

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BOCANEGRA SIERRA, Raúl: *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*, Ed. IEAL, Madrid, 1986, 284 págs.

Es un dato fácilmente constatable que la creciente complejidad del ordenamiento jurídico está exigiendo tanto de los profesionales como de los estudiosos del Derecho un elevado grado de especialización que, si parece inevitable, en muchos aspectos resulta francamente negativo. Al servicio de aquella necesidad, no con pocas dificultades, progresivamente se ha ido avanzando en la división del Derecho como si de una disección anatómica se tratara, buscando siempre las juntas, las articulaciones, tratando de evitar las inevitables intersecciones, las tierras de nadie, molestas unas e improductivas las otras. Pero frente a este proceso de trinchamiento científico se alza, con la tozudez propia de los hechos, la vida social, la compleja vida social, primera y última justificación de la existencia del Derecho, que es una, y uno, por tanto, es el ordenamiento jurídico que encauza la vida societaria.

La reflexión no pretende otra cosa que poner de manifiesto las dificultades, cada vez mayores, con que se enfrenta el jurista, marcadamente formado en la especialización, para abordar problemas jurídicos interdisciplinarios, necesitados del manejo de una pluralidad de instrumentos procedentes de distintas áreas del ordenamiento. Precisamente estas circunstancias se presentan en una institu-

ción de honda raigambre en las provincias del norte y noroeste de España; me refiero a los llamados montes vecinales en mano común. Por ello, el reciente libro de Raúl BOCANEGRA SIERRA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, une al brillante resultado el mérito de haber manejado, con indudable soltura, parcelas del ordenamiento ajenas a su formación iuspublicista, recogiendo así el testigo dejado por ilustres administrativistas que atrajeron hacia nuestra disciplina el estudio de una materia interdisciplinaria huérfana de cultivadores en otras áreas.

Las huellas de lo que hoy son los montes vecinales en mano común, hábilmente rastreadas por el Profesor BOCANEGRA, conducen al bosque germánico, en feliz símil de MARTÍN MATEO, sobre el que se proyectan dos fuertes embates que produjeron el desapoderamiento de los tradicionales colectivos rurales: el proceso de municipalización que se inicia a principios del siglo pasado, con la traslación en favor de los entes resultantes de la titularidad de los montes comunales, y la desamortización. No obstante, ni lo uno ni lo otro alarmaron lo suficiente a los vecinos, que en unos casos vieron agrandar su patrimonio como consecuencia de las adquisiciones de propios desamortizados, y en otros el paso a la titularidad municipal no impedía seguir utilizándolos comunalmente. Ahora bien, si ésta es la situación general en gran parte del territorio nacional, la espe-

BIBLIOGRAFIA

cial diseminación de la población en el norte y noroeste de España produce una disociación entre los pequeños núcleos rurales que venían utilizando en mano común el monte que les rodea y los municipios a que normalmente quedan adscritos, nuevos titulares éstos de los montes que de aquéllos se servían. Con todo, aunque la mecha parece estar encendida, aún no existe motivo de conflicto mientras los vecinos de parroquias, aldeas, entidades menores... no se percaten de que el cambio de titularidad que se ha venido operando tiene alguna consecuencia más que la mera transcripción del título en los Inventarios municipales y Registros de la Propiedad. En efecto, el detonante de los múltiples litigios planteados en esta zona del país entre los vecinos de pequeños núcleos rurales y los Municipios a causa de la titularidad debatida de unos montes que aquéllos venían aprovechando en común, surge, ya cercana la segunda mitad de este siglo, a consecuencia de la política de repoblación forestal llevada por la Administración del Estado en consorcio con los Municipios con total marginación de los habitantes que los disfrutaban.

Es ahora, precisamente al resolver estos conflictos, cuando aparece una ejemplar doctrina jurisprudencial civil, localizada fundamentalmente en la Audiencia Territorial de La Coruña y recibida sin estridencias por el Tribunal Supremo, que sensible a la realidad demográfica, sociológica y geográfica de Galicia y otras zonas del norte de España, reconoce la propiedad de estos montes al grupo social que los venía disfrutando, cuya titularidad reconduce a una comunidad de tipo germánico o sin cuotas, al haber sido adquirida no individualmente sino de forma colectiva por todos los integrantes del grupo.

Con esta base jurisprudencial tan firme, el legislador no pudo sustraerse a reconocer esta categoría especial de bienes, para lo cual, después de

varias alusiones incidentales, dictó la Ley de 27 de julio de 1968, norma que, sin embargo, haciendo caso omiso de la reiterada jurisprudencia vertida en esos años, no conectó con la privatización que ésta auguraba, sino que, por el contrario, huyendo de la vecinalidad de estos bienes, continuó insistiendo en su publicación municipal, sometiéndolos a una inacabable lista de intervenciones administrativas y dificultando, en cualquier caso, su reconocimiento. Los órganos judiciales encargados de velar por la aplicación de esta Ley, generalmente del orden contencioso-administrativo, al conocer de los recursos contra las clasificaciones decididas por los Jurados Provinciales de Montes Vecinales, tampoco facilitaron la devolución de los montes a los vecinos; para ello intensificaron las trabas dispuestas por la propia Ley, y, sobre todo, justificaron sus pronunciamientos contrarios a la devolución en las inscripciones registrales de los bienes en favor de unos entes, los Municipios, cuyo sencillo acceso al Registro de la Propiedad es de sobra conocido. No obstante, como observa BOCANEGRA SIERRA, la conformidad de los Ayuntamientos con las decisiones de los Jurados Provinciales, frecuentemente declarativos de la vecinalidad de los montes, ha servido para que en muchos casos los vecinos los hayan recobrado, seguramente en muchos más de los que el legislador se figuró.

El difícil equilibrio entre lo público y lo privado de los montes vecinales en mano común, buscado de propósito por el legislador del 68, claramente se balanceó en 1980, por la Ley de 11 de noviembre, en favor de la privatización de estos bienes. En efecto, con esta Ley se reconoce ya en toda su extensión la naturaleza privada de los montes vecinales en mano común, cuya titularidad corresponde a los vecinos integrantes del grupo social en forma de comunidad germánica de bienes, cuestiones a las que el autor dedica el Capítulo V de

la obra. Demostrada, como quedó, la naturaleza privada de esta categoría de bienes, el Capítulo VI está destinado al análisis de su régimen jurídico. Por último, el Capítulo VII esboza algunos problemas referidos a la asunción autonómica de competencias en esta materia, fundamentalmente en Galicia, cuyo Estatuto de Autonomía, en el marco de la libertad del propio artículo 149 de la Constitución, ha recogido, como competencia exclusiva, el régimen jurídico de los montes vecinales en mano común.

Al margen de otras cuestiones que plantea el uso de esta competencia, la simple recepción de responsabilidades en esta materia por el Estatuto de Autonomía asturiano, elaborado, como se recordará, por los trámites previstos en el artículo 151.2 de la Constitución, hace surgir el problema de la falta de previsión constitucional de esta materia por el artículo 148, por lo que la asunción de esta competencia hay que apoyarla en su conexión con otras, y no simplemente con los montes, pues los vecinales en mano común no siempre son montes en el sentido descrito por su Ley reguladora. El ejemplo asturiano no ha sido seguido por Cantabria y Castilla y León, Comunidades Autónomas en cuyo territorio existen montes de esta naturaleza; por ello, mientras sus Estatutos de Autonomía no se modifiquen, las competencias sobre sus montes vecinales en mano común, incomprensiblemente, no pueden superar el techo que representa la ejecución de la Ley de 11 de noviembre de 1980 y los Reales Decretos de Transferencia en materia de conservación de la naturaleza.

Para terminar, una vez dado el paso hacia la privatización de estos bienes, sobre los que el Doctor BOCANEGRA SIERRA magistralmente ha ido desentrañando una a una las cuestiones jurídicas que suscita su actual regulación, quizá sea éste el lugar oportuno para llamar la atención sobre un aspecto nada desdeñable, que entiendo

aún sin resolver, en el que las Comunidades Autónomas con montes de esta naturaleza están llamadas a incidir tarde o temprano; me refiero a la necesidad de acompasar a los tiempos actuales su aprovechamiento, anclado la mayoría de las veces en el pasado, ya muy lejano, en que se forjaron, aprovechamiento que, en todo caso, como nos advierte el prologuista de la obra, ha de tener en cuenta las inestimables reservas paisajísticas que todavía se apoyan en estos espacios.

Tomás QUINTANA LÓPEZ
Profesor Titular de Derecho
Administrativo de León

CUCHILLO FOIX, M.: *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales* (con Prólogo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA), Ed. IEAL, Madrid, 1987, 478 páginas.

Es ocioso decir que la aprobación de la Constitución de 1978 ha marcado el inicio de un profundo proceso de reacomodación de la organización territorial del Estado de enorme importancia política y jurídica. De todos es igualmente conocido que la mayor parte de los esfuerzos de la doctrina jurídico-pública se han canalizado hacia la ingente problemática suscitada por la instauración de las Comunidades Autónomas. Hoy, esta fase, con todos los altibajos e incertidumbres que la han caracterizado, puede considerarse prácticamente concluida y consolidada. No se precisan ya de urgentes y titánicos esfuerzos por construir el sistema (definitivamente cerrado cuando se generalice a las Comunidades Autónomas que accedieron a su autonomía por la vía del 143 CE los techos competenciales que hoy tienen las del 151 y se cierre el debate sobre la financiación), sino tan sólo de esporádicos toques de atención para comprobar el adecuado

BIBLIOGRAFIA

funcionamiento de este o aquel mecanismo, esta o aquella pieza deterioradas seguramente por el desgaste del natural rodaje de las instituciones.

El desvanecimiento progresivo de esta problemática (a la que siempre, no obstante, habrá que prestar la atención adecuada) ha hecho posible que otros temas vivos de la organización territorial vayan abriéndose paso y merezcan la atención cada vez más intensa de los estudiosos. Así, la preocupación por el «Estado de las Autonomías» (particularizado, casi obsesivamente, en las Comunidades Autónomas) ha cedido el turno ahora a la del «Estado de las Ciudades», o, más en general a los estudios sobre la nueva planta y funciones de la Administración local.

La vitalidad recobrada por nuestras Entidades locales desde su primera renovación democrática en 1979, se ha visto acompañada de un incesante cambio normativo para adecuarlo, se ha dicho, al principio de autonomía local reconocido por la Constitución, que ha culminado, por lo que al legislador estatal se refiere, con la Ley reguladora de las bases del Régimen local, de 3 de abril de 1985, ley que, como indica su Exposición de Motivos, pretende ser «el desarrollo de la garantía constitucional de la autonomía». Sin embargo, el proceso de reformas legislativas de las instituciones locales no puede considerarse ultimado, sino por el contrario iniciado. Corresponde ahora a las Comunidades Autónomas, en desarrollo de aquella legislación básica, la acomodación de las *estructuras locales* a sus peculiaridades propias: la posible creación de comarcas, el fomento del asociacionismo municipal a través de las mancomunidades de municipios como técnica flexible de acomodación de las estructuras locales a las actuales necesidades (lo que significa parece un decidido abandono de las técnicas supresoras de municipios en otro

tiempo fomentadas), la regulación de las entidades locales menores, de las áreas metropolitanas y de los regímenes municipales especiales. Pero si es importante la acomodación que cada Comunidad Autónoma debe emprender de su estructura local, adecuándola a sus peculiaridades territoriales, no lo es menos el *proceso redistributivo de funciones*, de competencias entre los distintos niveles administrativos que resulten, y en el que no es tema estrella sólo el de las competencias de las Diputaciones Provinciales y su articulación con las Comunidades Autónomas.

No es preciso señalar que la funcionalidad misma de la ordenación territorial del Estado en su conjunto pende de la ajustada respuesta que en cada Comunidad Autónoma se dé a esos dos problemas. Y como es ciertamente constatable, las soluciones no siempre son fáciles. Basta reparar en las dificultades y enfrentamientos que está suscitando la reacomodación de las estructuras locales en Cataluña, Comunidad pionera en desarrollar la legislación básica estatal: la creación de las comarcas en todo el territorio, la modificación o, mejor, la supresión del área metropolitana de Barcelona, la transferencia masiva de competencias de las Diputaciones Provinciales a las comarcas o a la Generalidad. Basta recordar las divisiones que en su día produjo la articulación de los Territorios históricos, las Diputaciones forales vascas, con las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma vasca.

La situación, pues, de pleno reajuste de nuestras instituciones locales otorga plena actualidad e interés al libro que ahora comentamos, relativo a la reforma del régimen local en Inglaterra y Gales. Varias son las razones de la oportunidad de este libro de la Profesora M. CUCHILLO FOIX, de la Universidad Autónoma de Barcelona, que sigue de cerca los pasos de su maestro, el Profesor EN-

TRENA CUESTA (ya que fue autor, como se recordará, de la obra *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, publicada en 1960), en el estudio del régimen local inglés.

La reforma local inglesa (materia- lizada en la *Local Government Act* de 1972 y, en lo que hace referencia a la zona metropolitana de Londres, en la *Local Government Act* de 1985, que suprimió el Consejo del Gran Londres —Greater London Council—, creado por la *London Government Act* de 1969) constituye en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, autor que prologa el libro, «la más enérgica e imaginativa reforma del régimen local emprendida en un país occidental» (Prólogo a la 2.ª ed. de *Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla, 1986), puesto que «la amplitud de esta reforma no ha tenido parangón con ninguna de las reformas realizadas en Occidente en todo este siglo» (Prólogo, pág. 9).

Dos son las notas más caracterís- ticas de la reforma. La primera, que afecta a las estructuras locales, la *drástica reducción del número de entidades locales*, que pasa de 1.414 a 456, nuevas entidades que asumen la práctica totalidad de las funcio- nes locales (puesto que las parro- quias, instituciones de tercer nivel, cuyo número se mantiene prácticamen- te igual al existente con anteriori- dad —unas 10.000—, apenas tienen competencias relevantes, conservan- do únicamente el carácter de institu- ciones representativas —pág. 143—). La segunda, *la articulación de la or- ganización territorial en dos niveles*: tanto las zonas metropolitanas como las no metropolitanas cuentan con un primer nivel —los condados— y un segundo nivel —los distritos— am- pliable excepcionalmente a un terce- ro —las parroquias—, sólo en deter- minados supuestos (véanse detallada- mente págs. 137 y ss.). Desaparecen todas las entidades locales anterio- res, así como las demarcaciones te- rritoriales que no coincidan con las

nuevas. (Entre las entidades supri- midas se halla el Consejo del Gran Londres, págs. 413 y ss.)

Dos eran, como afirma la autora en la introducción de su libro, los objetivos fundamentales de la refor- ma iniciada a finales de la década de los sesenta y setenta. Primero, lograr en el ámbito territorial la eficaz prestación de los servicios pú- blicos; segundo, el mantenimiento de un sistema viable de demarcación local (1). Dichos objetivos exigían, en opinión de la *Royal Commission on Local Government in England* —Co- misión cuyos informes sirvieron de apoyo técnico para la reforma em- prendida—, «la delimitación de las entidades locales en función de los servicios a prestar; la disminución de los controles centrales y el incre- mento de la capacidad de decisión de las autoridades locales» (pág. 12).

De la reforma emprendida da cuen- ta pormenorizada la autora, así como de las incidencias posteriores, las desviaciones de los primitivos obje- tivos marcados, algunos tan patentes como el aumento de controles por la Administración estatal o la recien- te supresión del Área del Gran Lon- dres (véase especialmente el Anexo relativo a la Reestructuración del

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA ha señalado en el Prólogo a la 2.ª ed. de su libro *Problemas actuales de Régimen local*, Se- villa, 1986, cómo la serie de trabajos so- bre régimen local por él iniciados hacia finales de los años cincuenta, hoy reco- gidos en *Revolución francesa y Admi- nistración contemporánea*, 2.ª ed., 1981, tenían como ambición presentar un «De- recho material» local, esto es, visto desde la perspectiva de los servicios más que desde la puramente organizativa o es- tructural, manejando para ello dos con- ceptos claves, y en sí mismos simples y elementales, aunque hasta entonces no muy frecuentes entre nosotros, el del área adecuada para el planeamiento y la gestión de los servicios y el del sustrato democrático o de autogobierno de la au- tonomía local (pág. 9), criterios, como puede verse, coincidentes con los dos ob- jetivos de la reforma local inglesa.

Gobierno metropolitano en Gran Bretaña, págs. 413-433). La lectura directa del nuevo sistema de gobierno local resultante, a la que lógicamente remito (en sus aspectos organizativos, págs. 135 y ss.; funciones y competencias, págs. 183-211; relaciones de control entre el Gobierno central y el Gobierno local, págs. 291-377), nos permite acercarnos a lo que, en las palabras autorizadas de GARCÍA DE ENTERRÍA, constituye la primera exposición global del sistema local inglés, «tal como ha quedado conformado tras su reforma» (pág. 10).

Mi intención ahora es dejar constancia escrita de una serie de reflexiones que la lectura del libro me ha producido.

1. En la Primera Parte queda demostrado, de una vez por todas, el equivoco de la concepción del *local self government* concebido como el grado máximo de autonomía que pueden alcanzar las entidades territoriales de un Estado, concepción mítica que, como ha recordado GARCÍA DE ENTERRÍA (tanto en «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», como ahora, en su Prólogo a la 2.^a ed. de *Problemas actuales del Régimen local*), tiene su origen en la errónea interpretación que hizo GNEIST de dicho concepto (2), puesto que aplicado a los entes locales no quiere decir otra cosa que gestión por los propios interesados de determinados asuntos públicos, de esto es, la traducción del principio democrático en el ámbito de la organización territorial del Estado.

(2) La recepción de esta interpretación en nuestra doctrina va a experimentar matizaciones particulares como la de ENTRENA CUESTA, que se refleja en *Los movimientos descentralizadores en Inglaterra*, Madrid, 1960, para quien la idea de *local self government* reside, sin desconocer el carácter representativo de las entidades locales, en la «inexistencia de control administrativo», de injerencias de la Administración Central (página 49).

«La noción de *local self government* —dice la autora—, noción “extremadamente vaga” y escasamente formalizada y elaborada a nivel doctrinal, se articula en Gran Bretaña en base a las ideas de representatividad, responsabilidad —*accountability*— ante el electorado local, autonomía de decisión, gestión, organización y financiación, subordinación al Parlamento y sujeción a controles centrales en ámbitos específicos y definidos por la ley» (pág. 40).

La crisis de las Entidades locales británicas, tras su período de máximo apogeo a finales del siglo XIX, aparece en la medida en que se desarrolla una Administración periférica del Estado, inexistente con anterioridad, o cuando se encomienda la prestación de determinados servicios, hasta entonces gestionados por los entes locales, a organismos especiales, proceso que coincide en el tiempo con los momentos mismos de máximo apogeo de las Entidades locales (*Education Act*, 1870, pág. 68) y que continúa en la pasada reforma con la creación de autoridades regionales encargadas del suministro de agua potable y depuración de aguas residuales y de los servicios sanitarios (pág. 185).

Desde una perspectiva dogmática, tras la noción de *local self government*, laten los mismos e idénticos problemas que suscita en el Continente la articulación entre las distintas Administraciones territoriales y, en particular, la posición de los entes locales en la organización territorial del Estado. Partiendo del dato, hoy ya incuestionable, del carácter representativo de las entidades locales, por esencial a la noción misma del régimen local, traducido organizativamente en el reconocimiento de personalidad jurídica propia de unas Corporaciones integradas con arreglo a principios democráticos, los dos aspectos sobre los

que se asienta el contenido efectivo de la autonomía local son el mayor o menor haz de funciones públicas atribuidas a los entes locales y el mayor o menor ámbito de decisión propio o bajo la propia responsabilidad, esto es, el grado de control o injerencia del Estado u otras Administraciones superiores. Y estos problemas, repito, constituyen el sustrato o núcleo común de la problemática del régimen local en todos los países europeos. La *selbstverwaltung* alemana, la *décentralisation* o la «libre administration» en Francia, la *autonomia locale* en Italia, la autonomía en España, en fin, el *local self government*, nos remiten a ese tronco común y homogéneo de problemas, cierto que modulado por la historia y el régimen constitucional de cada Estado. Por encima, pues, de las aparentes diferencias entre unos y otros países, superando, sobre todo, las lecturas simples de los sistemas de régimen local de allende las fronteras por creerlos poseídos de virtudes específicas, hoy se está produciendo en el ámbito europeo una aproximación conceptual en la elaboración de las categorías dogmáticas relativas al régimen local, que tiene su máxima expresión en la *Carta Europea de la autonomía local*, aprobada por la Conferencia de los Ministros Europeos, responsables de las Corporaciones locales (Roma, 6, 7 y 8 de noviembre de 1984), que tiene su origen en la Resolución 126, de 29 de octubre de 1981, de la Conferencia de los Poderes Locales y Regionales de Europa (3), texto en el que se encuentran recogidos todos los problemas que plantea la articulación Estado-Entes locales. Acercaamiento y aproximación de las categorías doctrinales que no significa, como es obvio, idénticas estructuras

(3) Puede encontrarse el texto de la *Carta Europea de la autonomía local* en la «Revista Autonomías», 2/3 (1985), páginas 315-333.

organizativas territoriales ni idénticas distribuciones funcionales.

Es en este terreno donde se marcan las diferencias entre los distintos Estados. Así, tras unos años de rodaje de las nuevas instituciones locales británicas, introducidos con posterioridad algunos cambios importante, no parece que la reforma del régimen local inglés haya alcanzado los objetivos perseguidos, aun a pesar de la corrección de los dos principios de los que partía: adecuación de los espacios de prestación de los servicios públicos; mantenimiento de la estructura democrática de la vida local. La experiencia inglesa no ha conseguido simplificar el sistema de distribución de competencias; la coordinación entre las distintas instancias administrativas, incluida la central, sigue siendo necesaria; el control sobre las entidades locales parece que es mayor y más eficaz que en el pasado (baste citar, como ejemplo, el control rigurosísimo en materia económica derivado de la política de limitación del gasto local global introducido a partir de la *Local Government, Planning and Land Act* de 1980, que acarrea duras sanciones financieras a aquellos Entes locales que superen el gasto anual calculado por el Tesoro, págs. 362 y ss.) (4).

(4) Es en materia de control de la actividad económica de los entes locales donde se constata una tendencia uniforme en los países europeos hacia el reforzamiento y perfeccionamiento de los procedimientos tradicionales de control. Así ha ocurrido en Italia. Si la tan esperada reforma global de la legislación local italiana, procedente en buena parte de la época prefascista, no ve llegado su momento, sí que al menos se han introducido, a partir de 1985, importantes reformas en materia de control de la actividad económica. La reforma descentralizadora iniciada en Francia a partir de 1982, caracterizada por la supresión de los procedimientos tradicionales de tutela, no ha considerado en absoluto contradictorio a la misma el perfecciona-

BIBLIOGRAFIA

Acaso, como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA, en el Prólogo, el relativo fracaso de la experiencia inglesa para sacar la organización local del papel secundario y decreciente en el que sigue anclado, puede hacernos plantear si es posible a estas alturas seguir pensando en la construcción de la organización territorial democrática de los servicios públicos sobre la base del ámbito municipal por mucho que se amplíe ésta, como han hecho los ingleses. Tal vez sea en el ámbito regional donde deba apoyarse el peso de la nueva planificación y organización servicial del moderno Estado, sin olvidar el carácter representativo que tienen las Entidades locales menores, como cauce institucional y participativo en las funciones públicas, pero que ha quedado superado como ámbito de prestación de determinados servicios públicos.

Este es el reto fundamental y más importante que tienen planteado todos los países: la adecuación de las estructuras locales heredadas del pasado, adecuación que debe hacerse, sin mengua de su carácter representativo, a las nuevas circunstancias de asentamiento demográfico

miento del control presupuestario y contable, atribuyéndolo a un órgano especializado y de nueva creación, las Cámaras Regionales de Cuentas. Sorprendentemente, en España no sólo no se ha caminado en esa dirección, sino que se han dado pasos en sentido contrario (por ejemplo, la supresión del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales). En el fondo subyace una concepción totalmente equivocada de la idea de autonomía entendida como ausencia de control. Si existe un ámbito donde está justificado el control por las Administraciones superiores, éste es el del patrimonio y el de la actividad presupuestaria: el dinero de los ciudadanos presentes y el patrimonio de las generaciones futuras son sagrados. Véase sobre esta situación, totalmente excepcional en el panorama del Derecho europeo, mi libro *El Tribunal de Cuentas y las Corporaciones locales*, IEAL, Madrid, 1986.

surgidas tras los grandes procesos de urbanización de este siglo, que exigen nuevos espacios administrativos de prestación de los servicios y la consiguiente redefinición de las funciones públicas entre las distintas entidades, evitando la confusión, el entrecruzamiento competencial para delimitar claramente las responsabilidades de cada nivel.

Estas consideraciones ponen en evidencia que el tema competencial, la distribución de funciones entre los distintos niveles administrativos, es una cuestión pendiente en nuestro ordenamiento a la espera de que la legislación sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas proceda a la redistribución más adecuada. Tarea que, es cierto, viene condicionada por cuál sea la estructura local que finalmente se establezca. Y este proceso redistributivo está siendo en la legislación sectorial hasta ahora aprobada excesivamente lento, poco imaginativo. Los criterios redistributivos de competencias no destacan por su claridad ni por su generosidad hacia las Administraciones locales menores.

2. La segunda reflexión que me produce la lectura del libro hace referencia al modo concreto como la doctrina inglesa se enfrenta a los problemas jurídicos que plantea el régimen local. Esta manera de realizar su discurso, eminentemente descriptivo, poco dado a la elaboración de sistema, a la construcción de refinadas elaboraciones dogmáticas a las que tan propenso se es en el Continente, llama la atención en determinados supuestos por su pragmatismo. En este hecho reside fundamentalmente la dificultad de quien pretenda adentrarse, con la mentalidad continental, en el sistema jurídico inglés y traducir a nuestras categorías este sistema. De ahí que el solo hecho de ofrecer un estudio global del régimen local inglés superando estas dificultades constituya un mérito de CUCHILLO FOIX, por

más que en algún momento no evite trasladar las categorías continentales para enjuiciar el sistema inglés (tal, por ejemplo, cuando pretende trasladar los mecanismos de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local a la concepción del *local self government*).

Como muestras de ese pragmatismo, baste comprobar cómo se plantea el estudio de la delegación de competencias entre las entidades locales —*agency clause*—, tan alejada de nuestros distingos (págs. 195-200) o los motivos que justifican en la jurisprudencia la existencia del control del gobierno central sobre los entes locales, apoyado simplemente en el hecho de que la ley así lo prevea o lo autorice (pág. 298) (5), o las

(5) Una vez más debe destacarse la situación totalmente excepcional existente en el Derecho español en materia de controles. Nada tiene que ver nuestro actual panorama con la normalidad con la que se acepta en otros países la existencia de un control de la Administración del Estado sobre los entes locales. En estos países, la preocupación se centra en el perfeccionamiento de los instrumentos de control, su funcionalidad, las garantías que deben atribuirse a los entes locales. Aquí, de una situación anterior ciertamente injustificada se ha pasado, animada por la presión de los grandes Ayuntamientos (a través de la Federación Española de Municipios y Provincias) y de un legislador complaciente (respaldado por determinadas orientaciones jurisprudenciales equivocadas, como las STC de 2 de febrero de 1981, de 29 de abril de 1981 y de 27 de febrero de 1987), al extremo contrario. La simple legitimación para impugnar ante la jurisdicción contenciosa se muestra poco funcional para reconducir hábitos de comportamiento nada correctos (así, por ejemplo, en la selección y gestión del personal local, las prácticas viciadas en la contratación administrativa, la alegría con la que se dispone de los dineros y del patrimonio públicos, etc.). En la práctica existe una ausencia real de control, dejando a los ciudadanos totalmente desprotegidos y solos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

consecuencias del principio *ultra vires*, como derivado del carácter de «*statutory corporations*» de las Entidades locales: éstas no tienen otras competencias que las específicas previstas en el ordenamiento jurídico, situación distinta de la capacidad general propia de las *common law corporations* (págs. 234-235).

Es curioso destacar, en relación a este último extremo, el componente «mítico», el juego que tienen los modelos organizativos extranjeros como elemento reformador de las instituciones propias, que, aunque pueda sorprender, también se da en Inglaterra. A propósito de la limitación que representa para las Entidades locales el principio del *ultra vires* derivado de su consideración como *statutory corporations*, el informe de la *Royal Commission of local Government in England*, recomendó la inclusión en la legislación de régimen local de una cláusula general de competencia y la subsiguiente configuración de las instituciones locales, sobre la base del modelo continental, como entidades con generalidad de fines exentas de vinculación al principio *ultra vires*, criterio que, por otra parte, no siguió el legislador. Pues bien, años más tarde, un autor francés, MELLERAY, va a sostener en un largo y extenso estudio sobre la tutela en Francia (*La tutelle de l'état sur les communes*, París, 1981) que la justificación de ésta en Francia es precisamente una consecuencia de la noción de «asuntos locales» y de la inexistencia de una lista enumerativa de competencias. El representante del Estado precisa comprobar si cada actuación local está justificada por la idea del interés local. Si la cláusula general de competencia reconocida en el derecho francés (*Le conseil municipal régle par ses deliberations les affaires de la commune*) se tradujera en un listado competencial concreto, afirma MELLERAY, al modo inglés, desparecería el agobiante control ejer-

BIBLIOGRAFIA

cido por el Prefecto. Extremos curiosos que no dejan de sorprender cuando se conoce la verdadera operatividad de las fórmulas internas de cada país.

Antonio FANLO LORAS
Profesor Ayudante de la
Universidad de Zaragoza

CUERVO, Alvaro: *La crisis bancaria en España 1977-1985*, Ed. Ariel, Barcelona, 1988.

1. Parece una convención generalizada decir que la formidable crisis bancaria desatada en España en 1977 debe darse por cancelada desde hace ya algún tiempo; de manera que ha llegado la ocasión de que el investigador, con el reposo propio del trabajar sin tener que seguir el día a día de los acontecimientos, pueda estudiar qué es lo que ha pasado. El investigador, claro está, economista, y también el investigador jurista, porque para uno y para otro la crisis deja un balance de todo interés.

2. El libro que ahora se recensiona es la obra de un economista y constituye el primer intento global de análisis de la crisis bancaria. Abierto con una presentación y cerrado con los Anexos, el libro tiene seis capítulos, que se rotulan sucesivamente así: «Introducción histórica»; «La crisis bancaria: 1977-1985. Importancia y significación»; «Causas de la crisis bancaria»; «Intervención en las crisis bancarias»; «Una estimación del coste de la crisis bancaria», y «Resumen. A modo de conclusiones».

El autor parte de la idea de que «crisis bancarias las ha habido siempre y con causas bastante similares en todos los tiempos; sólo se producen cambios significativos en la forma de abordarlas desde la Admi-

nistración Pública» (pág. 33). Analiza las causas de la crisis, y menciona al menos cuatro que tienen que ver con deficiencias de la normativa: de creación de bancos, de autorización administrativa para las adquisiciones, de concentración de riesgos y de facultades inspectoras y sancionadoras del Banco de España (págs. 74 y ss.). Las indicadas deficiencias explican que el sistema administrativo de respuesta a la crisis hubiera de irse fabricando sobre la marcha y precisando para cada caso concreto (págs. 91 y ss.), habiendo dejado como fruto más importante una institución como el Fondo —los Fondos, mejor— de Garantía de Depósitos, cuya existencia real poco tiene que ver, además, con el diseño normativo formal: su objeto fue socorrer siniestros más que prevenir riesgos; de hecho actuaron por lo común antes de la declaración del concurso y se basan en un principio de obligatoriedad de pertenencia bien distinto del de voluntariedad que se proclama (págs. 104 y ss.).

3. La exposición, aunque sea tan sintética, de algunas de las líneas esenciales del contenido del libro pone de relieve su extraordinario interés para el estudioso del Derecho Público. A finales de la década de los ochenta sabemos que el instrumento policial por excelencia, la autorización —más exacto: la prohibición con reserva de autorización—, sólo rara vez viene a ser eficaz en el hallazgo del punto de equilibrio entre el servicio al interés general como norte de los poderes públicos, de un lado, y la garantía de los derechos de los ciudadanos, de otro, y también nos consta que sin una previa y completa información por parte de las autoridades de supervisión las enérgicas prescripciones legales pueden devenir admoniciones ingenuas y de fácil sorteo. También es conocido que el título primero —al menos, en el tiempo— de intervención pública en el crédi-

to —protección del depositante— hoy se ve acompañado de otras justificaciones, que, en última instancia, desembocan en la consideración de la autoridad monetaria como titular de una potestad de dirección global del sistema financiero; potestad que, en clave jurídica, no se disuelve en las técnicas propias de la jerarquía administrativa, pero que, desde luego, es algo cualitativamente distinto de lo que acierta a explicarse con los puntuales instrumentos de la teoría clásica de la policía. En fin, parece poco discutible que en las situaciones patológicas aflora con especial potencia de magma de solidaridad que une, horizontalmente, a las entidades bancarias y que configura un objeto que la ciencia jurídica debe tratar de abordar y conceptualizar.

4. Todas estas cuestiones, explicadas por un economista con claridad académica, aportan al jurista un material sobre el que es indispensable reflexionar, sobre todo a la luz del Proyecto de Ley de Disciplina de las Entidades de Crédito, de imposible comprensión si no se conoce la historia reciente. Exponer esa historia, y exponerla además con toda brillantez, es el mejor mérito del excelente libro del que damos cuenta.

Antonio JIMÉNEZ-BLANCO
CARRILLO DE ALBORNOZ

EMBED IRUJO, Antonio: *Los parlamentos territoriales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987, 271 págs.

El autor del libro, además de Profesor de Derecho Administrativo, ha sido durante varios años Presidente de las Cortes de Aragón, lo que le proporciona un doble bagaje, teórico y práctico, adecuado para abordar el estudio de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

o, en la terminología defendida por EMBED IRUJO, Parlamentos territoriales.

La obra quiere ser un estudio completo de los diferentes aspectos en que se manifiestan los Parlamentos territoriales, partiendo de una idea determinante como es la de que, sobre la base de que el Derecho Parlamentario es común tanto a los Parlamentos nacionales como a los territoriales o regionales, de lo que se trata en el libro es tan sólo de subrayar, explicar y, en su caso, justificar las singularidades que evidentemente presentan los Parlamentos de nuestras Comunidades Autónomas.

El libro se estructura en ocho capítulos que se abren con una Introducción del propio autor y se cierran con unas reflexiones finales. Cada uno de los capítulos abarca una parcela de la institución parlamentaria autonómica, con el fin de que el lector llegue a obtener una visión amplia y panorámica en la que situar cada uno de los puntos que merecen especial atención. Los tres primeros capítulos vienen a ser como una especie de marco general en el que ubicar la institución parlamentaria; y así el capítulo I trata de los Parlamentos territoriales en el sistema constitucional; el II, del sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas, que es de naturaleza parlamentaria, y el III, de la existencia de una serie de principios parlamentarios que son comunes y que tienen su adecuado reflejo en el régimen jurídico de los Parlamentos territoriales. Los capítulos siguientes, el IV y el V, describen el estatuto de los miembros de dichos Parlamentos analizando diversos aspectos y cuestiones relacionados con el mismo y que van desde su número hasta sus derechos, deberes y prerrogativas, pasando por el régimen electoral imperante. Y los tres últimos capítulos, el VI, el VII y el VIII, abarcan las funciones de los Parlamentos que nos ocupan (el VI y VII),

BIBLIOGRAFIA

mientras el tema de la organización se explica en el VIII. Y, como remate, se insertan unas reflexiones del autor para llamar la atención sobre la crisis que hoy caracteriza a todas las instituciones parlamentarias, si bien, en el ámbito autonómico, aunque la tarea legislativa sea la más afectada por dicha crisis, sin embargo, otras misiones y funciones que los Parlamentos territoriales deben llevar a cabo y a las que no han de renunciar.

EMBED IRUJO, con su trabajo, ofrece al lector interesado por esta clase de materias un buen instrumento de conocimiento y reflexión, ya que hace gala de una sólida sistemática y de una documentación actualizada y abundante. Al pasar revista, a lo largo de los epígrafes y subepígrafes en que se divide cada capítulo, a los diferentes temas que son desarrollados en los mismos, se detiene cuando es preciso justificar las peculiaridades autonómicas o cuando se requiere plantear un problema pendiente o cuando se incide en un punto que por su significación merece ser resaltado. Todo ello sobre la base de citar los preceptos de los Estatutos de Autonomía y otras leyes donde se regulen las materias; y apelando, en su caso, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional si ha tenido oportunidad de manifestarse.

Como el autor manifiesta en la Introducción, falta entre nosotros un estudio completo y riguroso de los Parlamentos territoriales. Para cubrir dicho vacío, ha escrito su libro desde unas perspectivas eminentemente jurídicas; de ahí el subtítulo, «Un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», que acompaña al título principal. De su lectura se deduce un evidente optimismo sobre los Parlamentos territoriales y su futuro, ya que, en el juego de todas las instituciones que componen la estructura de las Comunidades Autónomas, aquéllos han de

cumplir misiones importantes que van más allá de las meramente legislativas o normativas. Lo que dice EMBED IRUJO en las palabras finales de su libro cuando, tras afirmar que al Estado de las Autonomías «le queda un largo proceso hasta llegar a extraer la última de las potencialidades presentes en la Constitución», a los Parlamentos territoriales les corresponde ocupar «el lugar de honor de ser los órganos responsablemente impulsores de todo el proceso».

Vicente M.^o GONZÁLEZ-HABA

ENTRENA CUESTA, R.; BASSOLS COMA, M., y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M.^o (dirección: F. GARRIDO FALLA): *Derecho Farmacéutico de las Comunidades Autónomas*, Ed. Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, Madrid, 1987.

Patrocinado por el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, el 26 de septiembre de 1986 tuvo lugar en Madrid este Simposio (*), dirigido y coordinado por el Profesor Fernando GARRIDO FALLA, y en el que participaron como ponentes don Martín BASSOLS COMA, Catedrático de Derecho Administrativo y Director del Departamento de la asignatura del C. U. San Pablo; don Rafael ENTRENA CUESTA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Barcelona, y don José M.^o FERNÁNDEZ PASTRANA, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, con las siguientes ponencias, respectivamente: «Competencias transferidas a las Comunidades Autónomas en materia de Dere-

(*) La transcripción de las ponencias que compusieron este Simposio ha sido editada dentro del Catálogo de Publicaciones del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, c/ Villanueva, 11, 28001 Madrid.

cho Sanitario y Farmacéutico», «Estado Autonómico y Colegios Profesionales», y «Los farmacéuticos funcionarios y las Comunidades Autónomas».

En su estudio el Profesor BASSOLS examina el problema de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la actividad farmacéutica, entendiendo por ésta tanto la de producción de fármacos y específicos, como la de dispensación al público de los mismos, y acercándose a ella desde la perspectiva de su inclusión, como un aspecto parcial, en el ámbito superior del Sistema Sanitario y de la acción garantizadora del derecho a la Salud de los ciudadanos prestada por los poderes públicos.

El orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia resulta de la aplicación sistemática de las previsiones del artículo 149.1.16 de la CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva respecto de la Sanidad Exterior, Bases y Coordinación General de la Sanidad, y Legislación sobre Productos Farmacéuticos, junto con la de las correspondientes previsiones de los Estatutos de Autonomía. Las Comunidades Autónomas no han asumido sus competencias en materia de Farmacia de manera homogénea, sino que distintas CCAA las han definido en sus respectivos Estatutos con diferente alcance y contenido. Los Estatutos del País Vasco (arts. 10.15 y 18), Cataluña (arts. 9.19 y 17) y Comunidad Valenciana (artículos 31.10 y 38) otorgan a estas Comunidades, además de la competencia «para la ejecución de la legislación del Estado sobre Productos Farmacéuticos», la exclusiva de «Ordenación Farmacéutica» (1).

(1) Igualmente emplean el término de «Ordenación Farmacéutica» los Estatutos de Castilla-La Mancha (art. 35.1), Islas Baleares (16.f) y Castilla-León (29.13), si bien con el carácter de competencia asumible transcurridos cinco años, o en vir-

El Estatuto para Galicia (art. 28) y la Ley de Reintegración y Mejora del Régimen Foral de Navarra (art. 58.g) establecen la competencia autonómica en términos de desarrollo legislativo y ejecución de la Legislación del Estado en materia de Establecimientos Farmacéuticos en el caso de Galicia, y en términos de ejecución de la Legislación del Estado en materia de Establecimientos y Productos Farmacéuticos en el caso de Navarra.

Los Estatutos de Andalucía (artículo 20.3), Murcia (art. 13.n) y Asturias (art. 13) asumen como única competencia en materia de Farmacia la de ejecución de la Legislación del Estado sobre Productos Farmacéuticos.

Por último, los Estatutos de Cantabria, La Rioja, Aragón, Extremadura y Madrid no se refieren explícita y concretamente a las competencias de las respectivas Comunidades Autónomas en materia de Farmacia, pero, como señala BASSOLS, «de ello no puede deducirse... una exclusión de toda competencia sobre esta materia, por cuanto residualmente siempre cabe considerar que el Subsistema Farmacéutico forma parte de la Sanidad en sentido amplio y dichas Comunidades pueden ostentar implícitamente... competencias».

A la vista de la literalidad de los preceptos constitucionales y estatutarios que trazan las líneas de las competencias estatales y autonómicas en la materia, dos conceptos aparecen como de obligado desentrañamiento, el de «Legislación sobre Productos Farmacéuticos» como competencia exclusiva del Estado, y el de «Ordenación Farmacéutica» como competencia exclusiva de diversas Comunidades Autónomas. Martín BASSOLS aborda esta tarea a través de un exhaustivo examen de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

tud de Ley de Delegación o Transferencia.

Respecto del significado del término «Legislación» cuando se proyecta sobre los Productos Farmacéuticos para definir la competencia estatal, el Tribunal (sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley Vasca que aprueba el Estatuto del Consumidor) declara: «el vocablo legislación cuando se utiliza en el art. 149.1.16 de la CE, como concepto referencial para reservar al Estado toda la legislación referida a una materia, es, en su acepción material y no en la formal, constreñida a las leyes, ... comprendiendo también los reglamentos de desarrollo (...). Si la edición de normas jurídicas que disciplinen el régimen de los productos farmacéuticos compete al Estado y en esta área el País Vasco es titular de una competencia ejecutiva, pero no normativa, habrá que entender que en la regla del art. 10.15 (del Estatuto del País Vasco) no se asume ninguna competencia normativa de ordenación de los productos farmacéuticos».

Por su parte, el concepto de «ordenación Farmacéutica» queda también delimitado por el Tribunal Constitucional, esta vez en su sentencia de 22 de abril de 1983, por la cual se dirime un conflicto de competencias promovido por el Gobierno Vasco contra las disposiciones estatales contenidas en el RD 2825/1981, de 27 de noviembre, sobre Coordinación y Planificación Sanitaria. Según esta sentencia, «la competencia comunitaria de ordenación farmacéutica ha de ejercerse... de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.16 CE y debe entenderse referida a la ordenación de los *establecimientos de venta al público* de productos farmacéuticos».

Podemos, pues, resumir el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Farmacia en las siguientes reglas:

1. La actividad de Farmacia como

objeto de competencias queda escindido en dos tramos —el de producción de los fármacos y específicos, y el de venta al público de los mismos—; el primero corresponde al Estado y el segundo a las Comunidades Autónomas en los términos siguientes:

1.1. La vis expansiva del concepto «Legislación», entendida como regulación jurídica mediante normas incluso de rango reglamentario, atribuye al Estado todo el bloque de normatividad en materia de Productos Farmacéuticos y, correlativamente, excluye la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, que en materia de Productos Farmacéuticos no podrán dictar siquiera reglamentos, limitándose a ejecutar la Legislación del Estado.

1.2. En materia de Establecimientos de venta al público (Oficinas de Farmacia) las Comunidades Autónomas, con arreglo a sus Estatutos, tienen competencia plena tanto en el orden normativo como en la pura actividad de ejecución (policía farmacéutica).

2. No obstante lo dicho en el anterior punto 1.2, el título competencial «Bases y Coordinación general de la Sanidad», atribuido al Estado (149.1.16 CE), obliga a admitir que, cuando estén en juego aspectos básicos (garantía de los derechos constitucionales y garantía de las condiciones de igualdad en su ejercicio) que afecten al Sistema Sanitario Nacional, el Estado también tendrá competencia incluso sobre los Establecimientos de venta al público de productos farmacéuticos, además de las que les corresponden a las Comunidades Autónomas (se trata, pues, una vez más, a pesar de la literalidad de los Estatutos que hablan de competencia exclusiva, de una competencia compartida). En la citada sentencia de 22 de abril de 1983 se define extensamente el concepto de Bases, y se decide sobre el problema de a quién corresponde establecer lo que

es básico (legislador estatal), y el de la posibilidad de que reglamentos y simples actos de ejecución contengan aspectos básicos (2).

El problema de la competencia, plena tanto en el orden normativo como en el de pura ejecución (salvando los aspectos básicos reservados al Estado), que las Comunidades Autónomas asumen en materia de Establecimientos de venta al público de fármacos, ha de ponerse en relación con el problema de la reserva de ley a la hora de limitar el derecho de establecimiento de oficinas farmacéuticas (v. gr., mediante el sometimiento a licencia o autorización de la apertura de las oficinas de farmacia, y su concesión en función de criterios de localización geográfica y de acreditación de condiciones técnicas del local y personales del peticionario). En efecto, el art. 36 de la CE exige que la *regulación de las profesiones* se realice *por ley*; a partir de la exégesis de este precepto, junto con la de otros (arts. 35 —libre elección de profesión—, 38 —libertad de empresa— y 14 —principio de igualdad—) de la propia Constitución, el Tribunal Constitucional (sentencia 38/1984, de 24 de julio) ha establecido como solución al respecto la de que «las regulaciones (del ejercicio de las profesiones y actividades empresariales) y, en especial, las de tipo limitativo están reservadas a la ley, y no pueden entregarse al arbitrio de los reglamentos». Esta reserva de ley, no obstante, no es la propia del art. 53 CE que imponga un contenido esencial de los derechos y deberes, sino que faculta al legislador para disponer en los términos que estime por convenientes, con dos únicas restricciones: que

(2) A la luz de este principio de competencia estatal para garantizar un mínimo denominador común en materia de Sanidad, BASSOLS examina el contenido del RD 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre Coordinación y Planificación Sanitaria, y el de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

la regulación del ejercicio profesional no choque con otros preceptos constitucionales, y que las remisiones al reglamento (que son, pues, posibles) no den lugar a una verdadera deslegalización de materias porque el legislador no haya fijado «siquiera los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir». Cerrada así la posibilidad de que por reglamento (independiente) se limite el ejercicio de la profesión farmacéutica, el Tribunal Constitucional, sin embargo, declara que ello no implica la invalidez de las normas reglamentarias limitativas de ese ejercicio que estuvieren vigentes con anterioridad a la fecha del pronunciamiento del Tribunal. De todo lo dicho se deduce, como señala MARTÍN BASSOLS, que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de «Ordenación Farmacéutica» podrán regular por ley de sus Asambleas (que no por reglamento independiente) las condiciones para el establecimiento en su ámbito territorial de oficinas de farmacia en sentido más o menos limitativo en función de motivaciones restrictivas diversas, o, incluso por hipótesis, podrán determinar su liberalización.

La ponencia del Profesor ENTRENA CUESTA tiene como tema el de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre los Colegios Profesionales en general, y, por tanto, también el de las competencias sobre los Colegios Oficiales de Farmacéuticos como especie de aquéllos.

Tanto el art. 148 como el 149 de la CE guardan el más absoluto silencio sobre los Colegios Profesionales, de lo que se derivan las dos siguientes consecuencias:

1.º Las Comunidades Autónomas podrán asumir todas las competencias en esta materia (art. 149.3, inciso primero, CE: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos»).

2.º No obstante lo dicho, tal asunción de competencias sólo podrá figurar en los Estatutos de las denominadas Comunidades Autónomas de régimen especial, esto es, las Comunidades históricas o las que accedieron a la Autonomía por la vía del art. 151 CE —País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía—, mientras que las restantes Comunidades Autónomas habrán de aguardar cinco años desde la aprobación de sus Estatutos para asumir estas competencias. Todo ello sin perjuicio de que por el cauce que contempla el art. 150 CE (Leyes de Delegación o Transferencia de competencias legislativas o de ejecución en materias de competencia estatal) puedan delegarse o transferirse a las Comunidades Autónomas, que no hayan asumido competencia en la materia —o no la hayan asumido todavía—, las competencias que sobre el particular correspondan al Estado.

Estas afirmaciones deben ser matizadas —continúa ENTRENA CUESTA—, pues si bien es cierto que los Colegios Profesionales no son aludidos explícitamente en los arts. 148 y 149 CE que diseñan el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debe tenerse presente que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar las Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Y ocurre que en nuestro Ordenamiento Jurídico el legislador preconstitucional (ya que tampoco sobre este punto se pronunció el constituyente) ha resuelto el problema de la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales en el sentido de considerarlos incluidos entre las Administraciones Públicas (artículo 1.2.c de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1957). La nueva consecuencia que se extrae de esta última consideración es que la competencia legislativa (pues como ya sabemos el art. 36 CE reserva a la

ley la regulación del ejercicio de las profesiones) de las CCAA sobre los Colegios Profesionales habrá de entenderse concurrente con el establecimiento por el Estado de las Bases en esta materia. Tal enfoque fue, precisamente, el que condujo al Tribunal Constitucional a declarar ajustadas a la legalidad constitucional las normas contenidas en el hoy art. 15 de la Ley de Proceso Autonómico, que atribuían al Estado la competencia para dictar las bases sobre el particular, e incluso establecían algunos criterios básicos a respetar por el legislador autonómico (sentencia 76/1983).

Expuesto el tema de la distribución de competencias desde uno de los parámetros normativos para su definición, el que ofrece la Constitución, ENTRENA CUESTA pasa a examinarlo desde el otro parámetro, el de las previsiones de los Estatutos de Autonomía.

Los Estatutos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Madrid y Galicia (a pesar de ser ésta una Comunidad histórica) para nada se refieren a los Colegios Profesionales.

En el extremo opuesto al anterior, los Estatutos del País Vasco (artículo 10.22), Cataluña (art. 9.23), Andalucía (art. 13.24) y Valencia (art. 31.22) coinciden en atribuir competencia exclusiva a las respectivas Comunidades Autónomas en materia de «Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución». Nada hay que objetar a las previsiones de los Estatutos vasco, catalán y andaluz, salvo advertir una vez más que se trata ésta de una competencia compartida con el Estado, a quien corresponde dictar las Bases del Régimen Jurídico de los Colegios Profesionales por imperativo del art. 149.1.18 CE. En desarrollo de estas Bases —que hay que entender se encuentran en la vigente Ley de Colegios Profesionales 2/1974, de 13 de febrero, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, y

asimismo en el art. 15.3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (3)— la Generalidad de Cataluña ha dictado la Ley 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales, desarrollada por el Decreto 329/1983, de 7 de julio, que aprueba su Reglamento. Respecto del Estatuto de la Comunidad de Valencia, puesto que no se trata de una Comunidad de régimen especial, la atribución de competencias en materia de Colegios Profesionales va más allá de los límites del art. 148 CE, y, por tanto, es de dudosa constitucionalidad. Como remedio o paliativo de esta dificultad se ha escogido una fórmula de igualmente dudosa ortodoxia. Y así por Ley Orgánica 12/1986, de 10 de agosto, se han transferido todas las competencias de titularidad estatal que la Comunidad Valenciana había asumido como propias en su Estatuto excediendo el marco del art. 148 CE, entre las que se encontraba, como queda dicho, la relativa a los Colegios Profesionales.

Próximos a los anteriores se hallan el Estatuto de Castilla-La Mancha, en cuya virtud ostentaría esta Comunidad competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado (artículo 32.7), y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, según la cual ésta ostentaría competencia exclusiva en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de profesiones tituladas conforme a la legislación general (ar-

tículo 44.26). Lo comentado respecto del Estatuto de la Comunidad Valenciana vale para el Estatuto castellano-manchego y para la Ley del Régimen Foral navarro, pues también en este caso se trata de Comunidades que no son de régimen especial, y que, por tanto, cuando se atribuyen competencia en materia de Colegios Profesionales exceden los límites del artículo 148 CE.

Por último, los Estatutos de Aragón (art. 37.1.f), Canarias (art. 34.A.8), Extremadura (art. 10.h), Islas Baleares (art. 16.g) y Castilla-León (artículo 29.17) califican la competencia sobre Colegios Profesionales como asumible transcurridos cinco años, o antes, en virtud de Ley Delegación o Transferencia del art. 150 CE. Precisamente respecto de las Comunidades Autónomas que ni siquiera mencionan la materia de Colegios Profesionales —Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Madrid—, y a fin de homogeneizar el grado de competencias de todas las Comunidades Autónomas en esta materia, ENTRENA CUESTA aconseja la utilización de estas Leyes de Delegación o Transferencia como instrumento para dotarles de competencia sobre los Colegios Profesionales, pues, de otro modo, y a menos que se promoviese la Reforma de sus Estatutos, tales Comunidades Autónomas nunca adquirirían competencia en la materia.

Queda, por último, por examinar el trabajo del Profesor FERNÁNDEZ PASTRANA, en el cual, después de delimitar el concepto de funcionarios-farmacéuticos, esto es, aquellos que son funcionarios de las Administraciones Públicas precisamente de Cuerpos o Escalas definidos por el doble carácter de su función sanitario-farmacéutica, y son reclutados exclusivamente entre los licenciados en Farmacia (por oposición a los funcionarios que «además» son farmacéuticos, aunque no se integren en ningún Cuerpo o Escala Especial definido por desempeñar funciones propias

(3) El mencionado precepto establece: «Por Ley del Estado podrán constituirse Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones a las que se refiere el presente artículo para asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional. Sin embargo, los acuerdos de los órganos de estas Corporaciones con competencia en ámbito inferior al nacional no serán susceptibles de ser recurridos en alzada ante los Consejos Generales o Superiores, salvo que sus Estatutos no dispusieran lo contrario.»

BIBLIOGRAFIA

del ejercicio profesional de la Farmacia), trata de dar respuesta al problema de cuál es el Régimen Jurídico de dichos funcionarios, particularmente el de los funcionarios del Estado (entre los cuales destaca a los miembros del Cuerpo de Farmacéuticos Titulares), frente a los funcionarios locales, y a los funcionarios de la Seguridad Social.

En efecto, el proceso de transferencia de competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas ha afectado, en mayor medida que a otros colectivos, al Cuerpo de Farmacéuticos Titulares. Desde esta perspectiva la idea primordial es homogeneizar el régimen jurídico del personal transferido con el del personal propio de cada Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que conserve ciertos derechos en el Cuerpo o Escala estatal a que pertenezca, y en tanto éste subsista. En este sentido hay que interpretar el art. 25.1 de la Ley del Proceso Autonómico, tal y como establece la sentencia del Tribunal Constitucional número 76/1983, en la cual se niega la interpretación de la doble dependencia (respecto del Estado y respecto de las Comunidades Autónomas) orgánica y funcional, al declarar expresamente que «la voluntad del legislador ha sido considerar a los funcionarios transferidos como funcionarios propios de las Comunidades Autónomas».

Por lo que se refiere al sistema de distribución de competencias de normación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de estos funcionarios, el autor parte de los arts. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado un título genérico de intervención en materia de función pública al otorgarle competencia exclusiva para establecer las «bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos», y 149.1.16, que atribuye al Estado un título específico al otorgarle competencia exclusiva en relación con las «Bases y Coordinación general de la Sanidad y Legisla-

ción sobre Productos Farmacéuticos». A juicio de FERNÁNDEZ PASTRANA, este último precepto justifica no sólo una regulación básica del ejercicio de las profesiones sanitarias en general, sino también, y en particular, del ejercicio de dichas profesiones cuando se encuadre en la Función Pública. A partir de esta idea, el autor desarrolla la tesis de que la norma básica para los funcionarios-farmacéuticos sanitarios no ha de ser la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, sino el Estatuto-Marco que contempla el art. 84 de la Ley General de Sanidad.

Juan Pablo MARTÍN-CASTRO

FORGES, Jean-Michel de: *Droit de la fonction publique*, Ed. Presses Universitaires de France, París, 1986.

1. Esta obra de Jean-Michel DE FORGES, Profesor universitario y antiguo Director de estudios de la *Ecole Nationale d'Administration*, expone el régimen jurídico vigente en Francia en materia de función pública. Dos son las fundamentales razones que pueden mover al lector de esta REVISTA a interesarse por semejante libro. La primera, conocer cuáles, en la específica materia señalada, el estado actual del ordenamiento galo, matriz histórica de nuestro sistema administrativo. La segunda, analizar, satisfaciendo inveteradas pasiones comparatistas, la solución técnica que recibe uno de los problemas que más profundamente han sacudido el sistema administrativo hispano en los últimos tiempos: la determinación del régimen de los agentes y servidores públicos. La burocracia sigue siendo el racimo de paradojas y ambigüedades que, hace más de un decenio, describiera Alejandro NIETO (cfr. *La burocracia*.

1. *El pensamiento burocrático*, Madrid, 1976, págs. 44 y ss.). Seguir por este sendero de selectiva curiosidad será nuestra óptica de aproximación al libro que recensamos. Inevitablemente, debemos renunciar a la pretensión de referir el contenido de un manual relativamente extenso. Muy diversamente, trataremos de dar cuenta de algunas cuestiones de particular relevancia en un análisis comparado de los sistemas francés y español, habida cuenta del sempiterno dato de la invertebración, en términos del propio NIETO (*La organización del desgobierno*, Barcelona, 1984, págs. 132 y ss.), que sigue aquejando a nuestra función pública.

2. El primer problema que el autor procura abordar es la descripción del marco general del Derecho francés de la función pública, trazando primero un cuadro panorámico, teórico, de la cuestión, entendida como problema administrativo, y exponiendo luego las líneas maestras del sistema positivo del vecino país. Veamos, selectivamente, algunos de los extremos que merecen, a juicio nuestro, mayor consideración.

a) *El concepto de función pública*. Al contemplar el panorama general de la función pública se nos aparece como muy distante de su realización el viejo ideal hegeliano que configuraba a los funcionarios como *estamento universal*. Decía el filósofo de Berlín que el servicio del Estado exige el sacrificio de la arbitraria y personal satisfacción de fines subjetivos, y da justo por ello el derecho de encontrarla en la prestación adecuada del deber, pero sólo en él. Aquí reside, añadía, «la unión del interés universal y particular que constituye la solidez interna del Estado» (*Grundlinien der Philosophie des Rechts*, parág. 294). Ciertamente distintas se muestran las cosas después de la rápida mirada comparatista que el autor despliega al principiar su análisis. En cuanto a la naturaleza y sentido de lo que se llama *función pú-*

blica o *funcionarios públicos*, puede deducirse de lo expuesto por DE FORGES la notable relatividad e indeterminación de aquélla (considerados los diversos momentos históricos de las organizaciones estatales, y las variadas áreas jurídico-culturales relevantes). No hay entre los diversos sistemas un grado de convergencias muy elevado acerca de cómo regular la condición de los servicios públicos.

Asimismo, hay otras apreciaciones de interés realizadas por el autor que merecen reseñarse. Por ejemplo, la relativa a la notable incertidumbre (y consiguiente imposibilidad de formular reglas generales) sobre la existencia y dimensiones de una clase o casta de funcionarios públicos. También la concerniente a la gran dificultad metodológica existente para cuantificar, en la esfera económica, el coste de la función pública, así como el beneficio generado por la misma. Y, por último, la referida a la necesidad de un particular *ethos* jurídico que vertebré el Derecho de funcionarios, fundamentado en la específica e infungible naturaleza de la misión que les compete. A juicio del autor, los dos principios generales que modulan irreductiblemente el régimen de los funcionarios en relación con el propio de otros servidores, públicos o privados, son la necesaria imparcialidad de la Administración como organización frente a sus funcionarios, y la inevitable *capitis deminutio* sufrida por los mismos en el ejercicio de algunos de sus derechos fundamentales. Ese sería el *minimum* del contenido específico del *nomen iuris* «función pública». La cuestión dista de ser baladí precisamente cuando hay autorizados juristas que postulan la inconstitucionalidad de nuestra Ley 30/1984 por ignorar paladinamente el tradicional *corpus* de las reglas de la función pública, argumentando que aquél se halla garantizado en la norma fundamental —así, PARADA VÁZQUEZ,

en su *Derecho Administrativo (Organización y empleo público)*, 2.ª ed., Madrid, 1987, pág. 327—. No supone descubrir nada constatar que para nosotros la fuente más eminente de tal *corpus* ha sido tradicionalmente el ordenamiento francés.

b) *Los sistemas de función pública*. El autor expone, de modo harto convencional, los distintos modelos de función pública de los Estados industriales desarrollados, siguiendo las conocidas huellas del análisis de GAZIER y otros autores.

c) *La evolución del sistema francés*. De la extrema complejidad de la evolución del régimen francés de función pública pueden destacarse, conforme a la exposición de Jean-Michel DE FORGES, los *trends* siguientes. En primer término, el tránsito desde la sumisión del funcionario a la garantía de su independencia frente a las inmisiones del poder gubernativo. La segunda gran línea de evolución sería la que puede cifrarse (parafraseando a la inversa la fórmula de SUMNER MAINE) mediante la expresión «del contrato al estatuto». Es decir, en el análisis de las relaciones jurídicas entre Administración y funcionario se habría impuesto definitivamente el modelo estatutario, con las consiguientes consecuencias para el régimen de los servidores públicos sometidos a tal sistema (esto es, las eternas y equívocas cuestiones de los derechos adquiridos, la irretroactividad de las mutaciones del estatuto, etc.). No obstante, una limitada vía de ruptura de las virtualidades explicativas del modelo estatutario ya se ha registrado en la misma Francia con la institucionalización de las conversaciones sobre retribuciones celebradas entre Administración y sindicatos de funcionarios. No obstante, las conclusiones de tales negociaciones «jamás son consideradas como acuerdos contractuales. Son compromisos morales o políticos que no vinculan a las partes, y que por tanto no son siempre respetados» (pág. 71). Por ende, Francia todavía se halla lejos del modelo italiano en esta materia, así como de su reciente réplica española.

d) *El sistema de fuentes nacionales en materia de función pública*. Es sabido que en su origen y desarrollo el régimen francés de la función pública se debió, una vez más, a la mítica jurisprudencia del Consejo de Estado. Ultimamente, y merced también al impulso representado por el artículo 34 de la Constitución de 1958, la disciplina de la función pública ha pasado a tener una contextura básicamente normativa (sea legislativa, sea reglamentaria). Indica el autor que la verdad es que en la delimitación del estatuto general de los funcionarios y en la de los estatutos particulares, las fuentes reglamentarias (de mayor o menor dignidad o rango) gozan de una notable preponderancia.

3. El segundo gran problema examinado por DE FORGES en su trabajo es el referido a la *carrera del funcionario*. En un sistema cerrado como el francés es notoria la relevancia de la carrera como principio ordenador de la función pública. Principios conexos son, como es igualmente sabido, la estructuración de los servidores públicos en *cuerpos* y, como ya hemos reseñado, la disciplina *estatutaria* (no contractual) de la relación entre Administración y funcionario. Esas son las piezas, coherentes entre sí, de un sistema que se ha mostrado notablemente operativo en la patria del *régime administratif*. Se selecciona a los funcionarios para su pertenencia a un cuerpo (no para el desempeño de un puesto de trabajo), y se les garantiza la posibilidad de una razonable carrera administrativa, conforme a un estatuto establecido unilateralmente por el poder público.

¿Cuáles son, entonces, en el ordenamiento francés, los principios fundamentales del sistema de carrera?

Véamoslo a continuación, de la mano del autor.

a) *Principio de igualdad de trato.* Este principio se manifiesta a través de varios frentes. En primer término, se refiere a la igualdad en el acceso a los empleos públicos, principio dotado de rango constitucional. Esta cláusula tiene una doble virtualidad: de una parte, prohibir a los poderes legislativo y reglamentario efectuar discriminaciones que indebidamente impidan ingresar en la función pública a determinadas categorías de personas; de otra, obligar a tales poderes a tomar sólo en consideración, al seleccionar los agentes públicos, el criterio de la competencia. Existe, no obstante, la excepción de algunos de los empleos superiores, cubiertos según criterios de fidelidad política o personal. Esto es, conforme a un juicio discrecional relativo a la provisión del empleo pronunciado por el órgano competente.

En segundo lugar, debe considerarse el principio de igualdad de trato en el transcurso de la carrera. De entrada, deberá respetarse la igualdad entre los miembros de un mismo cuerpo. Se trata —dice DE FORGES— de «una garantía para los funcionarios que han rebasado las pruebas normales de reclutamiento de no verse “adelantados” en el curso de su carrera por los beneficiarios de nombramientos discrecionales» (págs. 140-141). Por supuesto, el principio debe entenderse en el sentido de una recta garantía de la igualdad de oportunidades, no de la igualdad de resultados.

b) *Estructura de la función pública y organización de la carrera.* El jurista francés señala que la estructura interna de la función pública es un instrumento de buena gestión administrativa, así como una garantía arbitrada en favor del funcionario. Es decir, el lugar de cada funcionario dentro de la Administración se define por su pertenencia simultánea a una categoría, a un cuerpo, y

a un grado, siendo todas estas nociones títulos jurídicamente protegidos. Se trata de la garantía efectiva del principio de la carrera. Además, otra pieza fundamental del sistema sigue siendo la distinción entre grado y empleo, originado en la Administración militar decimonónica y trasladado a la Administración civil en este siglo. La *ratio* del principio sería permitir a la Administración afectar los funcionarios a los empleos donde respondan mejor a los intereses del servicio, sin perjudicar su grado ni afectar a su carrera. Así, el funcionario no puede exigir su mantenimiento en un determinado empleo o puesto de trabajo, o su cambio a otro, ya que, en efecto, la virtualidad del principio opera ante todo en casos de cambio o supresión de un empleo.

c) *Las garantías disciplinarias.* El Derecho disciplinario se monta sobre conceptos análogos a los conocidos entre nosotros. En primer término, el de falta disciplinaria. Particular interés presenta el tema de la relación entre falta disciplinaria e infracción penal. El sistema francés admite la compatibilidad y concurso de ambas. Una y otra represión contemplan objetivos diferentes (interés del servicio en un caso, protección de la sociedad en otro). Su aplicación conjunta no vulnera la cláusula *non bis in idem*. No obstante este principio de independencia entre sanción penal y sanción disciplinaria, la autoridad disciplinaria no puede ignorar, por obra del principio de la cosa juzgada, lo decidido por el juez criminal. Entre nosotros opera un análogo y matizado criterio.

En cuanto a las garantías procedimentales, es menester destacar la conocida *communication du dossier*, la comparecencia ante un consejo disciplinario, y la abertura de diversos recursos a disposición del funcionario imputado.

d) *El desarrollo de la carrera.* En este apartado, el autor examina, en

primer lugar, los procedimientos de selección para el acceso a la función pública. En Francia el principio que prescribe el uso general del concurso ha devenido garantía fundamental de justicia del sistema. El concurso asegura la igualdad de oportunidades entre los candidatos, y permite obtener los más eficientes resultados en el reclutamiento de los servidores públicos. Existen, en vía de excepción, otros procedimientos como son reclutamientos con selección, reclutamientos sin selección, o turnos exteriores de acceso.

En segundo término, se ocupa el autor de la formación de los funcionarios públicos, distinguiendo entre la formación previa al reclutamiento, la posterior (el prestigiado sistema de las Escuelas Administrativas), y la permanente. Examina asimismo las tradicionales instituciones del nombramiento y la titularización (esto es, la adquisición de un grado por el funcionario nombrado).

Finalmente, siempre dentro de este apartado, merece la pena destacar el examen de las situaciones administrativas, el régimen de ascensos y de movilidad, las reglas sobre traslados, y el régimen de salida de la función pública.

4. La última parte del libro de Jean-Michel DE FORGES se consagra al examen de los derechos y obligaciones del funcionario. El marco general de la cuestión es la considerable aproximación material, producida a lo largo de las últimas décadas, entre el estatuto de los funcionarios públicos y el régimen laboral de los asalariados privados. No obstante tal tendencia histórica (entre nosotros mucho más agudizada), lo cierto es que existen algunos principios jurídicos privativos de la función pública que excluyen postular una apresurada asimilación de la misma por el Derecho laboral. A continuación vamos a reproducir los rasgos más generales del análisis del autor referido a esta cuestión.

a) *Ejercicio de la profesión y deberes ligados al desempeño de una función pública.* El ejercicio de una función pública lleva aparejados diversos deberes de naturaleza profesional (obligación de servicio, deber de obediencia jerárquica, determinadas exigencias en materia de incompatibilidad con otras tareas públicas y privadas, obligación de discreción y mantenimiento del secreto profesional). Asimismo, el agente público está sujeto, en sus actividades privadas, a un cierto *plus* de obligaciones, propias de su peculiar estatuto (obligación de dignidad, neutralidad y probidad; obligación de abstenerse de poseer intereses que puedan colidir con los de la Administración, etc.).

b) *Derechos ordinarios del funcionario.* Los funcionarios (igual que los asalariados del sector privado) gozan de derechos pecuniarios (retribución, indemnizaciones accesorias) y sociales (seguridad social, protecciones complementarias). No obstante, en otros terrenos se hallan sometidos a un régimen notablemente singular, derogatorio, con respecto al de los servidores de Derecho común.

En primer lugar, puede señalarse la especial protección jurídica dispensada a los funcionarios. Así, la construcción de la *faute de service*, o la enérgica protección penal de los agentes públicos. En segundo término, se garantiza a los funcionarios y, en ciertos casos, a sus organizaciones sindicales la tutela contencioso-administrativa en materia de ingreso en la función pública, de disciplina y, en general, en todos los asuntos concernientes a la carrera burocrática. Se trata de una protección que, en general, es de naturaleza estatutaria (esto es, orientada a que el agente público pueda exigir el cumplimiento y respeto efectivo de su estatuto). Desde luego, el límite de esta protección jurídica es la noción de medida de organización del servicio. En efecto, contra tales resoluciones y disposiciones no se halla abierto el recurso

contencioso-administrativo, ya que no puede identificarse una lesión del estatuto de los funcionarios públicos.

c) *Derechos fundamentales del funcionario.* Ante todo, en materia de ciertos derechos fundamentales y libertades públicas se producen, en el régimen de los funcionarios, notables modulaciones con respecto al régimen de los servidores de Derecho común. Tales modulaciones, de naturaleza restrictiva, se fundamentan de ordinario en el expansivo canon de servicio al interés general. En primer lugar, existen limitaciones de la libertad de opinión, operativas sobre todo en las funciones públicas cuyos titulares son provistos discrecionalmente por el órgano competente, designando a personal de su confianza. En tales eventualidades, la ruptura de la lealtad ideológica es un justo título para proceder a la remoción del funcionario. En segundo lugar, la libertad de expresión halla el límite, común a todos los agentes públicos, de la obligación de reserva que, para algunos funcionarios, tiene una extensión notablemente más intensa (magistrados, militares, diplomáticos). Ambas libertades mencionadas revisitan una especial relevancia en la eventualidad de un compromiso político del funcionario. Tal compromiso, salvo en el caso de algunos estatutos particulares especialmente rígidos, no se halla en modo alguno prohibido.

Un segundo grupo de derechos fundamentales relevantes en esta sede se halla constituido por los derechos de asociación y libertad sindical, y por el derecho de huelga. Los dos primeros se hallan ampliamente reconocidos en relación a los funcionarios públicos (con salvedades como los militares), siempre con algunos límites de orden general (persecución de objetivos sindicales o profesionales, y no políticos; deberes disciplinarios, etc.). En cuanto al derecho de huelga (cesación concertada del trabajo destinada a apoyar una

reivindicación), debe decirse que en Francia se halla reconocido, aunque reglamentado, rigiéndose por un régimen notablemente derogatorio del derecho común laboral. Existe, como es interesante notar, un haz de cuerpos y servicios públicos privados estatutariamente de la posibilidad de realizar actividades de huelga, y en ciertos sectores se aplica asimismo la famosa técnica de los servicios mínimos. En general, los límites del derecho de huelga se articulan en torno a las cláusulas de orden público, continuidad de los servicios y obligatoriedad de prestación de servicios mínimos, e interdicción del abuso de los derechos subjetivos.

5. Resulta altamente complejo extraer una conclusión segura de la lectura de esta exposición sobre el Derecho francés de la función pública, en especial en cuanto se pretenda *comparar* ese régimen y el vigente actualmente en España. Voces muy autorizadas se han manifestado en torno a la reforma que en materia de función pública han venido aplicando los Gabinetes de don Felipe González desde su ascensión al poder, y que nos ha alejado del sistema francés. Para aquéllas dejamos la explicitación de lo que proceda. Únicamente nos atreveríamos a constatar la coherencia y notable armonía del ordenamiento galo en materia de funcionarios. Coherencia y armonía que, a buen seguro, faltan en nuestro Derecho, cuyos principios últimos son, en esta área material, difícilmente discernibles. A propósito de la última reforma y de su cristalización normativa, polémica y precaria, PARADA ha escrito ácidamente que «el resultado no es, pues, siquiera un *puzzle* en el que al final deben encajar las diversas piezas, sino un conglomerado de elementos inarmónicos que resulta muy difícil de conducir; algo así como la fabricación de un automóvil con piezas de diversas marcas que, aun suponiendo fueran aquéllas las mejores de cada una de

BIBLIOGRAFIA

éstas, se resisten por inadecuadas entre sí para ser ensambladas en un único vehículo» (*op. cit.*, pág. 306). Quizá la cuestión central sea mucho más sencilla: la última reforma de la función pública tal vez ha tenido como esencial *leit-motiv* no la implantación de este o aquel modelo funcional, sino simplemente la pretensión de garantizar a los políticos las manos libres frente a los funcionarios. Si así fuera, como ya se ha notado por algunos estudiosos, sobran eruditas preocupaciones comparatistas, puesto que la *intentio* última del cambio de rumbo registrado en nuestro régimen de la función pública aparece mucho más clara y desnuda, siendo una de sus más espectaculares manifestaciones técnicas el gran incremento, en todos los terrenos, de las potestades discrecionales gubernativas, destruyéndose los vestigios del sistema de cuerpos y carreras funcionariales.

Francisco MERCADAL VIDAL

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; TOLEDO JÁUDENES, Julio, y ARRIETA ALVAREZ, Carlos: *Comentarios a la Ley de Aguas*, Ed. Cívitas, Madrid, 1987, 1.300 págs.

La nueva Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 (Ley 29/1985, «BOE» de 8 de agosto) ha introducido modificaciones fundamentales en el régimen jurídico del dominio hidráulico. Para justificar el cambio, su Preámbulo expone que «la Ley de Aguas de 31 de junio de 1879, modelo en su género y en su tiempo, no puede dar respuesta a los requerimientos que suscitan la nueva organización territorial del Estado, nacida de la Constitución de 1978, las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad, los adelantos tecnológicos, la presión de la demanda y la cre-

ciente conciencia ecológica y de mejora de la calidad de vida». Los principios de la nueva Ley introducen, en efecto, novedades muy importantes en el régimen jurídico del agua, sin perjuicio de que la Ley manifieste su propósito de «aprovechar al máximo los indudables aciertos de la legislación precedente y contemple las tradicionales instituciones para la regulación de los derechos de los regantes, de la que es ejemplo el Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana». La nueva Ley declara la estatalidad de los recursos («una sola calificación jurídica del recurso, como bien de dominio público estatal»), incluye en el dominio público a las aguas subterráneas y elimina así el derecho a apropiárselas que concedía la Ley de 1879 a quien las alumbrara («el agua constituye un recurso unitario que se renueva a través del ciclo hidrológico y, a efectos prácticos, una magnitud casi constante dentro de cada una de las Cuencas hidrográficas del país»... lo que exige «la imprescindible planificación hidrológica»), la administración por Cuencas, la generalización de las formas de autoadministración, la calidad del recurso («se trata de un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria, sino también con la calidad precisa»); y, muy especialmente, la nueva Ley trata de resolver el complejo problema de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el marco de una «colaboración que permita la utilización racional y la protección adecuada del recurso». Todo ello ha causado, claro es, una cierta conmoción en este sector vital del dominio público y ha dado origen a la formulación de algunos recursos ante el Tribunal Constitucional pendientes en la actualidad de fallo. Se trata, por tanto, de una parte de nuestro Ordenamiento jurídico, sometida ahora no sólo a la fuerte tensión que siempre ha sufrido por razón de su objeto («el agua, recurso natural es-

caso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas, irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos», sino también a la necesidad de lograr una distribución armónica de las competencias que sobre el ejercen diferentes Administraciones Públicas.

La publicación de la obra de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, escrita en colaboración con Julio TOLEDO y Carlos ARRIETA, tiene, pues, una extraordinaria importancia al ofrecer una exposición analítica, rigurosa y precisa del nuevo régimen jurídico del agua. Los autores han seguido el sistema expositivo del comentario artículo por artículo que facilita su utilización práctica, pero al mismo tiempo han enarzado su análisis en las categorías generales de la dogmática familiar, incluyendo en el comentario de cada precepto notas históricas doctrinales y jurisprudenciales. En la distribución de las materias, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ ha realizado los Comentarios del Título Preliminar (art. 1.º, Ambito de la Ley, delimitación de las competencias, publicación y titularidad estatal de las aguas), del Título Primero (Dominio público hidráulico del Estado, arts. 2 a 12, bienes que lo integran, cauces, riberas, márgenes, lagos, lagunas, embalses y terrenos inundables (utilización del dominio público hidráulico, arts. 45 a 64 y 69 a 71, sobre servidumbres legales, usos comunales y privativos, autorizaciones y concesiones) y del Título Séptimo (Infracciones, sanciones y competencia de los Tribunales, arts. 108 a 113); Carlos ARRIETA ALVAREZ, los comentarios del Título Segundo (Administración Pública del Agua, artículos 13 a 44), de las partes del Título Cuarto relativas al alumbramiento de aguas subterráneas (arts. 65 a 68), y a las Comunidades de usuarios (ar-

tículos 73 a 83), así de las Disposiciones Transitorias 1.º a 5.º; y Julio TOLEDO JÁUDENES los comentarios del artículo 72 (Regulio de Aguas), del Título V (De la protección del Dominio Público Hidráulico y de la calidad de las Aguas continentales, arts. 84 a 107) y de las Disposiciones Transitorias 6.º a 9.º, Disposiciones Adicionales, Finales y Derogatoria 2.º). Aunque en la obra se advierte que cada autor asume por entero la responsabilidad de sus comentarios, ello no significa que no exista una clara coherencia interna en su exposición sistemática y una misma preocupación por la claridad y por el rigor de un análisis muy detallado de cada precepto.

Se trata, pues, de una obra fundamental para el conocimiento no sólo del nuevo régimen jurídico del agua, sino también del «estado de la cuestión». Sus autores, además de exponer su interpretación de cada uno de los temas examinados, ofrecen al lector una información completa de la legislación, doctrina y jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo, lo que permite contrastar su propia opinión con la de otros autores y con la jurisprudencia más significativa. De ahí que estos *Comentarios a la Ley de Aguas*, de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Carlos ARRIETA ALVAREZ y Julio TOLEDO JÁUDENES, sean una obra de extraordinario valor para la práctica y para la dogmática del derecho de aguas.

Fernando SAINZ MORENO

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco: *Manual del Alcalde*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1987, 478 págs.

La figura del Alcalde ha salido robustecida con la reciente normativa local, tal como LÓPEZ-NIETO Y MALLO afirma en la presentación de su libro. Este robustecimiento, el enriqueci-

BIBLIOGRAFIA

miento de sus competencias y atribuciones «ha de conllevar necesariamente no pocas dificultades a la hora de conocer todas y cada una de tales atribuciones, dificultades que se agravan ante el hecho de que, en nuestro ordenamiento, la figura del Alcalde no es un profesional de la Administración, sino un agente extraído de la clase política».

Ahora bien, si, como argumenta el autor, el Alcalde, «a diferencia de otros políticos», es al mismo tiempo un «administrador superior», ello determina que, para un buen desempeño del cargo, sea preciso poseer una serie de conocimientos que permitan y faciliten un comportamiento público responsable y eficiente.

Para cubrir este objetivo, LÓPEZ-NIETO Y MALLO, autor de numerosos trabajos y libros sobre cuestiones de la vida local, ha confeccionado este *Manual* que quiere ser «un resumen de todo cuanto puede y debe hacer un Alcalde, por qué puede y debe hacerlo y cómo debe hacerlo»; de tal modo que el libro que comentamos se convierta en algo así como un instrumento de información y asistencia, de consulta y ayuda, en la resolución de los muchos problemas que llegan a la mesa oficial de nuestros Alcaldes y que requieren, por parte de éstos, no sólo tacto y prudencia política, sino, además, una serie de conocimientos de índole unas veces jurídica y otras meramente técnica.

La obra se abre, en su contenido propiamente dicho, con una Introducción en la que el autor, tras unas breves ideas en torno a la organización municipal, enumera sucesivamente las atribuciones del Pleno municipal, del Alcalde y de la Comisión de Gobierno, para seguidamente referirse a las Comisiones informativas y otros órganos complementarios y hacer unas sucintas consideraciones en torno a las entidades locales inferiores al municipio. De esta forma se logra «una visión de conjunto» sobre las atribuciones de los diferentes ór-

ganos municipales recogidas en la normativa local, y no en la legislación sectorial o específica de cada materia, antes de pasar a estudiar de manera parcelada la figura del Alcalde.

Como el autor señala oportunamente, las atribuciones de los Alcaldes son muy amplias y dispersas. Ciertamente, en la legislación local, se mencionan y recogen la mayor parte de sus competencias; pero no hay que olvidar otras disposiciones sectoriales, «muchas de ellas de rango de ley, en cuyo articulado se albergan importantes atribuciones de nuestras primeras autoridades municipales». Esta dicotomía competencial condiciona la estructura del libro de LÓPEZ-NIETO Y MALLO, como veremos al explicar su estructura.

La parte primera, sobre el «Estatuto del Alcalde», comprende dos capítulos: el primero de ellos se refiere a la figura de aquél en lo que concierne a sus antecedentes históricos, naturaleza actual del cargo, requisitos o condiciones para acceder al mismo, forma de elección y suspensión y pérdida de la condición del Alcalde; y el segundo explica tanto los derechos del Alcalde, distinguiendo entre los de naturaleza honorífica o que suponen algún tipo de prerrogativa y los que presentan una vertiente económica o retributiva en sentido amplio, como sus diferentes deberes y la responsabilidad inherente al cargo.

La segunda parte, sobre «Atribuciones del Alcalde dimanantes de la legislación de régimen local», desarrolla sucesivamente las que son consecuencia de ejercer la presidencia de los diversos órganos municipales de naturaleza colegiada (Capítulo I); de dirigir el gobierno y la administración municipales (Capítulo II); de gestionar la actuación económica (Capítulo III); de asumir la jefatura superior del personal (Capítulo IV); de ostentar la jefatura de la policía municipal (Capítulo V); y, finalmente, de ejercitar la potestad sancionadora que le corresponde por mandato legal

en materias diversas (Capítulo VI).

La tercera parte, que comprende las «Atribuciones del Alcalde en materias reguladas por leyes sectoriales», recoge, como se ha indicado más arriba, las que se encuentran amparadas en «leyes especiales que toman a su cargo el verdadero desarrollo normativo que la materia demanda»; tratándose, por tanto, de normas «cuya imbricación en la legislación de régimen local es manifiesta y necesaria». Dichas atribuciones y competencias inciden sobre el orden público y la seguridad (Capítulo I), sobre la protección civil (Capítulo II), sobre el tráfico urbano (Capítulo III), sobre los automóviles ligeros (Capítulo IV), sobre las carreteras (Capítulo V), sobre las denominadas actividades clasificadas (Capítulo VI), sobre el medio ambiente (Capítulo VII), sobre el urbanismo (Capítulo VIII) y sobre los espectáculos y establecimientos públicos (Capítulo IX).

La obra noticiada se cierra con dos índices, uno analítico para localización de materias o temas ordenados alfabéticamente, y otro sistemático que presenta el esquema de aquélla en sus líneas más definitorias de partes, capítulos y epígrafes. Todo lo cual contribuye a completar el presente libro, que, concebido con un sentido eminentemente práctico, supone una aportación valiosa y actualizada a la bibliografía que, en forma de manuales, aspira a ofrecer, a través de libros como éste, unos conocimientos dirigidos a colectivos determinados del sector público.

Vicente M.^o GONZÁLEZ-HABA

PESCADOR DEL HOYO, María del Carmen: *El archivo instrumento de trabajo*, Ediciones Norma, S. A., Madrid, 1986, 229 págs.

No siempre los archivos han tenido, en nuestra historia política y adminis-

trativa, la importancia que realmente deben alcanzar en el seno de toda organización que se precie verdaderamente de tal. Han merecido, por lo general, escasa atención tanto a nivel teórico como práctico, como lo demuestra la simple contemplación de nuestras oficinas públicas, en las que el archivo ocupa un lugar muy secundario y poco relevante.

María del Carmen PESCADOR DEL HOYO, con una dilatada biografía al servicio de la archivística española, nos presenta en este libro sus aportaciones en el campo de los archivos con una referencia específica y predominante a la descripción de documentos. En el prólogo, José Manuel MATA CASTILLÓN, Director de Archivos Estatales y Secretario General Adjunto del Consejo Internacional de Archivos, señala los méritos de la autora que, en el libro, «ha incorporado a su reflexión de siempre lo que en otros tiempos no había adquirido el desarrollo que hoy conocemos».

Como señala PESCADOR DEL HOYO en la introducción, «la Archivística, como toda ciencia o técnica, va evolucionando y, sobre ello, la multiplicidad de documentos es casi infinita, dificultando enormemente la generalización», por lo que se impone atenderse a las nuevas técnicas que ayudarán a realizar la tarea de los archiveros y documentalistas desde unos planteamientos nuevos y más modernos. Gracias a dichas técnicas, «podrá el archivero de años venideros encontrar una gran ayuda en su labor informativa».

Desde una primera perspectiva, los instrumentos que maneja el archivero le sirven para controlar los fondos a su cargo: por eso, la autora habla de *instrumentos de control*, que «son los que sirven para el orden interior de los fondos y documentos sobre los que trata el archivero, sin proyección al exterior de un modo directo». A su vez, unos actúan sobre el contenido de los documentos, tales como el registro, las relaciones de entrega,

BIBLIOGRAFIA

las relaciones de contenido y el inventario, mientras otros actúan sobre el servicio, como el es caso de la tarjeta de investigador, el registro de investigadores, el registro de consultas y el registro de copias. Y, en ocasiones, la labor de control se proyecta sobre otras actividades que llevan a cabo los archivos, como es el caso de exposiciones, visitas colectivas, cursos y conferencias.

Bajo otra perspectiva, hay que ha-

Bajo otra perspectiva, hay que hacer «son los que están pensados y realizados para informar a las personas ajenas al archivo», pues, en la actualidad, se reivindica la función informadora de éstos que son esenciales para la investigación administrativa, el estudio de expedientes, el análisis de antecedentes, etc. Entre los medios que ayudan a cumplir esta importante misión, la autora describe detalladamente los inventarios, los índices, las guías y los catálogos, mencionando sus principales características y pormenorizando las clasificaciones que, en cada uno de dichos instrumentos, se pueden introducir.

Completan el libro, por lo que concierne a los instrumentos de información acabados de citar, ejemplos gráficos y reales de cada uno de ellos para facilitar al lector la comprensión de lo que la autora va explicando. Y también se aporta una amplia bibliografía sobre los temas abordados, acompañada de un índice alfabético relativo a materias y nombres propios.

V. M.^a GONZÁLEZ-HABA

SCHWARTZ, Bernard: *Administrative Law. A Casebook*, 3.^a ed., Ed. Little, Brown and Company, Boston y Toronto, 1988, 908 págs.

La tercera edición de este excelente *Casebook* (de cuya 1.^a edición, 1977, se

dio cuenta por el reseñante en el número 92 de esta REVISTA, 1980, y de la 2.^a edición, 1982, en el núm. 103, 1984) acredita, una vez más, la excelente calidad del autor, que está en la cima del Derecho Administrativo norteamericano, pero también el interés creciente que en el sistema jurídico norteamericano ha ido cobrando el Derecho Administrativo.

La edición no es una simple puesta al día, sino que se trata, en realidad, de un libro casi enteramente nuevo, con la excepción, naturalmente, de los *leading cases* que siguen produciendo efectos. Ocurre que la innovación jurisprudencial ha sido muy importante en los seis años que separan al libro de su anterior versión, de modo que más de la mitad de los casos que ahora se exponen son nuevos. Por relación a la edición primera, el texto resulta ya casi irreconocible: simplemente, es un tercio más extenso. Pero recordemos que este tipo de obras no sólo incluyen Sentencias judiciales, sino también documentos administrativos, normas de todas clases, una antología, en conexión temática, de textos literarios, comentarios, artículos, capítulos de libros, etc. Es una ilustración aplicativa completa, pues, de una sistemática de problemas.

La perspectiva central ha pasado a ser ahora —y es una de las novedades del libro— la posición constitucional de las «agencias» o autoridades administrativas.

Es una muestra más de la fecundidad de algo que es obvio en todos los países y que parece que se resiste a serlo en el nuestro: la inescindibilidad estricta del Derecho Administrativo y del Derecho Constitucional —por no hablar del aserto recíproco—.

La frescura de estilo del autor, su gran clase de jurista, la riqueza del material que se nos ofrece, resultan patentes. El libro es una alegría —cuando tantos libros jurídicos resultan pesados, rudos y oscuros—.

No tendría sentido que comentásemos el contenido material del libro, que es el de todo el Derecho Administrativo americano. Por ello, esta obra es la más utilizada en la generalidad de las *Law Schools* americanas por profesores y alumnos. Recomendamos a los estudiosos españoles, sencillamente, su consulta, en muchos puntos imprescindible, y felicitamos al autor por su excelente trabajo.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA

STOBER, Rolf: *Kommunalrecht*, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1987, 193 págs.

La producción bibliográfica alemana de la última década acredita de forma inequívoca que el régimen local, como objeto de estudio y reflexión, ha cobrado un muy creciente interés. Para explicarlo no basta desde luego la búsqueda de una sola causa, pues son diversos los factores que han colocado a esta materia en uno de los primeros planos de la atención doctrinal.

Así, la constatada, y cifrada, evidencia del protagonismo de los entes locales en las tareas de ejecución de funciones públicas: entre un 70 y un 80 por 100 —se afirma (SEEWALD, KNEMEYER o el propio STOBER, entre otros)— de la legislación, en su mayor parte de origen federal, es ejecutada por ellos. El dato tiende por ello a destacar su calidad de Administraciones Públicas y, consecuentemente, a tratarlos desde una perspectiva funcional y potenciar su eficacia como parte integrante, y bien cohesionada con otros eslabones, de la red de agentes administrativos; pero, por otro lado, las declaraciones constitucionales han afirmado en favor de los entes locales unas señas de identidad que no cabe desconocer: ahí está, fundamentalmente, la concep-

ción de la garantía institucional en favor de los mismos, concepción ésta técnicamente depurada por Carl SCHMITT hasta convertirla en un instrumento operativo en el sistema de la Constitución de Weimar, pero que tiene unos antecedentes que se engarzan en la médula misma de la evolución constitucional alemana y de las bases ideológicas que la animan: su germen —bien definido en sus rasgos básicos— puede verse en la Declaración de Derechos de la Asamblea de Frankfurt en 1848, primer hito destacado en el proceso de unificación, y, más claramente, en la norma básica del Estado que acabó liderándola y que marcó profundamente su resultado: la Constitución prusiana de 1850 —vigente en este territorio hasta 1918, un año antes de la Constitución de Weimar— reconoce ya una serie de instituciones especialmente garantizadas, los Municipios entre ellas.

El papel de éstos y otros entes locales como centro y cauce de representación y participación de las comunidades que institucionalizan es una constante en el Derecho alemán, que, además de la conocida fórmula del artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn, sigue encontrando hoy plasmaciones en normas de alto rango; por citar un ejemplo, baste aquí el contundente aserto sobre la significación política, como cauce de participación, de los Municipios que se recoge en la vigente Constitución de Baviera de 2 de diciembre de 1946 —anterior, por tanto, a la citada Ley Fundamental—: la autoadministración (*Selbstverwaltung*) de los Municipios sirve para la construcción de la democracia en Baviera de abajo a arriba (*von unten nach oben*), *sic* (art. 11.4). Afirmación, como se ve, simple en sus términos pero feliz si se atiende a su capacidad expresiva. Y esto, conviene notarlo, que procede de una órbita política y cultural que ha tenido un origen histórico diferenciado de la trayectoria prusiana que

dominó la zona septentrional y que en buena medida acabó imponiendo sus modelos. En el sur de Alemania las corrientes liberales fueron más intensas, generando unas expresiones constitucionales más tempranas y —en cuanto a su contenido— más avanzadas; es lo que se ha venido a llamar *süddeutsche Konstitutionalismus*. En lo que a régimen local se refiere, la ordenación de los Estados alemanes del Sur, singularmente Baviera, vendrá marcada por una acusada influencia del sistema francés napoleónico: por ejemplo, se introduce sin retoques —hasta el punto de utilizar, significativamente, denominaciones fluviales— la figura del Departamento. Pues bien, a lo largo del siglo XIX se producirá una evolución llena de interés a través de la cual ese sistema centralizado —manteniendo alguno de sus elementos, en especial en lo relativo a su racionalidad— adquirirá una nueva fisonomía alineándose con el modelo germánico, bien distinguible del francés en sus rasgos convencionales.

En todo caso, es en los últimos años cuando más patente se ha hecho de nuevo —porque ya se abrió una profunda crisis de las estructuras locales en la época bismarckiana, al filo de la revolución industrial, cerrada con la importante reforma que tuvo en Rudolf von Gneist su más destacado inspirador— la colisión entre dogmas y tradiciones, por un lado, y las necesidades funcionales que una sociedad compleja postula, por otro. No es de extrañar, pues, que se haya acometido desde instancias políticas una reforma de alcance durante los años setenta en el ámbito local y que, en torno a ella, se haya desarrollado un importante debate doctrinal (BÜRMEISTER, RICHTER, BLUMEL) para reinterpretar o situar en coordinadas diferentes algunos postulados centrales del régimen local y, muy particularmente, el concepto de autonomía. Debate éste que no ha pasado desapercibido a nuestra doctrina

—PAREJO, señaladamente— y que ha influido, en un grado variable según como se aprecie, en nuestra legislación más reciente.

Es, pues, lo cierto que, en virtud de estos y otros factores, el aporte bibliográfico al tema ha crecido considerablemente; tanto como materia, ya central, de los tratados y manuales de Derecho Administrativo —en los dedicados a la parte especial ocupa ya un incuestionable primer plano— como por la publicación de sistematizaciones de carácter demográfico, de la que es una magnífica muestra la que suscita estas líneas.

Lejanas en el tiempo se leen ya las observaciones de GÖNNENWEIN en su tratado *Derecho Municipal* —1963— (con edición castellana debida al Instituto de Estudios de Administración Local) criticando la desproporcionada —en atención a la real entidad del tema— falta de estudios globales y tratamientos sistemáticos. Lo más completo en esta línea que por entonces podía encontrarse era, en el parecer del propio GÖNNENWEIN, el tomo II del *Tratado de Derecho Administrativo* de Hans J. WOLFF y Otto BACHOF. En él se sigue encontrando hoy una exposición rigurosa y completa de la realidad local. Precisamente esta parte ha sido, en la edición de 1987, actualizada y reelaborada por el Profesor Rolf STÖBER —Universidad de Münster, donde WOLFF ejerciera la docencia—, que de este modo comparte honores, en la autoría de este tratado ya clásico, con dos figuras consagradas.

Sobre el tratamiento de la organización local en este libro tal vez convenga dar alguna referencia que ayude a explicar el contenido del estudio monográfico del que aquí se da cuenta, *Kommunalrecht*, 1987, del propio STÖBER: siguiendo la sistemática de la obra que impusieran WOLFF y BACHOF, se presenta también ahora por STÖBER fundamentalmente la vertiente organizativa con un triple, y lógico, centro de atención: Municipi-

pios, *Kreise* y otras —los *Kreise* también lo son— agrupaciones de municipios o lo que pudieran denominarse entes locales complejos en la terminología de MARTÍN MATEO. Los elementos que están en el sustrato de estos sujetos públicos, su organización interna y competencias constituyen el eje de la exposición.

Pues bien, en el libro *Kommunalrecht*, del que Rolf STÖBER es responsable exclusivo, el planteamiento es bien distinto: el Derecho local se aborda prioritariamente en su perspectiva objetiva, de la actividad pudiera decirse, y pierde relativamente interés el análisis particularizado de cada uno de los sujetos. El enfoque ya es en sí mismo muy significativo por cuanto viene a exteriorizar de alguna forma una concepción, cada vez más firmemente asentada, que ha rebasado definitivamente la compartimentación a la que conducían ciertas interpretaciones de conceptos tales como comunidad local (*örtliche Gemeinschaft*, art. 28.2, GG) o asuntos propios (*eigenen Angelegenheiten*, v. gr., con respecto a los Municipios art. 11.2 Constitución de Baviera) que se habían hecho pivotar en torno a la célula municipal y, a partir de aquí, operando sobre niveles superpuestos y gestionando sectores materiales con peculiaridades que querían verse como objetivas, supralocales, tendrían su justificación los otros entes. En el trabajo de STÖBER se diluye la diferenciación subjetiva en tanto que ligada a estratos materiales distintos y se contemplan los entes locales enfrentados casi por igual a un haz general de funciones, permeabilizándose de este modo los criterios de distinción competencial. Por otro lado, la organización interna de los mismos ha producido fórmulas muy similares: un consejo representativo y un órgano unipersonal de dirección que se da tanto en los Municipios como en los *Kreise*. La nota de representatividad, el carácter directamente democrático de los órganos, sigue

siendo el aspecto más destacado, sustantivador, de estos entes. Representación directa de los ciudadanos que se da en los Municipios y *Kreise*, y también, en algunos supuestos, en el tercer escalón; es el caso de los siete *Bezirke* de Baviera, originariamente acuñados de acuerdo con el sistema francés departamental, y que no sólo en su génesis —la evolución posterior se endereza en otra dirección—, sino también en su extensión territorial y funcionalidad en el marco de un sistema, ofrecen un llamativo parecido con nuestras provincias. En otros Estados la constitución de estos entes ha seguido la vía de agrupaciones municipales con tendencia a ser también, al igual que *Bezirke* y, en menor medida, los *Kreise*, circunscripciones estatales.

La delimitación de la naturaleza jurídica de estos entes continúa descansando en el aparato conceptual que a partir de su *Genossenschaftsrecht* construyera GIERKE —las *Gebietskörperschaften*, corporaciones territoriales, son la pieza fundamental— y que su discípulo Hugo PREUSS introduce decididamente en el Derecho público, afectando no sólo a los entes locales, sino también al Estado y al propio *Reich* en su época. El rótulo de su obra *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften* es lo suficientemente expresivo aun cuando en él la instrumentación técnica se pone al servicio de los argumentos en favor de una tradición germánica peculiar en contraposición sobre todo a la realidad anglosajona y francesa. En cualquier caso, el concepto de corporación territorial, no librado del todo de adherencias ideológicas, y relativizado más tarde su componente territorial como elemento primario —NIETO—, ha tenido su operatividad entre nosotros y, en buena medida a partir de él, se han desarrollado otros que hoy siguen teniendo plena validez como elementos caracterizadores. Así, el de *Gemeindeverband* —agrupación de Municipios— que se

BIBLIOGRAFIA

ve en el *Kreise* —que tiene también la calidad de *Gebietskörperschaft*—, en los *Bezirke* bávaros —que son igualmente *Gebietskörperschaften*— o en los *Landschaftsverbände* que se dan en Nordrhein-Westfalen —el más poblado, con mayor concentración de grandes ciudades, de los Estados alemanes—, a los que en el libro se presta una especial atención y cuyos miembros no son ya los Municipios, sino los *Kreise*. De interés resulta también la categoría de *Zweckverband*, agrupación de municipios y otros entes locales —en ocasiones, sobre todo en los Estados del Sur, también se integran personas jurídicas privadas— con fines sectoriales y que, debido a esta limitación, han sido sustancialmente diferenciados de los *Gemeindeverbände* por el Tribunal Constitucional y —como principal consecuencia de ello— situados al margen de la protección que, como institución constitucionalmente garantizada, tienen estas últimas.

A estos entes hay que añadir otras realidades no personificadas como son las *Kommunale Arbeitsgemeinschaften* o las *Zweckvereinbarungen*, constituidas sobre la fórmula contractual, que instrumentan técnicas de cooperación muy extendidas; fenómeno éste que con carácter general se ha dado en llamar *Kommunale Zusammenarbeit*.

Las sospechas que esta breve, no cerrada, enumeración induce son confirmadas en la realidad en el sentido de advertirse en los Estados —dejando de lado, obviamente, el caso de los Estados-Ciudad— una imagen recargada de entes locales y realidades en las que las fórmulas de cooperación han cristalizado. Empero, el sistema en su conjunto —en especial tras la reforma de los años setenta— no ofrece síntoma de colapso ni es éste —el número de instancias a las que habrían de agregarse las técnicas cooperativas— un punto destacado de crítica desde una perspectiva funcional, al contrario de lo que sucede

entre nosotros ante proyectos más o menos elaborados de ordenación territorial. El dato diferencial no parece, sin embargo, que haya de buscarse en el ámbito local, sino, con carácter previo, en la correlación entre *Bund* y *Länder*. Más concretamente en las relativamente escasas funciones de ejecución del primero, desplazándose estas tareas a los *Länder* y, más aún, a los entes locales. El dato, ya aportado, de que estos últimos vienen a ejecutar entre un 70 y un 80 por 100 de la legislación tiene aquí un valor determinante.

En esa legislación tiene la de origen federal una extensión en constante aumento. El fenómeno es digno de atención si se repara en que la regulación de los entes locales corresponde —es una constante en el constitucionalismo alemán y argumentos sobrados en la vigente Ley Fundamental— a los *Länder*. Esta es una realidad incuestionable, y son normas de los Estados —con el límite de los contenidos de la Ley Fundamental— las que fijan el diseño de aquéllos. La creciente legislación federal que los entes locales ejecutan puede ser, ciertamente, un argumento en favor de una atribución al *Bund* de competencias relativas a la organización, pero las bases constitucionales hablan aquí inequívocamente en favor de los *Länder*. Las tensiones que pudieran derivarse de la inadecuación de la plantilla organizativa local para la ejecución de programas federales tienen una vía de solución a través del art. 84 de la Ley Fundamental en cuanto habilita al *Bund* a establecer prescripciones relativas a la organización de los sujetos que ejecutan sus leyes cuando así lo requiera el contenido de éstas. Recientemente, LERCHE, en el conocido comentario a la Ley Fundamental de MAUNZ y otros autores, concibe sobre afinados argumentos esta facultad del *Bund* como constitutiva y no anexa al sector material de que se trate.

En cualquier caso, la ordenación de

la Administración Local hay que buscarla prioritariamente en la legislación de los *Länder*. Se advierten así, junto a rasgos estructurales comunes —en buena medida marcados por el modelo dominante prusiano—, variantes centradas sobre todo en la forma en que la idea de representación se instrumenta y canaliza. Las peculiaridades organizativas de cada Estado son presentadas y sistematizadas en el libro con relativa brevedad para tratar ya una serie de puntos que reciben en todos los *Länder* una regulación similar, pues son, en definitiva, derivaciones de la concepción de autonomía local que está presente en la Ley Fundamental: las potestades de personal, financiera, organizatoria y normativa. Sobre esta última tal vez convenga notar la superación de la distinción entre asuntos propios y asuntos delegados como materias que reclaman para su regulación técnicas diferenciadas: *Satzungen* para los primeros y *Verordnungen* para los segundos. Hoy se admite sin discrepancias que los *Satzungen* —normas dictadas por las personas de Derecho público dotadas de autonomía (no sólo, pues, los entes locales) y que en el marco de la misma tienen su eficacia— pueden regular también los asuntos delegados si el ente delegante no se reserva esta potestad. Las *Verordnungen* tienen una significación bien distinta, pues responden a la fórmula de la delegación no recepticia —art. 80.1 GG— y norman, con rango reglamentario, aspectos que corresponden originariamente al legislador.

El libro se cierra con el estudio de los controles sobre los entes locales; otro desarrollo, en definitiva, del perfil de la autonomía en el marco de las leyes *im Rahmen der Gesetze*, según el dibujo del art. 28 de la Ley Fundamental.

José ESTEVE PARDO

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Secretaría General): *Jurisprudencia Constitucional* (Índice acumulativo 1980-1986, vols. I al XVI), BOE, Madrid, 1987.

I. Mientras el transcurso del tiempo nos va acercando a la fecha en que se cumplirán los diez años de vigencia del texto constitucional de 1978 (período por su dimensión temporal de extraordinario valor dentro de nuestra historia constitucional), la publicación del Índice de seis años de jurisprudencia constitucional permite tomar conciencia de una de las consecuencias del nuevo sistema jurídico impuesto por la norma constitucional.

El Título IX de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica 2/1979, tiene su traducción práctica en la importantísima tarea del Tribunal Constitucional, cuyos primeros seis años de funcionamiento se compendian en los Índices acumulativos 1980-1986 que publica la Secretaría General del citado Tribunal.

Sin duda puede parecer poco ortodoxo dar cuenta, en una sección dedicada a comentar la más reciente bibliografía, de la publicación de un Índice. Pero entiendo que es bueno aprovechar la ocasión para destacar lo que supone la publicación de este volumen.

Más allá de las batallas y discusiones iniciales sobre el significado político y los peligros de un Gobierno de los jueces, la implantación de un Tribunal Constitucional se ha consolidado como pieza esencial del nuevo sistema político. Tanto en su función de creación de derecho o jurisdicción constitucional (control de las normas con fuerza de ley), como en su papel de órgano de resolución de conflictos, o en su cometido de amparar los derechos fundamentales violados, el Tribunal Constitucional ha desempeñado un papel destacado que hoy nadie cuestiona. El complejo ordenamiento jurídico creado por la Constitución,

BIBLIOGRAFIA

donde se introducen nuevos principios de ordenación como el de competencia y nuevos sistemas de relación entre normas (Bases-desarrollo), se va clarificando a través de las resoluciones del Tribunal. Los conflictos competenciales tienen en última instancia un cauce de solución pacífica a través de la decisión judicial. Los derechos fundamentales se han ido perfilando e imponiendo desde su posición preferente gracias también a la doctrina del Tribunal Constitucional.

II. Los seis años de jurisprudencia permiten comprobar cómo algunas funciones del Tribunal han sido las más utilizadas. La resolución de conflictos competenciales y los recursos de amparo son los aspectos más tratados. Razones coyunturales explican el fenómeno, pero, tal vez, precisamente por este mismo carácter coyuntural, parece lógico pensar y auspiciar algunas medidas para evitar el colapso que se está produciendo. En esta línea, propiciar vías de composición previa de los conflictos —comisiones bilaterales de cooperación— y aumentar las declaraciones de inadmisibilidad de recursos de amparo, una vez los derechos fundamentales han sido ya definidos en su contenido esencial y el particular, ante un ataque concreto, puede ser amparado por la jurisdicción ordinaria. Desde esta perspectiva, más que modificar el procedimiento para declarar la no admisión (vía seguida por la reciente reforma), se trataría de alterar las causas de inadmisión, siguiendo así la línea de la reforma austríaca de 26 de junio de 1984 por la que se modificó el art. 144.2 de la Constitución. Rechazar, pues, la admisión de litigios «de cuya decisión no cabe esperar la clarificación de una cuestión de Derecho Constitucional» (vid. RUBIO LLORENTE, *La jurisdicción constitucional como forma de creación del Derecho*, «REDC», número 22, 1988, pág. 27). En definitiva, liberar al Tribunal de la función de

hacer justicia en cada caso concreto y reorientarlo a su función de garante e intérprete supremo del texto constitucional.

Otras de las funciones asignadas en principio al Tribunal han sido poco usadas; así el recurso del Gobierno contra disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, los conflictos entre órganos constitucionales y también la cuestión de inconstitucionalidad. Otras vías han desaparecido, como el recurso previo de inconstitucionalidad, mientras que la propia jurisprudencia constitucional ha provocado la creación de ciertos recursos en principio no previstos (amparo frente a leyes y frente a actos de sujetos privados).

En todo caso, estamos ante una labor cuya trascendencia es imposible valorar ahora en este breve comentario, pero que ha supuesto un replanteamiento de raíz de la estructura del ordenamiento jurídico y de las técnicas para su interpretación.

III. El volumen editado por la Secretaría General constituye una herramienta de gran utilidad para el operador jurídico. Se estructura en los cuatro Índices que acompañan a los volúmenes hasta ahora publicados, lo que permite tanto una búsqueda rápida y eficaz de la resolución cuya consulta interesa, como llevar a cabo funciones de investigación y estudio, en la medida que se abarca de forma sistematizada la jurisprudencia de los seis primeros años de vida del Tribunal.

Si nos detenemos brevemente en el Índice de disposiciones citadas, pueden extraerse algunas consideraciones de interés. Los preceptos constitucionales más citados, y por tanto lógicamente más aplicados, se encuentran en el título I, capítulo I; título VI; título VIII, arts. 148 y 149, y título IX. Por el contrario, el capítulo III del título I (Principios rectores de la política social y económica)

y título VII (Economía y Hacienda) han dado muy poco juego, lo que puede llevar a pensar en una cierta debilidad de la norma constitucional en su papel de transformador de la realidad social.

Si acudimos a la LOTC, destaca la abundante cita del artículo 50 de la misma. El recurso de amparo consume grandes energías del Tribunal Constitucional. Pero también debe destacarse la enorme cantidad de veces en que aparece citado en Autos del Tribunal el apartado 2-b del citado artículo 50, lo que demuestra la voluntad del Tribunal para utilizar las vías legales de inadmisión.

En definitiva, debemos agradecer a la Secretaría General del Tribunal el esfuerzo realizado para poner a nuestro alcance un instrumento imprescindible para conocer y manejar la jurisprudencia constitucional. Instrumento necesario para el operador jurídico en la medida en que el Tribunal Constitucional es en buena medida creador de Derecho.

Joaquín TORNOS MAS

TURRADO VIDAL, Martín: *Estudios sobre la historia de la policía*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 1986, 326 págs.

Como se dice en la Presentación del libro que ahora comentamos, «la Historia de la Policía es una de las materias peor conocidas dentro de las instituciones españolas». Y ciertamente es así, puesto que entre nosotros han sido pocos los trabajos doctrinales y de investigación que han incidido, directamente, sobre una institución tan fundamental y tan determinante en el Estado contemporáneo como es la policía. De ahí, pues, el interés que encierra el libro de TURRADO VIDAL y desde cuyas páginas

su autor se asoma a nuestra policía con el propósito de analizar y exponer algunos de sus aspectos más interesantes, en el doble plano del enfoque histórico y de la visión conceptual y sustantiva.

En tres grandes bloques de materias se agrupa el trabajo de TURRADO VIDAL. El primero de ellos, bajo la denominación de «La policía en general», contiene una detallada descripción del proceso histórico a través del cual aquélla se ha ido configurando en la sociedad española, con una especial referencia al tema de la coordinación, «presupuesto básico de una de las misiones más importantes que la Constitución atribuye a dichas Fuerzas, como es la garantía de la seguridad ciudadana». El segundo trata «Aspectos concretos de la actuación policial», como son la policía de barrio a través de la historia, la orden general de la Dirección General de la Policía y el origen y evolución del conocido parte de viajeros. Y el tercero y último agrupa un conjunto de temas muy diversos, cuyo denominador común no es otro que el cronológico, ya que aparece con el título de «Historia de la Policía en el siglo XIX» y abarca cuestiones muy heterogéneas como son, entre otras, la policía y delincuencia en el reinado de Fernando VII, la primera cartabomba, la policía en uno de los *Episodios Nacionales* de PÉREZ GALDÓS y la delincuencia en Madrid en febrero de 1826.

Con esta estructuración sistemática, el libro de TURRADO VIDAL ofrece al lector «un conjunto de aportaciones interesantes y, en algunos casos, definitivas» en torno a la policía española. Al tiempo que se reúnen en una sola publicación los trabajos del autor que, con anterioridad, habían visto la luz en varias *Revistas del Ministerio del Interior* y que ahora se presentan debidamente conjuntados y ordenados para asegurar su más fácil y cómoda lectura.

V. M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

BIBLIOGRAFIA

VARIOS AUTORES: *Jornadas sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*, Consejo de Seguridad Nuclear - Facultad de Derecho de la Universidad Complutense - Asociación Internacional de Derecho Nuclear, Madrid, 1988, 120 págs.

A nadie se le escapa la trascendencia actual de la energía nuclear, por encima de las polémicas y controversias que, teñidas muchas veces de contenido político, su uso y aplicación suscitan. Nuestro país no es ajeno a esta situación, como lo demuestra el presente volumen, que hace una recopilación de las ponencias y conclusiones expuestas en las Jornadas que, sobre Legislación Nuclear, se celebraron los días 29 y 30 de septiembre de 1986 en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, organizadas por dicha institución universitaria y el Consejo de Seguridad Nuclear.

Como se afirma en la presentación del libro, diversas razones llevaron a la organización de las citadas Jornadas, «en las que se examinaron los principales temas de la legislación nuclear desde la perspectiva de su adecuación al objeto regulado y al contexto nacional e internacional en que se inserta para así poder deducir las bases para su optimización en el futuro».

La primera sesión estuvo dedicada al tema de «La legislación española sobre energía nuclear», actuando como Presidente Salvador Smith, Asesor jurídico de la Subdirección General de Energía Nuclear del Ministerio de Industria y Energía, y siendo ponentes Fernando Díez Moreno, Secretario General de UNESA, sobre «La legislación sobre energía nuclear en el ordenamiento jurídico», y Luz Corretjer Palomo, Consejero de la Asociación Internacional de Derecho Nuclear, sobre «Origen, evolución y situación actual de la legislación española sobre energía nuclear» (págs. 11

a 46). La segunda sesión estudió las «Autorizaciones, licencias y control administrativo de la utilización de la energía nuclear», figurando como Presidente Fernando Piqueras, Subdirector General Jefe de la Asesoría Jurídica del Consejo de Seguridad Nuclear, y como ponentes José Luis Sánchez Pérez, Director Administrativo de NUCLENOR, en torno a «Sistemas de autorizaciones y licencias: regulación y práctica», y Juan de Tord, Asesor jurídico de la Asociación Nuclear ASCO, en torno a «Control y vigilancia: aspectos jurídicos» (págs. 49 a 59). La tercera de las sesiones centró la atención en «La responsabilidad civil en materia de energía nuclear», bajo la presidencia de Enrique Castellón, Asesor jurídico de Hidroeléctrica Española, S. A., con la colaboración como ponentes de Patrick Reyes, Jefe de la Asesoría Jurídica de la Agencia para la Energía Nuclear de la OCDE, que trató de «La responsabilidad civil en los Convenios y en las legislaciones», y de Julián Gómez del Campo, Director del Pool Atómico Español, que se refirió a «La responsabilidad civil y su cobertura en la legislación española» (págs. 63 a 89). Y la cuarta y última sesión contempló «El futuro de la legislación nuclear», teniendo como Presidente a Jaime Spottorno, Asesor Jurídico de UE-FENOSA, S. A., y como ponentes a María Jesús Petrement, miembro de la Asesoría Jurídica del Consejo de Seguridad Nuclear, que disertó sobre «Adecuación de la legislación vigente a las circunstancias actuales», y a Alfonso Arias Cañete, Secretario General de ENRESA, sobre «Nuevas disposiciones. Legislación sobre la gestión de residuos radioactivos» (páginas 93 a 103).

Al final del libro se incluyen las conclusiones de cada una de las sesiones y que se completan con unas conclusiones de carácter más general relativas a la normativa española vigente, documentación administrativa sobre autorizaciones y licencias, li-

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

cencias de personal, clausura de instalaciones, infracciones y sanciones, responsabilidad civil nuclear y residuos radioactivos en lo que concierne a su emplazamiento definitivo y su gestión. Y, como conclusión bási-

ca, se recoge «la necesidad de colaboración entre todos los sectores afectados para que las ideas que anteceden puedan llevarse a efecto».

V. M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

PRESIDENTE DEL CONSEJO ASESOR: D. Carlos OLLERO GÓMEZ

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario de los números 60-61 (Abril-Septiembre 1988)

Número monográfico sobre

«EL SISTEMA POLITICO Y CONSTITUCIONAL PORTUGUES (1974-1987)»

Coordinador: Mario BAPTISTA COELHO

I. EL SISTEMA POLITICO

1. Régimen y transición democrática
2. Partidos e ideologías
3. Elecciones y sistema de partidos
4. El sistema de gobierno
5. Grupos de interés y su representación política
6. Sociedad y Estado

II. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL

1. El 25 de abril y las leyes
2. Antecedentes y encuadramiento
3. Derechos y garantías
4. La constitución económica y social
5. La fiscalización de la constitucionalidad
6. La revisión constitucional

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.000 ptas.
Extranjero	37 \$
Número suelto: España	800 ptas.
Número suelto: Extranjero	12 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (ESPAÑA)

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Presidente: Luis SÁNCHEZ AGESTA

Director: Francisco RUBIO LLORENTE

Secretario: Javier JIMÉNEZ CAMPO

Sumario del año 8, número 23 (Mayo-Agosto 1988)

In memoriam: Ignacio de Otto.

ESTUDIOS

Ignacio DE OTTO: *El mando supremo de las Fuerzas Armadas.*

Tomás QUADRA-SALCEDO: *La cláusula de conciencia: Un godot constitucional (II).*

Luis LÓPEZ GUERRA: *Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del gobierno: su aplicación a la Constitución española.*

M.^a Emilia CASAS BAAMONDE: *Las competencias de las Comunidades Autónomas en las materias laboral, de empleo y emigración: Análisis del Estatuto de Autonomía de Galicia.*

Juan J. SOLOZÁBAL: *Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información.*

Mariano GARCÍA CANALES: *La reforma de los estatutos y el principio dispositivo.*

JURISPRUDENCIA

Estudios y Comentarios:

Marc CARRILLO: *Derecho a la información y veracidad informativa.*

Antonio LÓPEZ CASTILLO: *La cuestión del control de constitucionalidad de las normas comunitarias del Derecho derivado en la RFA.*

Crónica, por Luis AGUIAR DE LUQUE.

CRONICA PARLAMENTARIA, por Nicolás PÉREZ-SERRANO JAUREGUI.

CRITICA DE LIBROS.

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.600 ptas.
Extranjero	33 \$
Número suelto: España	900 ptas.
Número suelto: Extranjero	12 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28013 MADRID (España)

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Gabriel TORTELLA CASARES

Secretario: Francisco COMÍN COMÍN

Secretaría de Redacción: José MORILLA CRITZ, Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA
Pablo MARTÍN ACEÑA, Mercedes CABRERA y Sebastián COLL

Sumario del año VI, núm. 2 (Primavera-Verano 1988)

PANORAMAS DE HISTORIA ECONOMICA

Valentín VÁZQUEZ DE PRADA: *La coyuntura de la minería y de la metalurgia europeas (siglos XIII-XVIII).*

John H. COATSWORTH: *La historiografía económica de México.*

ARTICULOS

Carlos CAMINO MUÑOZ y Eduardo FERNÁNDEZ BOLLO: *Orígenes y problemas teóricos de la matematización de la economía en el siglo XIX.*

Luis GERMÁN ZUBERO: *Aragón invertebrado. Atrazo económico y dualismo interno (1830-1930).*

Antonio TENA JUNGUITO: *Importación, niveles de protección y producción de material eléctrico en España, 1890-1935.*

DEBATES Y CONTROVERSIAS

David R. RINGROSE: *Poder y beneficio. Urbanización y cambio en la historia.*

Jordi MALUQUER DE MOTES: *Algunas puntualizaciones sobre «Catalunya, la fábrica d'Espanya».*

NOTAS

Gregorio NÚÑEZ ROMERO-BALMAS: *La electrificación de la periferia.*

RECENSIONES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.600 ptas.
Extranjero	33 \$
Número suelto: España	900 ptas.
Número suelto: Extranjero	12 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (ESPAÑA)

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Director: Manuel Díez DE VELASCO

Subdirector: Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS

Secretaria: Araceli MANGAS MARTÍN

Sumario del vol. 15, núm. 2 (Mayo-Agosto 1988)

ESTUDIOS

Carlos FERNÁNDEZ CASADEVANTE: *La protección del medio ambiente en las Comunidades Europeas y la adhesión de España: Obligaciones en vigor.*

Alberto MASSOT MARTÍ: *Problemas y perspectivas institucionales de la realización del Mercado interior agroalimentario para 1992.*

NOTAS

F. MURPHY: *El caso CROTTY y el referéndum irlandés.*

María Concepción APRELL: *Libre prestación de servicios por los abogados. Regla de exclusividad territorial (Comentario a la sentencia del TJCE de 25 de febrero de 1988, causa 427/85).*

CRONICAS

JURISPRUDENCIA

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.600 ptas.
Extranjero	33 \$
Número suelto: España	900 ptas.
Número suelto: Extranjero	12 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (ESPAÑA)

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Sumario del núm. 13 (primer cuatrimestre 1988)

I. ESTUDIOS

Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: *La relación conclusiva de la comisión bicameral del Parlamento italiano para la reforma institucional, de 29 de enero de 1985. Un comentario a la Commissione Bozzi.*

Antonio EMBID IRUJO: *Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras Parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Alejandro SAINZ ARNÁIZ: *El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados.*

Angel Luis ALONSO DE ANTONIO: *La Diputación Permanente en la Constitución de Cádiz.*

II. NOTAS Y DICTAMENES

Eduardo VIRGALA FORURIA: *La moción de censura de marzo de 1987: segunda práctica aplicativa del artículo 113 de la Constitución.*

III. CRONICA PARALAMENTARIA

Juan CANO BUESO: *Funcionalidad y obstruccionismo. Apuntes sobre el Derecho Parlamentario de Andalucía.*

DOCUMENTACION

LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

Suscripción anual (3 números): 2.300 ptas.

SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
(Gabinete de Publicaciones)

Floridablanca, s/n. - 28014 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: Francisco SOSA WAGNER

Secretaria de Redacción: María Jesús SEMPERE

Sumario del año XLVI, núm. 234 (Abril-Junio 1987)

I. SECCION DOCTRINAL

Alejandro NIETO: *Historia y elegia de los Depositarios de Fondos de Administración Local.*

Luis COSCULLUELA MONTANER: *El Concejo Abierto.*

José A. LÓPEZ PELLICER: *Aspectos administrativos del régimen protector de los consumidores y usuarios.*

Valentín PÉREZ MARTÍNEZ: *El personal laboral al servicio de la Administración y la laboralización de la función pública.*

Luis DE LA MORENA Y DE LA MORENA: *Los conceptos de «orden público» y de «seguridad ciudadana» en la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y su incidencia sobre las Policías Autonómica y Municipal.*

II. CRONICAS

Antonio T. REGUERA RODRÍGUEZ: *Contribución Urbana y modelos de planificación. La ciudad de León como ejemplo.*

Antonio María HERNÁNDEZ: *El rol del Municipio en el desarrollo económico, y el caso argentino.*

III. JURISPRUDENCIA

Angel Díez RONCAL: *Reseña de Sentencias del Tribunal Constitucional.*

Javier MONTERO Y CASADO DE AMEZÚA: *Comentario de Sentencias constitucionales de la Administración Local.*

IV. BIBLIOGRAFIA

Suscripción anual: 1.000 pesetas :-: Número suelto: 300 pesetas

Dirección, Redacción y Administración:

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL
Santa Engracia, 7 - 28010 MADRID

AUTONOMIES

Revista Catalana de Derecho Público

Generalidad de Cataluña
Escola d'Administració Pública
Institut d'Estudis Autònomic
Director: Joaquín TORNOS MAS

Sumario del número 8 (Diciembre 1987)

ESTUDIOS

Tomàs FONT I LLOVET: *Los Consejos consultivos de las Comunidades Autónomas.*

Oscar DE JUAN ASENJO: *Criterios económicos para una distribución racional de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.*

Carmen CHINCHILLA MARTÍN: *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de televisión.*

Núria BOSCH I ROCA: *Propuestas para la financiación de los entes comarcales mediante el estudio comparado de los sistemas. Los casos de los Estados Unidos de América y la República Federal de Alemania.*

COMENTARIOS Y NOTAS

Alberto AZZENA y Paolo CARROZZA: *Tribunal Constitucional y poder exterior regional en el ámbito del papel de la jurisdicción constitucional sobre las relaciones Estado-regiones.*

Andrés E. NAVARRO MUNUERA: *Comentario de la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril.*

ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

CRONICA

NOTICIA DE LIBROS Y REVISTAS

Suscripción:

AUTONOMIES
Escola d'Administració Pública de Catalunya

Av. Pearson, 28 - 08034 BARCELONA
Precio: 2.700 ptas. (3 números, un año)

REVUE INTERNATIONALE DE SCIENCES ADMINISTRATIVES

Revue d'Administration publique comparée

Sommaire du vol. LIII, N.° 3, 1987

Aymé FRANÇOIS: *La modernisation de l'Administration de l'Etat en Belgique.*

Jan-Erik LANE: *Croissance de l'Administration dans le secteur public.*

Krister STAHLBERG: *La politisation de l'Administration publique: Réflexions sur le concept, les causes et les conséquences de la politisation.*

Robert I. McLAREN: *Coordination du système des Nations Unies.*

G. D. MILLS & M. L. SLYFIELD: *La réforme de la Fonction publique en Jamaïque: Gestion des ressources humaines.*

David B. WALKER: *Le bicentenaire du fédéralisme américain.*

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

CHRONIQUE DE L'INSTITUT

Information concernant l'Institut, les Sections et les Membres.

Also published in English under the title
«*International Review of Administrative Sciences*»

Suscripción anual 2.250 FB (US \$ 48)

Precio del ejemplar 600 FB (US \$ 13,50)

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

1, rue Defacqz, Bte 11 - 1050 BRUXELLES (Belgique)

ESTADO & DIREITO

DIRECÇÃO:

Afonso D'OLIVEIRA MARTINS

Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS

Coordenador correspondente em Espanha:

Germán GÓMEZ ORFANEL

Índice do número I (Outono/Inverno 1987/1988)

ARTIGOS E NOTAS

Gregório PECES-BARBA: *Los Deberes Fundamentales.*

Germán GÓMEZ ORFANEL: *Secreto de Estado y Publicidad en España.*

João FREITAS RAPOSO: *Administração Pública: Na Hora da Mudança - Nota breve sobre um conjunto de medidas governamentais.*

G. O. M.: *Nos Cem Anos da Lei de Fomento Rural.*

A. O. M.: *A Encíclica Populorum Progressio e o Direito ao Desenvolvimento Integral do Homem.*

DOCUMENTO

António José BRANDAO: *Sobre o Conceito do Constituição Política.*

JURISPRUDENCIA

a) Jurisprudência Portuguesa:

João CAUPERS: *O Acórdão 266/87 do Tribunal Constitucional: Controverso no plano jurídico, inconveniente no plano prático.*

G. O. M.: *Uma nova lei de enquadramento orçamental no Tribunal Constitucional. O Acórdão N.º 205/87.*

b) Jurisprudência espanhola:

Julian SANCHEZ GARCIA: *Comentário a la sentencia del Tribunal Constitucional español sobre la inconstitucionalidad de la ley de extranjería.*

Ricardo BANZO: *Jurisprudência reciente sobre la potestad sancionatoria de la Administración Pública española.*

LIVROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.600 ptas.
Extranjero	18 \$
Número suelto: España	700 ptas.
Número suelto: Extranjero	10 \$

Toda a correspondência com a Revista ESTADO & DIREITO deve ser dirigida ao:

Apartado N.º 2821
1122 LISBOA Codex

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

ULTIMAS PUBLICACIONES

- PABLO PÉREZ TREMPES: *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*. Prólogo de Jorge de Esteban. 1.800 ptas.
- IGNACIO DE OTTO PARDO: *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*. 700 ptas.
- R. SMEND: *Constitución y Derecho Constitucional*. Traducción de José M.ª Beneyto. 2.100 ptas.
- Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*. VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos. Coedición con el Tribunal Constitucional. 2.500 ptas.
- W. ABENDROTH, E. FORSTHOFF y K. DOEHRING: *El Estado Social*. Traducción de José Puente Egido. 1.500 ptas.
- ENOCH ALBERTI ROVIRA: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. 3.200 ptas.
- FERNANDO LÓPEZ RAMÓN: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*. Prólogo de Eduardo García de Enterría. 2.500 ptas.
- PEDRO A. CRUZ VILLALÓN: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*. 1.700 ptas.
- KLAUS STERN: *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Traducción de Javier Pérez Royo y Pedro A. Cruz Villalón. 3.000 ptas.
- ELIE KEDOURIE: *Nacionalismo*. Prólogo de Francisco Murillo Ferrol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 700 ptas.
- JOSÉ A. FERNÁNDEZ SANTAMARÍA: *Razón de Estado y política en el pensamiento español del Barroco (1596-1640)*. 2.500 ptas.
- ANTONIO GARCÍA SANTESMASES: *Marxismo y Estado*. Prólogo de Ignacio Sotelo. 2.000 ptas.
- CARLOS OLLERO: *Derecho y Teoría política en el proceso constituyente español*. 1.400 ptas.
- RAMÓN GARCÍA COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. 1.800 ptas.
- IAN BUDGE y DENNIS J. FARLIE: *Pronósticos Electorales*. Traducción de Rafael del Aguila Tejerina. 2.600 ptas.
- JOSÉ LUIS BERMEJO CABRERO: *Máximas, principios y símbolos políticos*. 1.800 ptas.
- JUAN J. LINZ, JOSÉ R. MONTERO y otros: *Crisis y cambio: Electores y Partidos en la España de los años ochenta*. 3.200 ptas.
- JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español*. 6.ª edición. 1.000 ptas.
- JOSÉ ENRIQUE RODRÍGUEZ IBÁÑEZ: *Después de una dictadura: cultura autoritaria y transición política en España*. 700 ptas.
- GERMÁN GÓMEZ ORFANEL: *Excepción y normalidad en el pensamiento de C. Schmitt*. 2.200 ptas.
- LUIS GARCÍA SAN MIGUEL: *El pensamiento de Leopoldo Alas «Clarín»*. 1.600 ptas.
- BENIGNO PENDÁS GARCÍA: *J. Bentham: Política y Derecho en los orígenes del Estado Constitucional*. 1.700 ptas.

- FRANCISCO PI Y MARGALL: *Las Nacionalidades*. Introducción de Jordi Solé Tura. 2.200 ptas.
- JOAQUÍN MARÍA LÓPEZ: *Curso político-constitucional*. Estudio preliminar de Antonio Elorza. 1.500 ptas.
- ANTONIO CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Discursos parlamentarios*. Estudio preliminar de Diego López Garrido. 2.300 ptas.
- BALTASAR ALAMOS DE BARRIENTOS: *Aforismos al Tácito español*. 2. tomos. Estudio preliminar de J. A. Fernández Santamaría. 3.000 ptas.
- Monarquía y democracia en las Cortes de 1869*. Estudio introductorio y selección de textos de Antonio María Calero. 1.200 ptas.
- JUAN PABLO MÁRTIR RIZO: *Nortes de Principes y Vida de Rómulo*. Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 1.000 ptas.
- FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA: *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del gobierno*. Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 800 ptas.
- El camino hacia la democracia (escritos de Joaquín Ruiz-Giménez en «Cuadernos para el Diálogo»)*. Estudios y notas del Instituto Fe y Secularidad (dos volúmenes). 3.600 ptas.
- MARÍA TERESA BERRUEZO LEÓN: *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*. Prólogo de José Luis Abellán. 2.200 ptas.
- G. W. LEIBNIZ: *Escritos Políticos, II*. Estudio preliminar de Antonio Truyol y Serra. Traducción de Primitivo Mariño Gómez. 1.300 ptas.
- PLATÓN: *Las Leyes*. Edición bilingüe. 2.ª edición (dos volúmenes). 2.600 ptas.
- ARISTÓTELES: *Retórica*. Edición bilingüe. 3.ª edición. 1.400 ptas.
- VICENTE MONTANO: *Arcano de principes*. Estudio, crítica y notas de Manuel Martín Rodríguez. 1.800 ptas.
- PLATÓN: *Critón*. Edición bilingüe. 3.ª edición. 300 ptas.
- Liberalismo alemán del siglo XIX*. Selección de textos y estudio introductorio de Joaquín Abellán. 1.900 ptas.
- HUGO GROCIIO: *De Iure Praedae et de Iure Belli ac Pacis*. Introducción, traducción y notas de Primitivo Mariño Gómez. 950 ptas.
- NICOLÁS DE CUSA: *De concordantia catholica o sobre la unión de los católicos*. Traducción e introducción de José M.ª Alejandro. 2.300 ptas.
- F. GUICCIARDINI: *Recuerdos*. Precedido del estudio de F. de Sanctis: «El hombre de Guicciardini». 1.000 ptas.
- EMMANUEL J. SIEYES: *¿Qué es el estado llano?* Precedido del «Ensayo sobre los privilegios». Reimpresión. 700 ptas.
- Pensamiento jurídico y Sociedad internacional*. Libro homenaje al profesor don Antonio Truyol y Serra. Dos volúmenes. 6.000 ptas.
- Política y Sociedad*. Libro homenaje al profesor don Francisco Murillo Ferrol. Dos volúmenes. 6.000 ptas.
- ERNESTO GARZÓN VALDÉS: *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*. 450 ptas.
- J. SEGURA, F. CABRILLO y G. TORTELLA: *La reforma del estado asistencial*. 400 ptas.
- MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN: *El recurso de amparo constitucional*. 400 ptas.
- CARLOS ALONSO ZALDÍVAR, MIGUEL HERRERO R. DE MIÑÓN y MARIANO AGUIRRE: *Política española de paz y seguridad*. 650 ptas.
- JOSÉ LUIS CASCAJO: *La tutela constitucional de los derechos sociales*. 500 ptas.
- JESÚS M. DE MIGUEL, FRANCISCO J. YUSTE, MARÍA ANGELES DURÁN: *El futuro de la salud*. 750 ptas.

**REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Publicación trimestral

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Publicación cuatrimestral

Edición y distribución:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 - MADRID (España)