

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BARCELONA LLOP, Javier: *El régimen jurídico de la policía de seguridad*. Ed. IVAP, 1988, 347 págs.

En los últimos años hemos asistido a una transformación importante del contenido del Derecho aplicable a la policía de seguridad. Este cambio obedece en gran parte a la aprobación de la Constitución en 1978 y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en 1986. Ambas normas han originado una variación de la justificación y alcance de la intervención policial, la incorporación de nuevos principios en su actuación y, en suma, la aparición de un régimen jurídico distinto que es necesario estudiar. Precisamente, esta legislación es analizada por el profesor Javier BARCELONA LLOP en esta monografía. No obstante, esta obra no constituye una mera actualización de otros comentarios, puesto que se pretende también delimitar el concepto de policía de seguridad, distinguiéndolo de otras actuaciones de la Administración, y analizar su régimen jurídico en función del mismo (*).

(*) El sumario de la obra es el siguiente: *Prólogo: Introducción general*.—Capítulo primero: *El nacimiento de la policía de seguridad en España: una aproximación histórica al binomio policía de seguridad - Administración Pública*.—Capítulo segundo: *Policía de seguridad y Administración Pública. La policía de seguridad en el marco de las formas de actuación administrativa*.—Capítulo tercero: *El criterio teleológico: los fines y las funciones de la policía de seguridad*.

Este estudio está realizado principalmente desde la perspectiva del Derecho administrativo. Esto no quiere decir que no sean posibles otras ópticas, sino que, como expresamente señala el autor, las pretensiones de omnicomprensividad en una materia de extensión tan dilatada ocasiona el riesgo de producir un cierto confusionismo. Esta afirmación no supone de ningún modo limitar su importancia, dado que con ello simplemente se señala la necesidad de una confluencia de estudios de diferentes disciplinas en ciertos temas.

La obra, precedida del prólogo del profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, comienza con una exposición de la evolución de la policía de seguridad desde sus orígenes hasta nuestros días, incidiendo en aquellos aspectos que más trascendencia han tenido posteriormente. Estos datos históricos sólo se aportan en la medida que poseen significación verdadera para el modelo policial que hoy conocemos. Así, por ejemplo, se dedica una especial atención al origen de la policía

Capítulo cuarto: *El criterio orgánico: las fuerzas y cuerpos de policía de seguridad*.—Capítulo quinto: *La acción policial (I): la acción de policía de seguridad en tanto que expresión de la llamada coacción administrativa*.—Capítulo sexto: *La acción policial (II): la apreciación policial y su reducción a través de los principios básicos de actuación de Fuerzas y Cuerpos de seguridad*.—Capítulo séptimo: *La acción policial (y III): el uso de las armas de fuego por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad*.

BIBLIOGRAFIA

de seguridad o al nacimiento del modelo dual actual, basado en un cuerpo pretendidamente civil, encargado del mantenimiento de la seguridad en los núcleos urbanos, y otro cuerpo de naturaleza militar, que ejerce esta función en los núcleos rurales.

Una vez expuestas las notas históricas más importantes, en los capítulos siguientes el autor analiza el régimen jurídico de la policía de seguridad. Para ello, primero, delimita el concepto desde dos puntos de vista diferentes: encuadramiento y diferenciación de figuras similares y comparación de la actividad de la policía de seguridad con otras actividades del Estado. De esta forma, se afirma que la policía de seguridad forma parte de la Administración civil, con la consiguiente aplicación de sus principios, y se distingue detalladamente de la policía judicial y las fuerzas armadas. Posteriormente se procede a analizar la función administrativa asignada a estos cuerpos. Para ello se parte de la clasificación clásica, que divide la actuación de la Administración en actividad de fomento, servicios públicos y de policía. Estas categorías no permiten estudiar de modo adecuado la acción de los citados cuerpos, por lo que es preciso adoptar otros criterios diferentes. Concretamente para describir sus características se utilizan los siguientes: un criterio teleológico, que define los especiales fines que cumple la policía de seguridad; un criterio orgánico, que hace referencia a las particularidades organizativas; y un criterio material o funcional, que implica la existencia de distintas manifestaciones de la policía de seguridad.

Delimitado el concepto de policía de seguridad, se analiza su régimen jurídico. Este estudio no se estructura siguiendo la sistemática de la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, sino de conformidad con los tres criterios mencionados. Así, se dedica el capítulo III al criterio teleológico,

el capítulo IV al criterio orgánico y los capítulos V, VI y VII al criterio material. El orden de dichos capítulos no es aleatorio, puesto que, antes de exponer las especialidades organizativas o la forma de exteriorizarse la policía de seguridad, es preciso conocer cuáles son sus competencias.

Como acabamos de decir, el primero de los criterios estudiados es el teleológico, es decir, los fines y las funciones de la policía de seguridad; pero adviértase que se distingue entre fin y función, dado que esta última es el camino a través del cual se articula aquél. Los fines están fijados en el artículo 104 de la Constitución. Estos son la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, que constituye el bien jurídico máspreciado, y la garantía de la seguridad ciudadana, aunque este último fin, como señala el autor, técnicamente es una función. Si los observamos detenidamente, comprobamos que se exteriorizan como cláusulas generales, que necesitan habilitaciones concretas para su aplicación práctica. Estos apoderamientos puntuales constituyen las funciones de seguridad y están contenidos en la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Una especial atención merece la configuración del orden público y el estudio del alcance del concepto de seguridad pública, contenido en el artículo 149.29 de la Constitución. Respecto al primero, que tantas veces actúa como legitimador de las distintas intervenciones policiales, se propone, tras un detallado análisis del mismo, que se utilice como cláusula general y no como habilitación concreta, es decir, que se admita como un fin y no como una función, para evitar posibles extralimitaciones.

El concepto de seguridad pública es objeto de un estudio especial, puesto que plantea el problema de su coincidencia con los fines policiales contenidos en el artículo 104 de la Constitución. Sobre esta posible equi-

valencia se señala que, si con esta noción se expresa el conjunto de la tarea policial, indudablemente se incluyen tanto la protección de los derechos y libertades como la seguridad ciudadana; ahora bien, la seguridad pública, al remitir conjuntamente a los fines y a las funciones, se refiere también a actuaciones no propiamente de policía de seguridad, pero que al implicar un ejercicio material de autoridad y llevar aparejado incluso la posibilidad de coacción, son encomendadas por el ordenamiento a la organización policial. Esta diferencia se describe a través de dos ejemplos: la intervención policial en materia de seguridad pública y materias relacionadas con la protección civil.

Siguiendo la exposición de los tres criterios mencionados, posteriormente se examina la policía de seguridad desde el punto de vista orgánico. Previamente, se señala que estos cuerpos constituyen Administración y, por tanto, se les aplican, aunque con especialidades dadas sus funciones, todas las características predicables de aquella. Entre ellas se pueden citar el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 de la Constitución), la existencia de un sistema de incompatibilidades, las peculiaridades en el ejercicio del derecho de sindicación para los funcionarios públicos (art. 103 de la Constitución), etc.

A continuación analiza la organización de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado: el Cuerpo Nacional de Policía, resultante de la unificación del Cuerpo Superior de Policía y la Policía Nacional, y la Guardia Civil, cuerpo estructuralmente castrense al que se le encomienda misiones de índole civil, es decir, las funciones de policía de seguridad en las zonas rurales y mar territorial. Junto a estos cuerpos de seguridad existen las policías territoriales y las policías locales. Estas últimas son

objeto de un estudio particular, centrado especialmente en su organización, justificación y funciones.

La última parte de esta obra está dedicada a examinar el tercer criterio, es decir, los medios utilizados por la policía de seguridad para el cumplimiento de sus fines. En este caso tienen una gran trascendencia, dado que conllevan la utilización de la coacción. Estos medios pueden tener diferentes manifestaciones y clasificarse de distintas formas. En esta obra se prescinde de su estudio pormenorizado, puesto que se entiende que ello debería de ser objeto de una obra multidisciplinar y se prefiere centrar la exposición en el estudio de los criterios globales aplicables a todos ellos. No obstante, se dedica un capítulo al uso de las armas de fuego por los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, porque se trata de la más grave de las exteriorizaciones de la acción policial. Esto sólo supone concretar en un supuesto determinado los principios generales aplicables a toda actuación policial.

A continuación examina los criterios aplicables a todas las manifestaciones de la policía de seguridad desde la perspectiva de su inclusión en las categorías habituales de la coacción administrativa. Para ello realiza un estudio de la ejecución forzosa policial de los actos administrativos y la coacción directa. Ambas formas son igual de importantes cualitativamente, aunque no cuantitativamente, dada la trascendencia numérica de las intervenciones de la policía en el último caso. La ejecución forzosa implica la existencia de una inmediata conexión de las posibilidades coactivas de la Administración con el principio de autotutela, que no se agota con la ejecución forzosa de los actos, sino que se extiende a la coacción directa. Esta previsión, regulada genéricamente en el artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo, es analizada detalladamente en la obra.

BIBLIOGRAFIA

La segunda manifestación mencionada es la coacción directa. En ella se plantean una serie de problemas que tienen una gran importancia. Así, por ejemplo, estudia la existencia de un acto administrativo en la coacción directa, llegando a la conclusión que sólo existe una orden de ejecución emanada de la autoridad competente que actualiza la habilitación legal. Esto no impide, por otra parte, que se pueda exigir responsabilidad tanto penal como patrimonial e imponer sanciones disciplinarias.

Una vez analizada la acción policial desde esta perspectiva se expone la articulación del ejercicio concreto de la acción de policía de seguridad. Debe advertirse previamente que las fuerzas de seguridad disponen de un cierto margen apreciativo, cuyo alcance y definición es necesario precisar. En principio, esto obedece a la imposibilidad del legislador de determinar al detalle todos los extremos de cada una de las acciones de policía; lo que no quiere decir que no puedan ser reconducidas en gran parte a normas positivas. No obstante, esta libertad se ve reducida, por la existencia de una serie de principios, distintos de los generales aplicables a toda facultad apreciativa, que se desprende de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Entre ellos cabe destacar el principio de oportunidad o necesidad de la violencia en abstracto, el principio de proporcionalidad o los principios básicos de actuación relativos al tratamiento de los detenidos.

La acción policial, además, tiene otro tipo de límites. Así, no olvidemos el principio de legalidad referido a las normas que atribuyen la potestad de policía, o que la atribución legal lo es a los cuerpos de seguridad u organización ejecutiva o, finalmente, que esta competencia no puede ser exorbitante y debe estar dirigida a los fines que expresamente les asigna la Constitución.

Una vez estudiado el ejercicio de la

acción policial, analiza el control jurisdiccional de las posibles extralimitaciones. Ello puede realizarse a través de diferentes vías: pueden acudir ante los tribunales contenciosos, o exigir responsabilidad criminal al funcionario, o utilizar el procedimiento de *habeas corpus* o, por último, interponer un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Como hemos dicho anteriormente, esta obra finaliza con un estudio de una forma concreta de actuación policial. La razón que lo justifica consiste en que estamos en presencia de la intervención policial más grave, superando su trascendencia para el régimen de derechos y libertades a la de otras manifestaciones de la coacción judicial, tanto por el bien jurídico afectado como los medios empleados. Este tipo de coacción no está prohibida, aunque tenga un serie de límites. Dada su gran importancia, el autor realiza en la obra comentada un estudio detallado de su alcance y límites en nuestro Derecho.

Eloy COLOM PIAZUELO

CAILLOUX, Jean-Paul: *La Fonction Publique*. «La Documentation Française», marzo 1987, núm. 2.01, Serie «Droit Administratif» des *Document d'Etudes*, 46 págs.

Este número de la Revista «La Documentation Française» presenta al lector un conjunto de textos sobre la Función Pública en Francia que han sido seleccionados, sistematizados y comentados por Jean-Paul CAILLOUX, profesor de la Universidad de París II.

El autor, en la presentación, hace diversas consideraciones en torno al régimen funcional francés, con el fin de destacar sus principales ras-

gos y de enunciar sucintamente los grandes textos que, a lo largo de los últimos tiempos, han vertebrado jurídica y legalmente el estatuto de los servidores públicos en el país vecino. En su opinión, «el derecho de la función pública traduce en efecto un compromiso entre dos necesidades contradictorias: el interés general que implica un conjunto de obligaciones específicas que pesan sobre los funcionarios y la indispensable protección del funcionario»; compromiso que, en definitiva, es el mismo sobre el que sustenta todo el Derecho Administrativo en general llamado a armonizar los derechos y libertades de los ciudadanos y los privilegios y ventajas de la Administración.

El índice del trabajo del profesor CAILLOUX abarca los diversos planos del funcionariado francés a través de diversos epígrafes cuyo enunciado por sí mismo ilumina suficientemente al lector sobre su alcance y contenido. El capítulo I trata sobre «El cuadro conceptual y jurídico» en el que enmarca la Función Pública, exponiendo sucesivamente la noción de ésta y la de funcionario y las fuentes del derecho que afecta a aquélla. Se completa el capítulo con un cuadro estadístico en el que se recogen las principales cifras sobre los efectivos públicos franceses que arrojan estos contingentes globalizados: Función Pública del Estado (a 1 de enero de 1986), 2.276.330 efectivos; Función Pública territorial (a 31 de diciembre de 1984), 1.050.123 efectivos; Función Pública hospitalaria (a 31 de diciembre de 1983), 741.640 efectivos; y Militares (empleos o plazas presupuestarias a 31 de diciembre de 1986), 314.076 efectivos.

Los siguientes capítulos inciden sobre temas clásicos del régimen funcional y que son objeto de estudio y análisis por la mayoría de los autores. El capítulo II se refiere a «La carrera del funcionario», explicándola desde tres perspectivas diversas pero

relacionadas entre sí como son el acceso a la función pública, el desarrollo de la carrera propiamente dicha y la finalización o terminación de la misma. El capítulo III enumera los derechos y obligaciones con referencia específica a la remuneración, el derecho a la participación, el derecho a la formación, la protección de los funcionarios, el cuadro de sus obligaciones y, por último, las libertades públicas en el seno de la Administración. Y el capítulo IV aborda «El régimen disciplinario», con análisis de cuatro puntos concretos como son la falta disciplinaria, la sanción a imponer, el procedimiento que debe seguirse y, finalmente, el control judicial.

Todos los capítulos presentan idéntica sistematización, ya que han sido confeccionados sobre la base de la aportación o reproducción, en cada uno de ellos, de opiniones de autores prestigiosos en el campo del Derecho Administrativo (A. PLANTEY, M. LONG, S. SALON, R. CHAPUS, etc.), de *arrêts* significativos sobre cada materia procedentes del Consejo de Estado, de los preceptos normativos en vigor sobre cada tema objeto de exposición, de las decisiones del Consejo Constitucional que tocan cuestiones de interés, y de las aclaraciones y precisiones de Jean-Paul CAILLOUX que sirven para coordinar los diversos textos seleccionados y que guarden entre sí la debida cohesión y unidad de tratamiento y exposición.

De esta manera, con la presentación de una documentación bien comentada y escogida por el autor, el lector tiene ante sí un instrumento de conocimiento e investigación de la Función Pública francesa que, aparte de estar actualizado, ofrece perspectivas de estudio muy interesantes para quienes deseen conocer a fondo la Administración francesa en su versión burocrática y funcional.

Vicente M.^a GONZÁLEZ-HABA

BIBLIOGRAFIA

CROZIER, Michel: *Comment réformer l'Etat? Trois pays, Trois stratégies: Suède, Japon, Etats-Unis*, Ed. La Documentation Française, Paris, 1988, 124 págs.

I. La tarea que se encomienda al Ministro de Administraciones Públicas en un Estado desarrollado a finales del siglo XX es extraordinariamente difícil. Adecuar la organización y medios de actuación tradicionales del aparato administrativo a las exigencias de la sociedad actual es un reto de enorme envergadura, que se debe asumir con valentía si quien acepta el envite no quiere limitarse a administrar la Administración y desea cambiarla. La claridad de ideas y el diseño racional de lo que debería hacerse ha quedado muchas veces reflejado en interesantes libros en los que el Ministro expone, tras abandonar el cargo, todo aquello que quiso hacer y no pudo (GIANNINI, MARTÍN-RETORTILLO).

Otro tipo de libro que genera la preocupación por la reforma del Estado es el Informe o estudio previo a la propuesta de una política, Informe que encarga el Ministro de turno para reforzar sus ideas. Este es el caso del libro porologado por Michel CROZIER en el que se recoge el Informe presentado al Ministro francés de la Función Pública y Reformas Administrativas. El Ministro quiso conocer las experiencias recientes de tres países en los que se habían llevado a cabo procesos de reforma de las respectivas administraciones: Suecia, Japón y Estados Unidos. Con este objetivo, altos funcionarios franceses se desplazaron a estos países y mantuvieron largas horas de entrevistas con representantes de sus respectivas administraciones.

El resultado de estas entrevistas, en las que se analizaron los objetivos, métodos de trabajo y resultados obtenidos en cada país es el contenido del Informe.

II. La selección de los tres países estudiados no debe sorprender.

Responden a modelos diversos, pero en todo caso se coincide en destacar su alto nivel de eficacia. Suecia encarna el modelo del *Welfare State*, con un Estado fuertemente presente en la vida social, pero con una economía libre. El Japón es el ejemplo de un Estado capitalista dirigido, pero con un nivel de gasto social bajo. Estados Unidos es el ejemplo del liberalismo más puro, con un sistema administrativo y político basado sobre el logro industrial.

La diferencia de cada sistema se desarrolla, no obstante, dentro de unas coordenadas y preocupaciones comunes, por lo que la visión de conjunto de los tres sistemas tiene un notable interés. Los puntos comunes son los siguientes:

— Conciencia general de que la sociedad industrial clásica en vías de desaparición precisa una reforma en profundidad.

— El gasto financiero del Estado no puede seguir creciendo.

— La proliferación reglamentaria no resuelve los problemas y ahoga la capacidad de innovación.

— La población, cada vez más envejecida, mantiene sus expectativas de prestaciones sociales y demanda una mayor eficacia en la administración de los recursos públicos.

— Los poderes públicos de los países examinados son conscientes de que la reforma del aparato gubernamental es el gran reto que plantea la entrada en un nuevo siglo.

Esta coincidencia en la definición de la situación se traduce también en la similitud de las líneas básicas de las reformas: introducción de nuevos mecanismos de control de la Administración pública, desarrollo de la descentralización, impulso de una política imaginativa de dirección del personal.

III. Suecia desarrolló hasta la mitad de los años setenta un modelo de gestión pública elogiado por sus éxitos. Pero dicho modelo se enfrenta hoy a una profunda crisis por el elevado gasto público, la pérdida de control sobre el sector público y el peso excesivo de los impuestos sobre el sector privado. El papel del Estado se cuestiona y se anteponen a nivel teórico las experiencias de países como Inglaterra o Estados Unidos.

En esta situación, la estrategia del Gobierno Palme en 1985 fue la de «cambio del sistema sin ruptura». Como se dice en el Informe, la elección de una estrategia de cambio se debió a la estabilidad de la política sueca y el enraizamiento de ciertos valores sociales que no permitían un giro radical. Las ideas de privatización y «deregulation» se dejaron en un segundo plano. Por el contrario, la idea básica de los gobiernos suecos de los años ochenta es la de llevar al interior de las Administraciones públicas los fermentos de cambio que han permitido alcanzar éxitos en el sector privado de los servicios. Con este objetivo se diseña un Programa y se articulan unas medidas.

El Programa elaborado en 1985 se centra en los puntos siguientes:

— Descentralización y aumento del margen de autonomía de las administraciones locales.

— Consolidación de los gobiernos locales, continuando los esfuerzos para su reducción según criterios de optimización financiera y administrativa.

— Rechazo a una estrategia de privatización, pero mejora de los mecanismos para imponer la concurrencia con el sector privado y la regularización por criterios de mercado en el sector público.

— Introducción de nuevas políticas de gestión pública en los niveles de Administración central.

Para llevar a cabo estos objetivos, las iniciativas que se ponen en práctica son las siguientes:

— Selección más cuidada de los altos funcionarios; definición de objetivos a alcanzar con los mismos, y establecimiento de relaciones de empleo contractuales por periodos de seis años renovables.

— Mayor libertad para las Agencias (ente administrativo de notable peso en la administración sueca) en materia de salarios y selección de personal, e imposición más precisa por el Gobierno de los objetivos.

— Reducción de la normativa central, permitiendo a los escalones inferiores una mayor innovación con el único respeto obligado de los estándares nacionales.

En la gestión personal se pone el acento en el puesto de trabajo, para favorecer la motivación, la movilidad y garantizar la calidad de la selección. Se pretende llegar a salarios competitivos con el sector privado.

La apuesta por esta estrategia de cambio exigía algún mecanismo de evaluación de los resultados que se obtenían. Si un elemento central del cambio es imponer una Administración por objetivos, era necesario crear un nuevo sistema control de la actuación administrativa diverso del clásico control de legalidad.

Esta función se encomienda a la *Riks Revision Verket*, órgano que adopta un particular modo de actuación a partir de los años ochenta. Se determina un sector del intervencionismo estatal como objeto de estudio (por ejemplo, registro de productos farmacéuticos). Se mide a continuación la estructura administrativa existente para prestar este servicio, se delimitan los problemas (por ejemplo, exceso de tiempo para otorgar el Registro), se señalan las disfunciones administrativas en función de los problemas y se elaboran recomendaciones. De esta forma, se ofre-

cen al responsable político unos datos de gran valor para adoptar sus medidas de reforma.

IV. En el caso del Japón sorprendió a los analistas franceses el espíritu profundamente renovador de una sociedad que se creía por esencia tradicional y conforme con un sistema que le había proporcionado un espectacular auge económico. Los mismos analistas dudan en dar gran importancia a la figura del Primer Ministro Nakasone como impulsor de este espíritu renovador.

El punto de partida para la reforma es también importante. Desde 1945, se afirma, la Administración Central japonesa manda, autoriza y controla, pero no gestiona. El número de funcionarios en relación a la población es la mitad de los existentes en Francia. En esta situación el proceso de reforma se inicia con un intenso debate intelectual en el que se implica a los sectores más representativos de la sociedad, adaptando el primer Ministro Nakasone un claro protagonismo como líder.

Los datos más relevantes de este proceso son los siguientes: privatizaciones espectaculares de monopolios del sector público (ferrocarriles, tabacos, telefónica); freno a los gastos en materia de sanidad; reducción del gasto público general y saneamiento financiero con la venta de acciones de telefónica; perfeccionamiento de los medios de información del Primer Ministro para llevar a cabo una evaluación cualitativa de la actividad administrativa.

Junto a los éxitos alcanzados en estos campos, se sitúa el no haber conseguido una desreglamentación profunda y el fracaso en la política de descentralización.

¿Dónde puede encontrarse el origen del éxito de este proceso renovador, que hoy parece estar en fase de recesión y asimilación? Para quien elabora el Informe las causas del éxito están básicamente en la metodología

utilizada para definir los objetivos y llevar a cabo su desarrollo.

El diseño de los objetivos y de la estrategia para su consecución se debe a una Comisión, RINCHO, compuesta por nueve personas provenientes del sector industrial, Universidad, administraciones, sindicalismo y periodismo. Esta Comisión trató en primer lugar de crear un consenso general en torno a grandes problemas. A partir de aquí diversas Comisiones preparan las propuestas, tratando de integrar en las discusiones a todos los sectores afectados. Estas terminan por imponerse sin especiales dificultades a toda la opinión pública.

El buen funcionamiento de este método se debe al acierto en la composición de la Comisión, la buena relación con la prensa más influyente, el profundo debate previo para llegar a un consenso general sobre los problemas a resolver.

Una de las consecuencias de la RINCHO fue la reorganización administrativa. Fruto de esta reorganización se creó la SOMUCHO, como agencia de coordinación y dirección administrativa (*Management and Coordination Agency*). Las notas que caracterizan a esta entidad son sus funciones de evaluación de los resultados administrativos, a nivel estatal y local, a partir en parte de las reclamaciones de los usuarios.

El SOMUCHO lleva a cabo importantes tareas de inspección administrativa orientadas no a la comprobación del respeto de las reglas procedimentales, sino a valorar la acción de los ministerios en función de los resultados obtenidos en la gestión de sus políticas. Ciertamente los resultados de la investigación son más discutibles que cuando se trata de contrastar un acto administrativo con la norma que la habilite. Pero también son resultados mucho más interesantes y que permiten formalizar propuestas de renovación. El Informe se plantea siempre como un documento que permite pasar a la acción por lo

que tiene en cuenta en todo momento las condiciones en que debería desarrollarse su posible aplicación.

Dentro también de SOMUCHO se sitúa la oficina de reclamación de los usuarios de servicios, así como una oficina de reforma administrativa, que ha asumido esencialmente la tarea de coordinar las políticas de personal, si bien éste es un tema en el que no se han conseguido grandes resultados.

V. El último país examinado es los Estados Unidos. A este país se llega en un momento bajo en la discusión sobre el tema de la reforma del Estado, tras el interés que despertó el inicio de la era Reagan sobre tales cuestiones. El Nuevo Federalismo, o la *deregulation* carecen ya de la fuerza que los lanzó como temas estrella en el inicio de los ochenta.

La política del Nuevo Federalismo, que supuso una fuerte reducción de las intervenciones reglamentarias y financieras de la Administración federal, fue primero criticada por los Estados, pero les ha forzado a una política de renovación de su actividad administrativa que ha dado buenos resultados. Así, se afirma que los Gobernadores se vieron obligados a tomar las riendas de los sectores que les eran devueltos dándoles la total responsabilidad de la gestión con una financiación menor pero ya no vinculada (caso educación). La adopción de una política propia motivaba mucho más a sus gestores. Por un lado, catapultaba a la fama a los responsables (caso Dukakis en Massachusetts) y suponía que los puestos estatales o locales de la función pública ganaran en interés para los recién licenciados.

Se constata que más de la mitad de los diplomados en Escuelas de Administración Pública se dirigen en primer lugar a la Administración de los Estados o local, frente a la situación de los años anteriores, en la que

menos de un tercio de los Diplomados quería este trabajo, prefiriendo la Administración Federal.

La *deregulation* de la época Reagan era continuación de una política anterior. Como resultados se comprueba que en el período 1981-84 se reduce en un tercio la publicación de reglamentos con relación al período 1977-80. La contrapartida ha sido una centralización en la producción normativa y un predominio de los criterios presupuestarios, a veces excesivos, en el momento de valorar la conveniencia de una norma.

Junto a estos dos temas, la Administración Reagan se ha enfrentado con la necesidad de reorganizar la Administración federal, en buena medida desorganizada y desmotivada tras la política del Nuevo Federalismo. De nuevo aparece aquí una Comisión (*National Commission on The Public Service*), presidida por Paul Volcker. Esta Comisión destaca la importancia de la gestión de las políticas públicas por encima del diseño de las mismas y, por tanto, postula una actuación decidida sobre la política de personal, dentro de la cual debe destacarse la importancia del liderazgo personal y de la capacidad de iniciativas de los funcionarios. En definitiva, apostar por los hombres en lugar de por los sistemas.

En el momento actual, las Administraciones públicas norteamericanas permite señalar tres grandes líneas tendenciales: búsqueda de nuevos métodos de evaluación de los resultados administrativos (*General Accounting Office*); innovación en los procedimientos de actuación administrativa, en particular a nivel local; potenciación del liderazgo en la función pública con el intento de conseguir las mejores cabezas para el Sector público (como dato curioso, la *Kennedy School* crea con la *Fundación Ford* los Oscars de la innovación administrativa).

BIBLIOGRAFIA

De particular interés es lo relativo a la reforma de los métodos de actuación en la Administración Local. Algunos estudiosos han señalado que la reducción de recursos en un contexto de necesidades crecientes ha sido un estímulo para replantear actuaciones tradicionales y proponer alternativas innovadoras. En esta línea, destaca la tendencia a aprovechar las energías y recursos exteriores a la Administración y el hecho de primar la experimentación sobre la planificación, experimentación que requiere una mayor flexibilidad de la normativa administrativa.

VI. El Informe presentado por Michel CROZIER es sin duda interesante. Responde, como decía al principio, a una de las vías clásicas de aproximarse al tema de la reforma del Estado: el Informe previo que pretende facilitar elementos de reflexión a quien debe diseñar una política reformista.

El ámbito y extensión del Estado y el análisis de los medios que debe utilizar para cumplir las funciones que le encomienda la sociedad actual es la reflexión que subyace en este examen de los procesos de reforma en Suecia, Japón y EE. UU. La aproximación a la Administración no es la propia del teórico del Derecho Administrativo: pero éste no puede desconocer estos planteamientos, pues con ellos se está definiendo el cometido futuro de esta rama del Derecho. Al mismo tiempo se señalan sus límites y alternativas. La búsqueda de nuevas formas de control de la actividad administrativa, el replanteamiento de la estructura y organización del personal al servicio de la Administración, el acuerdo general en la inflación normativa de carácter administrativo, demuestran la crisis de los esquemas clásicos. Por ello, la publicación del Informe debe ser elogiada. Su lectura es, sin duda, de gran interés.

Joaquín TORNOS MAS

CUENTA Y RAZÓN, Revista: *Las Autonomías*, octubre 1987, núm. 30, 176 págs.

Esta Revista, en su número de octubre del 87, aborda en una serie de trabajos el tema de las Autonomías, al hilo de la polémica suscitada en nuestro país acerca de la transformación del Estado de las Autonomías previsto en la Constitución de 1978 en un sistema federal. Como dice en una breve introducción Javier TUSELL, Director de la Revista, ésta «ha querido en este número dar «Cuenta y Razón» de esta polémica acerca de las Autonomías e introducir en ella claridad», para lo que «hemos acudido a algunas de las firmas más prestigiosas, que desde diferentes puntos de vista, profesional e ideológico, podían contribuir a resolverlo». De este modo, «el lector encontrará en nuestras páginas un conjunto plural de respuestas que tienen, sin embargo, en común la calidad de quienes contribuyen con ella a este número de «Cuenta y Razón».

Bajo el rótulo genérico de «Ensayos» se incluyen una serie de trabajos cuyos autores estudian, desde perspectivas diferentes, el tema de las Autonomías relacionándolo, básicamente, con el de su posible conversión en un Estado federal, tal como postulan algunas corrientes políticas hoy vigentes entre nosotros. La simple referencia al título y autor de cada uno de los artículos que conforman el presente número de la Revista «Cuenta y Razón» marcan ya, de por sí, una interesante pista sobre los derroteros ideológicos por donde discurre el contenido de la misma y hacia donde apuntan las prioridades intelectuales y científicas de algunos de nuestros mejores pensadores. Abre la serie el filósofo Julián MARÍAS, que estudia lo que denomina «La tentación federal», siguiéndole las aportaciones de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, que trata «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actua-

les tendencias federalistas»; Fernando CHUECA GOITIA, acerca de «El federalismo y la doctrina liberal»; Manuel CLAVERO, sobre «Las nuevas autonomías: El caso andaluz»; Pablo LUCAS VERDÚ, en torno a «El pueblo vasco como comunidad nacional autónoma»; Ana YABAR, en relación al «Estado Federal, Estado Regional: Una polémica política de envergadura jurídica y apariencia económica»; Alejandro NIETO, en torno a «La primera década de las Autonomías»; Gaspar ARIÑO, sobre «Autonomías y federalismo: Una interpretación jurídica de la Constitución»; Tomás Ramón FERNÁNDEZ, acerca de «El Estado de las Autonomías: Balance de su primera etapa»; Miguel MARTÍNEZ CUADRADO, respecto a las «Autonomías regionales, estados nacionales y movimiento federal en la Comunidad Económica Europea»; José Antonio GONZÁLEZ CASANOVAS, sobre «Cataluña, paradigma del Sistema Autonomico Español»; José Miguel de AZAOLA, en torno a «Pacto federal y pacto foral»; para terminar con el trabajo de Juan FERRANDO que se titula «Corrientes doctrinales e históricas de descentralización política en la España de los siglos XIX y XX». Y, al final, se incorporan una bibliografía básica en materia autonómica que agrupa, junto a la referencia a algunos libros considerados por Antonio CALONGE, que ha confeccionado esta parte de la Revista, como los más destacados en la temática que se analiza, otras fuentes bibliográficas de interés, pero ya de menos calado científico, así como una relación de las sentencias del Tribunal Constitucional que han incidido sobre la mencionada materia autonómica.

De los trabajos enumerados, unos enfocan directamente la problemática que se abre en relación con el dilema Estado autonómico-Estado federal; otros, centran la atención en las peculiaridades de determinadas Comunidades Autónomas; otros, se dedican a trazar un balance del camino hasta

ahora recorrido; y otros, finalmente, investigan aspectos parciales del tema como las implicaciones comunitarias o su inserción en las corrientes políticas de la España contemporánea. El resultado es un conjunto de artículos de desigual interés, muchos de ellos poco originales y que, en mi opinión, no alcanzan el loable propósito de ofrecer al lector una visión actualizada, contrastada y científicamente bien pertrechada de la España de las Autonomías, que, según algunos, está en el camino irreversible de su plasmación en un verdadero Estado federal.

V. M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La radiotelevisión como servicio público esencial*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988.

El libro de CHINCHILLA que recensionamos constituye, sin duda, una aportación de obligada referencia en lo que resulta ser uno de los grandes temas de nuestra cosa pública. Su tesis básica es la siguiente: hay un derecho fundamental del público a ser informado y el mismo justifica que la televisión constituya un servicio público, de la misma manera que el espacio hertziano es dominio público; de ahí se desprendería, en fin, que la actuación de las empresas privadas en tal mundo requeriría un título concesional.

Al servicio de esa tesis fundamental —polémica, como es notorio, según resalta GARCÍA DE ENTERRÍA en el Prólogo— se aporta una documentación exhaustiva y una argumentación sólida. El libro comienza por ocuparse del derecho de información en nuestro orden constitucional, separándolo de figuras afines —libertad de expresión, libertad de empresas informativas y derecho a la información especializada— y diseccionando luego el

derecho a informar, el derecho a informarse y el derecho del público a ser informado, para todo lo cual se emplea una técnica analítica de estudio de los derechos fundamentales que resulta de extraordinaria utilidad. A continuación se entra en «la técnica del servicio público como garantía del derecho de información y la opinión pública libre», y al hilo de ello se pasa revista al concepto de servicio público y a su estado actual. El siguiente punto es el que tiene que ver con las ondas hertzianas, de las que, como se dijo, se predica su naturaleza demanial; para ello se realiza una reformulación de la teoría general del dominio público, con especial insistencia en la desvinculación entre este concepto y el de propiedad. Más tarde, y a la vista de nuestro pluralismo territorial, se estudia la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el servicio público televisivo. En fin, se aborda el análisis de la gestión indirecta de aquél, conforme la regulación de la reciente Ley de Televisión Privada. Tal es, en muy grandes líneas, el contenido del libro.

Ya se ha notado que el mismo y sus conclusiones habrán de desatar polémica, y ello no porque la argumentación sea incoherente —que no lo es—, sino, obvio es decirlo, porque la realidad práctica de lo que emite el Ente Público se compadece muy mal con los caracteres de objetividad y pluralismo que en las primeras páginas de este libro se predicán como fundamento mismo de la construcción que se realiza en pro del servicio público. En nuestra doctrina así ha sido destacado, entre otros y muy en especial, por ARIÑO. En aras de la justicia debe señalarse, frente a todo ello, que CHINCILLA es consciente de la realidad de las cosas, y así, por ejemplo, no puede sino echar en falta una Administración pública neutral e independiente como la Comisión Nacional de la Comunicación y las Libertades en Francia (pág. 209) o pre-

cisar que «la configuración de la radiotelevisión como servicio público —que comparto plenamente por las razones que se expusieron en su momento— no impone, sin embargo, el grado de intervencionismo consagrado por la ley de televisión privada. Es más, la garantía de las libertades del artículo 20 de la Constitución lo impide, aun dentro de la dinámica del servicio público» (pág. 210).

No es propósito de esta recensión terciar en una polémica tan de fondo, en la que antes o después entran en juego temas que van mucho más allá de lo jurídico y se adentran en las concepciones más profundas sobre la libertad y sobre el poder, su organización y sus límites. Baste simplemente decir ahora que nos encontramos ante un excelente libro, de lectura y consulta obligada para el interesado en la marcha de la vida pública, y a partir del cual puede afirmarse con resolución que su autora, por su rigor y su capacidad argumentativa, tiene ganado un puesto de privilegio en la comunidad académica española.

Antonio JIMÉNEZ-BLANCO
C. DE ALBORNOZ

GARCÉS SANAGUSTÍN, Angel: *La Acción Social: Delimitación conceptual y régimen jurídico*, Colección Aragón de Bienestar Social, editado por la Diputación General de Aragón, Zaragoza, abril de 1988.

Nuestra Constitución, en su artículo 1.º, afirma que España es un Estado social y democrático de derecho. Siendo así, gozan de gran interés ciertos temas, como es el caso de la protección de los derechos y libertades fundamentales, la aplicación de los principios rectores económicos, la delimitación competencial, la intervención de las entidades territoriales en

los sectores económicos, etc. Junto a estos temas ha cobrado en la actualidad especial interés el tema de la Acción Social, entendida ésta como medio de alcanzar la igualdad material de todos los ciudadanos. Acción Social que, como acertadamente señala el autor, se ha convertido «en una joya del Derecho cuyos secretos están por descubrir» (pág. 9).

Este candente tema de la Acción Social es estudiado por el autor del libro que a continuación se va a comentar, Angel GARCÉS SANAGUSTÍN —Profesor asociado de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho en Zaragoza y Abogado en ejercicio— que ha realizado un excelente trabajo en su intento de sistematizar el interesante y novedoso campo de la demandada Acción Social.

A lo largo de esta obra se constata cómo el fin pretendido por el autor —sistematizar la Acción Social— es ampliamente conseguido, aportándose por el autor brillantes y prácticas reflexiones sobre esta materia, fruto de su alto grado de profundización en este estudio, que hace que esta obra pueda ser considerada como básica para la comprensión por el jurista de la problemática de la Acción Social.

Aunque en el trabajo se prescinde de referencias bibliográficas y jurisprudenciales —justificada su ausencia por el autor en el Prólogo— no es óbice para que podamos asegurar que nos encontramos ante un estudio científico, bien elaborado y con novedosas aportaciones que hacen que sea un estudio completo y eminentemente jurídico (contra lo que en un primer principio pudiera parecer).

I. Delimitación conceptual de la Acción Social.

La idea del concepto en el Derecho siempre ha sido muy útil; sin embargo, su delimitación no es cosa sencilla, debido a los numerosos problemas con los que se suele encontrar el jurista y que dificultan tal labor. Por

tanto, en el campo de la Acción Social una de las cuestiones centrales es determinar qué se entiende por Acción Social. Para ello el autor realiza un interesante y detallado estudio de sus presupuestos sociológicos y jurídicos, de su evolución histórica, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y de las diferentes Leyes Autonómicas que han tratado esta materia; consiguiendo definir, correctamente, la Acción Social como «un servicio público enmarcado en el Estado Social de Derecho que trata, junto a otros, de dar respuesta a la función constitucional atribuida al Estado de erradicación de la necesidad a través de un sistema de prestaciones tendentes a la eliminación de aquellas necesidades económico-sociales existentes que afectan a sectores marginados de la población» (pág. 91).

Así, vemos cómo el concepto de Acción Social ha cambiado, siendo configurado en la actualidad como un servicio público en el que ya no prima la vertiente económica, que pasa a convertirse en un componente más, lo que ha supuesto un aumento del número de beneficiarios de la Acción Social.

En opinión del autor, la Acción Social busca erradicar cualquier tipo de marginación a través de medidas no sólo económicas, sino también técnico-prestacionales, que ayuden a resolver esas situaciones de marginación. Marginación que no debe ser entendida nunca como sinónimo de discriminación o de desigualdad, porque no es su eliminación el objetivo de la Acción Social, sino que su objetivo es la eliminación de las necesidades a través de las distintas técnicas prestacionales.

II. Modalidades de actuación administrativa cuyo objeto es la Acción Social.

No obstante, la Acción no es una mera categoría dogmática, sino que

cobra su verdadero sentido cuando es desarrollada en la realidad social. Así, la Acción Social se desenvuelve de diferentes maneras en nuestra realidad, a través de diversas modalidades de actuación administrativa que son ampliamente estudiadas por el autor, de las que, brevemente, podemos decir lo siguiente:

Son cuatro las modalidades de actuación administrativa en el campo de la Acción Social:

A) Los servicios sociales. Son el soporte básico de la Acción Social por los siguientes motivos: 1. Como señala el autor, «los servicios sociales suponen el triunfo de la idea de que la Acción Social viene a apoyarse primordialmente en prestaciones técnicas, en prestaciones individualizadas de carácter no económico, en centros públicos» (pág. 114). 2. Las Administraciones públicas asumen con los servicios sociales la gestión y la dirección inmediata de las actividades asistenciales. Los particulares gestionan actividades residuales, complementarias, sin ánimo de lucro (aquí se utiliza la técnica de la subvención). 3. Son los servicios sociales la modalidad administrativa de actuación social que, en palabras del autor, «mejor permite estructurar las relaciones entre los entes territoriales y hacer posible el principio de descentralización en la gestión» (pág. 114). 4. Los servicios sociales son la única forma real de realizar una política de prevención en materia de Acción Social, por lo que «sólo en este sentido se puede hablar de que el destinatario de los mismos es la población en general, sin ningún otro tipo de consideraciones» (pág. 115).

Dentro de los servicios sociales tenemos que distinguir dos modalidades: a) Servicios sociales generales. Su objeto es promover y posibilitar con carácter polivalente el bienestar social de todos los ciudadanos, orientándoles hacia los servicios sociales especiales cuando se estime necesario.

b) Servicios sociales especiales: Dirigidos a cubrir las particulares necesidades de un determinado sector de la sociedad incurso en una real o potencial situación de marginación social, que no necesariamente ha de consistir en una situación de necesidad económica.

B) La subvención. Esta técnica permite la cooperación entre la iniciativa privada y la Administración. Consiste en un beneficio —la subvención— que recibe la iniciativa privada en cuanto ésta asume la carga jurídica de desarrollar una determinada actividad de carácter prestacional tendente a corregir situaciones de marginación. Sobre este tema cabe remitirse al completo libro —reseñado por el autor— del Profesor FERNÁNDEZ FARRERES (*).

C) Los conciertos y convenios con instituciones privadas. Se trata de instrumentos cualificados en manos de la Administración para poder resolver problemas concretos de gestión de determinados sectores que difícilmente se acercarían a una Administración tan impersonal. A través de estas técnicas prestacionales se trataría de que las funciones sociales del Estado fueran gestionadas por parte de los sectores sociales afectados.

D) Prestaciones económicas. Este tipo de prestaciones vendrían a completar la iniciativa social en la materia en cuestión. Estas prestaciones tendrán siempre carácter individual y serán o no periódicas, según el tipo de la necesidad que se quiere solventar. Será necesario fiscalizar la situación objeto de la prestación económica, así como la idoneidad de destino dado a la misma.

Esta modalidad de actuación administrativa se diferencia de la subvención en cuanto al sujeto beneficiario:

(*) Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983.

en las prestaciones económicas el beneficiario es una persona en situación de marginación, a la que se presta esta ayuda económica para que pueda salvar tal situación. En la subvención el beneficiario no es una persona en situación de marginación, sino que se trata de una persona que va a realizar cierta actividad social que tiene por finalidad erradicar alguna situación de marginación, en virtud de lo cual recibe esa subvención.

Cada modalidad de actuación se explica en relación a una determinada necesidad, finalidad y clase de beneficiario, pero entre todas ellas hay puntos comunes de contacto que sirven, en frase del autor, para «incrementar los parámetros de juricidad de la Acción Social» (pág. 111).

III. *La Acción Social y las Entidades Territoriales.*

Una vez ya analizados y resueltos satisfactoriamente por el autor los problemas de la delimitación conceptual y de las modalidades administrativas de actuación cuyo objeto es la Acción Social, el autor pasa a analizar y clarificar con acierto y precisión la polémica cuestión de la delimitación competencial entre los distintos entes territoriales, ciertamente ambiciosos y «golosos» por conseguir «el mayor trozo de esa tarta» llamada Acción Social.

En breves líneas señalaré las líneas fundamentales del pensamiento del autor en esta materia. En base al artículo 148.1.20 de la Constitución, tal competencia puede ser asumida —como de hecho ha ocurrido— por las diversas Comunidades Autónomas. Sin embargo, aunque pudiera parecer que se trata de una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas —una vez que éstas la asumen—, lo cierto es, como muy bien señala el autor, más que ante una competencia exclusiva nos encontramos ante una competencia compartida concurrente, ya que, como afirma el autor, «sobre

esta materia coinciden las competencias de diversos entes asumiendo una misma tipología de funciones que se ejercitan de manera paralela, sin entrar en conflicto, por tener carácter complementario» (pág. 151).

Así, el Estado sigue conservando ciertas funciones en materia de Acción Social y que vinculan en todo caso a las Comunidades Autónomas. Así sucede ejemplificativamente, como señala el autor, cuando el Estado suscribe Acuerdos con la Santa Sede en materia benéfica, dicta leyes de armonización, etc., que vinculan a las Comunidades Autónomas delimitando su competencia en este campo.

Además, el ámbito de la Acción Social no se circunscribe al ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma, ya que entre éstas existe la posibilidad de celebrar convenios para la prestación y gestión de servicios: su objeto se concreta en la gestión de servicios de competencia de la Comunidad Autónoma; y acuerdos de cooperación: su objeto es la gestión de servicios que no sean propios de la Comunidad o, en su caso, la adopción de acuerdos sobre materias distintas de la gestión de servicios, siempre y cuando los mismos no den lugar a la creación de instituciones comunes a las que se transferiría la titularidad de las competencias porque pesa la prohibición del párrafo primero del artículo 145 de nuestra Constitución.

Pero ¿cuál es la situación de las Entidades Locales? En este sentido, es de señalar que los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución proclaman la autonomía de los entes locales. El autor, tras el análisis de la normativa sobre régimen local, afirma que en materia de Acción Social «existe para los Municipios algo más que una simple capacidad para asumir funciones; existe un ámbito competencial propio, que la legislación sectorial, autonómica en este caso, ha de respetar a la vez que delimita» (pág. 181).

Por tanto, la Comunidad tiene una

función de coordinación en la actividad —acrcra de estas funciones— desarrollada por los Entes Locales, pero quedando bien claro que la coordinación no debe significar en ningún caso planificación, y mucho menos una forma para practicar una política de centralización.

IV. *El ciudadano ante la Acción Social.*

Hemos afirmado con anterioridad que la Acción Social tiene que ser contemplada desde una visión real, realidad en la que el personaje central es el ciudadano, pues hacia él van dirigidas las medidas de la Acción Social, como medidas tendentes a erradicar la marginación y lograr una verdadera igualdad material de todos los ciudadanos.

Así, pues, el autor en este punto concreto y tan importante, se pregunta por la función del ciudadano ante la Acción Social, por su posibilidad de obtener una serie de pretensiones jurídicas individualizadas.

Lo cierto es que, generalmente, el ciudadano debe enfrentarse a medidas discrecionales de la Administración, medidas que, en ciertas ocasiones, se pueden adoptar en base a criterios que no invocan al interés público.

La solución consistirá, en frase del autor, «en partir de una normativa general que, en lugar de simples habilitaciones para la Administración, impusiera auténticas obligaciones, susceptibles de fiscalizarse ante los Tribunales por los particulares. Además, se habrían de garantizar niveles de prestaciones concretas en función de datos objetivamente comprobables» (pág. 103).

Según el autor, existen ciertas medidas que podrían ser útiles (alguna ya aparece en la legislación autonómica) para facilitar la participación del ciudadano, y que son las siguientes:

— La juridificación de la Acción Social no debe llevar unida necesariamente en todos sus casos su judicialización, ya que, como señala el autor, de lo que se trata es —aprendiendo de la tradición jurídica francesa— de que los conflictos puedan «plantearse ante un órgano de naturaleza administrativa y de cierto carácter arbitral y en el que participen los ciudadanos» (pág. 105).

— Sería conveniente dar más juego a ciertos Organismos autónomos que han aparecido en las Comunidades Autónomas que recogen gran participación de iniciativa social y de usuario. Tales Organismos «pueden cumplir una importante tarea de composición y de arbitraje en caso de conflicto» (pág. 106).

— Control de la gestión y calidad de los servicios sociales por parte de los usuarios, con plena participación de éstos en los Centros donde se desarrollen tales servicios sociales.

— Creación de órganos independientes de resolución de controversias a través del arbitraje, en cuya composición estarían representados el Estado y todos los afectados. Estos órganos vendrían a completar el panorama desarrollado por los anteriormente citados Organismos autónomos que han surgido en las Comunidades Autónomas.

Es de notar cómo esta medida parece un tanto contradictoria al haberse hablado por el autor con anterioridad de la potenciación de ciertos Organismos autónomos en su función de conciliación y arbitraje, por lo que parece que ambas medidas se superponen, con lo que, a mi juicio, habría que optar entre una de las dos medidas en cuestión, según las circunstancias concretas.

— Levantar las limitaciones a la legitimación, permitiéndose acciones cuyo fin es la defensa de la legalidad.

Concluyendo, en palabras de Alejandro Nieto —citadas textualmente por el autor—, «hay que conseguir

asegurar los intereses colectivos desde una doble perspectiva: a través de la defensa de su cristalización individual, mediante un refinamiento de las técnicas hoy existentes; y a través de la potenciación de los intereses colectivos en cuanto tales» (pág. 107).

Lo que realmente está en juego aquí es, en palabras del autor, «la plasmación de un derecho de participación en las prestaciones del Estado» (pág. 107).

V. *Áreas específicas de la Acción Social.*

Resuelto también por el autor la problemática de la participación ciudadana se plantea en estos momentos, para finalizar, la importante cuestión de cuál es el ámbito donde actúa la Acción Social, en qué determinadas áreas se desarrollan las medidas de actuación de la Acción Social.

Esta cuestión es tratada con sencillez y claridad por el autor, que afirma que existen unas áreas específicas objeto de la Acción Social, que existe una sectorialización de la Acción Social, completamente lógica, ya que el fin de la Acción Social no es eliminar cualquier tipo de discriminación, sino prevenir o erradicar las causas de la marginación.

El autor realiza una enumeración, a título meramente enunciativo, de las materias en que se concreta la actuación de la Acción Social y que, brevemente, sería la siguiente: familia e infancia, minusválidos, drogadictos, homosexuales, minorías étnicas, reinserción social de ex reclusos, mendigos, transeúntes necesitados, tercera edad...

Señala cómo también de forma meramente enunciativa las diversas leyes autonómicas sobre esta materia delimitan el campo de la Acción Social. Consta el autor, no obstante, la existencia de una excepción, ya que la Ley de Ordenación Social de Ara-

gón no realiza una enumeración enunciativa como la anterior, sino que recoge una cláusula general en la que establece que los sectores específicos a los que van dirigidos los servicios sociales especializados —Acción Social— son aquellos que encuentran limitaciones para lograr acceso a los diferentes sistemas públicos de protección social por motivos de edad, sexo, disminución u otras circunstancias de carácter social, cultural o económico (art. 12 de la Ley).

Concluyo afirmando que, sin duda, podemos dar una calurosa bienvenida a este oportuno y brillante libro de Angel GARCÉS SANAGUSTÍN, que, gracias a sus excelentes reflexiones y planteamientos, consigue revelar y sacar a la luz los secretos de esta «joya del Derecho», esclareciendo el camino en este demandado campo de la Acción Social.

José María GIMENO FELIC
 Profesor Ayudante
 de Derecho Administrativo.
 Facultad de Derecho.
 Universidad de Zaragoza

Zaragoza, diciembre de 1988.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad, y PENDÁS GARCÍA, Benigno: *Praxis Administrativa: Procedimiento administrativo*, Ed. Praxis, Barcelona, 1988, 3 vols., CLVIII + 1.442 págs.

I. Los repertorios jurídicos —recopilaciones sistemáticas o alfabéticas que presentan un inventario de informaciones jurídicas tanto legislativas como jurisprudenciales (R. BLANCO CANALES, *Materiales para el estudio de la legislación y jurisprudencia española*, «Revista de las Cortes Generales», núm. 7, 1986, pág. 282)—, que se diferencian de los repertorios bibliográficos en que en ellos se encuentran textos íntegros y no referencias, gozan de una asentada tradición en

nuestro país, además de un enorme prestigio en la clase jurídica para la que tienen presunción de «oficialidad». Su cita es casi superflua: el «Diccionario de la Administración española» —con su apéndice, el «Boletín Jurídico Administrativo», *Anuario de Legislación y Jurisprudencia*— de Marcelo MARTÍNEZ ALCUBILLA; el «Repertorio Cronológico de Legislación» y el «Repertorio de Jurisprudencia» de la editorial Aranzadi; y el «Praxis Jurídico» de la editorial Praxis.

La colección «Praxis Jurídico» comenzó a publicarse en 1960, recogiendo por el sistema de hojas intercambiables la legislación, jurisprudencia y bibliografía sobre determinadas materias agrupadas en grandes áreas jurídicas —administrativo, civil, fiscal, laboral y mercantil—, de acuerdo con el modelo de los *Juris-classeurs* franceses en los que se inspira (R. BLANCO CANALES, *op. cit.*, pág. 309). A lo largo de estos treinta años el «Praxis Jurídico» ha mejorado notablemente su presentación e indización, haciendo más sencilla la búsqueda y localización de la documentación jurídica.

II. Buena prueba de lo que acabamos de reseñar es la obra sobre el *Procedimiento administrativo* que han realizado Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ y Benigno PENDÁS GARCÍA, en los que se suma su condición de consagrados juristas y de profundos conocedores de las técnicas documentales. Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ y Benigno PENDÁS GARCÍA, ambos Letrados de las Cortes Generales, vienen colaborando desde hace varios años en numerosas publicaciones, entre las que queremos destacar: *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Ed. Praxis, Barcelona, 1985; *El nuevo régimen jurídico del patrimonio histórico español*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1986; *El Senado en el sistema constitucional español*, «Re-

vista de las Cortes Generales», núm. 2, 1984; *Régimen jurídico del derecho de reunión* (Análisis de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio), «Revista de Derecho Político», núm. 22, 1986; *La provincia como entidad local en el Estado de las Autonomías*, en «Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre la Organización Territorial del Estado», I.E.F., Madrid, 1985; *El Senado, Cámara de integración territorial: aspectos estructurales y funcionales*, en «Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre las Cortes Generales», I.E.F., Madrid, 1987; *Senado y Gobierno: el Senado como Cámara de control*, en «Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre Gobierno y Administración en la Constitución», I.E.F., Madrid, 1988; *Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos*, núm. 15 de esta REVISTA, 1988. Una abundante, pues, bibliografía común caracterizada por una equilibrada combinación de síntesis histórica, solidez doctrinal, análisis comparado y rigurosidad en el estudio de la normativa vigente; no suelen sin embargo quedarse en ello, que no es poco, sino que trascienden el referido ámbito para plantearse la perspectiva dinámica de las instituciones en un intento de determinar las vías de adaptación de las mismas a las nuevas situaciones.

III. Este equilibrio se manifiesta asimismo en la obra que comentamos, que inician con una breve introducción sobre el procedimiento administrativo en el Derecho positivo español en la que repasan la intensa evolución legislativa sobre la materia desde la ley de bases de 19 de octubre de 1889 (llamada «Ley Azcárate») hasta la Ley de 17 de julio de 1958, norma preconstitucional «de singular relieve por su calidad técnica y que aún constituye la cabecera del correspondiente grupo normativo» (sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1986), que ha supervivido a

los diversos proyectos de reforma que desde 1981 han intentado acomodar la misma a los nuevos principios constitucionales, contenidos especialmente en los artículos 105 y 149.1, 18 de la vigente Norma Fundamental.

Tras los índices sistemático, cronológico de legislación, cronológico de jurisprudencia, de bibliografía, y alfabético por materias, nos introducen los autores en el desarrollo *stricto sensu* de la obra con arreglo a la siguiente secuencia: *principios generales*, *sujetos* (los órganos administrativos, los conflictos jurisdiccionales y de atribuciones, los interesados, la actuación administrativa), *actos administrativos* (requisitos, eficacia, invalidez), *régimen del procedimiento* (términos y plazos, información y documentación, recepción y registro de documentos), *desarrollo del procedimiento* (iniciación, tramitación, notificaciones, instrucción, terminación, silencio administrativo, ejecución forzosa de los actos administrativos), *revisión y recursos* (revisión de oficio, principios generales de los recursos administrativos, recursos de alzada, de reposición y revisión), *procedimientos especiales* (elaboración de disposiciones de carácter general, sancionador, reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles o laborales) y *procedimiento administrativo local*. Cierra la publicación el Apéndice que recoge la legislación de las *Comunidades Autónomas* en materia de procedimiento administrativo.

El método seguido es el siguiente. Se reproducen en primer lugar las normas aplicables a la materia abordada. A continuación se recogen las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, no en su integridad, sino sólo sus consideraciones más relevantes. Un sistema completo de notas de concordancia —con reproducción íntegra de las referencias— y un breve pero atinado comentario cierran cada capítulo. Este comentario final contiene una síntesis histórica, jurisprudencial y

doctrinal de la institución planteada, sugiriendo además los problemas centrales de la misma al operador jurídico; el comentario se dirige, pues, más a abrir vías o cauces de reflexión o indagación al intérprete, que a la respuesta definitiva a las cuestiones suscitadas.

IV. Aun cuando existe un relativo desdén entre algunos intelectuales jurídicos por esta clase de obras que no tienen una dimensión creativa, no es menos cierto que cumplen un papel fundamental y responden a una necesidad intensamente sentida por los operadores jurídicos. En efecto, los repertorios jurídicos —a cuyo conocimiento y difusión deben contribuir adecuadamente los profesores de las distintas materias de la licenciatura de Derecho— constituyen un imprescindible elemento de trabajo para poder manejar el conjunto normativo-jurisprudencial, cada vez más denso y complejo. Son, ante todo, un instrumento efficacísimo para introducirse en el magma amplísimo y en, numerosas ocasiones confuso, de las distintas ramas jurídicas.

Aparentemente el esfuerzo emprendido por los autores de los repertorios jurídicos —o de las recopilaciones temáticas— es poco brillante, pero esa impresión inicial se ve inmediatamente desechada cuando se tiene en cuenta el valor práctico —de utilidad y servicio— ya referido y el contrastado prestigio de los autores que han emprendido este género de trabajos (en el ámbito del Derecho Administrativo, y sin pretensión de ser exhaustivos, podemos citar a E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, M. BASSOLS COMA, A. GALLEGO ANABITARTE, M. BAENA DEL ALCÁZAR y J. M. GARCÍA MADARIA, entre otros muchos) que —reitero— facilitan el estudio, el análisis y la fundamentación o razonamiento de toda aplicación jurídica. Frente a las apasionadas e injustas críticas de algunos sectores —subyugados por el doctrinarismo o el creati-

vismo—, conviene remarcar el interés de este género que, cuando se realiza seriamente, presenta un alto grado de complejidad.

A diferencia de las llamadas obras creativas, respecto de las que la labor del recensionista es estimular la lectura, descubriendo sus alicientes y los del tema, nuestro papel en este género es —si se quiere— más modesto, pues se limita a sugerir su utilización, su manejo; se limita a recomendar su proximidad al operador jurídico, que ha de acudir previamente a las fuentes antes de acceder a las interpretaciones.

V. Sin duda, y por lo antes expuesto, el repertorio jurídico sobre el reconocimiento administrativo de Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ y Benigno PENDÁS GARCÍA reúne todos los requisitos para hacer del mismo una obra ejemplar en el género y única, además, en la materia abordada. La ejemplaridad referida deriva de: 1.º Su bien resuelta sistematización. En efecto, la división en capítulos y epígrafes —que sigue cercanamente el propio sistema de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958— es ajustada y permite una fácil localización y búsqueda de la materia a cuya normativa y desarrollo jurisprudencial necesita acceder el intérprete.

2.º Su completo sistema de indización, que facilita notablemente las localizaciones más complejas. La suma de ambos elementos —sistematización adecuada e indización completa— aseguran un acceso rápido a la información buscada, primero de los requisitos que un repertorio jurídico debe cumplir. Frente a la tendencia, fácilmente observable en numerosos Códigos temáticos o sectoriales, a realizar complejas divisiones, la mayor parte de las veces confusas e ininteligibles, el repertorio jurídico de GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ y PENDÁS GARCÍA se caracteriza por una sistematización sencilla, pero lógica y apro-

piada a la finalidad con la que la obra nace.

3.º Su carácter completo. En efecto, la obra que comentamos cubre la plenitud de una de las materias «constitucionales» del Derecho Administrativo, el procedimiento administrativo, recogiendo la totalidad de la normativa vigente en los ámbitos estatal, autonómico y local. Las referencias normativas —tanto las directas como las indirectas— son completas y ajustada la selección de las sentencias. La actualización y puesta al día deben ser también subrayadas por el recensionista a la hora de destacar los valores de la publicación.

4.º El adecuado equilibrio buscado por los autores con el comentario final de la institución que se aborda. En efecto, el comentario final no constituye en modo alguno un elemento accesorio o que exceda de la naturaleza o razón de ser de un repertorio jurídico, pues es elemento de enorme interés como guía, primer planteamiento o método de aproximación a la cuestión.

Los valores destacados, que se resumen en una buena aplicación de las técnicas de documentación (jurídica) y profundidad y rigor jurídicos, permiten al recensionista aconsejar la utilización del repertorio sobre el procedimiento administrativo de GARCÍA-ESCUDERO y PENDÁS, y prever su difusión entre los profesionales del Derecho.

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

LASSERRE, Bruno; LENOIR, Noëlle, y STIRN, Bernard: *La transparence administrative*. Ed. Presses Universitaires de France, París, 1987, 236 págs.

En nuestro tiempo una de las corrientes más fuertes que se está produciendo en el campo del Derecho

Administrativo es la que algunos autores llaman «democracia administrativa» en virtud de la cual se pretende que la Administración se torne más dialogante, haga más transparentes sus decisiones y tienda puentes de comunicación con los administrados.

Frente a la defensa del secretismo que, en otros tiempos, era predominante en el seno de las Administraciones Públicas, hoy la tendencia va en el sentido contrario de la apertura de las instituciones y organizaciones oficiales para que, en su estructura y funcionamiento, se hagan más accesibles a las demandas, reivindicaciones y aspiraciones de usuarios, administrados e interesados en general.

El libro que ahora comentamos tiene un título lo suficientemente expresivo, *La transparencia administrativa*, como para dar al lector una pista acerca de su contenido y razón de ser. Sus tres autores, a partir de sus respectivas experiencias profesionales, tratan de exponer las innovaciones legislativas que, en Francia, se han producido en los últimos años para llevar el ideal de la «transparencia administrativa» desde el terreno de lo deseable al terreno de lo real y lo aplicable. Para ello, apelando a sus conocimientos y a su práctica en diversos destinos y puestos de trabajo, completan una exposición de lo que, en el país vecino, supone hoy el ideal de la «transparencia administrativa» arrancando desde ensayos y titubeos de épocas anteriores y adentrándose en el porvenir y sus posibilidades en la materia que nos ocupa.

Guy BRIBANT, en el prefacio, traza algunas consideraciones generales tomando como punto de partida la frase de que «el secreto es tan antiguo como la sociedad», si bien, en la segunda mitad de nuestro siglo, asistimos a la iniciación de «un movimiento hacia la transparencia» en el que participan países tan importantes como Suecia y Estados Unidos; y al que, con posterioridad, se ha unido

Francia por medio de un conjunto de leyes que son las que integran el contenido básico del libro, puesto que a su estudio y exposición se dedican las páginas del mismo desde una óptica tanto de descripción de lo ya hecho como de reclamación de lo que todavía queda por hacer.

Las tres leyes que, efectivamente, sirven de columna vertebral a la obra que noticiamos son las de 6 de enero de 1978, sobre la informática, los ficheros y las libertades, la de 17 de julio del mismo año, sobre el acceso a los documentos administrativos y la de 11 de julio de 1979, sobre la motivación de los actos administrativos. En torno a ellas giran las apreciaciones y valoraciones de los autores que, para completar la visión de las mismas, se preocupan de mirar al pasado para recordarnos la tradición del secreto en el mundo administrativo y para enumerarnos algunas de las medidas adoptadas en épocas anteriores como «las primeras vías de la transparencia; y, asimismo, de apuntar hacia el porvenir señalando cómo el movimiento de democratización de la Administración sigue su marcha, rebasando incluso las fronteras nacionales para hacerse presente en organizaciones e instituciones internacionales, y cómo todavía habrá de superar numerosos obstáculos y alcanzar más ambiciosas metas.

En las conclusiones finales, los autores se encargan de advertir que la implantación definitiva y consecuente de la transparencia en el seno de las Administraciones Públicas, pese a los éxitos ya conseguidos, continúa siendo dificultosa porque hay numerosas resistencias y obstáculos que se alzan en el camino. Pese a las insuficiencias y limitaciones, para los funcionarios y para los ciudadanos «la transparencia es una exigencia, un estado de espíritu y una esperanza» que hay que impulsar hacia adelante y que hay que mantener y renovar.

Vicente M. GONZÁLEZ-HABA

BIBLIOGRAFIA

LINZ, Juan J.: *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, número 497, Madrid, 1987, 169 págs.

Desde la década de los años setenta, en el balance de lo que ha dado de sí la ciencia política, se constata una pérdida de terreno del pensamiento, de la propuesta política original, en beneficio del desarrollo de los estudios empíricos. Buena parte de éstos han estado relacionados con el gobierno de la economía, o con la interacción entre la política y el mundo económico. No obstante, ello no ha significado el abandono del estudio de piezas clave y de mecanismos de funcionamiento de los regímenes políticos y, en concreto, sobre la *democracia*.

La obra que comentamos se presenta como una aportación muy significativa dentro de estos últimos. Como su título sugiere, se ocupa del estudio de los procesos de derrumbamiento de los sistemas democráticos. Intenta describirlos mediante un sistemático y documentado análisis que tiene la finalidad de buscar su posible «comprensión» a través de la creación de un modelo. Este modelo teórico puede permitir la aportación de ideas en beneficio de la estabilidad, persistencia y equilibrio del régimen. La importancia de esta aportación resulta clara, ya que no sólo para el autor, sino también para una parte importante del entorno político cultural en el que nos desenvolvemos, el derrumbamiento del sistema supone un paso atrás de grandes proporciones en la sociedad que lo sufre. La democracia política es el único camino posible para alcanzar la utópica sociedad democrática hacia cuyo objetivo se dirigen la mayor parte de las ideologías modernas.

Juan José LINZ, nacido en Bonn, República Federal de Alemania, en 1926, doctor en Derecho y Ciencias Políticas, es el autor de la obra. En la actualidad ocupa la cátedra de Ciencia Política y Social en la Uni-

versidad de Yale (EE.UU) y ha escrito numerosos estudios y colaboraciones, en especial sobre sistemas políticos no democráticos, siendo conocido como uno de los mayores expertos en los fenómenos de «transición a la democracia». Su salto a la «fama pública» en nuestro país es reciente, proviene de los años en que tuvo lugar la transición política a la democracia y ha culminado con el otorgamiento, en el año 1987, del Premio Príncipe de Asturias, por su contribución a los estudios políticos y sociales sobre el período de la transición democrática en España.

Este trabajo, escrito entre 1970 y 1974 —recordamos que 1973 fue el año del golpe de estado en Chile—, fue publicado en inglés en 1978 como introducción a la obra colectiva, dirigida por el mismo LINZ y Alfred STEPAN: *Breakdown of Democratic Regimes*, en la que 13 autores estudiaron la crisis y caída de cinco democracias europeas y siete iberoamericanas. Su *estructura* se desarrolla en cinco capítulos:

En el *primero* de ellos el autor expone la finalidad de la obra y sienta las bases conceptuales y le procedimiento en los que apoya su análisis. Como hemos señalado, intenta llegar a un modelo que explique los procesos de derrumbamiento de las democracias.

El análisis es llevado a cabo siguiendo el método del «individualismo metodológico», que formuló MAX WEBER, con el fin de relacionar las características estructurales de las sociedades con las actuaciones, que dentro de este marco, llevan a cabo todos los actores políticos y sociales (hombres o instituciones). Para el autor, el proceso que lleva al derrumbamiento de un sistema democrático no está suficientemente explicado por los enfoques tradicionales basados en las grandes desigualdades sociales y económicas, la concentración del poder económico, la dependencia de otros países, la amenaza al orden social

existente por la movilización de las masas o por una rígida defensa de los privilegios. Aun asumiendo su importancia, LINZ los estima insuficientes. Para él, las características estructurales de cada sociedad ofrecen una serie de posibilidades en las que los «actores» antes citados tienen sus oportunidades de romper el proceso de caída, retornando nuevamente a una situación democrática.

Además, en este capítulo se define con precisión el tipo de régimen democrático cuya quiebra se analiza —la democracia competitiva— y se considera su interrelación con el cambio socioeconómico.

El *capítulo segundo* contiene la descripción y análisis de los elementos y situaciones que contribuyen a la quiebra de la democracia. La dimensión que ocupan en el proceso los factores de legitimidad, eficacia y efectividad de un régimen es analizada detalladamente. Lo mismo ocurre con las consideraciones que se realizan sobre los distintos sistemas de partidos (bipartidismo-multipartidismo), sobre sistemas electorales y sobre las inestabilidades frecuentes de los Gobiernos, así como sobre el papel decisivo desempeñado por la oposición, en la que el autor llega a distinguir tres tipos en función de sus características: leal, desleal y semileal. Asimismo, su atención se ocupa de examinar cómo además determinados actos del poder y otros factores (demográficos, económicos, etc.) también contribuyen a la caída del régimen.

Finaliza el capítulo con el estudio de los problemas que surgen para asegurar la estabilidad y consolidación de un régimen democrático recién instaurado. Soluciones que, si son mal escogidas, explicarán posteriormente la debilidad del sistema.

Del proceso de caída de la democracia se ocupa el *capítulo tercero*. Como resultado de distintas situaciones de crisis iniciadas por la incapacidad del Gobierno para resolver problemas, surge el derrumbamiento

democrático. En este momento, la oposición «desleal» va a encontrar su mayor fuerza en su pretensión de estar capacitada para resolver lo que los partidos que apoyan al régimen no pueden hacer. El análisis de estos problemas «insolubles», el compromiso del líder con la ideología o con las instituciones, el importante impacto que supone siempre la violencia política en el proceso de derrumbamiento y la pérdida por el Estado del monopolio de la violencia organizada, son las cuestiones de las que se ocupa en primer lugar.

A continuación, un interesante análisis del tema en relación con los «estados multinacionales», en el que se advierte la, quizá, imposible solución a alguno de los conflictos que generan las nacionalidades dentro del contexto de la sociedad liberal democrática.

Seguidamente, ocupa al autor el estudio de las fases del proceso de derrumbamiento. Se caracteriza, en su etapa final, por la pérdida de poder del Estado y por la transferencia de la autoridad a elementos no democráticos.

El resultado de este proceso decadente en el que, como hemos dicho, confluyen múltiples factores —problemas insolubles, una oposición desleal dispuesta a explotarlos, el deterioro de la autenticidad democrática en los partidos, la pérdida de eficacia, de efectividad, de legitimidad, etc., es el fin de la democracia, objeto del *capítulo cuarto* de la obra. Aquí se acomete el estudio de esta fase final del derrumbamiento, caracterizada por la reducción de la arena política y por el papel importante que juegan pequeños grupos de individuos, al haberse producido una transferencia del poder político del campo parlamentario a otro más invisible y restringido, donde el régimen se deslegitima totalmente.

Asimismo, se explica cómo el análisis del desenlace tendrá un doble interés: permitirá comprender la naturaleza del régimen que surge y posi-

bilitará, en mayor o menor medida, el restablecimiento de la democracia.

Finalmente el *capítulo quinto*, de una forma más breve, versa sobre el proceso para «reequilibrar» una democracia tras una crisis que haya puesto en serio peligro sus instituciones y mecanismos básicos. Con la distinción entre los supuestos de «restauración» y «reinstauración» —ambos casos surgidos después de un período de gobierno no democrático— y haciendo constar los peligros derivados de las rupturas revolucionarias, basadas en la vana esperanza de hacer más democráticas a sus sociedades a través de procedimientos antidemocráticos, finaliza el autor su obra.

Una vez expuesta la estructura de la obra, *vamos a comentar brevemente las cuestiones y características de su contenido* que nos han llamado especialmente la atención:

La *primera* es la consideración que se realiza sobre la democracia política y la importancia que llegan a tener en sus crisis los elementos personales. Para LINZ, la democracia es un bien tan preciado que su mantenimiento justifica cualquier renuncia de los líderes políticos a sus ideales en beneficio de las Instituciones. Su quiebra supone un paso atrás en la historia y un coste tremendo para la mayor parte de la sociedad que es necesario evitar.

En los procesos de derrumbamiento aparece como muy necesario, precisamente, dar prioridad a la persistencia y funcionamiento eficaz de las instituciones sobre la ideología. Además, el autor frente a la posición —hoy ya casi tradicional— que pone el fundamento del derrumbamiento en factores socioeconómicos o extrapersonales, continuamente resalta (págs. 25, 78, 152, 156, etc.) la importancia del liderazgo personal y de la responsabilidad de los actores políticos a lo largo de todo el proceso, incluso en las fases últimas de decadencia.

Y así, de la misma forma que señala cómo los problemas insolubles de un régimen son a menudo la obra de sus élites, precisa cómo en situaciones de crisis la presencia de individuos con cualidades únicas resulta decisiva, citando, como ejemplo prototípico, el caso francés de la transición de la IV a la V República.

Además, *y en segundo lugar*, resulta muy interesante el análisis que realiza el autor sobre dos cuestiones: *a)* las crisis democráticas en los estados multinacionales (pág. 111 y ss.) y *b)* la violencia política y su impacto en el derrumbamiento del régimen democrático (pág. 103 y ss.). Este interés proviene no sólo por cuanto allí se refiere, con profusión de citas que lo fundamentan, sino, en especial, por su directa aplicación-comparación respecto de la situación existente en una parte importante de nuestro país: Navarra y el País Vasco.

Aunque sea cierto que no nos encontramos ante dos sociedades-Estado y que el ámbito en el que se encuentran incardinadas no permite —actualmente— una involución o un derrumbamiento del sistema político, también lo es que a ambas Comunidades les corresponden unos límites territoriales y unos ámbitos políticos propios, que han sido reconocidos tanto por la historia como por el derecho.

En ambas Comunidades, a nuestro parecer, se vive una situación de crisis democrática. En su seno se encuentran toda clase de elementos o factores que fundamentan esta afirmación. Basta comprobar, sin ningún ánimo de exhaustividad, cómo cada una de estas sociedades, pese a contar en su seno con numerosas instituciones y órganos representativos —Ayuntamientos, Diputaciones Forales, Parlamento, etc.—, se encuentran excesivamente desvertebradas, contándose, asimismo, con un multipartidismo excesivo —que se convierte en extremo en el caso de Navarra— dentro del cual existen grupos políticos encuadrables en lo que LINZ concep-

túa como la oposición «semidesleal» y «desleal» al régimen democrático.

Hay un problema nacionalista-secesionista —por llamarlo de algún modo— todavía no resuelto. También la violencia con intención política se encuentra presente. La presencia de líderes políticos con carisma extrapartidista es casi inexistente. Tanto el Parlamento de Navarra como el Parlamento Vasco adolecen de centralidad en el juego institucional de sus respectivas Comunidades, careciendo del debido papel predominante que, con mayor razón, debieran desempeñar especialmente en épocas de crisis. Se trata de una falta de centralidad que parece estar siendo —afortunadamente— superada por la Asamblea legislativa Vasca, pero que en el caso del Parlamento de Navarra, y a pesar de su abundante producción legislativa, no acaba de mostrar su función real ante la sociedad navarra.

Finalmente, de la abundancia de instituciones y órganos representativos, ya mencionados, no se deduce un beneficio claro para el ciudadano, ya que la mayor parte de las Administraciones Públicas se encuentran demasiado atomizadas y escasamente organizadas, cuando no excesivamente politizadas.

Es cierto que se trata de crisis estáticas, que no producen como consecuencia inmediata una caída de la democracia. Pero también parece serlo que, como efecto directo y al *enquistarse* los problemas «insolubles», efecto y causa al mismo tiempo, que nunca son resueltos —ni, en algunos casos, se aspira seriamente a resolver— se impide la vertebración y funcionamiento de un sistema político que permita la profundización de la democracia en las Comunidades aludidas.

En tercer lugar destacamos como otro análisis interesante el que se realiza (págs. 55 y ss., 137 y ss.) sobre la oposición leal, desleal y semileal hacia el régimen democrático. LINZ, además de explicar su funcionamiento

en las crisis, llega a dar una lista de criterios para definir cada una de ellas.

Asimismo, en cuarto lugar resulta necesario subrayar la profusión de citas, notas históricas y amplia bibliografía que contiene sobre el tema estudiado, avalando la calidad científica del trabajo realizado. Especialmente, es de interés todo cuando se refiere a nuestro país, así como el análisis de la situación en la Alemania de Hitler y en la Italia fascista.

Finalmente, y casi anecdóticamente, destacamos el interés —que subraya LINZ— sobre el papel de la *intelligentsia* en relación con la democracia pluralista. La ambivalencia de su posición, el origen y explicación de ésta, así como su influencia, son muy acertadamente descritas por el autor.

Terminamos señalando que, aunque la redacción es densa, el elogio surge como conclusión final sobre la obra. Tanto por la forma en la que ha sido resuelto el problema abordado, como por el planteamiento de la finalidad que constituye el eje del libro y que, en palabras de su autor, no es otro que: «señalar las oportunidades que los líderes democráticos pueden utilizar para asegurar la consolidación, estabilidad, persistencia y equilibrio de sus regímenes, así como los problemas y dificultades que con toda probabilidad van a encontrar en el proceso».

Moisés BERMEJO GARDE
Pablo Díez LAGO

Pamplona, septiembre de 1988.

LÓPEZ RAMÓN, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas* (Prólogo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA), Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, XXV + 440 páginas.

I

El estudio de lo militar ofrece al investigador un accidentado perfil

sólo superable desde bases firmes y con el sustento de sólidas apoyaturas. Toda ascensión que no tome en cuenta estas premisas está condenada de antemano al fracaso o, cuando menos, a ofrecer una visión escasamente satisfactoria, por no decir desalentadora, de la cumbre. En el supuesto —siguiendo con el símil— de que la cordada decida afrontar la «ruta jurídica», las dificultades presentan una tipología propia. Surgirá en tal caso la necesidad de llevar a cabo un análisis autónomo a través de las técnicas propias del razonamiento jurídico, sin que ello suponga un olvido de los límites de las mismas, por lo que convendrá tener bien presente la complejidad de las relaciones humanas para, dando su justa preponderancia en nuestro ámbito al estudio de lo estrictamente jurídico, insertarlo en su marco referencial.

Ete es, sin duda alguna, uno de los grandes méritos, y debe advertirse que no escasean precisamente, del libro objeto de nuestro comentario. A lo largo del mismo, y con mano maestra, el autor nos conduce por el camino que ha debido recorrerse para la formulación de los principios que disciplinan actualmente a unos Ejércitos radicalmente diferentes de aquellos que conociéramos hace apenas una década. Recorrido globalizador, en modo alguno parcial y que presenta un atrayente aspecto universal.

El punto de partida escogido por el Profesor LÓPEZ RAMÓN para iniciar su análisis histórico no es en absoluto arbitrario (1). En efecto, el año 1808,

(1) La obra se subdivide en tres grandes apartados, en los que el autor analiza la evolución política y legislativa de las Fuerzas Armadas entre los años 1808 y 1874, 1874 a 1975 y hasta la actualidad, respectivamente. Cada uno de esos bloques se abre con una visión amplia y profunda de las principales tendencias del Derecho comparado y se completa con dos capítulos en los que se analizan las reformas legislativas y las posturas adoptadas por la doctrina en nuestro país.

fecha clave por cuanto señala el comienzo de la guerra de independencia lo es también por suponer, en armonía con la misma y como consecuencia de los cambios sociales y estructurales que la contienda trajo consigo, el acta de defunción del viejo ejército absolutista, caracterizado por la obediencia ciega al soberano y por su composición estamental (2) y el nacimiento paralelo de un nuevo modelo de fuerza armada, cuya naturaleza y funciones no van a ser inmunes al carácter global del conflicto, pudiendo calificarse al mismo, sin temor alguno, como la primera *guerra total* sufrida por nuestro país —por cuanto afectó a la totalidad del territorio y a la generalidad de la población—, lo que implicó, consecuentemente, una respuesta total que puso el conjunto de las fuerzas y recursos de la nación al servicio de la conflagración.

Será entonces cuando se plantee, con toda crudeza congénita a lo bélico, la cuestión que habría de ser central a lo largo del siglo en la materia, la oposición entre el principio monárquico y el principio democrático en la construcción, organización, dirección y control de un Ejército que se ha profesionalizado como consecuencia de las exigencias de la guerra y que ha abierto sus puertas prácticamente a todos los sectores sociales (3). Dialéctica que traerá como resultado, qué duda cabe que frustrante, el surgimiento hacia el final de la centuria de unas Fuerzas Armadas que se nos antojan como una suerte de Estado enquistado dentro del mismo Estado, de una organización militar esencialmente endogámica —carácter que sigue conservando hoy

(2) Vid. R. L. BLANCO VALDÉS, *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1988, págs. 25 y ss., para una breve pero certera caracterización del Ejército de Carlos III.

(3) Vid., a este respecto, BLANCO VALDÉS, *Rey, Cortes*, op. cit., pág. 63.

día (4)— y con amplios márgenes de autodisposición.

Para poder comprender este fenómeno en toda su magnitud es preciso recordar que el resultado final de esta evolución acercó nuestra tecnoestructura militar al modelo existente en la Alemania bismarckiana, con el consecuente alejamiento de las soluciones democráticas ensayadas en otros Estados de nuestro entorno. Acercamiento relativo, por cierto, y no acompañado por un aumento correlativo en la eficacia técnica de nuestra Fuerza Armada comparable a la del ejército imperial ni por el desarrollo de unas relaciones socioeconómicas similares a las de un país, como era el caso del alemán, en plena revolución industrial.

Este conjunto de factores vino a ahondar en las diferencias existentes entre la sociedad civil y el aparato vicarial organizado para su defensa, profundizándose en las concepciones institucionalistas y autónomas de este último. Prueba de lo cual viene dada por la explicación ofrecida por el estamento castrense de la época y difundida por cierta historiografía, del desastre del noventa y ocho, presentándolo como un abandono a su suerte del Ejército por parte de unos políticos nefandos e incapaces.

Se constata, en definitiva, a lo largo de todos estos años, la permanencia de un acendrado corporativismo, dotado de buenas dosis de mesianismo que ha llevado en multitud de ocasiones, y tal vez ello sirva para explicar el pretorianismo que ha caracterizado la política española los últimos ciento setenta años, a ver en el elemento armado una fuerza salvadora de la nación en peligro por identificar en aquél al portador de un conjunto de valores que perpetuarían la esencia de lo español. Concepción a la que sólo cabe dar adecuada respuesta re-

conduciendo a las Fuerzas Armadas a sus cauces normales de actuación, que han de tender, necesariamente, al cumplimiento inexcusable de las funciones que tienen constitucionalmente asignadas y sobre las cuales, adelantémoslo ya, no cabe predicar ningún tipo de potestad de autodisposición.

Desearía parar mientes, dentro de este largo decurso histórico, en un aspecto que destaca, a mi modo de ver acertadamente, el autor; me refiero a la línea de continuidad que une la desaparición de la Milicia Nacional, como fuerza cívica de consolidación del modelo revolucionario surgida a raíz de la Constitución de Cádiz y su sustitución por un sistema estipendiario de mantenimiento del orden público, como es el caso de la Guardia Civil. A pesar de la distinta finalidad a que parecen responder una y otra institución, el objetivo fundamental de ambas era esencialmente el mismo, la defensa del orden burgués, primándose en un caso la lucha contra la involución absolutista y tratando de contrarrestar, en otro, la fuerza de los movimientos proletarizantes y de bandidaje que amenazaban con hacer caer la tambaleante estructura del Estado liberal. Defensa, en uno y otro caso, del orden político, concebido en el segundo supuesto como orden público *stricto sensu*, pues no se olvide que para el moderantismo decimonónico el mismo constituyó una verdadera obsesión.

Bueno será apuntar también en esta Institución, de estructura y dependencia militar, como lo perfilara el *segundo Decreto fundacional* (5), de 15 de octubre de 1844, la permanencia, más arraigada incluso si cabe, de uno de los rasgos que hemos visto caracterizaran nuestras Fuerzas Ar-

(5) El primero, que pergeñaba un Cuerpo armado totalmente civil, tiene fecha de 28 de marzo de 1844, y sería objeto de crítica por el propio Duque de Ahumada, quien pasará a ser considerado como el creador material del Instituto.

(4) Como bien pone de manifiesto Diego LÓPEZ GARRIDO, *El aparato policial en España*, Ed. Ariel, Barcelona, 1987.

madas en los dos últimos siglos, la existencia de un acentuado *espíritu de cuerpo*, a lo que no fue ajena, en este caso, la creación, por el artículo 19 del citado Decreto, de la figura de la *Casa-cuartel*, mundo cerrado en la que el guardia civil había de desarrollar buena parte de su vida y a la que había de referir su mundo sentimental y sus rasgos de identidad personal y colectiva.

II

Reconducción, decíamos, a las esferas naturales de la estructura militar, pero reconducción que debe hacerse incluyendo a la misma en el seno de la Administración Pública y aplicándole, consecuentemente, los principios constitucionales que informan el funcionamiento cotidiano de ésta. Y ello no por inercia, no como aceptación acrítica de una solución simplista, sino porque así lo impone, así lo exige la interpretación del conjunto de las referencias que a las Fuerzas Armadas efectúa nuestra Norma Suprema.

Interpretación no exenta en absoluto de dificultades, como bien se encarga de poner de manifiesto el Profesor LÓPEZ RAMÓN (6). La primera de las cuales pronto habrá de surgir ante nuestros ojos; nos estamos refiriendo, claro está, a la interpretación del artículo 8, y téngase presente que nos encontramos todavía en el seno del Título Preliminar. Parece que deba ser éste el lugar en que se hayan de insertar las grandes instituciones del Estado —v. gr. el art. 1.3 al hablar de la Monarquía Constitucional—, los principios que inspiran la vida del mismo —caso del art. 1.1, que menciona a la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores superiores del ordenamiento—, los grandes actores del juego político

(6) Así, en pág. 297 indica cómo la regulación constitucional no reúne los debidos caracteres de claridad al tratar de las Fuerzas Armadas.

—arts. 6 y 7, con su alusión a partidos políticos y sindicatos y asociaciones empresariales, respectivamente—, a lo que ha de añadirse aquellas referencias normativas que difícilmente podrían hallar acomodo en otras partes del texto constitucional —cual es el caso del art. 4.1, que describe la enseña nacional, o el art. 5, que reafirma la capitalidad de Madrid—.

Pues bien, ¿en cuál de estas categorías que componen el heterogéneo (7) Título preliminar de nuestra Constitución puede englobarse sin incurrir en ninguna aberración jurídica el artículo 8? Rechazando, obviamente, que nos hallemos en presencia de un principio inspirador de la actuación de los poderes públicos cabe preguntarse, en primer lugar, si no existía una localización más adecuada para hacer mención expresa —caso de que ello fuera necesario, que parece que sí— a las Fuerzas Armadas en cuanto tales. La respuesta a esta pregunta se nos antoja afirmativa por cuanto, como ya apuntaran en su día algunos de los miembros de las Cortes constituyentes (8), mucho más correcto sistemáticamente hubiera sido su inserción en el Título IV, *Del Gobierno y de la Administración*.

Por qué, entonces, imperó la opinión de aquéllos que sostuvieron el mantenimiento del artículo 8 tal y como definitivamente ha resultado en la Carta Magna, debiendo rechazarse la tendencia de ciertos sectores a justificar el mismo partiendo de la caracterización de las Fuerzas Armadas como Administración, pero no sólo como Administración, sino como *algo más* (9), hallándonos en tal caso en

(7) Según BARCELONA LLOP, *La organización militar: Apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal*, en el núm. 110 de esta REVISTA, pág. 75.

(8) Remito a la lectura de las páginas 305 y ss. del libro y 73 y 74 de BARCELONA LLOP, *Apuntes*, cit.

(9) Vid. en págs. 303 y ss. el análisis de las tesis defendidas en tal sentido por HERRERO DE MIÑÓN.

presencia de una tecnoestructura caracterizada por un *plus* indeterminado de sustantividad. Se trata de posturas que enlazan, como acertadamente nos advierte el autor del libro, ese *algo más* con la posición que deba ocupar el Jefe del Estado en la jerarquía militar y que viene a pergeñar el artículo 62, *h*) de nuestra Norma Suprema, por lo que la respuesta a tales argumentos habrá de venir de la mano de la interpretación conjunta de ambos artículos, de una interpretación acorde con el espíritu democrático de nuestra Constitución.

Frente a ello debe hacerse constar cómo parece primar en la elaboración de este artículo lo político sobre lo jurídico —en el supuesto de que ambas facetas de la vida social puedan deslindarse con claridad—, resultando así un defecto de técnica jurídica innegable, justificado por una voluntad política palpable. Parece que en este caso urgía aludir al Ejército, insertarlo en el juego constitucional, involucrarlo en la nueva situación que había acogido éste no sin reticencias de todos conocidas. Nada más adecuado, en este caso, que hablar del mismo ya en el pórtico del nuevo texto fundamental, poniéndose así de manifiesto que el consenso constitucional afectaba a *toda* la sociedad, a todos los colectivos y no solamente a los ahora denominados agentes políticos y sociales. De igual forma que el artículo 1 de la Constitución de Cádiz se preocupó de señalar que la religión Católica, Apostólica y Romana *será la religión del Rey y de la Nación*, haciendo así frente a los ataques que se intuía habían de provenir de las filas absolutistas y ultramontanas, el texto de 1978 renuncia al enfrentamiento, a la belicosidad, incluso donde no era posible hallar, racionalmente, signos de que la hubiera.

Entiendo que ésta es la interpretación más plausible que cabe hacer de la localización del tenor literal del artículo 8 en el Título Preliminar, derivando de ello y como corolario lógico

de la aceptación de la advertencia que muy acertadamente efectúa BARCELONA LLOP (10), en el sentido de señalar que es éste un precepto *carente de contenidos jurídicos reales*, por lo que bien puede ser calificado como *precepto casi testimonial*, postura a la que se suma, en página 308, F. LÓPEZ RAMÓN.

Prescindiendo por ello, si bien tan sólo en la medida de lo estrictamente necesario, de la dicción del artículo 8, la cuestión nodal se centra en la opción entre la consideración de las Fuerzas Armadas, y a ello ya se ha aludido, como una parte de la estructura vicarial del Estado, dispuesta bajo la dirección del Gobierno y sujeta por ello al control político de las Cámaras parlamentarias, o bien entenderlas como un sector heterónomo de la actividad de ese mismo Estado, es decir, con un amplio margen de disponibilidad sobre sus propias actuaciones y que escaparía a la relación fiduciaria que une al Gobierno y al Parlamento, *tertium non datur*.

Rechazado este segundo supuesto —y debe advertirse la concisión y contundencia con que el autor refuta, por estéril, los argumentos que sustentarian la configuración institucional de las Fuerzas Armadas, págs. 367 y ss.—, sólo cabe, en consecuencia, aceptar y fundamentar el primero, tarea a la que se consagra el Profesor LÓPEZ RAMÓN con la seriedad y el rigor que caracteriza todos sus trabajos mediante una lectura conjunta y sistemática de todos aquellos preceptos constitucionales que pudieran descubrirnos la concepción que nuestros constituyentes tuvieron de las Fuerzas Armadas, y en particular del artículo 97. Dos consideraciones deben hacerse en relación con el mismo: en primer lugar, la referencia a la *Administración militar* lo es a las Fuerzas Armadas en su totalidad y no al apa-

(10) Vid. BARCELONA LLOP, *Apuntes*, página 77.

rato instrumental destinado a la procura de los medios personales y materiales para la realización de las funciones que a las mismas se asigna por parte del texto constitucional. La segunda consideración alude al hecho de que la expresión *el Gobierno dirige* debe entenderse en el sentido de englobar la facultad de disposición de la Fuerza Armada, como tradicionalmente se ha venido encomendando en nuestro constitucionalismo histórico al Monarca en cuanto que personificación y titular del poder ejecutivo. Tanto más cuanto que la labor de dirección que debe estar encaminada a la consecución de unos fines, ha de llevar aparejada la facultad de *disponer* de todos los medios precisos para el logro de los mismos. Es decir, compete al poder ejecutivo determinar en todos sus términos la disponibilidad que debe hacerse del brazo armado de la Administración, sin que quepa ningún grado de autonormación o de autodeterminación predicable del mismo.

III

¿Qué lugar vendría a ocupar, por último, en esta estructura organizativa el Jefe del Estado? En otras palabras, y retomando aquí el hilo argumental que dejáramos pendiente hace apenas unos instantes, ¿qué interpretación ha de darse del artículo 62.h) de nuestra Constitución que, siendo consecuente con la forma del Estado, ofrezca un sentido lógico respecto de su tenor literal?

Se vislumbra en este caso una cierta disidencia entre el ilustre prologuista del libro y su autor; así, mientras que para aquél, página xxii, *en el papel del Rey parece difícil no ver (...) una suerte de reserva última de poder*, en cierta medida equiparable a la *Royal prerogative* de la Monarquía británica y que bien puede incluirse dentro de la función genérica que a nuestro Soberano asigna el artículo 58.1 de la Norma Suma, de *arbitrar y moderar el funcionamiento*

de las instituciones, para el Profesor LÓPEZ RAMÓN los poderes militares del Rey tendrían un carácter meramente simbólico, careciendo de un poder de mando efectivo, página 361. A mayor abundamiento, la aplicación de la técnica del refrendo a este tipo de actuaciones trasladaría el poder de decisión y, en consecuencia, la responsabilidad de la misma al refrendante.

En última instancia, no puede dejar de pensarse que el tópico alrededor del cual gira esta cuestión, central en la determinación de las esferas de poder del Estado constitucional, viene dado por la actuación del Monarca en la triste noche del 23 de febrero de 1981. Surge para el jurista la necesidad de explicar, de justificar la actuación del Jefe del Estado, y de hacerlo en Derecho y desde dentro de la Constitución, sin recurrir a teorías extravagantes. Reseñar a este respecto la tristemente, por tantos motivos, última y sugestiva aportación que en este campo realizara el recientemente fallecido Profesor Ignacio DE OTTO Y PARDO (11) para quien, partiendo de la adecuada distinción entre los conceptos de *competencia* y *potestad*, habrá de concluirse que estamos en presencia de una potestad de quien, por ser Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y como tal, vértice de la cadena de mando, la tendrá sobre todos y cada uno de los integrantes de las mismas, sin que para ello sea óbice su no ejercicio directo sobre una unidad militar específica, pues en tal caso se daría la paradoja de que el Monarca, de órgano constitucional se transformaría en funcionario al servicio del Gobierno, por ser éste, como ya indicáramos en su momento, el órgano que formula en última instancia la política defensiva del país.

Aportación ciertamente atrayente y que contribuye en buena medida a resolver la cuestión central a que he-

(11) Ignacio DE OTTO Y PARDO, *El mando supremo de las Fuerzas Armadas*, «REDC», núm. 23, págs. 11 y ss.

mos hecho referencia sin necesidad de acudir a explicaciones fuera de la Constitución, pero sin olvidar tampoco por ello que el citado intento de golpe de Estado produjo una situación de crisis constitucional, una ruptura de la legalidad, a la que debía responder, empero, *desde* la legalidad, desde el orden constitucional y con los instrumentos que la misma dispone para su defensa material.

Otros muchos aspectos son tratados con igual rigor y seriedad por el autor de la obra, entre los que merecen ser destacadas las páginas dedicadas a la aplicación del principio de legalidad a la actuación de las Fuerzas Armadas, pero quede lo aquí dicho como reflejo de las reflexiones que la lectura de este estudio ha suscitado en el ánimo de quien esto escribe. Si puede coincidirse en que la principal virtud de toda labor de investigación consiste en provocar en el ánimo de quien la consulta el deseo de ahondar en los temas analizados, en abrir caminos y vías por los que penetrar para, retomando nuestras palabras iniciales, tratar de ascender a la cima del conocimiento, del saber, este libro cubrirá con creces las expectativas de quien se acerque al mismo con espíritu abierto y ánimo cálido y su lectura no sólo divertirá, con todo su rigor, sino que incitará igualmente al lector a continuar por la ruta tan brillantemente abierta.

L. A. POMED SÁNCHEZ

MARTÍN MATEO, Ramón: *Liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración*. Ed. Trivium, Madrid, 1988, 227 págs.

De nuevo, la literatura jurídica y la cuenta particular de don Ramón MARTÍN MATEO se incrementa con otra obra que, como es costumbre de este autor, ataca uno de los debates que más resonancia está alcanzando en

nuestra sociedad: la liberalización de la economía, su necesidad y los problemas que plantea. Nada nos sorprende este reciente libro a quienes tuvimos ocasión de asistir, en mi caso como alumno, al curso que bajo su dirección se celebró en la UIMP (Santander) sobre la empresa pública y su futuro en agosto de 1987; allí pudimos comprobar que el Profesor MARTÍN MATEO, atento desde hace años a lo que, con el título de otra importante obra suya, se denomina Derecho Público de la Economía, sigue muy de cerca el pulso de las múltiples intervenciones del Estado en la economía. Precisamente, fruto de aquél, y de otros encuentros, como él mismo anuncia en el prólogo de este libro, y de una abrumadora documentación, hábilmente sistematizada y expuesta con su habitual amenidad, es la obra que intento reseñar.

Dividido en siete partes, el trabajo se inicia con el análisis del sustento dogmático-social en que está apoyando la despubblicación de la economía en general, para, a continuación, pasar revista a los sectores económicos —y dentro de ellos los servicios y actividades públicas— más afectados por la despubblicación.

El estudio avanza con la ubicación conceptual de las distintas acciones que utiliza el Estado para apartarse de la intervención en la economía; así, bajo la rúbrica de cauces (de desintervención) conceptualiza las distintas formas de asunción por los privados de actividades antes de titularidad pública y el conjunto de medidas que pacíficamente acoge el término de desregularización. Unas y otras, al estar necesitadas del imprescindible manto que proporciona el Derecho en Estados cuya actuación se encuentra juridificada, precisan acogerse a los mecanismos jurídicos que proporciona el ordenamiento, a cuyo análisis y sistematización dedica el autor las páginas siguientes de la obra.

Con ello llegamos a las inevitables

BIBLIOGRAFIA

reflexiones que debe hacerse quien aborda los problemas saliendo de los fáciles refugios que proporcionan las modas, aunque éstas, muchas veces, encubran intereses camuflados. Como «contrapunto», MARTÍN MATEO desmonta desde razonables posiciones realistas hipotéticas panaceas basadas en el abandono absoluto por el Estado de la actividad económica.

La cuarta y quinta parte del trabajo abordan la intervención pública en la economía española. Frente a la constante intervención publicadora en nuestro país, solamente quebrada bajo la influencia del liberalismo decimonónico y durante la apertura económica en que desemboca la década de los cincuenta, la actualidad se halla impregnada de la compartida corriente liberalizadora, que si no tiene un inequívoco patrocinador en la Constitución del año 1978, tampoco encuentra en ella un obstáculo. La integración de España en la Europa Comunitaria abona, sin embargo, ese proceso, lo que constata el doctor MARTÍN MATEO con el exhaustivo análisis de la desprivatización que se está operando sobre una parte importante del sector público y de las continuas medidas desregularizadoras.

Otra vez, después del esfuerzo inductivo, se impone la reflexión en aras de la obtención de los principios que alumbren el progreso integral; el autor lo hace con el magisterio que le caracteriza, proponiendo mecanismos perfilados y, sobre todo, provisto de su indeclinable vocación solidaria. Como objetivo, la búsqueda, lejos de dogmatismos preconcebidos, del buen funcionamiento de las cosas, la plasmación del principio de eficacia —del que bien conocemos que fue jurista precursor—; pero junto a ello, la generosidad de sus planteamientos aparecen por doquier, conjugando la tendencia hacia esa creciente liberalización económica con la responsabilidad pública en «la tutela de las necesidades humanas y sociales más relevantes».

Para terminar, igualmente atento a los acontecimientos político-económicos de la Europa del Este, la última parte de la obra se ocupa principalmente de las reformas en que está inmersa la URSS en la actualidad, reformas que, en palabras de MARTÍN MATEO, «sería totalmente equivocado suscitar un inmediato mimetismo entre (con) la neoliberalización de la economía occidental».

El estudio, pues, pone a disposición del lector el análisis de un debate actual, rigurosamente tratado y con la frescura de una pluma experimentada para interesar a muchos en temas proclives a minorías.

Tomás QUINTANA LÓPEZ
Universidad de León

PÉREZ ROYO, Javier: *Tribunal Constitucional y división de poderes*. Editorial Tecnos, Madrid, 1988, 106 páginas.

La implantación del Tribunal Constitucional dentro del esquema tradicional de la división de poderes no deja de plantear problemas, algunos de ellos de gran envergadura, y a los que trata de responder el autor en este libro desde un doble prisma: desde un planteamiento general, de tipo teórico-doctrinal; y desde una contemplación del fenómeno, referido a la situación española actual.

En el capítulo I, PÉREZ ROYO, Rector de la Universidad de Sevilla y Catedrático de Derecho Constitucional en la misma, hace unas consideraciones en torno al «Estado democrático y justicia constitucional» para poner de relieve que «el control de constitucionalidad de la ley es *objetivamente un problema* para el Estado Constitucional *democrático*», cualquiera que sea la forma en que se verifique dicho control. En su opinión, tres son las grandes cuestiones a dilucidar: primera, las relaciones

que en el seno del Estado Constitucional se producen entre política y derecho; segunda, la legitimidad del control que se ejerce sobre un órgano democráticamente elegido y constituido (Parlamento) por otro que al menos no lo es «de manera tan inmediata y directa» (Tribunal Constitucional); y, tercera, la posibilidad de que las decisiones que adopte el citado Tribunal sean tomadas, muchas veces, «jurídica y no políticamente». Esta serie de cuestiones, acabadas de esbozar, es la que, en opinión del autor, convierte a la Justicia Constitucional, cualquiera que sea su forma de expresión y manifestación, «en algo problemático y no de forma ocasional, sino de manera necesaria y permanente».

Para resolver estas cuestiones, si se adoptaran posiciones extremas, se llegaría pura y simplemente a la supresión de la justicia constitucional. Pero como ello no es posible, la discusión se traslada al tema de los límites de la misma, abriéndose dos opciones como son, de un lado, el que el poder legislativo se autolimita al interpretar la Constitución «bajo el control difuso de la opinión pública»; y, de otro, que exista un Tribunal Constitucional que, igualmente, ha de autolimitarse «para no transformar la prerrogativa de la interpretación de la Constitución en un monopolio de hecho e interferir indebidamente en la competencia de los otros órganos del Estado».

El problema central es, pues, el de la limitación de la Justicia Constitucional y respecto de la cual existen, básicamente, dos alternativas, como son, de un lado, la que representan los países en los que no se conoce dicha Justicia en cuanto tal (Inglaterra, Suiza, etc.) y, de otro, la que representan la encarnación de dicha Justicia en un órgano conformado a tal efecto (Alemania Federal, Italia, España, etc.).

La comparación entre la experiencia de Norteamérica y la europea es objeto de análisis en el capítulo II

del libro, ya que si aquélla se caracteriza por ser *de control difuso* de la constitucionalidad de las leyes, la correspondiente a los países europeos occidentales se presenta como *de control concentrado*. No obstante, los avances sociales y el progreso económico, junto a la creciente democratización de las sociedades europeas y americanas, han ido acercando poco a poco ambos sistemas desde el punto de vista de «la protección de las minorías», si bien, como se ha indicado, los orígenes de uno y otro son diversos.

En Norteamérica se ha seguido una evolución lógica y natural que ha desembocado en el sistema actual, mientras que, en Europa, lo que ha condicionado el proceso ha sido una *opción política determinada* adoptada en determinados procesos constituyentes acaecidos entre las dos grandes guerras mundiales y, sobre todo, después de la finalización de la segunda en 1945. En el continente europeo, si en el siglo XIX era impensable defender la creación e institucionalización de la Justicia Constitucional por cuanto era considerada como opuesta al poder soberano e intocable del Parlamento, cuando se va asentando el constitucionalismo democrático se van creando simultáneamente las condiciones y presupuestos de todo tipo para la implantación de los Tribunales Constitucionales. Y es curioso recordar que, en el itinerario seguido por éstos, inicialmente no se consideró como una señal «de buena salud democrática» su implantación y puesta en funcionamiento, puesto que surgen para hacer frente a las crisis dictatoriales y autoritarias de determinados Estados y para amortiguar los riesgos crecientes de la opresión estatal sobre los ciudadanos a causa de la acumulación de poder en manos de los Estados.

El carácter, por tanto, de los Tribunales Constitucionales es en sus primeros momentos netamente «defensivo» frente a la opresión estatal,

BIBLIOGRAFIA

al dominio de las minorías por las mayorías, a los intentos de cambio del marco constitucional por las fuerzas económicas y sociales y a los deseos de alteración del cuadro normativo fundamental. La consecuencia, como advierte el autor, es que «la carga política de la Justicia Constitucional resulta, pues, innegable», si bien luego las circunstancias de cada país, la composición y competencias del Tribunal, las presiones de las fuerzas políticas y otros factores harán que la prevista politización alcance y se mueva dentro de unas cotas aceptables. En este sentido, hay que afirmar que la experiencia en Europa de los Tribunales Constitucionales ha sido, en conjunto, positiva y el consenso se ha ido reforzando en torno a los mismos; de tal modo que hoy «se han consolidado ya en el continente europeo y forman parte de manera irreversible del orden constitucional que los reconoció».

Con referencia a España, el autor, en el capítulo III, hace una valoración de la experiencia del Tribunal Constitucional, que, en una visión global, hay que entender como favorable y merecedora de elogios, pese a las muchas dificultades aparecidas en el inicio del proceso constituyente y, también, en su desarrollo y posterior consolidación. Y si estudiamos, más concretamente, las relaciones del Tribunal con otros poderes máximos del Estado, como son el constituyente, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, en conjunto el balance final es bueno, ya que el Tribunal, por lo general, se ha autolimitado en sus funciones y no ha traspasado campos ni fronteras que no lo correspondían. A partir de la legislación tanto constitucional como ordinaria, así como de las sentencias del Tribunal Constitucional, el autor va valorando sucesivamente las relaciones de éste con los otros poderes para subrayar las peculiaridades de dichas relaciones, destacar los aspectos más sobresalientes de las mis-

mas y apuntar, en su caso, las deficiencias o errores producidos.

De esta manera, a través de estas reflexiones, el autor nos ofrece un bagaje de ideas y sugerencias acerca del papel del Tribunal Constitucional en el esquema político de los países democráticos que han aceptado esta institución; y, de modo más concreto, nos invita a meditar acerca del protagonismo que el Tribunal ha tenido en nuestra patria, nos insinúa las dificultades advertidas en el camino y nos sugiere los cambios a proponer para que cumpla sus funciones con el máximo decoro posible y con la más estricta fidelidad a sus verdaderas esencias y principios.

Vicente M.^a GONZÁLEZ-HABA

SPAGNA-MUSSO, Enrico: *Costituzione e struttura del governo (La riforma dei ministeri)*, 2 vols., Cedan, Padua, 1988, 754 + 590 págs.

El estudio, dirigido (*) por el Profesor SPAGNA-MUSSO, Catedrático de la Universidad de Bolonia, pretende examinar la reciente reforma ministerial italiana desde una metodología en la que se tienen en cuenta tanto los aspectos estrictamente constitucionales como los administrativo-financieros.

El reconocimiento de la estrecha relación existente entre la organización del aparato administrativo-minis-

(*) Investigación patrocinada por el Consejo Nacional de Investigación Italiano (CNR), en la que colaboran: L. ARCIDIACONO, R. BERTONI, A. CAGLI, G. CAIA, L. CALIFANO, E. CASOLINO, M. CHITI, C. DESIDERI, R. FIORITTO, C. FRANCHINI, E. GIZZI, N. GRECO, S. LABRIOLA, R. LIPPARINI, M. MASSELLA DUCCI TERI, N. MASTRAGOSTINO, L. MAZZELLA, V. MORTARA, G. RIZZA, O. SEPE, G. SIRIANI, E. SPAGNA-MUSSO, F. STADERINI, L. VANDELLI, R. VIRGILIO, O. VOLPATTO.

terial y la configuración constitucional de órganos gubernamentales como el Presidente del Gobierno, el Consejo de Ministros y los Ministros, es el punto de partida indispensable para comprender las líneas maestras de una reforma que no puede ser explicada tan sólo desde el argumento de la racionalización administrativa de los diferentes ministerios, ya que con ello se pretende hacer frente a exigencias provenientes del terreno del derecho político-constitucional y de la ciencia de la Administración.

En este orden de consideraciones la investigación del Profesor SPAGNA-MUSSO ha partido de los siguientes datos:

- a) La disconformidad existente entre la realidad actual de los ministerios y las previsiones establecidas en la Constitución de 1947.
- b) La irracionalidad imperante en el sistema de distribución de competencias entre los distintos ministerios.
- c) El escaso nivel de eficiencia de la administración central del Estado.
- d) La regionalización del Estado Unitario y la consiguiente transferencia de competencias a las regiones y entes locales menores.
- e) La necesidad de establecer un nuevo marco de relaciones con la Comunidad Económica Europea.

En base a estos datos, el trabajo, patrocinado por el CNR, afirma que la reestructuración organizativa y funcional de los ministerios exige, en primer término, un esfuerzo de racionalización y homogenización, a cuyo tra-

vés se reagrupen algunos de los departamentos ahora existentes y se redistribuyan las competencias en función de un criterio de homogeneidad.

En segundo lugar, se reconoce el especial protagonismo de la Presidencia del Consejo de Ministros, de la que se exige abandone su actual papel de «superministerio», para potenciar su función de institución coordinadora entre los diferentes ministerios, sin la cual no se puede realizar la unidad de dirección político-administrativa, que le exige la Constitución.

Desde este punto de partida común, las diferentes aportaciones individuales que componen este trabajo, debidas todas ellas a relevantes expertos en diversas ramas del derecho público y la ciencia administrativa, se preocupan de analizar bien la problemática específica de cada ministerio, bien lo nexos institucionales que dan unidad a la estructura de gobierno.

Prueba de todo ello es el hecho de que la conclusión final del trabajo contiene una serie de propuestas de carácter general que buscan recuperar el papel constitucional del gobierno y conseguir una mayor eficiencia de la organización ministerial. Propuestas fundamentadas en las investigaciones particulares que integran un trabajo que es el primer intento de estudio sistemático de la organización ministerial italiana, desde los tiempos de ORLANDO, y que muestra a los estudiosos de estos temas una panorámica completa de la materia, así como una serie de propuestas innovadoras, sugerentemente desarrolladas.

E. G.

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

SUMARIO DEL NUM. 2 (enero-abril 1989)

1. SEMINARIOS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

- Martín Diego FARRELL: *Libertad negativa y libertad positiva.*
Enrique GÓMEZ-REINO: *La libertad interna de los medios de comunicación.*
Geoffrey MARSHALL: *Declaraciones de Derechos: problemas básicos en su redacción y aplicación (II).*
Isidre MOLAS: *La oposición en el parlamentarismo mayoritario.*
José Ramón MONTERO: *Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales.*
Juan José SOLOZÁBAL: *Problemas constitucionales de la autonomía vasca.*
Ramón PUNSET: *Los conflictos positivos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.*
Giancarlo ROLLA: *Bienes culturales y Constitución.*
Luciano VANDELLI: *La Administración Local: origen, fundamentos, perspectivas.*

2. DEBATE SOBRE LAS PERSPECTIVAS DEMOGRAFICAS Y LA DEMOCRACIA

- Juan SALCEDO: *Consideraciones sobre las relaciones entre la demografía y la democracia.*
Francisco FERNÁNDEZ BUEY: *Políticas demográficas y vocación democrática.*
Luis TOHARIA: *Comentarios al artículo «Demografía y democracia: consideraciones sobre las relaciones entre la demografía y la democracia», de Juan Salcedo.*

3. ESTUDIOS PREMIADOS POR EL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

- Jesús M. GÓMEZ SAHAGÚN: *Razón y emotivismo: para un abordaje al populismo.*
José Pascual ORTELLS RAMOS: *La distribución territorial del poder del Estado como presupuesto constitucional de la reforma del poder judicial.*

4. DOCUMENTACION

5. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	44 \$
Número suelto: España	1.500 ptas.
Número suelto: Extranjero	17 \$

Pedidos y suscripciones:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

PRESIDENTE DEL CONSEJO ASESOR: D. Carlos OLLERO GÓMEZ

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario del número 63 (Enero-Marzo 1989)

ESTUDIOS

Wolfgang HIRSCH-WEBER: *Panorama de la social-democracia.*

Alessandro PACE: *Derechos de libertad y derechos sociales en el pensamiento de Piero Calamandrei.*

Antonio J. PORRAS NADALES: *El derecho intervencionista del Estado.*

Edward MOXON-BROWNS: *La política étnica: Estudio comparativo de los católicos norteamericanos y los vascos españoles.*

Javier ROIZ: *La pesantez de la teoría política moderna.*

Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: *El tema de la oposición en la crisis y caída del autocratismo franquista.*

NOTAS

Fernando PRIETO: *Filosofía, pensamiento e ideas políticas. Ensayo de clarificación terminológica.*

H. C. F. MANSILLA: *Aspectos comparativos del socialismo en el Tercer Mundo: Teoría y realidad de la modernización.*

Félix RODRÍGUEZ GONZÁLEZ: *Sociolingüística del tratamiento político: A propósito de Orwell.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

Antonia MARTÍNEZ RODRÍGUEZ: *Que hable México: ¿Último gobierno priista?*

RECENSIONES. NOTICIA DE LIBROS.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	44 \$
Número suelto: España	1.200 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 \$

Suscripciones:

ITACA, S. A.

López de Hoyos, 141. 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45. 28004 MADRID

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Presidente: Luis SÁNCHEZ AGESTA

Director: Francisco RUBIO LLORENTE

Secretario: Javier JIMÉNEZ CAMPO

Sumario del año 9, número 25 (Enero-Abril 1989)

ESTUDIOS

Luis SÁNCHEZ AGESTA: *División de poderes y poder de autoridad del derecho.*

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución y las Autonomías Territoriales.*

Pedro CRUZ VILLALÓN: *Formación y evolución de los derechos fundamentales.*

Luis M.^o DÍEZ PICAZO: *Ley autonómica y ley estatal.*

JURISPRUDENCIA

Estudios y Comentarios:

Alberto ARCE JARARIZ: *Normas sobre derecho aplicable en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*

Gonzalo SAMANIEGO BORDIÚ: *Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de comercio exterior en relación con la CEE.*

Angela FIGUERUELO BURRIEZA: *Notas acerca del recurso de amparo electoral.*

Crónica, por Luis AGUIAR DE LUQUE.

CRONICA PARLAMENTARIA, por Nicolás PÉREZ-SERRANO JAUREGUI.

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticia de Libros. Revista de Revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.400 ptas.
Extranjero	44 \$
Número suelto: España	1.300 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 \$

Suscripciones:

ITACA, S. A.
López de Hoyos, 141. 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45. 28004 MADRID

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 VII, núm. 1 (Invierno 1989)

ARTICULOS

José Ramón URIARTE AYO: *Un análisis de equilibrio de largo plazo sobre las posibles implicaciones de la normativa económica del Fuero Nuevo de Vizcaya (1526).*

Assumpta MUSET I PONS: *Protoindustria e industria dispersa en la Cataluña del siglo XVIII. La pañería de Esparreguera y Olesa de Montserrat.*

Pedro PÉREZ HERRERO: *El crecimiento económico novohispano durante el siglo XVIII: Una revisión.*

José Ramón GARCÍA LÓPEZ: *El sistema bancario español del siglo XIX: ¿Una estructura dual? Nuevos planteamientos y nuevas propuestas.*

José M.^a SERRANO SANZ: *El proteccionismo y el desarrollo económico en la Restauración. Reflexiones para un debate.*

José MORILLA CRITZ: *Cambios en la viticultura de Andalucía Oriental durante la crisis de finales del siglo XIX. Estudio sobre los datos de los informes consulares británicos.*

NOTAS

Javier ZORNOZA BOY: *Nota sobre la evolución de los sistemas de información contable.*

Pedro FRAILE BALBÍN: *La oferta de Historia Económica en España.*

RECENSIONES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.400 ptas.
Extranjero	40 \$
Número suelto: España	1.300 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 \$

Suscripciones:

ITACA, S. A.

López de Hoyos, 141. 28002 MADRID

Suscripción:

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45. 28004 MADRID

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Directores: Manuel Díez DE VELASCO, Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS
y Araceli MANGAS MARTÍN

Directora Ejecutiva: Araceli MANGAS MARTÍN

Secretaria: Nila TORRES UGENA

Secretario Adjunto: Francisco MATA SUÁREZ

Sumario del vol. 16, núm. 1 (Enero-Abril 1989)

ESTUDIOS

Vlad CONSTANTINESCU: *Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria.*

Jorge PUEYO LOSA: *Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.*

Esther BARBÉ IZUEL: *La Cooperación Política Europea.*

NOTAS

Ramón FALCÓN TELLA: *El tipo cero en el IVA (Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de junio de 1988, asuntos 415/85 y 416/85).*

José Luis BUENDÍA SIERRA: *Secuelas del caso «Cassis de Dijon». Libre circulación de productos alimenticios y reglamentaciones nacionales (Comentario a la sentencia del TJCE de 12 de marzo de 1987 sobre las leyes griega y alemana de la cerveza, asuntos 176/84 y 178/84, y a la de 14 de julio de 1988 sobre la ley italiana de la pasta, asunto 407/85).*

Félix LÁZARO BENITO: *La política forestal de la Comunidad Europea.*

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.400 ptas.
Extranjero	40 \$
Número suelto: España	1.300 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 \$

Suscripciones:

ITACA, S. A.
López de Hoyos, 141. 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45. 28004 MADRID

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Sumario del núm. 14 (segundo cuatrimestre 1988)

I. ESTUDIOS

Angela FIGUERUELO BURRIEZA: *Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias.*

Eckart KLEIN: *Perspectivas de desarrollo para el Parlamento Europeo* (traducción de Mariano DARANAS).

M.^a Asunción GARCÍA MARTÍNEZ: *La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político.*

II. NOTAS Y DICTAMENES

Dictamen a requerimiento de la «Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias», acerca de sus competencias, procedimiento y actuación y medios legales a su alcance.

Dictamen sobre el concepto de tráfico de influencias y sobre derecho comparado en materia de incompatibilidades y tráfico de influencias.

III. CRONICA PARALAMENTARIA

Moisés BERMEJO GARDE: *Crónica sumaria de la Primera Legislatura del Parlamento de Navarra (1983-1987).*

IV. DOCUMENTACION

V. LIBROS

VI. REVISTA DE REVISTAS

Suscripción anual (3 números): 2.300 ptas.

SECRETARÍA 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

Secretario de Redacción: Carlos MENOR CASSY

Sumario del año XLVI, núm. 237 (Enero-Marzo 1988)

I. SECCION DOCTRINAL

Alfredo MONTOYA MELGAR: *La responsabilidad de las Administraciones Públicas por incumplimiento de la legislación laboral.*

Antonio MARTÍNEZ MARTÍN: *La Jurisprudencia Contencioso-Administrativa de las elecciones municipales generales de 10 de junio de 1987.*

Enrique ORDUÑA REBOLLO: *La evolución del Concejo Abierto y su reconocimiento constitucional.*

Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: *La suspensión de acuerdos locales ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: evolución histórica y régimen tras la Ley de 2 de abril de 1985 y el Reglamento de 28 de noviembre de 1986.*

Eloy COLOM PIAZUELO: *Algunas reflexiones en torno a los bienes comunales.*

Albert GALINSOGA JORDÁ, Antonio BLANC ALTEMIR y Antonio NOVELL FABREGAT: *La Autonomía Local en el marco jurídico-internacional europeo.*

II. CRONICAS

Georg RESS: *La Ley alemana de ratificación del Acta Unica Europea: un paso hacia la «federalización» de la política europea.*

III. JURISPRUDENCIA

Antonio DOMÍNGUEZ VILA: *La sucesión de suspensiones de licencias en la jurisprudencia reciente.*

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

Angel Díez RONCAL: *Comentarios de sentencias constitucionales de la Administración Autonómica.*

Francisco Javier FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y María Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *Reseña de sentencias del Tribunal Constitucional.*

IV. BIBLIOGRAFIA

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

Dirección, Redacción y Administración:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

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 9 (Julio 1988)

ESTUDIOS

- Sebastián MARTÍN-RETORTILLO: *Comunidades Autónomas y sector público.*
Antoni MONREAL: *La interpretación de la cláusula de comercio y el incremento del poder del gobierno nacional en el federalismo norteamericano.*
Alberto LÓPEZ BASAGUREN: *El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico.*
Xavier MURO I MAS: *Las mancomunidades urbanísticas.*
Joan SUBIRATS: *Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas.*

COMENTARIOS Y NOTAS

- Enric FOSSAS: *Cultura: competencia y colaboración.*
Manuel M. VICENS MATAS: *Algunas reflexiones en torno a la nueva ordenación del transporte.*
Paolo SABATINI: *La ley marco italiana desde la perspectiva española.*
Geneviève CEREXHE y Marie-José CHIDIAC: *El Tribunal de Arbitraje en Bélgica: una jurisdicción constitucional.*

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)

XXI CONGRES INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

Marrakech (Maroc), 24-28 juillet 1989

Sous le haut patronage de Sa Majesté le Roi Hassan II et à l'invitation du Gouvernement marocain, du Centre africain de formation et de recherche en administration (CAFRAD) et de l'Association marocaine des Sciences administratives (AMSA), l'Institut international des Sciences administratives tiendra son XXI^e Congrès à Marrakech du 24 au 28 juillet 1989.

THEME

Le Congrès sera plus particulièrement saisi des sujets liés à la décentralisation, régionalisation, modernisation administrative et à la privatisation. Ceux-ci seront étudiés comme instrument d'une politique d'amélioration des rapports avec les citoyens. Une nouvelle conception de la gestion publique apparaît qui se situe dans une perspective d'efficacité, de service et de participation. Le thème du congrès sera étudié au sein des 7 comités de recherches de l'IISA.

Une administration plus proche des citoyens

1. Evaluation des politiques nationales de décentralisation et de régionalisation.
2. Modernisation de l'administration afin d'offrir un service de qualité.
3. Meilleure disponibilité du fonctionnaire envers le citoyen.
4. Nouvelles tendances dans la planification décentralisée.
5. Entreprises publiques versus privatisation: Comment offrir un meilleur service.
6. Réforme des finances publiques locales.
7. Rôle des organisations non gouvernementales dans le développement local.

Toute personne intéressée à y participer et/ou à présenter une communication sur un des 7 thèmes est priée de s'adresser à l'IISA, rue Defacqz 1, Bte 11, B - 1050 Bruxelles, afin de recevoir une invitation et les appels aux communications. Téléphone: 32-2-538.91.65; Télex: 65933 iisa b; Téléfax 32-2-6493269.

ESTADO & DIREITO

DIRECÇÃO:

Afonso d'OLIVEIRA MARTINS

Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS

Coordenador correspondente em Espanha:

Germán GÓMEZ ORFANEL

Índice do número 2 (2.º Semestre 1988)

ARTIGOS

Pablo LUCAS VERDÚ: *Concepto y caracteres del pensamiento político actual (Inquietudes e incertidumbres del pensamiento político actual).*

José Joaquim GOMES CANOTILHO: *Constituição e Défice Procedimental.*

João RAPOSO: *As condições de admissão das queixas individuais no sistema da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.*

DOCUMENTO

António José BRANDÃO: *Sobre o Conceito de Constituição Política (II).*

JURISPRUDENCIA

Jurisprudência portuguesa:

G. O. M.: *O orçamento para 1987 em juízo.*

Maria Celeste CARDONA: *O acto administrativo sujeito a condição suspensiva: comentário a um acórdão.*

Jurisprudência espanhola:

José Luis PIÑAR MAÑAS: *La ejecución de sentencias contencioso-administrativas en España. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*

Raúl CANOSA USERA: *La jurisprudencia constitucional acerca del artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.*

LIVROS

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	1.600 ptas.
Extranjero	18 \$
Número suelto: España	900 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

- Constitución Española, 1978-1988.* Obra dirigida por Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco Canales (tres volúmenes). 35.000 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 Rojo y Pedro A. Cruz Villalón. 3.000 ptas.
- RAÚL CANOSA USERA: *Interpretación constitucional y fórmula política.* Prólogo de Pablo Lucas Verdú. 1.800 ptas.
- MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ: *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978.* 1.600 ptas.
- JUAN F. LÓPEZ AGUILAR: *La oposición parlamentaria y el orden constitucional.* Prólogo de Ruiz-Rico. 2.200 ptas.
- EDUARDO VIRGALA FORURIA: *La moción de censura en la Constitución de 1978.* 2.000 ptas.
- MARTA LORENTE SARIÑENA: *Las infracciones a la Constitución de 1812.* Prólogo de Francisco Tomás y Valiente. 1.900 ptas.
- ELIE KEDOURIE: *Nacionalismo.* Prólogo de Francisco Murillo Ferrol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 700 ptas.
- RAMÓN GARCÍA COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar.* 1.800 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.* 8.ª edición. 1.000 ptas.
- JOSÉ ENRIQUE RODRÍGUEZ IBÁÑEZ: *Después de una dictadura: cultura autoritaria y transición política en España.* 700 ptas.
- ALFONSO RUIZ MIGUEL: *La justicia de la guerra y de la paz.* 2.000 ptas.
- GREGORIO PECES-BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978.* 2.000 ptas.
- PILAR CHÁVARRI SIDERA: *Las elecciones de diputados a Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813).* 2.200 ptas.
- ALF ROSS: *¿Por qué Democracia?* 1.500 ptas.
- ANGEL RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos.* 1.600 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.
- H. KELSEN y U. KLUG: *Normas jurídicas y análisis lógico.* Prólogo de Bulygin. 900 ptas.
- ANDRÉS OLLERO TASSARA: *Derechos humanos y metodología jurídica.* 2.000 ptas.
- REMIGIO CONDE SALGADO: *Pastukanis y la teoría marxista del derecho.* 2.200 ptas.
- JULIÁN SAUCILLO: *El pensamiento de Michel Foucault.* 2.200 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.
- JAIME BALMES: *Política y Constitución.* Selección de textos y Estudio Preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna.
- AGUSTÍN DE ARGÜELLES: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812.* 500 ptas.
- FRANCISCO MURILLO FERROL: *Saavedra Fajardo y la política del Barroco.* 2.ª edición. 1.800 ptas.
- HUGO GROCIIO: *De Iure Praedae y de Iure Belli ac Pacis.* Introducción, traducción y notas de Primitivo Mariño Gómez. 950 ptas.
- NICOLÁS DE CCSA: *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.
- JAMES BRYCE: *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas.* Estudio Preliminar de Pablo Lucas Verdú. 900 ptas.
- ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco.* 1.200 ptas.
- El motín de Esquilache a la luz de los documentos.* Edición, Notas y Estudio Preliminar de Jacinta Macías Delgado. 1.200 ptas.
- GONZALO MENÉNDEZ PIDAL: *La Sociedad española del siglo XIX* (vol. I). 6.000 ptas.
- RICARDO A. CARACCIOLO: *El sistema jurídico. Problemas actuales.* 700 ptas.
- F. CLALDÍN, K. MOZEL, M. AZCÁRATE: *La era Gorbachov. «La Perestroika».* 750 ptas.
- JEAN VICTOR LOUIS: *Del sistema monetario europeo a la Unión monetaria.* 600 ptas.
- SUMPSI VIÑAS, PÉREZ YRUELA, BARCELÓ PILA, J. PÉREZ ROYO, LÓPEZ MENUDO, ARAGÓN REYES: *La reforma agraria.* 750 ptas.
- ANTONIO REMIRO BROTONS: *Política exterior de defensa y control parlamentario.* 800 ptas.
- JUAN L. CEBRIÁN y otros: *El secreto profesional de los periodistas.* 700 ptas.
- PEDRO SOLBES, MIGUEL ARIAS, FRANCISCO ALDECOA: *La presidencia española de las Comunidades Europeas.* 750 ptas.
- GRETEL: *Curso de técnica legislativa.* 1.700 ptas.
- ANDRÉS DE BLAS GUERRERO: *Sobre el nacionalismo español.* 800 ptas.
- ALVARO RODRÍGUEZ BEREJIO, LORENZO MARTÍN-RETORTILLO y otros: *La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.* 700 ptas.
- MARTÍN DIEGO FARREL: *Análisis crítico de la teoría marxista de la justicia.* 1.000 ptas.

REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Publicación cuatrimestral

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

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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