constitucionales relativos a la ordenación económica.

4.º De la organización administrativa de la política de precios.

5.º Del régimen jurídico de la política de precios, con especial referencia a los precios autorizados.

6.º De la incidencia de la fijación de precios en las relaciones contractuales previas, ya sean privadas o administrativas.

7.º De la relación existente, y sus efectos, entre la política de precios y el régimen tarifario.

8.º De la garantía de la política de precios mediante la potestad sancionadora de la Administración y la imposición de penas, y

9.º De la responsabilidad de los poderes públicos derivada de la política de precios.

Como se observará de esta simple enumeración, al lector se le presenta el análisis de un amplio catálogo de cuestiones y problemas jurídicos que, en bastantes casos, se proyectan, además, en instituciones y técnicas tan decisivas, por destacar ahora algunas de ellas, como el principio de legalidad y el de las materias reservadas a la Ley a propósito del juego que los mismos puedan llegar a desplegar en relación con la potestad administrativa de fijación de precios; o en la clásica y fundamental noción del servicio público, decisiva a los efectos de trazar la distinción entre ordenación de precios y régimen tarifario de la que se derivan consecuencias jurídicas ciertamente destacables; o, en fin, en la institución de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, en cuanto que la apreciación del concepto de lesión (o daño antijurídico) como consecuencia de la acción administrativa fijando el precio de determinados productos, bienes o servicios plantea no pocos problemas. Instituciones y técnicas todas ellas vertebrales del clásico Derecho Administrativo tal como ha llegado a nosotros y que, a la luz de los problemas surgidos a raíz de una acción administrativa desconocida en los términos en que se conoce hoy cuando se conforman definitivamente esas instituciones y técnicas, deberán matizarse en algunos de sus tradicionales contenidos y en el propio alcance que normalmente se les ha venido atribuyendo. De ahí la insistencia en que buena parte de la renovación dogmática del Derecho Administrativo pasa necesariamente por el hecho mismo del intervencionismo estatal en la economía y la configuración de una Administración prestadora de servicios. El análisis del profesor TORNOS, repito, ilustra adecuadamente esta idea central, y ello constituye ya, a mi modo de ver, una aportación de indiscutible interés.

3. ¿Cuáles son los principales resultados a los que llega el autor en su estudio sobre la ordenación administra-

BIBLIOGRAFIA

tiva de precios y tarifas? No es fácil condensar en los límites propios de este tipo de comentarios todas y cada una de las consecuencias que se desprenden del análisis realizado por TORNOS. No obstante, y aun a costa de extenderme algo más de lo usual, creo de interés destacar los siguientes aspectos:

a) Del examen histórico que se realiza a lo largo del capítulo primero, relativo a cómo el poder público ha ido asumiendo progresivamente potestades de control, vigilancia e imposición de precios para determinados productos, bienes o servicios, se extrae una primera observación, a mi juicio, de gran interés: que la intervención administrativa sobre los precios ha pasado a ser un elemento estructural de las relaciones económicas, configurándose como un proceso histórico irreversible en cuanto tal, sin perjuicio de la amplitud que en un momento dado pueda experimentar ese intervencionismo y control estatal en función de las condiciones generales de la economía y de la propia incidencia que determinadas influencias ideológicas puedan tener en el mismo. Esta idea fundamental, que TORNOS apoya e ilustra en un detenido análisis de la evolución que desde principios del pasado siglo ha experimentado la posición del Estado respecto de la vigilancia y control de los precios, se reflejará, por ejemplo, en un tema tan relevante como el de la responsabilidad patrimonial de la Administración por la fijación de precios, ya que, como acertadamente señala el autor, «la política de precios ha dejado de ser un fenómeno imprevisible y extraño a las relaciones económicas para convertirse en un elemento estructural de las mismas» (página 445), lo que, junto a otros principios y criterios, determinará que «la exclusión de toda responsabilidad derivada de la política de precios, siempre que ésta se desarrolle por los cauces legales, vendrá, pues, determinada por la falta de lesión o daño antijurídico que debe presumirse cuando se trate de medidas económicas» (p. 447).

b) El Estado interviene, por tanto, con plena normalidad y a través de una serie de técnicas determinadas, en la fijación de los precios, determinando esta actuación una serie de consecuencias jurídicas. Tras exponer TORNOS con gran minuciosidad y detalle, sin demérito ni perturbación para la facilidad de la lectura —a pesar de la aridez que en sí puede presentar ese recorrido por los distintos tipos y modalidades de fijación de precios, según las múltiples normas habidas en las últimas décadas—, la evolución normativa que se ha observado en esta materia hasta llegar a la vigente regulación —que establece, básicamente, dos tipos de precios, los comunicados y los autorizados, sin perjuicio de la existencia de otras modalidades como los precios convenidos, los márgenes comerciales, bloqueos de precios, etc.—, el estudio se adentra en el análisis de las bases jurídicas conformadoras y reguladoras de esa potestad administrativa de ordenación de precios y en los efectos y consecuencias jurídicas derivadas del mismo.

En este sentido era ineludible partir de las previsiones contenidas al respecto en la Constitución de 1978 y preguntarse, de entrada, sobre la constitucionalidad de ese actuar de la Administración fijando imperativamente los precios, y también sobre las garantías jurídicas que la norma constitucional pueda establecer a favor de los particulares afectados por tales decisiones. La conclusión de TORNOS acerca de la forma jurídica y de los límites materiales que puedan condicionar la intervención administrativa sobre los precios puede resumirse de la siguiente forma: primero, que «la política de precios, en tanto justificada por las exigencias de la economía, es perfectamente compatible con la libertad de empresa, siempre que la intervención estatal no llegue a afectar al contenido esencial del derecho; es decir, no comporte su desaparición (ya que) en este caso la norma habilitante se colocaría ya en la esfera de lo inconstitucional» (p. 151). Ciertamente, el gran problema de la

determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos y garantizados a los ciudadanos —entre los que debe incluirse el principio de la libertad de empresa del artículo 38— queda ampliamente matizado en este caso al apreciarse, no sin fundamento, que «la fijación de precios, mientras supone la limitación de la facultad de fijar el precio de una relación negocial, no se opone al contenido esencial de crear, mantener y ampliar empresas económicas» (página 151), a lo que se une la inexistencia de un efectivo derecho subjetivo derivado del artículo 38 de la Constitución que pueda oponerse a la intervención estatal. Y, segundo, en cuanto a la forma jurídica, a la garantía formal de la libertad de empresa frente al intervencionismo estatal fijando los precios, el autor no deja de reconocer la existencia de una reserva de Ley que debe entenderse hoy ya no sólo como mera habilitación formal de potestades administrativas por la ley, sino como «reconocimiento de que ciertos temas deben ser regulados en su contenido material por una asamblea representativa... de manera que el contenido de la intervención sobre la libertad y la propiedad resulte ya definido en la norma habilitante» (p. 155); lo cual remite al ya clásico tema de la distinción entre reserva de Ley absoluta y relativa que TORRES no duda en resolver a favor de la reserva relativa, dando entrada, con ello mismo, a la actuación del reglamento en el sector de la intervención administrativa en la fijación de precios. No obstante, el autor considera excluida la técnica de la deslegalización, así como —aunque no deja de ser discutible y ciertamente polémico— la actuación a través de Decretos-leyes, lo cual considera inconstitucional.

c) Examinadas otras exigencias derivadas del texto constitucional que no hace al caso especificar en este momento, el autor precisará el régimen jurídico de la política de precios, y, en primer término, de los precios autorizados. Política de precios que se encua-

drará en la actividad administrativa de ordenación —recurriendo a la conocida distinción de la doctrina alemana entre actividad de ordenación y actividad de prestación—, lo que viene a matizar, una vez más, ahora desde el frente de las autorizaciones de precios, la clásica configuración de la autorización administrativa como remoción de los límites impuestos a los derechos subjetivos preexistentes de los particulares. Como dice el autor, «la autorización (de precios) no supone la apertura de un límite previo y el renacer de una situación de libertad antes comprimida, sino la definición y configuración del nuevo marco de actuación del particular, el cual actúa, en el campo de los precios autorizados, dentro de una situación «ordenada» a través del acto-precio en el que se sintetizan los diversos intereses en juego, correspondiendo precisamente a la Administración realizar esta síntesis» (p. 223). En suma, he aquí una vez más reflejado el nuevo y moderno concepto de autorización, en cuyas notas caracterizadoras se detiene TORRES en páginas 305 y siguientes al examinar las características del acto-precio.

Por otro lado, una vez admitida la funcionalidad del Reglamento en esta materia, destacada importancia tendrá el procedimiento que deba observarse en la elaboración de los Reglamentos disciplinando los precios; procedimiento en el que deben tener, tal como reclama el autor, amplia cabida los criterios participativos a nivel de consultas de las fuerzas socioeconómicas imperantes en el mercado antes de la adopción de la correspondiente normativa. Por lo demás, esta apertura que el autor propugna decididamente a las consultas y la participación de los sectores afectados por los productos, bienes o servicios que van a quedar sometidos a autorización administrativa previa, y también en relación a la determinación de los precios máximos que finalmente se fijen, no implica en modo alguno que quede desvirtuado «el carácter unilateral de la actividad administrativa, como

BIBLIOGRAFIA

actuación distinta a la determinación de los precios administrativos a través de técnicas contractuales» (p. 238). Concurrir aquí, precisamente, uno de los aspectos más problemáticos relativo a la incidencia de los nuevos procedimientos de «concertación» en las clásicas categorías jurídicas del acto y del contrato, acerca de lo cual también se encontrarán sugerentes observaciones en el libro que se comenta.

Gran importancia presenta, en última instancia, la discrecionalidad administrativa concurrente en la determinación del precio al autorizar el alza solicitada, a pesar de que en las normas habilitantes de la decisión administrativa se encuentren reflejados determinados elementos reglados que el órgano administrativo decisor ha de tener necesariamente en cuenta. Discrecionalidad, por ello mismo, difícilmente controlable cuando se trata de enjuiciar el contenido mismo de la decisión y no sólo sus aspectos formales, a cuyo fin el autor no duda en destacar la utilidad, entre otros, del requisito de la motivación de la decisión adoptada —«importa conocer la valoración que haya hecho la Administración de los intereses en juego, además, para, en su caso, justificar una posible impugnación del acto administrativo en base a esta misma ponderación realizada por el órgano administrativo competente», dice textualmente TORNOS (p. 269)—, sin perjuicio de la necesidad y conveniencia de incrementar las técnicas de fiscalización no exclusivamente jurisdiccionales y *a posteriori*, dada su demostrada ineficacia en tantas ocasiones. Si a ello se une el peligro de que la discrecionalidad administrativa pueda llegar a ser sustituida por la discrecionalidad judicial, bien habrá que concluir en la necesidad de potenciar y reforzar el papel de la Ley a fin de reducir *a priori* los amplios márgenes de discrecionalidad, así como en la operatividad de proceduralizar adecuadamente toda la actuación tendente a la fijación final del precio y a articular un adecuado mecanismo de responsabilidad administrativa en su caso.

Por lo que respecta a las posteriores modificaciones de los precios, el problema no presenta mayores dificultades en opinión del autor —al no surgir derecho alguno en los particulares no cabe hablar de revocación, pues no existe derecho subjetivo que deba respetarse ni, por tanto, existe una posible lesión anti-jurídica que justifique el derecho a ser indemnizado» (p. 272)—, a salvo, eso sí, de los singulares problemas que pueden suscitarse cuando el nuevo precio pretende aplicarse a situaciones anteriores que surgieron durante la vigencia del precio que se ha modificado y que han dado lugar a la aparición de singulares y discutidas aplicaciones de exacciones parafiscales a fin de corregir los desequilibrios que provocan tales modificaciones retroactivas de los precios.

d) Capítulo sumamente interesante es el relativo a la incidencia de la fijación de los precios en las relaciones contractuales, ya sean privadas o administrativas, y, en especial, el estudio de los efectos derivados de la celebración de contratos privados violando, o no respetando, el precio determinado por la Administración. Tras un riguroso análisis de la jurisprudencia de la Sala 1.^a del Tribunal Supremo y de la más representativa doctrina civilista, TORNOS se adhiere con razón a la tesis de la nulidad parcial del contrato en tales casos (pp. 312 y ss.), aportando, a tal efecto, diversos argumentos en los que no debo extenderme en este momento. Sí que debe destacarse, no obstante, la consideración final que se formula a propósito de si la imposición de un precio en los negocios jurídicos privados no conllevará la eliminación de la institución contractual, en cuanto que con ello puede llegarse a incidir decisivamente en la libertad de contratar, fundamento y base de toda relación contractual, y que, con sus propias palabras, se resume en que «... no pueden seguir en pie las viejas construcciones que hacían inconcebible un contrato intervenido por una voluntad heterónoma, ya que el ámbito del derecho privado, lo que se definía como una esfera de

libertad, ha sido reducido, de acuerdo con disposiciones legales que en su mayoría responden a los principios de carácter social contenidos en la Constitución, y cuyo desarrollo es un mandato del mismo texto constitucional». De ahí, en fin, que «el derecho privado, inmerso en el conjunto de un ordenamiento encabezado por el texto constitucional debe revisar o desarrollar sus propios postulados» (p. 329).

e) La incidencia de los precios fijados imperativamente por la Administración en los contratos administrativos es objeto, igualmente, de detenido estudio. De manera especial cuando esa incidencia se proyecta en los contratos administrativos de gestión de servicios públicos en su modalidad de concesiones de servicios públicos, porque en ese caso se produce una yuxtaposición entre la potestad administrativa de ordenación de precios y la potestad administrativa tarifaria consustancial a la titularidad de los servicios gestionados indirectamente por los particulares. En este sentido, el análisis de TORNOS implica una previa depuración de las nociones de precio, tasa y tarifa, de potestad tarifaria y potestad de ordenación de precios y de servicio público en contraposición a los servicios públicos impropios o virtuales, a fin de concretar el ámbito propio de la política de precios y el de la potestad tarifaria dada la diversidad de régimen y efectos jurídicos de una y otra. El criterio determinante de la existencia de un servicio público propio vendrá dado, para el autor, por la «publicatio» de la actividad, es decir, por «la asunción por la Administración de la responsabilidad de la prestación del servicio» (p. 341), circunstancia determinante de que la Administración titular del servicio sea la competente, en principio, para fijar las tarifas por la prestación al público del servicio. Se configura de este modo una potestad tarifaria íntimamente vinculada a las prestaciones derivadas de un servicio público *stricto sensu*, tal como se ha visto queda definido, y que debe distinguirse rigurosamente de la potes-

tad administrativa de fijación de precios, sin perjuicio de su posible y no infrecuente concurrencia y yuxtaposición en múltiples supuestos.

Las razones que avalan la distinción son bien fáciles de comprender: mientras que los concesionarios de servicios públicos ven garantizada cualquier alteración de su economía por hechos no imputables a una posible deficiente gestión—básica y normalmente por la fijación de precios o tarifas insuficientes para cubrir los costos de la explotación, la correspondiente amortización de las instalaciones necesarias para la prestación del servicio y el beneficio empresarial pactado—, en los restantes casos—aun a pesar de que la incidencia de la intervención administrativa fijando topes máximos de precios para determinados productos o bienes es la misma—no se da entrada a esa garantía del equilibrio económico-financiero al no existir relación jurídica alguna previa asimilable a la relación concesional derivada de la gestión indirecta de un servicio público propiamente dicho. El razonamiento que maneja el autor a fin de justificar este diverso tratamiento jurídico—que yo mismo había puesto en tela de juicio desde una perspectiva de justicia material en alguna ocasión—me parece indiscutiblemente consistente; a pesar de la progresiva descontractualización del régimen concesional, el contrato existente y la subsiguiente relación contractual entre Administración concedente y concesionario sigue teniendo plena virtualidad, lo que se refleja en el aspecto que ahora se destaca.

A partir de aquí los problemas que se analizan se complican evidentemente y su exposición nos llevaría excesivamente lejos. Sí debe indicarse el excelente tratamiento que se hace de la circunstancial yuxtaposición de la política de precios con la potestad tarifaria atribuida a la Administración concedente del servicio, con la consecuencia de la modificación de ésta por aquélla, y por ello con el surgimiento de dos centros competenciales distintos que, a la pos-

tre, exigirá determinar quién de ellos deberá asumir y costear el mantenimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión cuando los precios o tarifas fijados sean insuficientes para cubrir los conceptos antes referidos.

f) El estudio de las garantías penal y administrativa presenta también aspectos de permanente actualidad, entre los que, si acaso, destacaría el relativo a las condiciones en que la Administración puede disponer de instrumento tan formidable como la potestad sancionadora. En el libro que se comenta no dejará de admitirse la conveniencia de esa potestad atribuida a la Administración, pero siempre —y he aquí lo destacable— que su ejercicio se adecue a una serie de exigencias mínimas derivadas directamente del propio texto constitucional: exigencia de previa Ley habilitante; supresión radical de las sanciones de plano; principio de audiencia al sancionado; principio del *non bis in idem*, etc.

g) El nada fácil problema de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos como consecuencia de los resultados derivados de la ordenación de precios se circunscribe fundamentalmente a la determinación del concepto de lesión patrimonial, respecto del cual se llega a la conclusión, tal como ya se anticipaba al principio de esta reseña, de que como regla general debe presumirse la falta de lesión o daño antijurídico —y, por tanto, de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública— cuando se trate de medidas económicas en general, y de la política de precios en particular. Regla general que, sin embargo, no excluye la necesidad de examinar, caso por caso, las concretas circunstancias concurrentes a fin de determinar la existencia o no de lesión.

h) Por último, se trata asimismo de la organización administrativa de la política de precios, destacando por su actualidad y trascendencia el examen por menorizado que se realiza de las com-

petencias que en esta materia de precios puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, y a lo cual se refiere también el profesor SALAS HERNÁNDEZ en el prólogo al libro, deduciendo del texto constitucional y de los Estatutos de Autonomía ya aprobados y en vigor cuando se redactara el trabajo —Estatutos Vasco y Catalán— los criterios rectores alrededor de los cuales deben distribuirse las competencias en materia de precios. Para TORROS no hay duda de que en la actualidad la política de precios se adopta tanto a nivel estatal como a nivel regional, habiéndose suprimido —o en fase de suprimirse—, el nivel provincial. El reparto de competencias entre uno y otro nivel se realiza en función de los intereses estatales y regionales respectivos y de la influencia de los precios intervenidos en la política económica nacional, razón por la que el Estado mantendrá, en todo caso, los poderes necesarios para establecer las líneas generales de la política de precios; pero ello no es óbice para que, como bien puntualiza SALAS HERNÁNDEZ, «todo lo que no quepa subsumir en ese concepto de política "general", es decir, la política concreta o específica relativa a aquellos precios de bienes o servicios que no tengan una incidencia económica relevante fuera del territorio de la propia Comunidad Autónoma» (p. 15), corresponda a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, la desaparición del nivel provincial en la fijación de precios exige una correlativa eliminación del aparato organizativo provincial afectado a tal función.

4. Hasta aquí las líneas maestras que, en mi opinión, caracterizan el estudio de J. TORROS MÁS. Muchos otros temas y aspectos han quedado en el tintero, no debiéndose alargar ya más este comentario. Si de lo expuesto en el mismo el lector llega a hacerse una idea de la importancia que para el avance y progreso en el conocimiento y resolución de los problemas jurídicos que ha puesto en circulación el fenó-

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

meno del intervencionismo estatal en la economía, tienen los estudios como el que ha realizado el profesor TORNOS, esta larga recensión habrá cumplido su principal y exclusiva finalidad. Porque si bien es natural que dado el amplio abanico de cuestiones tratadas pueda llegarse a discrepar de algunas de las afirmaciones, e incluso conclusiones mantenidas por el autor, me parecía más importante en este momento destacar el alto valor metodológico, el riguroso y detallado análisis, la excelente sistemática, el talante crítico y abierto suscitando problemas allí donde pudie-

ra parecer no haberlos y los había, el carácter, en suma, no dogmático ni cerrado, del libro de Joaquín TORNOS MÁS, ejemplo y prototipo de lo que debe ser una monografía jurídica y el propio trabajo universitario. La doctrina jurídico-administrativa española, con aportaciones como la que acaba de comentarse, bien puede decirse que confirma el haber alcanzado su plenitud, situándose a la altura de la mejor doctrina extranjera. Lo que no debe dejar de ser un motivo de colectiva satisfacción.

G. FERNANDEZ FARRERES

ISTITUTO DI STUDI AMMINISTRATIVI «UMBERTO BORSI»

CONCESION DE UN PREMIO

La Fundación «Istituto di Studi Amministrativi Umberto Borsi», Via Zamboni, núm. 33, Bologna (Italia), ha establecido la institución de un premio de 6.000.000 de liras (o bien dos de 3.000.000 liras, a juicio del Tribunal) para la mejor obra extranjera editada (o las dos mejores) de Derecho Administrativo, de tipo teórico-práctico y con carácter científico, preferentemente sobre la organización y las actividades de los organismos locales italianos y extranjeros.

La obra debe haber sido editada entre 1978 y 1982 y los ejemplares deberán llegar a la Secretaría de la Fundación, Via IV Novembre, núm. 26, c/c Prefettura di Bologna (CAP 40123), antes del 31 de diciembre de 1982.

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

CUATRIMESTRAL

Presidente del Consejo Asesor: Luis SÁNCHEZ AGESTA

Comité de Dirección: FRANCISCO MURILLO FERROL, Manuel ABAGÓN REYES, Carlos ALBA TERCEDOR, FRANCISCO RUBIO LLORENTE, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Pedro de VEGA GARCÍA e Ignacio de OTTO Y PARDO

Secretario: Javier JIMÉNEZ CAMPO

SUMARIO DEL VOL. II, NUM. 4 (enero-abril 1982)

ESTUDIOS

Mauro CAPPELLETTI: *El Tribunal Constitucional en el sistema político italiano; sus relaciones con el ordenamiento comunitario europeo.*

Francisco RUBIO LLORENTE: *La jurisdicción constitucional en España.*

Santiago VARELA: *La idea del deber constitucional.*

JURISPRUDENCIA (Estudios y comentarios)

Alvaro RODRÍGUEZ-BEREJO: *Ley de presupuestos y constitucionalidad.*

Luis PRIETO SANCHÍS: *La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho.*

Fernando SAINZ MORENO: *El derecho de asilo en la República Federal Alemana (en torno a la resolución del Tribunal Constitucional de 25 de febrero de 1981 y 30 de junio de 1981).*

Enrique ALONSO GARCÍA: *Los «welfare right» y la libertad parlamentaria de ordenación del gasto público: la lucha entre dos principios constitucionales de política socioeconómica (comentarios a 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. 26 (marzo-abril 1982)

ESTUDIOS

Luis NÚÑEZ LADEVEZE: *Augusto Comte y la división del trabajo social.*

Luis BELTRÁN: *Los fundamentos tradicionales de la unicidad del poder en el régimen político del Zaire.*

Diego LÓPEZ GARRIDO: *El modelo absolutista español.*

Remedios SÁNCHEZ FERRIZ: *Relaciones Iglesia-Estado: 1874-1875.*

NOTAS

Juan BENETTO PÉREZ: *Los derechos fundamentales en la España medieval.*

Jorge LOMBARDI: *Democracia y Constitución en Italia.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

Ismael E. PITARCH y Joan SUBIRATS: *Los diputados del Parlamento de Catalunya de 1980.*

Jorge A. BENEDICTO MILLÁN: *Las elecciones del 1 de marzo en la ciudad de Barcelona.*

RECENSIONES

NOTICIA DE LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.800 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, Julio GONZÁLEZ CAMPOS, José María JOVER, Luis MARINAS, Roberto MESA, Tomás MAESTRE, Fernando MURILLO, José Antonio PASTOR, Román PERPIÑA, Leandro RUBIO, Javier RUPÉREZ, Fernando de SALAS, José Luis SAMPEDRO, Antonio TRUYOL, José Antonio VARELA, Angel VIÑAS

Secretario general: Julio COLA ALBERICH

SUMARIO DEL VOLUMEN 3, NUM. 2 (abril-junio 1982)

ESTUDIOS

España en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, por María Victoria LÓPEZ-CORDÓN.

La teoría de las relaciones internacionales de Salvador de Madariaga (1886-1978), Juan PIÑOL RULL.

NOTAS

Carácter global de la política exterior española, por Jorge FUENTES.

Bibliografía sobre el Magreb, por Víctor MORALES LEZCANO.

Crónica parlamentaria de Asuntos Exteriores, por FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA, Isabel CASTAÑO GARCÍA y Elena FLORES VALENCIA.

Diario de acontecimientos referentes a España, por Julio COLA ALBERICH.

Diario de acontecimientos internacionales, por María SENDACORTA McDONELL.

RECENSIONES

REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 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. 134 (abril-junio 1982)

ENSAYOS

Antonio OJEDA AVILÉS: *El principio de condición más beneficiosa.*

Federico DURÁN LÓPEZ: *El régimen legal de la huelga tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981.*

Manuel J. PELÁEZ ALBENDEA: *La Conselleria de Sanitat y Asistencia Social de la Generalitat republicana, a través de la Ley de Bases de 5 de abril de 1934 y de la Ley de coordinación y control sanitarios públicos de 26 de junio de ese año.*

Manuel ALCAIDE CASTRO: *Los grupos semiautónomos de producción: fundamento teórico y análisis funcional.*

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 BEASCOECHEA ARIZETA, LUCAS BELTRÁN FLORES, Ramiro CAMPOS NORDMANN, Carlos CAMPOY GARCÍA, FRANCISCO DOMÍNGUEZ DEL BRIO, 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. 90 (enero-abril 1982)

ARTICULOS

RICARDO CALLE SAIZ y JOAQUÍN PI ANGUITA: *El mercado de tabaco no elaborado en la CEE y en España: un análisis comparativo.*

FRANCISCO GÓMEZ MARTOS: *La reestructuración sectorial como eje de la política industrial ante el proceso de integración en la CEE.*

DIEGO SUCH, MARTÍN SEVILLA y J. A. MANTECA: *La distribución de funciones entre la política económica estatal y local. Algunas precisiones metodológicas.*

CRISTÓBAL MONTORO ROMERO: *Funciones y límites de las empresas públicas en una economía desarrollada.*

JESÚS HUERTA SOTO: *Método y crisis en la ciencia económica.*

J. A. DOMÍNGUEZ MACHUCA y S. DURBÁN OLIVA: *La tasa real de reinversión de los flujos netos de caja generados en los proyectos de inversión.*

J. A. CAÑAS MADUEÑO y T. DE HARO GIMÉNEZ: *La gestión de «stocks» en un contexto de incertidumbre.*

VICENTE CABALLER MELLADO: *Aspectos económicos de las altas y bajas de los socios en las cooperativas agrarias.*

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. 9, NUM. 1 (enero-abril 1982)

ESTUDIOS

Antonio ORTIZ ARCE: *El régimen jurídico de los trabajadores fronterizos en el marco de las Comunidades Europeas.*

Vicente PARAJÓN: *Política industrial europea.*

NOTAS

Juan Antonio CARRILLO SALCEDO: *El proyecto de protocolo adicional número 6 al Convenio Europeo de Derechos Humanos.*

Enrique GONZÁLEZ SÁNCHEZ: *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas: septiembre 1980-diciembre 1981.*

Jorge PUEYO LOSA: *Las regiones insulares en el contexto europeo: cooperación e iniciativa.*

CRONICAS

JURISPRUDENCIA

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 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)

BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

TEXTOS LEGALES

Ultimas ediciones

- CONSTITUCION ESPAÑOLA 3.^a ed. (mayo 1982), 200 pp.; 300 ptas.
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 20 ed. (octubre 1981), 272 pp.; 425 ptas.
PROCEDIMIENTO LABORAL. 10 ed. (enero 1982), 216 pp.; 400 ptas.
CODIGO PENAL. 19 ed. (julio 1982), 424 pp.; 525 ptas.
ARRENDAMIENTOS RUSTICOS. 8.^a ed. (mayo 1982), 136 pp.; 350 ptas.
ARRENDAMIENTOS URBANOS. 6.^a ed. (junio 1982), 360 pp.; 650 ptas.
ENJUICIAMIENTO CRIMINAL. 9.^a ed. (abril 1982), 664 pp.; 700 ptas.
LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL 8.^a ed. (septiembre 1981), 976 pp.; 725 ptas.
LEY GENERAL TRIBUTARIA. 11 ed. (abril 1982), 204 pp.; 400 ptas.
PROCEDIMIENTO ECONOMICO- ADMINISTRATIVO. 7.^a ed. (mayo 1982), 192 pp.; 400 ptas.
CONSEJO DE ESTADO (Ley y Reglamentos Orgánicos), 1.^a ed. (junio 1982), 248 pp.; 500 ptas.
SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA. 5.^a ed. (julio 1982), 406 pp.; 800 ptas.
CONTRATOS DEL ESTADO. 6.^a ed. (julio 1982), 678 pp.; 800 ptas.

SEPARATAS

Ultimos titulos

- REGLAMENTO DEL IMPUESTO GENERAL SOBRE EL TRAFICO DE LAS EMPRESAS. Real Decreto 2609/1981, de 19 de octubre, e indice analitico; 70 pp.; 150 ptas.
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Resolución de 24 de febrero de 1982, e indice analitico; 72 pp.; 175 ptas.
REGLAMENTO DEL SENADO. Aprobado el 26 de mayo de 1982, e indice analitico; 70 pp.; 175 ptas.
ELECCIONES GENERALES (Ultimas normas). 22 pp.; 50 ptas.
ESTATUTOS GENERALES DE LA ABOGACIA Y DE LOS PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES. Reales Decretos 2090/1982, de 24 de julio, y 2046/1982, de 30 de julio; 60 pp.; 175 ptas.

ESTATUTOS DE AUTONOMIA

- ANDALUCIA (75 ptas.). ASTURIAS (50 ptas.). CANTABRIA (50 ptas.). LA RIOJA (50 ptas.). REGION DE MURCIA (50 ptas.). COMUNIDAD VALENCIANA (75 ptas.). CASTILLA-LA MANCHA (75 ptas.). CANARIAS (75 ptas.). ARAGON (75 ptas.). AMEJORAMIENTO DEL FUERO DE NAVARRA (75 ptas.).

Venta en principales librerías y
Boletín Oficial del Estado - Trafalgar, 29 - Madrid

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION TRIMESTRAL

Director: José María BOQUERA OLIVER

Secretario de Redacción: Carlos CABELLO GARCÍA

AÑO XLI

NUMERO 213

(Enero-marzo 1982)

I. SECCION DOCTRINAL

Juan Luis de SIMÓN TOBALINA: *El proyecto de Ley de Bases de la Administración local.*

Vicente de la VALLINA VELARDE: *Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado autonómico.*

Alfredo IGLESIAS SUÁREZ: *La Hacienda de Galicia. Una breve aproximación histórica.*

II. CRONICAS

Antonio RODRÍGUEZ SOCORRO: *Desequilibrios regionales autonómicos y criterios para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.*

III. ESTADISTICA

Ignacio BALLESTER ROS: *Evolución de la población española en el periodo 1971-1981.*

IV. JURISPRUDENCIA

1. Comentario monográfico.

Nemesio RODRÍGUEZ MORO: *La autonomía de los Entes territoriales locales en la Constitución española de 27 de diciembre de 1978.*

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

LA EXPERIENCIA REGIONAL ITALIANA

SUMARIO DEL NUM. 191

EXTRAORDINARIO (julio-septiembre 1981)

(650 pesetas)

NOTA EDITORIAL

I. EL MODELO REGIONAL ITALIANO

La vida italiana hacia las regiones, por Giuliano AMATO. *Dirección y coordinación de la actividad regional*, por Franco BASSANINI. *Materiales para una discusión sobre el estado de la realización de las regiones*, por Giuliano AMATO, Sabino CASSESE, Enzo CHELI, Stefano RODOTA, Donatello SERRANI. *Estado y regiones en la nueva Ley para el «Mezzogiorno»*, por Paolo CARETTI. *La Administración objetivada: un nuevo modelo*, por Feliciano BENVENUTI. *La reforma regional, entre Constitución y praxis*, por Livio PALADIN. *Las regiones italianas a finales de los años setenta*, por Doménico SORACE. *Legislación estatal y regiones*, por Massimo CARLI. *Cien años de regionalismo y diez de regiones*, por Marco CAMMELLI. *Las regiones sin regionalismo*, por Giorgio PASTORI. *Autonomías regionales y poderes comunitarios*, por Franco BASSANINI y Paolo CARETTI. *El fenómeno burocrático en la reforma del sistema administrativo*, por Francesco SIDOTTI. *Problemas jurídicos del uso de las lenguas en Italia*, por Alessandro PIZZORUSSO. *Tutela de las minorías lingüísticas y competencia legislativa regional*, por Alessandro PIZZORUSSO.

II. TRANSFERENCIA DE FUNCIONES DEL ESTADO A LAS REGIONES

Informe sobre el modo de completar el ordenamiento regional, por Massimo SEVERO GIANNINI. *La tercera fase en la aplicación del ordenamiento regional: transferencias y reformas en el Decreto de la Presidencia de la República*, por Giorgio PASTORI. *Ordenamiento de los entes administrativos locales*, por Gianfranco MOR. *Los servicios sociales*, por Umberto POTTSCHNIG. *Policia local*, por Gianfranco MOR. *Desarrollo económico*, por Sergio BARTOLE. *Urbanismo, medio ambiente, aguas y contaminación*, por Giuseppe MORBIDELLI. *Obras públicas*, por Vitorio DOMENICHELLI. *El papel de las autonomías especiales en el ordenamiento regional italiano, con particular referencia a la potestad legislativa primaria*, por Sergio BARTOLE. *La transferencia de funciones del Estado a las regiones en Italia*, por Fabio LORENZONI. *Relaciones estado-regiones. Las nuevas formas sobre la transferencia de funciones estatales al Friuli-Venezia-Giulia*, por Sergio BARTOLE.

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 6000 y 446 6100.

	<u>España</u>	<u>Extranjero</u>
	<u>Pesetas</u>	<u>Dólares USA</u>
PRECIO PARA 1982		
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. XLVIII (1982), NUM. 1

- SENGHOR, J. C.: *Tratamiento de los conflictos por discriminación en el Secretariado de las Naciones Unidas* (*).
- BAYARD, T.: *Arrestos y secuestros de funcionarios de las Naciones Unidas* (*).
- REYMOND, H.: *La coordinación de las políticas y de la administración del personal dentro del sistema de las Naciones Unidas* (*).
- VILORIA VILORIA, E.: *Los efectos económicos de la actividad de las empresas multinacionales sobre los países en vías de desarrollo*.
- JELOWICKI, M.: *Estrategia y políticas a seguir por las reformas administrativas* (*).
- BREWER-CARIAS, A. R.: *Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica*.
- ROWAT, D. C.: *El derecho a la información en las democracias* (*).
- AINA, S.: *La corrupción administrativa en Nigeria: análisis de sus causas y sus remedios* (*).
- VIDAL PERDOMO, J.: *La Reforma Administrativa de 1968 en Colombia*.

(*) 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: 1.750 FB (US \$ 54)

Precio del ejemplar: 450 FB (US \$ 14)

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 MACRÌ,
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. Ciò 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 -
Esteri 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