

# NOTICIA DE LIBROS

ALEJANDRO NIETO: *La «nueva» organización del desgobierno*. Ariel, Barcelona, 1996, 240 págs.

I

En 1984 el prof. Alejandro Nieto publicaba un largo y exitoso ensayo titulado *La organización del desgobierno* (Ariel, Barcelona, 1.ª ed., 1984; 4.ª ed., 1988; 1.ª reimp. 1990) donde se preguntaba por las causas del desgobierno de España y su posible relación con la organización administrativa del país. Pensaba el profesor que, ciertamente, mal puede gobernarse un país si quienes ostentan la dirección política del mismo no cuentan con un aparato administrativo mínimamente eficaz, evidencia que permite imputar al mal funcionamiento de la Administración, sin excluir otros factores, buena parte de la responsabilidad de ese desgobierno. En esa idea anidaba el interés del autor por revelar, describir y analizar una serie de relaciones y factores de la organización administrativa, detectados a lo largo de su personal experiencia (nada corta y bien diversificada), que entorpecen su funcionamiento y sus objetivos y contribuyen, por ello, al mencionado desgobierno.

Recién salidos de una etapa política autoritaria, bien podía culparse de esos factores, vicios o disfunciones de la organización administrativa a las mañas del Estado preconstitucional o a la personal inepticia de algunos conductores políticos. Pero terminó el «régimen», floreció la democracia (y con ella, una nueva clase de administradores) y el desgobierno siguió presente (y aún sigue, con el pesar del autor). Por eso, afir-

maba Nieto, por encima de los hombres y los regímenes, las causas del desgobierno parecen estar en el propio sistema, entendido éste como el conjunto de relaciones sociales y económicas y los mecanismos de actuación e interacción que se dan en la propia organización administrativa y política. Algunas de esas relaciones y actuaciones, observadas por el autor, eran las que conducían (y aún conducen) al desgobierno: las que le dan permanencia, lo institucionalizan y organizan, haciendo de la Administración una realidad deplorable y debilitando notablemente al Estado.

Pesimista en su exposición, o más bien realista, esto es, consciente de las dificultades existentes, o la imposibilidad, para solventar los males advertidos, se abstenía Nieto de apuntar respuestas y soluciones, limitándose —lo que no era poco—, a denunciar unos problemas y disfunciones que muchas veces habían sido ignorados, cuando no intencionadamente velados, al preparar y publicar sonoros proyectos de la tan deseada, nunca bien ponderada y difícilmente realizable reforma administrativa.

Pues bien, doce años después, tras numerosas reediciones y reimpressiones, con el mismo ánimo descriptivo y nada apodictico, y con el mismo pesimismo, Nieto reitera, retoma y renueva su discurso. A su juicio, ni la madurez democrática, ni la reorganización territorial del Estado, ni el renombrado «cambio» socialista han mejorado, más bien al contrario, el panorama del

organizado desgobierno. Y no es sólo eso; además, determinados hábitos se han hecho más patentes y la gravedad de otros resulta preocupante en un contexto democrático; han quedado al descubierto factores antes inadvertidos; han surgido nuevas relaciones y formas de organización y nuevas invenciones de contraorganización administrativa sirven para poner orden y asegurar el desgobierno. Éste permanece y el sombrío decorado perfilado hace unos años evoluciona y se complica. Hay, por consiguiente, elementos nuevos en el panorama. Hay base para hablar de una «nueva» organización del desgobierno cuyos rasgos nos dibuja el prof. Nieto en el libro objeto de este comentario.

Son estos rasgos o mecanismos para organizar el desgobierno los que ahora cabe enunciar sumariamente.

## II

El desgobierno, para el prof. Nieto, guarda relación con diferentes aspectos y características de la organización política y administrativa (algunos enunciados hace ya una década, otros nuevos) que, resumiendo el contenido de la obra, podrían ser los siguientes:

1. Los políticos, formalmente titulares legítimos del poder (como representantes democráticos del pueblo), están sometidos a influencias externas (técnicos, banca, iglesias, terratenientes, constructores, empresas de servicios). No es raro que el político, sobre todo si le falta preparación y firme criterio, se doblegue a la voluntad de otros agentes que, de este modo, se convierten en detentadores reales del poder y usurpan, paladinamente, la soberanía popular que aquéllos representan. Por este alcance, la capacidad de gobierno del político es más aparente que real y la decisión política se toma al margen de la representatividad popular, lo que hace de la democracia un sistema más virtual que real.

La propia organización administrativa, por la decisiva influencia de la burocracia, es buena muestra de lo que acaba de decirse: cuando la decisión política no procede de los técnicos ministeriales (y aun en tal caso), requiere la aceptación o colaboración de éstos para ser efectiva. Y si, para obtener esa colaboración, el político recurre a incentivos o favores (privilegios, tolerancias) carentes de otra justificación, se estará poniendo precio al desgobierno y sentando las bases para la corrupción.

2. Algo parecido ocurre cuando es el político quien pretende inmiscuirse o dirigir lo que, por ser materia netamente administrativa, sólo al funcionario compete. Una tal intrusión no hace sino contrariar, desanimar y provocar la inhibición del personal de la Administración, en detrimento de la eficacia de su acción. Ineficacia (falta de inspecciones, omisión de informes, relajación de controles, dejadez funcionarial, lentitud, etc.) que da a la Administración una presencia más virtual que real, estado que propicia situaciones de desgobierno que pueden incluso escapar al control, cuando no ser utilizadas en propio interés, del político que promovió las antedichas injerencias.

3. De otro lado, hablar de la Administración como organización o sistema puede ser más una falsa ilusión que una auténtica realidad a causa de la falta de vertebración o articulación, de relación, entre los elementos de la organización administrativa. El aislamiento, el mutuo desconocimiento, el ocultamiento de datos o actuaciones, la ausencia de información recíproca o la inexistencia de colaboración material son comportamientos bien frecuentes, unas veces por desafortunados criterios políticos, otras por una errada concepción de la autonomía o independencia de los entes administrativos y, a veces, por simple desidia. Comportamientos, cualquiera que sea su causa, que conducen al desorden y al funcionamiento anárquico o asistemático de la organización administrativa globalmente considerada, de modo que son un valioso

instrumento para organizar o asegurar el desgobierno a modo de caos babélico. Y esto, tanto en el plano orgánico, como en el personal o funcional, en el interadministrativo y hasta en el político (por la falta de continuidad secuencial de una legislatura a la siguiente, según sean los resultados electorales).

Por añadidura, en un sistema cada elemento tiene asignada una función. Pero en la organización administrativa el principio se debilita por las reglas de alteración del ejercicio de la competencia (avocación, delegación, desconcentración) a cuyo valor formal, si no son aplicadas con rigor, se acaban sobreponiendo prácticas irregulares que conducen al desgobierno: así, por ejemplo, de poco vale la desconcentración de una función si el superior accede a intervenir cada vez que se protesta la actuación del inferior, pues éste terminará por inhibirse y remitirse a aquél.

4. Son igualmente falsos o aparentes los mecanismos de integración que animan el sistema. Los de carácter externo no son realmente efectivos (la participación ciudadana, por ejemplo, en un alto porcentaje de casos no pasa de ser una mera ilusión: por la escasa vertebración social, sólo los cuerpos mejor organizados —*lobbies*, mesogobiernos— consiguen hacer oír su voz); y los internos, si llegan a actuarse, tienen inconvenientes notables (lentitud, falta de resolución, dilución de responsabilidades), cuando no pasan de ser una mera formalidad con falsa efectividad.

5. El desgobierno es efecto, muchas veces, de la falta de reflexión y la mucha improvisación de los gobernantes. Lo primero puede deberse, cuando no falta capacidad, al poco tiempo disponible en la apretada agenda del político que se ve obligado a apoyarse en una camarilla de personas a quienes traslada, en realidad, la formación de su voluntad. Con ello, de hecho, se transfiere, reparte, enreda y debilita el poder que tiene conferido y se multiplican las influencias, los favores y el negocio de camarilla,

patrimonial o político. ¿Cómo no habría todo esto de favorecer el desgobierno? A él conduce también la improvisación: no se trata sólo de la falta de planificación, sino también de que, mediante aquélla, frecuentemente se ignoran sus determinaciones. Antes fallecer que reconocer el éxito del vencido en las últimas elecciones. Y así cada cual deshace y reparte lo que no es suyo sin parar mientes en lo ya conseguido.

6. Otros factores que pueden determinar la permanente disfunción de la organización administrativa se refieren a los nombramientos de su personal directivo. Las designaciones y ceses obedecen con harta frecuencia al clientelismo o parentesco político. Y en tales condiciones de precariedad y vulnerabilidad mal puede darse la continuidad necesaria para desarrollar una buena acción administrativa.

7. También resulta contraproducente el recurso excesivo o abusivo al legalismo, en expresión del prof. Nieto. La multiplicidad de normas previas a toda decisión administrativa puede tener el efecto indeseado de la inseguridad jurídica, a causa del abultamiento y pérdida de coherencia de los textos normativos. Y de otro lado, la exigencia de una previa disposición general puede tener como secuela la paralización de la actividad administrativa, por faltar el referente normativo; vacío que determina la imposibilidad de atender problemas concretos y coarta la iniciativa de los responsables administrativos. En esa tesitura, por mor de la eficacia administrativa, los responsables se ven obligados a atribuirse y ejercitar unas facultades discrecionales de las que formalmente carecen y que son fuente habitual de conflictos y litigios, cuando no de arbitrariedad (y, eventualmente, de corrupción). Con esto también cuenta, como se comprende, el desgobierno.

8. También resulta un tanto ingenua la imagen servicial o instrumental de la Administración. Aunque avocada a satisfacer objetivos de interés general, la Administración actúa de forma despótica: es

como un lobo, si se empeña en tener razón... pobres ovejas. Y ello no sólo por la prerrogativa formal de la autotutela o la superioridad de medios materiales, sino también por el coste económico de la justicia administrativa (que puede no hacer rentable la defensa del derecho vulnerado), su lentitud y sus lagunas.

9. La política de personal tiene también mucho que ver en la deformación de la organización administrativa que conduce al desgobierno. El *status* tradicional del funcionario prácticamente ha desaparecido: la función pública ya no es lo que era en lo que respecta a las condiciones de trabajo, la retribución, las perspectivas de carrera o promoción y la consideración social que antaño tenía reconocida. En realidad, tan sólo la tolerancia del patrón y su indefinida pervivencia marcan distancias entre un funcionario y un trabajador cualquiera. Este desvanecimiento del modelo de función pública es consecuencia de la obsolescencia de la legislación. Desde la reforma de 1954, no ha vuelto a replantearse el modelo de función pública para adecuarlo a nuestra realidad constitucional, sino que se ha ido retocando de modo anárquico e incoherente. Los Gobiernos lo han ido desmantelando sin orden ni concierto: la expansión de la contratación laboral, el recurso a la interinidad digital (esto es, otorgada a dedo), la esterilización de los cuerpos, el falseamiento de las oposiciones técnicas con criterios de mérito y capacidad (sobre todo en Administraciones menores) o el clientelismo sindical (se integra a los sindicatos en la política de personal a cambio de paz social, sin parar mientes en el coste de esta operación: la acción de gobierno puede quedar sometida a una política de personal que, definida por agentes diversos, no resulte coherente con aquélla) son algunos ejemplos de esta falta de definición estructural de un modelo de función pública, sin el cual mal puede asegurarse la eficacia de la organización.

10. Finalmente cabe mencionar factores de índole presupuestaria. En un plano

formal, la técnica presupuestaria no cumple, por su falta de adaptación y evolución, las exigencias de transparencia, legalidad y racionalidad en el ingreso y en el gasto a que obedece. El principio de consolidación, por ejemplo, falsea las necesidades reales. Y la injustificada preferencia del gasto en inversión sobre el gasto de gestión puede tener resultados nefastos: se construye la universidad pero no se la dota de profesorado. Mas aun contando con un presupuesto bien definido, las circunstancias pueden exigir alteraciones en su ejecución y liquidación. Y cuando ello no es formalmente posible, los responsables administrativos se ven obligados a realizar actuaciones que, aun orientadas hacia el interés público, pueden ser criminógenas o incluso delictivas. Actuaciones que se toleran, como se comprende, por su altruismo. Pero éste es un hábito no exento de riesgos y que propicia la corrupción (y, con ello, el desgobierno), pues la tolerancia lo mismo que ampara al delincuente altruista puede cubrir al que actúa en su propio beneficio.

Desde una perspectiva material el desgobierno puede estar inducido por el desmesurado gasto público. Las cuentas, más pronto o más tarde, ponen fin al sueño del Estado del bienestar. Siendo los recursos limitados, como lo es también la capacidad de endeudamiento del Estado, llega el tiempo en que de no reducirse sus objetivos, han de devaluarse las prestaciones. De modo que el ciudadano, que colectivamente sostiene el sistema público, se ve forzado a recurrir al sistema privado para satisfacer sus necesidades individuales desatendidas o deficientemente atendidas por aquél (la sanidad, la educación, la mensajería... son buen ejemplo de ello). Y si carece de recursos, o no está dispuesto a emplear los que dispone, procurará, por otros medios (influencias, mercadeo de favores, nepotismo...) que el sistema público responda a sus exigencias. Conducta extendida que contribuye también a institucionalizar el desgobierno.

## III

Después de sintetizar los contenidos del análisis del prof. Nieto, es posible destacar dos importantes ideas interrelacionadas e inadvertidas, por cierto, en la primera edición de la obra.

La primera se refiere al nexo o común denominador de los factores de desgobierno enunciados, que el autor parece haber encontrado en su causa u origen. En efecto, parece que el hilo conductor de todos ellos es la patrimonialización de la política: que la cosa pública no funcione, que el aparato público esté sistemáticamente desorganizado (o sea, contraorganizado) es condición ideal para saquear a gusto el país. En la «cosificación» de la política y su profesionalización como bien de mercado de políticos, partidos, sindicatos e incluso Administraciones (piénsese en los *móviles económicos*, no territoriales, que impulsan la planificación urbanística) puede hallarse explicación a buena parte de los factores de institucionalización del desgobierno. Factores que hacen del Estado, a la par que sistema de organización política, un negocio.

La segunda alude a la falta de correspondencia, por activa y por pasiva, entre el Derecho y la realidad. El Estado de Derecho no se mide por el volumen de leyes sino por la efectividad y sinceridad de su aplicación. *Importa más el Derecho practicado que el escrito*. Pero el incumplimiento de las leyes (por su mala calidad o su inviabilidad material) es frecuente, tanto por parte del Estado como por los ciudadanos; aquél y éstos, recelosos del efecto regulador de las leyes, buscan la satisfacción de sus necesidades fuera de ellas. Y así, sin reglas de juego, se abre paso la decisión singular y la arbitrariedad y, con ella, la corrupción y el tráfico de influencias. O sea, queda expedito el camino al desgobierno que puede ser rentable, desde la óptica de patrimonialización política antes apuntada, para quien ha de tomar la decisión.

Estas son las dos ideas claves que, en mi opinión, cabe extraer del análisis de las causas del desgobierno.

## IV

Pues bien, si es virtual todo lo que tiene en sí la posibilidad de ser pero realmente no es, el libro que comento parece querer llegar a la conclusión de que el Estado de Derecho es, en cierto modo, un Estado de Derecho virtual. Esta es, quizá, la idea que mejor sintetiza el pensamiento del prof. Nieto, que indaga también en las causas de esa falsa realidad.

Decepcionado por la poca efectividad real de instituciones, organizaciones, formas y procedimientos de acción, la conclusión de Nieto, ciertamente, no puede ser más pesimista. Un pesimismo razonable, tanto por los efectos del desgobierno (básicamente, la desconfianza del ciudadano en el Estado y la indiferencia por el proceso político, actitudes ambas que entrañan un grave coste para la democracia), como por la dificultad para acabar con las causas que lo provocan.

La existencia de soluciones, siquiera parciales, le parece al autor harto discutible y, por ello, se resiste a buscarlas o proponerlas. Es más, muy probablemente muchos de los factores que conducen al desgobierno pueden ser inherentes al entramado de relaciones humanas y económicas sobre los que se funda cualquier organización social como lo es la Administración.

Sin embargo, aun partiendo de esta adherencia, como el envejecimiento lo está a la vida, quizás no debamos dejarnos arrastrar por el pesimismo de Nieto —consejo que, de algún modo, se desprende incluso de las páginas de libro—, pues seguramente algo puede hacerse para mejorar el estado de cosas que él describe. Aunque simplemente sea tener consciencia de la imperfección del sistema. Que el Estado de Derecho no pueda ser más que una utopía no debe de empujarnos a tirar la toalla o movernos al de-

saliento: hacerlo sería dejarse arrastrar por un nihilismo aún mucho más estéril y peligroso. Por más que se pretenda, la mala administración, los fraudes de ley, las iniquidades y la poca eficacia de la actuación administrativa, cuando no la injustificada omisión de ésta, parecen fenómenos hasta cierto punto inevitables; hasta cierto punto naturales, aunque repudiables. Referido a organizaciones políticas y sociales, un cierto grado de desgobierno parece inherente a esas estructuras sociales y, como tales, supraindividuales, en las que inciden también factores aleatorios de comportamiento subjetivo que resultan difícilmente predecibles, objetivables y controlables.

Por eso mismo, carece de sentido confiar ciegamente en los grandes proyectos legislativos u organizativos con los que, de cuando en cuando, como mágicos arcanos, pretende conjurarse el desgobierno: la reforma o modernización administrativa, la plena descentralización territorial y funcional del Estado, la planificación integral del territorio, la máxima liberalización del sector público... no son muchas veces más que papel mojado. Por depurados que sean sus instrumentos y loables sus objetivos, las leyes no bastan si no reflejan el sentimiento real de la sociedad de la que proceden y a la que se dirigen. Y esta falta de conexión, por desgracia, no es infrecuente y, lo que es peor, contribuye al mal gobierno y, con él, a incrementar el desinterés de los ciudadanos por la cosa pública.

Y aquí es, precisamente, donde el libro hace una llamada de atención al lector, invitándole a la reflexión. Podrá pensarse que, a falta de propuesta de alternativas o soluciones, la crítica o denuncia de los instrumentos del desgobierno carece de verdadera utilidad más allá de la personal motivación y desahogo del autor. Ciertamente, el

pensamiento crítico de Nicto, como el de Larra, es de sobra conocido, pero el discurso de «La «nueva» organización del desgobierno» es mucho más descriptivo y analítico que crítico. Es una muestra, descarnada, de cierta realidad político-administrativa, que parece destinada a tocar nuestra conciencia cívica para que no adoptemos actitudes autocomplacientes; para que, al menos, no seamos cómplices ingenuos del *status quo* que se denuncia. Ese parece ser el único propósito y valor de la obra, lo que no es poco, aunque no se apuntan, o no existan, soluciones para poner fin al desgobierno.

Para el jurista hay, además, una conclusión fundamental: con hacer leyes, no basta. Las leyes, el Derecho, no pueden prever, regular y solucionar todos los problemas y conflictos de una sociedad. Confiando en el poder omnímodo de la ley y sirviéndose de ella en esa confianza puede ponerse a la ley misma contra las cuerdas. Puede llegarse a poner a prueba el poder regulador de las leyes, a riesgo de descubrir su propia insuficiencia y, con ello, disminuir su valor normativo, su efectividad real y la confianza de la sociedad en ellas. Si el cumplimiento de las leyes es materialmente inviable, si las previsiones legales, guiadas por su afán de transformación social, se alejan excesivamente de la realidad, si las normas legales, por su complejidad técnica, grado de abstracción, ambigüedad, oscuridad o mala calidad, son difícilmente inteligibles, o si, por su constante modificación, carecen de estabilidad, se depreciará el efecto regulador de las leyes y ciudadanos y Estado tratarán de organizarse al margen de ellas. Así se abre también camino —y en no poca medida— el desgobierno.

Marcos Gómez Puente

ANTONIO LÓPEZ CASTILLO: *Constitución e Integración*. Prólogo de Francisco Rubio Llorente, Col. «Estudios constitucionales», CEC, Madrid, 1996, 544 páginas.

La obra de la que se da noticia se encuentra prologada por quien fuera director de la investigación, D. Francisco Rubio Llorente, y constituye un estudio, de encomiable rigor y detalle, de «el fundamento constitucional de la integración supranacional europea en España y en la RFA» (asi reza, precisamente, el subtítulo de «Constitución e Integración»). En este marco se analizan las respuestas que en esos dos Estados miembros (sin olvidar otras afinadas referencias a la situación existente en otros Estados también miembros) se han ido ofreciendo a los problemas derivados de la relación entre derecho comunitario y derecho interno. Se trata —como afirma sin reservas Francisco Rubio Llorente— del estudio más completo realizado hasta el presente en España sobre esta materia (y, seguramente, una notable contribución sobre el propio ordenamiento alemán).

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (=TJ), desde muy temprano (Sent. COSTA/ENEL de 15-7-1964), dejó constancia de que el TCEE había instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, a diferencia de lo que ocurre con los Tratados internacionales comunes («singularización de lo comunitario frente a lo internacional»). Así, de «nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional» se pasa a un «ordenamiento jurídico propio», y de un «derecho independiente de la legislación de los Estados miembros» a un «derecho integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros». Supone ésto, en consecuencia, una transferencia de atribuciones de los Estados miembros a la Comunidad que trae consigo que aquéllos hayan limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos. La comunidad aparece, de este modo, como un nuevo poder público que ejerce competencias propias por atribución.

La importancia decisiva que en la configuración de las vías de comunicación interordinamentales tuvo (tiene) el TJ se pone de manifiesto, sirva de ejemplo, en la definición que éste hace del «principio de prevalencia del derecho comunitario sobre el nacional», ya fuese anterior o posterior, de rango legal o reglamentario o, incluso, constitucional. No obstante, la efectiva aplicación de este principio requiere de una «leal colaboración» de los Estados miembros y, especialmente, de sus órganos jurisdiccionales que deben inaplicar la normativa nacional contraria a la comunitaria «sin que para ello tengan que pedir o esperar su previa eliminación por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional» (Sent. SIMMENTHAL-II de 9-3-1978). La problemática que plantea esta jurisprudencia, el no mantenimiento de la normativa estatal disconforme con la comunitaria, no encuentra solución en una hipotética derogación del derecho nacional por el comunitario. Al contrario, para ganar en seguridad jurídica lo deseable sería una actuación nacional de derogación o modificación de las disposiciones normativas estatales incompatibles con las comunitarias. Independientemente de que se produzca esta aconsejable actuación por parte de los Estados miembros, «la aplicabilidad y eficacia iuscomunitaria se produce de suyo». Es, asimismo, jurisprudencia asentada del TJ que ni la jurisdicción nacional puede decidir sobre la validez de la normativa comunitaria ni el parámetro de control de dicha validez puede ser el derecho nacional de los Estados miembros, lo que no quiere decir, ni mucho menos, que puedan ser admitidas «en la Comunidad medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones de estos Estados». Así pues, en el control de comunitariedad o juridicidad (constitucionalidad o legalidad) de los actos jurídicos comunitarios

rios el «parámetro de control» de que se sirve el TJ vendrá dado por el tenor de los Tratados comunitarios, alumbrados a la luz de unos principios generales del derecho, acervo común articulable a partir tanto de los sistemas jurídicos de los Estados miembros como del ordenamiento jurídico internacional. En resumen: «sólo al TJ competirá dictaminar sobre la eventual invalidez del derecho comunitario. A los tribunales estatales les corresponde sólo coadyuvar a esa tarea (...). Descartada inicialmente, no obstante el silencio en el TCE, toda posible competencia anulatoria de los órganos jurisdiccionales estatales (Foto-Frost) (...). Y así como a la jurisdicción estatal no le estará permitido decidir directa e inmediatamente sobre la invalidez del derecho comunitario, tampoco se admite que directa e inmediatamente puedan los textos constitucionales estatales devenir el parámetro de control en el sistema». Y aquel acervo jurídico común, «jurisprudencialmente configurado y concretado a partir de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros», que sirve para interpretar y controlar el derecho comunitario, estaría integrado, en parte, por los derechos fundamentales y principios estructurales correspondientes a aquellos Estados (*Capítulo Primero*).

Ya en el Libro Segundo, dedicado al estudio de los problemas que presenta la aplicación del derecho comunitario en España y en la RFA, se destaca la diferencia existente en el ejercicio de las competencias cuando éstas se tienen estatutariamente atribuidas o cuando se ejercen por delegación o transferencia. En ese orden de cosas, se indaga sobre el sentido del artículo 93 CE, y a la pregunta de si en el mismo se opta por la delegación (atribución o cesión sólo del ejercicio de las potestades o competencias o facultades estatales) o por la transferencia (atribución o cesión no sólo del ejercicio sino también de la titularidad) Antonio López Castillo contesta que «ni delegación, ni transferencia» (conclusión también válida para el ordenamiento alemán). ¿Qué, en-

tonces? —«Reconocimiento de una nueva realidad ordinal en cuyo marco se verificará, sobre unas determinadas potestades (facultades o competencias), un ejercicio autónomo (comunitario) de incidencia directa e inmediata, vinculando a poderes públicos y particulares, en el (...) ámbito de soberanía estatal. Se habla, por ello, de limitación de soberanía como del correlato ineludible de la atribución/cesión. O, en otros términos, toda atribución/cesión traerá como corolario una (in)determinada limitación o condicionamiento *de iure* del ejercicio de la soberanía estatal». Tras esta reiterada, una y otra vez, aseveración de que «la integración competencial trae consigo una limitación de soberanía», el autor pone sobre la mesa de juego lo que considera una paradoja, que esta «subordinación jurídica de la soberanía estatal no sólo es limitación, pues también es sustitutivo o potenciación y refuerzo de la soberanía estatal» (de «soberanía revivificada», aunque compartida, se hablará).

En cuanto al objeto mismo de la atribución/cesión cabe decir que se ceden o atribuyen aspectos determinados pero nunca la totalidad de cualquiera de los poderes o funciones que expresan el poder del Estado. El TC español se ha planteado si es posible ceder el poder de reforma constitucional via artículo 93 CE, contestando negativamente. Igual respuesta ofrece el autor, que además añade que tampoco es atribuible la facultad de derogar o modificar leyes o, incluso, reglamentos (*Capítulo Segundo*).

El sujeto destinatario de la atribución/cesión de competencias derivadas de la Constitución en el supuesto del artículo 93 CE «se habría circunscrito a aquel tipo de organizaciones (supranacionales) que pudieran tener sobre una materia que en la Constitución aparece como estatal, una capacidad de decisión directa, es decir, no necesitada de mediación estatal alguna para la irradiación o el despliegue automático de sus efectos. A la luz de esta doctrina, el precepto (art. 93) ha encontrado aplicación sólo en



relación con la integración comunitaria». Sin embargo, en el ordenamiento jurídico alemán la interpretación dada al artículo 24.1 LFB (equivalente al art. 93 CE) por el TCF ha ampliado el ámbito de lo supranacional no sólo a lo comunitario, sino también a otros supuestos distintos, y ello de manera muy discutible, a juicio de Antonio López Castillo, a Eurocontrol y a la OTAN (siendo la primera una institución internacional de dimensión sectorial y carácter técnico-administrativo, y la segunda otra en la que no existe una relativa igualdad jurídica de los Estados en el proceso decisorio) (*Capítulo Tercero*).

El procedimiento de la atribución/cesión de competencias radica en la conclusión de un tratado internacional (*ex art. 93 CE*). Igual sucede en la RFA, pese a que en los artículos 24.1 y 23.1 LFB no se haga referencia alguna a tratado o convenio internacional. Dentro de este procedimiento, el elemento sustantivo lo constituye la autorización parlamentaria para la celebración del tratado (o prestación del consentimiento estatal), mientras que la ley orgánica sería el instrumento formal adecuado para tal fin. Dada la «apertura sin precedentes del ordenamiento constitucional» que esta autorización para la ratificación de los tratados comunitarios supone, el profesor López Castillo critica que la garantía de la mayoría exigida por el artículo 93 CE es exigua; de ahí que, en su opinión, un gobierno mínimamente responsable debería convocar referéndum *ex artículo 92.1 CE*, en el supuesto de grave desacuerdo entre las fuerzas parlamentarias.

En la RFA la autorización parlamentaria de los tratados de integración se llevó a efecto mediante ley federal ordinaria formal (art. 24.1 LFB), sin que se requiriese necesariamente una mayoría reforzada. No obstante, *ex artículo 23.1 LFB* (fruto de la reforma constitucional de 1992), queda formalmente asegurada la participación de los «Länder», a través del Consejo Federal, en la prestación de tal autorización parlamen-

taria, y ello con independencia de que las competencias a atribuir correspondan o no a los mismos. En el inciso final de ese artículo 23.1 LFB se exige ahora que «para la instauración de la Unión Europea así como para las revisiones de sus tratados constitutivos y regulaciones análogas, en virtud de las cuales, bien se modifique o complete el contenido de esta LF, bien se hagan posibles tales revisiones o adiciones» se utilice una ley que, aun no siendo de reforma, precisará de una mayoría idéntica a la exigida para la reforma de la LFB, «cambia(ndo) así radicalmente la situación respecto de lo que ha sido la integración iuscomunitaria bajo el artículo 24.1 LF». En este mismo orden de cosas, Antonio López Castillo se muestra especialmente crítico con el hecho de que el TCF (alemán) se haya arrogado una función de control del ajuste a las decisiones de las instituciones y órganos comunitarios al «programa de integración» parlamentariamente autorizado, lo que le ha llevado incluso a declarar la inaplicación de las disposiciones o resoluciones comunitarias que pudieran haber sido dictadas *ultra vires* del programa de integración (*Capítulo Cuarto*).

Otro núcleo de problemas que adquiere especial relevancia en los Estados compuestos es el relativo a la articulación respetuosa entre las exigencias de integración y de descentralización. Así, en el caso de los «Länder», y tras la reforma constitucional de 1992, éstos «no sólo participan, Consejo Federal mediante, en la cesión por parte de la Federación de derechos soberanos derivados de la LFB, repercutan o no sobre sus propios ámbitos competenciales, sino que además disponen, con el asentimiento del Gobierno federal, de su propio (aunque limitado) poder de integración». En cuanto a las Comunidades Autónomas, y ante la imprevisión constitucional (y estatutaria) de una posible intervención de las mismas en la activación de la voluntad de integración del Estado, el profesor López Castillo sostiene que *de Constitutione ferenda* sería

conveniente, con ocasión, por ejemplo, de la pendiente reforma del Senado, instrumentar un adecuado fundamento constitucional de participación de éstas en la configuración del llamado poder de integración. Actualmente, dicha participación en los asuntos comunitarios se lleva a efecto, a raíz del Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las CCEE, a través de las Conferencias sectoriales (sin olvidar también la importante participación que ostentan por medio del recién creado Comité de las Regiones) (*Capítulo Quinto*).

Así se llega hasta el Libro Tercero, y último, de este excelente trabajo, en el que se acomete la tarea de definir cuáles son los límites constitucionales a la integración, distinguiendo entre los que afectan al poder de integración entendido como la discrecionalidad del órgano constitucional habilitado para la concesión de la autorización tendente a la ratificación de los tratados de integración, y aquellos otros límites constitucionales oponibles a la aplicabilidad inmediata y prevalente en el conjunto del ámbito comunitaria de las disposiciones integrantes del ordenamiento jurídico creado a partir de los tratados de integración. Los primeros se activarán *a priori* y frente a los propios órganos del Estado; los segundos se opondrán *a posteriori* frente a actuaciones de órganos no estatales (por ejemplo, comunitarios). Concretamente, esos límites constitucionales últimos oponibles al *ius integrationis* «básicamente resultarían de los dos elementos basilares del Estado constitucional y democrático de derecho; esto es, de una parte sus principios estructurales y, de otra parte, los Derechos y Libertades fundamentales». Tanto en la RFA como en España cabría avanzar en este camino hacia soluciones análogas, si bien hay que resaltar, no obstante, las diferencias existentes en cuanto al alcance de las exigencias derivadas de los principios federativo (o autonómico) y de subsidiariedad. Así, «se observan —afirma Antonio López Castillo— deficiencias estructurales del sistema

autonómico español en relación con la paulatina imbricación de los «Länder» en el ejercicio del poder de integración».

La línea jurisprudencial seguida por el TCF (que acaba con la doctrina Maastricht) en lo relativo al límite de los derechos fundamentales es severamente criticada por el autor, pues, en realidad, quedaría colocado aquél en calidad de supervisor de la discrecionalidad del TJ. En ese sentido, sostiene López Castillo que el TC español, a diferencia del TCF, debería inadmitir los controles conducentes a la inaplicación del tratado de integración, aceptando, en su caso, que el TC pueda «plantear una cuestión prejudicial ante el TJ relativa a la interpretación del Tratado antes de emitir un juicio que bien podría ser de inconstitucionalidad sin nulidad acompañado de exhorto a los poderes públicos para poner fin a la situación, ya mediante reforma de la Constitución, ya mediante la postulación de la reforma de los Tratados de integración, ya mediante el abandono de la Unión Europea» (*Capítulo Sexto*).

Con unas consideraciones acerca de la aplicabilidad del derecho de la integración y de la eficacia directa y prevalente del derecho comunitario en la RFA y en España, y con una extensa referencia al problema del control de constitucionalidad del derecho derivado de los Tratados de integración de entre lo que interesa destacar como para el TC español el recurso de amparo sólo cabe frente a disposiciones, actos jurídicos o simples vías de hecho de los poderes públicos internos (STC 64/1991, FJ 4), tesis esta que también siguió el TCF alemán hasta la reciente Sent. Maastricht (con la que, como ya se ha dicho, se muestra crítico el autor), en la que aquél se declara expresamente competente «a los efectos de un futuro ejercicio de su jurisdicción sobre la aplicabilidad en la RFA del derecho comunitario derivado», utilizando como parámetro de control de la constitucionalidad del derecho comunitario la propia LFB y, más precisamente, los derechos fundamentales y

los principios estructurales del ordenamiento, se llega a las páginas finales de esta obra en las que, *a modo de conclusión*, Antonio López Castillo sostiene la necesidad y conveniencia de progresar en el desarrollo de la integración, no sólo económica sino también política, de los Estados miembros, pese a que no se deje de reconocer la diversidad existente entre todos ellos, y sus también muy diferentes aspiraciones. Y en esa ilusionada pretensión de avanzar hacia la

unión política corresponde desempeñar un papel protagonista a todos los ciudadanos comunitarios.

Resulta innecesario, por evidente, decir, para poner fin a esta noticia, que esta obra va a ser (ya es) punto de referencia inexcusable para quien, de una u otra manera, pretenda llevar a cabo una reflexión iusconstitucional sobre la integración comunitaria.

*Antonio Arroyo Gil.*

CÉSAR AGUADO RENEDO: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Prólogo de Manuel Aragón Reyes, Col. «Estudios constitucionales», CEC, Madrid, 1996, 605 páginas.

La obra de César Aguado Renedo (resultado final de su tesis doctoral) que se presenta viene a cubrir la ausencia en la literatura jurídica española de un estudio monográfico dedicado a la que bien puede considerarse como la «norma más relevante» en nuestro ordenamiento jurídico, después de la Constitución, claro está, el Estatuto de Autonomía. Se trata de un trabajo de investigación riguroso, en el que el exhaustivo manejo de la doctrina y jurisprudencia nacionales se ve acompañado por un también amplio conocimiento de la literatura iusconstitucional italiana, fundamentalmente. En su *Prólogo*, debido a D. Manuel Aragón Reyes, director de la investigación, éste viene a resaltar algunos puntos de discrepancia con lo que el discípulo mantiene. Así, aquél parte de una concepción singularizada, no encajable dentro de las categorías normativas tradicionales, de los Estatutos, pues si bien éstos están «amparados bajo la denominación de leyes orgánicas, son normas radicalmente distintas al resto de esas leyes, y no sólo por su contenido y cometido, sino también por su forma». Para el profesor Aragón Reyes no puede «comprenderse rectamente (...) el significado de los Estatutos (...) sin entender la "función constitucional" que cumplen en nuestro ordenamiento». Y precisamente ello le lleva

a mantener que la norma estatutaria ocupa «una posición superior (o, si se quiere, una "primacía") (...) no sólo, y por supuesto, respecto de las leyes autonómicas, sino también respecto de las demás leyes estatales». Estas conclusiones, que derivan de una previa clasificación, debida al profesor Rubio Llorente, de las normas constitucionales en «primarias» (Constitución) y «secundarias» (Estatutos de Autonomía) y, por lo mismo, de un «poder constituyente primario» y de un «poder constituyente secundario» con diferenciables ámbitos de actuación, están lejos de ser compartidas por el autor de esta obra, quien desde una perspectiva, en buena medida novedosa y a contracorriente, pero, sobre todo, jurídicamente fundamentada, no en vano en repetidas ocasiones a lo largo del texto se nos recuerda que todo apunte que fuese más allá de lo estrictamente jurídico era obviado en el análisis, y también con el respaldo que ofrece el conocimiento amplio y crítico, como ya se ha señalado, no sólo del derecho y de la doctrina propia, sino también, y profusamente, del comparado, de modo muy principal el italiano, sostiene una opinión generosa en matices. Veámoslo.

Con el arranque que supone afirmar que en torno a la figura del Estatuto «existe una notable indefinición» (*Capítulo I*), se lleva

a efecto un rastreo del significado histórico y presente que este término ha tenido y tiene. Así, y aunque el sentido más habitual que cabe atribuirle es el que V. Italia define con la expresión «constitución del ente o de la asociación», lo cierto es que la disparidad de definiciones es la nota característica. No obstante, si algún distintivo ha de calificar al concepto «estatuto» ése es el de ser «una norma especial, frente a la común por la que se regulan otros objetos», que determina «la respectiva posición jurídica del objeto de su regulación», sin que ello prejuzgue el nivel que ha de ocupar en la jerarquía de fuentes. Más concretamente, la singularidad de los Estatutos de Autonomía que regulan los denominados «entes territoriales intermedios» (Regiones en Italia, Comunidades Autónomas en España, etc.) deriva precisamente de su objeto, lo que conlleva «otras especialidades, muy señaladas y constitucionalmente previstas: método para su elaboración, aprobación y reforma y relación con el resto de normas que conforman el ordenamiento». En conclusión, el estatuto no es propiamente una categoría normativa, implicando, a lo sumo, un concepto material, pero en ningún caso formal; de ahí que se deje claro que, a los efectos del presente trabajo, toda referencia a la norma estatutaria lo será al Estatuto de Autonomía de las Comunidades Autónomas o de otros territorios autónomos (*Capítulo II*).

Desde las premisas expuestas, el profesor Aguado Renedo lleva a cabo un rápido pero preciso repaso del proceso histórico de división territorial del Estado en unidades inferiores, administrativa y políticamente, así como de los que pueden considerarse «precedentes» del Estatuto de Autonomía, fijando la atención de manera especial en el Proyecto de Constitución de 1873, «que pretendía convertir a España en un Estado federal», bajo la influencia de los sistemas estadounidense y suizo, y que servirá como «división modelo para posteriores proyectos federales»; en el periodo de la Restauración, con sus correspondientes intentos des-

centralizadores, mereciendo aquí mención aparte el Proyecto de Ley de Gobierno y Administración Local de 1891 que concibe la región como ente intermedio entre el Estado y la provincia. Asimismo, también es objeto de amplia referencia las llamadas «Constituciones autónomas» de Cuba y Puerto Rico, que pueden ser consideradas los verdaderos primeros precedentes directos de los Estatutos de Autonomía de la II República y de la Constitución de 1978. Ya en el siglo XX, un Decreto de 1913 permite a la provincias mancomunarse para fines exclusivamente administrativos. Fruto de esta posibilidad será la Mancomunidad catalana, vigente desde 1914 hasta 1925 cuando por Real Decreto se aprueba el Estatuto provincial y municipal (de Calvo Sotelo). Este *iter* nos conduce hasta la Constitución de 1931, que servirá de modelo al constituyente de 1978 para configurar el régimen de descentralización territorial hoy vigente. Durante el período franquista, sin embargo, no es posible encontrar precedentes de normas análogas a los anteriores o actuales Estatutos de Autonomía.

Este repaso histórico por el derecho nacional se acompaña de una sucinta referencia al derecho comparado (Portugal, Bélgica e Italia), si bien se deja constancia de la singularidad de nuestro sistema. Y es aquí donde, con motivo de la explicación de por qué no se hace mención alguna a los sistemas federales, el autor fija el «pre-supuesto» del que parte su estudio: «que el Estatuto no es (una) Constitución», pues el simple dato formal del artículo 81 CE, que determina la aprobación de aquél mediante ley orgánica, así lo pone de manifiesto (*Capítulo III*).

Con amplitud, en el siguiente capítulo, son tratados los aspectos formales del EA. En primer lugar, el autor se centra en la regulación de la iniciativa del proceso para acceder a la autonomía y, para ello, introduce, inicialmente, las dos premisas cardinales de su planteamiento: que la diferencia que marca la Constitución entre los dos modos

principales de acceso a la autonomía «tiene su razón de ser en una única finalidad constitucionalmente declarada: la posibilidad o no de acceso, desde el principio, a la mayor cantidad de competencias», derivando «las otras peculiaridades entre los diversos Estatutos y, en consecuencia, entre las diversas CC.AA., consideradas desde el punto de vista estrictamente jurídico (...) de ésta»; y que hay que distinguir entre «iniciación del proceso para acceder a la autonomía (...) y la iniciativa (en sentido técnico) como primera de las fases de elaboración de una norma», centrándose ahora el análisis en la primera iniciativa. A continuación, el autor pasa a estudiar los diversos modos de creación de los EE.AA., refiriéndose, en primera instancia, a la fase de iniciativa de las normas estatutarias, cuyo régimen general de aprobación viene establecido en el artículo 146 CE, que prevé la existencia de una Asamblea creada *ad hoc* a la que se confía la elaboración del proyecto de Estatuto, y configurada como órgano auxiliar de las Cortes. A este respecto, César Aguado Renedo critica el hecho de que a la misma no se le permita retirar el texto que presentó, tal y como correspondería a un concepto puro de iniciativa legislativa; asimismo, se analiza, también con profusión, el procedimiento de elaboración del EA para el acceso a la autonomía iniciado según el artículo 151.1 y la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, regulado en el artículo 151.2 de la misma. Aquí merece ser destacada la aguda observación que el autor pone sobre la mesa, «la paradoja de que para los supuestos de mayor autonomía requiera la Constitución una Asamblea *ad hoc* menos representativa del territorio que desea acceder a ella que para los de autonomía menor, puesto que excluye a los diputados provinciales». Otra explicación interesante es aquella en la que el autor trata de compaginar el dictado del artículo 144.b) y de la DT.<sup>ª</sup> 5.<sup>ª</sup> CE, preceptos ambos que atañen a las ciudades de Ceuta y Melilla. Para aquél, esta última disposición consti-

tucional «se refiere únicamente a la conversión en Comunidades Autónomas de las dos ciudades si media acuerdo entre Ayuntamientos y Cortes», mientras que el primero «permite, en su estricta literalidad, el “acuerdo” por las Cortes Generales de un Estatuto de Autonomía simplemente para “territorios no integrados en la organización provincial”, esto es, sin necesidad de que se constituyan en CC.AA.», siendo ésta, precisamente, la interpretación acogida por el Gobierno y el legislador.

Ya en la fase de tramitación y aprobación de las normas estatutarias el papel protagonista lo desempeñan las Cortes Generales, que tramitan el proyecto como ley orgánica. A este respecto, mantiene el profesor Aguado que hasta su aprobación como tal ley orgánica «el Estatuto no es nada desde el punto de vista jurídico», pues «no existe una categoría jurídica reconocida en nuestro ordenamiento que se denomine Estatuto» (por tanto, consideración unitaria de la ley orgánica y del Estatuto que aquélla aprueba).

Respecto de la sanción, promulgación y publicación del Estatuto no se plantean mayores dudas, mereciendo la pena tan sólo destacar que para el autor éstos son requisitos de existencia de la ley, no de eficacia.

Seguramente, una de las cuestiones más interesantes de este capítulo gire en torno a la discusión doctrinal sobre si existe o no un derecho previo a la autonomía o si dicho derecho existe a partir de la Constitución. La raíz de esta problemática se halla en la literalidad del término «reconocer» empleado por los artículos 2 y 143.1 CE. Pues bien, en opinión de César Aguado Renedo, «es como mínimo bastante dudoso hablar de derecho, reconocido y garantizado, cuando éste no se predica no ya de una persona física, y tampoco de una persona jurídica (...), sino de un concepto tan indeterminado como «nacionalidades y regiones», según el artículo 2 CE, que en realidad es un territorio (art. 143 CE), pero un territorio además inespecífico (...). A lo sumo —prosigue aquél—, lo que cabe enten-

der es que los territorios, inespecíficos, pueden tener un "interés" en acceder a la autonomía, interés que es lo que la Constitución reconoce y garantiza».

Resulta igualmente original la opinión que mantiene el profesor Aguado acerca de la idéntica naturaleza o carácter de los distintos EE.AA., pues los diversos procedimientos seguidos en su elaboración y aprobación no tienen traducción en cuanto a los efectos de unos y otros; la única repercusión de esa diferencia procedimental de acceso a la autonomía radica en «la garantía constitucional de la mayor fidelidad a la voluntad de los representantes territoriales en unos casos frente a otros», que se manifiesta en el dispar contenido de los mismos «que, en la práctica, es el contenido de la autonomía. Sin embargo, este contenido es potencialmente igualable» —concluye.

A la pregunta de a qué ente es imputable el EA, el autor contesta lacónicamente que «en exclusiva al Estado, y únicamente a él», ya que, como sostiene el profesor Solozábal Echavarría, le parece que «la categoría... de la "ley pactada" es jurídicamente una aberración, pues un órgano soberano no puede aceptar limitaciones o condicionamientos a su voluntad...». Hay también una segunda razón —opina el primero— para considerar el EA como norma de exclusiva proveniencia estatal: quien finalmente acaba aprobando el texto del EA como ley orgánica son las Cortes Generales, sin que el referéndum que requiere el artículo 151.2.5.º CE con posterioridad a aquella aprobación pueda considerarse una excepción a lo dicho, pues tal referéndum no es sino «un *externa corporis* más a añadir a los previstos en el artículo 91 CE». En definitiva, el Estatuto es una norma (una especialidad de la ley orgánica) de exclusiva procedencia estatal, lo que no empuja para que a su vez sea también la norma que encabeza el ordenamiento autonómico, tal y como se deduce del artículo 147.1 CE (*Capítulo IV*).

La expresión «norma institucional básica» con que el artículo 147.1 CE caracteriza

a los Estatutos indica —según el profesor Aguado— que el EA «indefectiblemente, ha de incluir el contenido necesario para identificar a la CA de que se trate, primero, como el ente intermedio territorial que es, de modo que no pueda confundirse con otros entes territoriales, ni superiores ni inferiores y, segundo, como tal CA, de modo que se distinga del resto de Comunidades Autónomas». Ese contenido obligatorio, que ha de estar presente en todos los EE.AA., aparece mencionado en el artículo 147.2 CE, estando algunos extremos de los en él citados sometidos a reserva estatutaria absoluta, mientras que otros, al no ser posible su regulación pormenorizada en el EA, lo están a reserva relativa. Así, la delimitación del territorio de la Comunidad, si bien será efectuada prácticamente siempre por el EA, existen algunos supuestos excepcionales en que será llevada a efecto por normas estatales distintas de aquél; en cuanto a la organización institucional «está reservado de forma absoluta al EA la determinación del sistema o régimen de gobierno» que se implante en la CA, pero respecto de la regulación individualizada de los órganos, la reserva estatutaria será relativa. En este sentido, ha de ser destacado el hecho de que las CC.AA. de vía lenta son libres para configurar y modificar en el futuro, con el límite máximo de lo dispuesto en el artículo 152.1 CE para las autonomías de vía rápida, su organización institucional, libertad de la que no gozan estas últimas, debido al límite que el último precepto constitucional mencionado establece.

En este mismo orden de cosas, César Aguado Renedo se muestra muy crítico con la posibilidad de que por simple ley se pueda otorgar «una potestad al ejecutivo frente al legislativo como es la de disolución, tan fundamental y tan inherente a la caracterización jurídico-política de un sistema», considerando que ello es «del todo incorrecto desde el punto de vista de la teoría constitucional; y desde una interpretación literal del artícu-

lo 147.2.c) CE, susceptible de ser considerado inconstitucional por inobservancia de dicho precepto».

Por su parte, la fijación de la sede de las instituciones autonómicas propias cabe que sea establecida por normas autonómicas, según mantiene el TC, pero —añade el autor— siempre que se sustituya «la mención específica de la sede por la precisa determinación del momento, lugar, órgano y mayoría que habrá de fijarla» en el EA.

La determinación de las competencias asumidas por la CA es una de las principales características del Estatuto, que si bien no puede regularlas por completo, sí «al menos su enumeración ha de ser objeto de reserva absoluta». En realidad, apunta el profesor Aguado, en nuestro sistema la distribución de competencias no se realiza por la Constitución «sino por el EA, que fija, además de las competencias de las CC.AA., que es lo suyo, también por reflejo, eco o “rechazo” —como bien dice Rubio Llorente—, las del Estado». Del mismo modo, contenido obligatorio del EA, aunque no venga explicitado en la Constitución, salvo en los Estatutos a los que se refiere el artículo 152 CE, es el de ser fuente de y sobre la producción jurídica autonómica. Puesto que el EA constituye el ente autonómico (la CA) y le dota de potestad legislativa, el mismo tiene la preeminencia lógica en el ordenamiento autonómico. Siendo esto así, el problema que se plantea es que el EA, que es ley orgánica, en su condición de fuente de producción del ordenamiento autonómico, parece contradecir un principio del derecho (y de la lógica): ninguna norma puede crear otra de igual o superior rango. Este obstáculo únicamente puede ser salvado si una norma superior, que ha de ser necesariamente la Constitución, determina la realidad de lo antedicho. Y esto es precisamente lo que hace la Norma Suprema que, en diversos preceptos, se refiere a leyes o normas con rango de ley de las CC.AA. Estos antecedentes conducen a César Aguado Renedo a mantener, en contra de la opi-

nión doctrinal mayoritaria, que «la potestad legislativa autonómica no es originaria», sólo la del Parlamento nacional lo es; esto es, «el legislador autonómico lo es porque así lo posibilita (no lo impone) la Constitución», siendo ésta una de las diferencias esenciales de nuestro sistema (y del italiano y portugués) «respecto de las formas estatales federales, en las que las respectivas unidades territoriales intermedias disponen de potestad legislativa originaria, porque así lo dispone la Constitución que las rige, sin necesidad de que sea atribuida por el texto constitucional federal».

Acerca de la figura de los decretos leyes se sostiene que su existencia hoy no puede ser aceptada en ningún sistema autonómico ya que ningún EA la contempla. Sólo vía reforma estatutaria podrían insertarse. No sucede lo mismo en el caso de los decretos legislativos, que sí es una figura prevista en algunos EE.AA. El problema que aquí se plantea es si una norma estatutaria, distinta del EA, puede prever la delegación legislativa. A tal efecto, se contesta que únicamente si esa posibilidad viene prevista en la norma estatutaria cabe introducirla por norma autonómica, derivándose de esta postura la inconstitucionalidad de los preceptos de los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las CC.AA. que introducen el tipo normativo «decreto legislativo», por invasión de la reserva estatutaria absoluta en lo relativo al contenido de las fuentes del derecho autonómico.

También arremete el autor contra la figura de las llamadas «leyes de desarrollo básico del EA», que vienen a ser un trasunto de las leyes orgánicas estatales, y que únicamente están contempladas en los ordenamientos catalán, gallego y balear. Por su disconformidad con la teoría de las fuentes y por quebrantamiento del principio democrático son consideradas estas leyes de desarrollo básico estatutario por aquél inconstitucionales. No así la inclusión en el Estatuto de contenidos que, sin ser exorbitantes, no estén previstos en el artículo 147.2 CE,

ya que «contenido mínimo» y «reserva estatutaria» no tienen por qué coincidir, más bien, simplemente no coinciden, pues aparte del contenido obligatorio constitucionalmente previsto, el EA, como norma institucional básica que es de la CA correspondiente, también debe regular aquellas materias que respondan a esa condición. Entre ese contenido extra del EA no se encuentran o, mejor, no deberían encontrarse, las «normas programáticas» que, en el parecer del profesor Aguado, no son necesarias para la caracterización jurídica del mismo, ya que éste, más que fuente del derecho, es norma sobre la producción de normas —como dice L. M. Díez-Picazo—, además de que casi la exclusiva «virtualidad» de aquéllas es fomentar el activismo judicial, así como servir a la oposición al gobierno autonómico, a los comentaristas y a los ciudadanos de «recordatorio» escrito de las finalidades previstas en el EA en comparación con la concreta actuación de los poderes públicos. Más difícil resulta pronunciarse sobre si los EE.AA. pueden insertar o no en su seno «derechos». A este respecto, los límites constitucionales establecidos en los artículos 81.1 (exigencia de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales), 149.1.1.º (prohibición de que el EA regule las «condiciones básicas» de los mismos) y 139.1 CE (igualdad de derechos y obligaciones de los españoles, independientemente de la parte del territorio estatal donde se encuentren) no suponen una barrera infranqueable para que se dé aquella posibilidad. No obstante, lo habitual es que los EE.AA. no incluyan una parte dogmática propiamente dicha, y que se limiten a especificar que los derechos y deberes fundamentales de los habitantes de la CA de que se trate son los establecidos en la Constitución (cláusula superflua, por otra parte), lo que no obsta para que haya preceptos estatutarios que sí hacen referencia a determinados derechos, aquellos cuyo ejercicio traiga causa de una competencia asumida por la CA. En conclusión: «los

EE.AA. (...) *per se*, ni regulan, ni reconocen ni garantizan derechos directamente, como lo hace la Constitución, y ello porque el Estatuto es una norma básica dirigida a los poderes públicos autonómicos, no a los ciudadanos de las Comunidades». Ahora bien, cuestión distinta es que el legislador autonómico (no el estatuyente) no sólo incida o afecte derechos, sino que los regule de modo directo completando el desarrollo legislativo que de los mismos haga el legislador orgánico estatal (*Capítulo V*).

Respecto de la reforma estatutaria, quiebra el principio de que «el legislador presente no puede disponer acerca de los poderes del legislador futuro» —como remarca I. de Otto. «El EA puede determinar su propio modo de reforma, frente a lo que sucede con las demás normas, excepto la Constitución», quedando así en evidencia respecto de aquél la eficacia del principio del derecho que predica que «la reforma de las normas no puede provenir de su propia fuerza, sino de una superior, que es la que determina cómo y por qué otras normas pueden ser alteradas». Tanto es así que para la mayoría de la doctrina jurídica el procedimiento de reforma es contenido imprescindible del EA, opinión que no es compartida por Aguado Renedo, quien sostiene que, aunque la lógica del artículo 147.3 y del 152.2 CE demande «la explicitación de un procedimiento de reforma determinado», «no puede excluirse la hipótesis de que el estatuyente, en virtud del principio dispositivo, opte por no regular un específico procedimiento de reforma». Si así fuese, habría que estar al principio del *contrarius actus*: tal alteración del EA debería proceder de la misma fuente de producción que le dio origen. Esto nos hace conectar con los límites insoslayables a la reforma estatutaria, que requerirá, como mínimo, la aprobación mediante ley orgánica, exigiéndose, además, para los EE.AA. surgidos por el procedimiento del artículo 151.2 CE, la celebración de un referéndum sobre la reforma. Más allá de estos límites constitucionales,



los estatuyentes, haciendo uso del mencionado principio dispositivo, tienen la opción de establecer un régimen de reforma tan flexible o rígido como quieran. Entre las funciones que desempeña el procedimiento estatutario por su relevancia destaca la de servir como control respecto del estatuyente y del Estado, dado el interés que tiene este último en que aquél no modifique indebidamente el EA, toda vez que el mismo determina de modo indirecto (por efecto reflejo) las «unidades de poder» (=competencias) que corresponden al Estado; de igual manera, éste, Cortes Generales mediante, está obligado a respetar la voluntad manifestada en el proyecto de EA, respecto del contenido esencial (*Capítulo VI*).

Concluye este logrado trabajo de investigación el profesor Aguado tratando de la posición ordinal del Estatuto, esto es, su relación con el resto de las normas del ordenamiento jurídico. Para ello, parte de dos premisas que ha intentado dejar claras en toda la exposición precedente: el carácter formal del EA «como ley de procedencia exclusivamente estatal» y «la igualdad entre sí de las diversas leyes orgánicas estatutarias, pese a ser resultado de disparejos procedimientos de elaboración y tener disparejos procedimientos de reforma, pues tales disparidades no tienen traducción jurídica esencial o cualitativa, sino cuantitativa y aun ello, en teoría, de modo temporal». Desde estos presupuestos, la relación que mantiene el EA con la Constitución no plantea mayores dificultades: aquél está subordinado jerárquicamente a ésta, de modo que el TC estará facultado para verificar la constitucionalidad del Estatuto que, además, ha de interpretarse de conformidad con la Constitución, si bien también la tendencia interpretativa de ésta debe tener lugar «dentro de lo posible, en el sentido en que el legislador (estatuyente, en este caso)... ha concretizado» —como, con agudeza, apuntó Hesse.

Más problemática resulta la relación entre el EA y el resto de las leyes estatales. La

postura que mantiene César Aguado Renedo a este respecto, contraria a la mayoritariamente sostenida por el resto de los autores, queda resumida en los *Corolarios* a este capítulo final de la siguiente manera: «resulta difícil (...) hablar de jerarquía entre EA y leyes estatales, pues: a) la rigidez (del EA) no conlleva necesariamente jerarquía; b) y el carácter de módulo de validez de las leyes estatales, ni es exclusivo del EA, ni constituye nota suficiente, aun unido a la rigidez, para considerarlo superior jerárquicamente, y c) pero además, y de modo principal, las notas que (...) componen el *test* de jerarquía, sólo son cumplidas de manera parcial en esa relación, en particular en lo referente al objeto de regulación (...) que resulta indudablemente distinto *ex Constitutione* para el EA y para las demás leyes estatales. Dada esa diferencia de objeto (...) la relación entre aquél y éstas consiste, precisa y paradójicamente, en su falta de relación». Tampoco se puede explicar esa relación EA-leyes estatales con la técnica de la reserva, cuyo presupuesto es la posibilidad de que el primero se inmiscuya en el ámbito de las demás leyes estatales, pues en un Estado descentralizado, animado por el principio de autonomía, que requiere que ningún ente se entrometa en el campo reservado a otro, en supuestos distintos a los determinados por la norma superior, tal explicación es rechazable.

Es el principio de competencia, que postula la invalidez (que ha de declarar el TC) de la regulación estatutaria exorbitante y su consecuente inaplicación, sin necesidad de esperar a que el legislador (estatal o autonómico) proceda a emanar ley alguna, el aplicable a la mencionada relación EA-resto de leyes estatales. Esta idea, que fue ya expuesta por Zanobini hace más de medio siglo, y entre nosotros defendida, primero, por Muñoz Machado, y después también por otros autores (Pérez Royo, Solozábal, etc.), «parece haber caído en desgracia, frente a la pujanza de la teoría jerárquica» —observa el profesor Aguado—. Sin em-

bargo, para él, puesto que el contenido de la ley orgánica estatutaria viene «predeterminado por la Constitución», predeterminación material que «no se ciñe sólo a los extremos que vienen señalados en el artículo 147.2 (...) contenido mínimo y obligatorio del EA, sino que de donde deriva es, en rigor, de su definición, también constitucional, como "norma institucional básica", que proclama el número anterior del mismo artículo», ninguna otra ley puede regular lo que al EA le está reservado como tal norma institucional básica de cada Comunidad, so pena de considerar que tal ley contradice la Constitución, del mismo modo que tampoco el EA «puede regular otras materias, porque no es su misión, no responde a su naturaleza y no es su competencia, sino la de otras leyes, ordinarias u orgánicas». Desde esta perspectiva el único inconveniente consistirá en determinar qué materias resultan propias de una «norma institucional básica», y cuáles no.

Finalmente, y de manera análoga a como sucede en el caso anterior, para César Aguado Renedo la relación entre EA y ley autonómica no es jerárquica, como casi unánimemente defiende la doctrina, porque si bien es cierto que el EA es superior a la ley autonómica, puesto que aquél es fuente sobre la producción de ésta, lo que no resulta tan evidente es que tal superioridad sea de naturaleza jerárquica. Más concretamente, distingue Aguado Renedo entre la perspectiva formal, en la que sí hay jerarquía (procedimental) y la material, en la que no se da tal relación jerárquica, porque el EA y la ley autonómica no pertenecen al mismo subordinamiento o subsistema, ni tienen el mis-

mo objeto de regulación o ámbito material de validez.

Estas conclusiones, sin duda polémicas, se entenderán mejor si se tiene en cuenta la premisa de la que parte esta obra: que el ordenamiento no reconoce expresamente un diferente rango entre leyes (cuestión distinta es su fuerza) y, por tanto, son necesarias razones indefectibles para distinguir un diverso rango donde el ordenamiento no lo diferencia. Es decir, «el EA (...) es una norma muy peculiar (en su modo de elaboración, aprobación y reforma, así como en su contenido) pero tal peculiaridad no lo sitúa (...) por encima de las demás leyes sin más». El Estatuto es una norma a la que la Constitución le confía una especial misión, y «esa especial misión (...) está en la base de sus singularidades de elaboración y contenido (...). Pero tales peculiaridades se agotan dentro de la norma, y la traducción de esas peculiaridades fuera del EA resulta ser el principio competencial como regidor de sus relaciones con las demás leyes, es decir, la imposibilidad de inmisión de las demás leyes en su ámbito y de él en el ámbito material de las demás leyes; no pues su elevación a un nivel jerárquico superior (salvo en lo formal para las leyes autonómicas: «jerarquía instrumental») desde el cual domine a todas las demás leyes».

De este modo ponemos fin a la noticia de esta excelente obra, en la que se ha pretendido, de manera harto y obligadamente sintética, resaltar algunas de las cuestiones más interesantes (y polémicas), de cara al presumible futuro debate, que la misma plantea.

*Antonio Arroyo Gil.*

LIVIO PALADIN: *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 487 págs.

En la presente monografía, las fuentes del Derecho son consideradas un punto central que relaciona las teorías generales del Derecho con los principios del ordenamiento. Las dificultades en el funcionamiento

del parlamentarismo italiano, con una casi imposibilidad de acción de Gobierno eficaz, no pueden resolverse únicamente mediante un racionalización del sistema de fuentes. La coherencia de este último sí que es, sin

embargo, una condición *sine qua non* para una acción de gobierno. La importancia otorgada por Paladín a la problemática general, antes de entrar en el estudio concreto de las fuentes, es fácil de percibir en el índice. Así, a modo de fundamentación y opciones generales, el primer apartado, titulado precisamente «problemática general», sienta las bases de lo que debe ser considerado una fuente normativa, de los condicionantes propios de un «sistema de fuentes», y de la importancia de la interpretación. El segundo apartado, más concreto, ofrece un elenco de fuentes normativas: Constitución, leyes de revisión constitucional, leyes ordinarias del Estado, normas con fuerza de ley, referéndum, leyes regionales, reglamentos, costumbres, fuentes externas y, finalmente, fuentes *extra ordinem*. Antes de entrar en los contenidos, conviene advertir al lector que la obra pretende aportar elementos de reflexión sobre los aspectos problemáticos. Por ello, la tremenda capacidad de sugerencia tiene, en cambio, el inconveniente de no ser siempre fácil para un lector que no conoce la discusión doctrinal. Seguiremos la estructura de la obra, tomando, de entre los innumerables puntos de interés, aquellos que pueden parecer más relevantes.

## 1. PROBLEMÁTICA GENERAL

### 1. Una fuente normativa

Las fuentes del Derecho pueden estructurarse en tres planos diferentes: derecho escrito o fuentes normativas, «derecho viviente» o interpretación y aplicación, y finalmente, fuentes *extra ordinem* o rupturas en casos límite. La efectividad no es pues, para el autor, fuente de Derecho, a diferencia de aquellos autores que defienden la noción de «Constitución material». Sin embargo, se admite una capacidad adaptativa importante (doctrina del Derecho viviente), que aparecerá, como tendremos ocasión de destacar, en el concreto estudio de cada fuente. La determinación de los diversos

tipos de fuente y las relaciones entre ellas es el fruto de decisiones políticas propias de cada Estado. Por tanto, éstas tienen un carácter relativo a cada ordenamiento. En Italia, las fuentes se configuran sobre la base de criterios formales. De hecho, tampoco la actual Constitución de 1947 contiene una enumeración exhaustiva de las fuentes del Derecho italianas. Las fuentes primarias, es decir inmediatamente sometidas a la Constitución, éstas sí, son únicamente aquellas contempladas en el texto de la misma. En cambio, el número de fuentes secundarias depende del legislador ordinario. Es destacable que el reglamento viene mencionado en el artículo 87 CI, pero no existe una disciplina constitucional del mismo, ni tan siquiera en sus aspectos esenciales. La individualización de los actos normativos requiere criterios formales, como la denominación, el procedimiento o el régimen jurídico. También para los reglamentos gubernativos, ministeriales e interministeriales, la Ley 400/1988 ha establecido requisitos formales. Ahora bien, los criterios materiales son un requisito de validez para valorar el respeto de las prescripciones formales. Pero las dificultades para identificar las fuentes en base a criterios formales se agravan, por ejemplo, con las circulares y las ordenanzas. En definitiva, el autor sostiene que la generalidad y la abstracción no son un criterio suficiente para la determinación de las fuentes. Deben completarse con el «criterio del objetivo» perseguido. Si se pretende innovar el ordenamiento, entonces estaremos ante una fuente normativa. La calificación de un acto como normativo comporta un régimen jurídico común: una aplicación judicial motivada, una preeminencia sobre los actos no normativos y el principio *iura novit curia*.

### 2. El sistema de las fuentes legales

Como sistema, el ordenamiento contiene un principio de no contradicción. Ello no impide, sin embargo, la existencia de antino-

mias. El sistema impide, sin embargo, que el ordenamiento se degrade a un caos, y se transforme la función jurisdiccional en una actividad arbitraria. Debe existir un criterio para determinar los ámbitos de competencia de cada fuente. Durante la vigencia del Estatuto albertino los criterios eran el principio jerárquico y el cronológico. En el ordenamiento republicano, la multiplicación de fuentes ha añadido el principio de competencia. Esposito y Modugno han sostenido incluso la posibilidad de sustituir los anteriores criterios por este último. Sin embargo, Paladin postula que la fuente que fija las competencias que pueden ejercer otros actos normativos tiene una capacidad condicionante, que se explica por el criterio jerárquico. Ahora bien, se trata de una jerarquía entre las normas y no entre las fuentes, o dicho de otra forma, una jerarquía de las competencias, en el ejercicio de particulares funciones normativas. En una situación tan compleja el papel del Tribunal Constitucional o del TJCE (en la materia comunitaria) adquiere mayor relevancia. La tarea interpretativa se inspira en un método casuístico, no sistemático. En este sentido, es aplicando criterios de razonabilidad («ragionevolezza») como se solventan muchas veces los problemas de aplicación del principio de competencia. Ahora bien, ello no significa que estos criterios flexibles no puedan reconducirse a una interpretación derivada directamente de la Constitución. Siempre presente en el autor la voluntad de adaptación sin ruptura con la legalidad (Derecho viviente).

### 3. *La interpretación*

La determinación de las fuentes normativas no puede prescindir del momento interpretativo y aplicativo. Con la doctrina del Derecho viviente se designa al complejo sistemático de las interpretaciones jurisprudenciales consolidadas en un cierto período. Esta tarea corresponde, en buena medida, al Tribunal Constitucional. Pero no puede concluirse que la interpretación sea una fuente equiparable a las fuentes normativas.

Las fuentes legales adoptan las disposiciones a las que han de ajustarse los intérpretes. Pero el conjunto de disposiciones sólo es el ordenamiento en potencia. Su traducción en acto normativo únicamente puede corresponder a las autoridades llamadas a aplicarlas. No puede, en este sentido, fijarse, de una vez para siempre, el conjunto de criterios interpretativos. Un ejemplo de criterios interpretativos flexibles son los controles de razonabilidad de las opciones legislativas, o la ponderación de valores o principios. Se produce, de hecho, una circularidad en el Derecho, de manera que los niveles superiores integran y, a la vez, son integrados por los inferiores. La reconstrucción abstracta, es decir, la determinación de normas a aplicar no excluye la necesaria individualización. Cada aplicación, en efecto, produce una transformación o adaptación del significado. Pero no puede sin más sustituirse el método sistemático por el casuístico. Ambos deben integrarse: el derecho escrito es un límite último a las reconstrucciones interpretativas. El Derecho viviente sitúa, de esta manera, a los tribunales en una posición importante para fijar orientaciones jurisprudenciales estables, pero en continua evolución.

## II. ANÁLISIS DE LAS FUENTES DEL DERECHO ITALIANO

### 1. *La Constitución*

Paladin no acepta la existencia de un concepto absoluto de Constitución. Sin embargo, admite la posibilidad de determinar la «Constitución fuerte», en base al estudio de las concretas constituciones formales. El primer atributo de la misma es la rigidez. Sin embargo, ello no es suficiente. Son necesarios, además, los mecanismos de garantía de la Constitución. De esta manera, el carácter más o menos fuerte de la Constitución debe valorarse a partir de los varios sistemas de justicia constitucional. El primer aspecto relevante es la directa aplica-

ción de las normas programáticas. El segundo punto es reducir o no la actividad legislativa a una actividad discrecional controlable mediante la técnica administrativa del exceso de poder. De nuevo la doctrina del Derecho viviente impone una integración, para evitar la petrificación de los preceptos constitucionales. Así, la Constitución no sólo condiciona, sino que también se ve «condicionada» por la legislación de desarrollo. Esta circularidad es la que renueva la vitalidad de los preceptos constitucionales. En este sentido, conviene recordar la frecuencia con la cual la «Corte Costituzionale» utiliza los criterios de razonabilidad y de ponderación. En definitiva, lo que diferencia a la Constitución de las otras fuentes no es sólo la natural elasticidad de sus preceptos, sino sobre todo la peculiaridad de la interpretación constitucional. En resumen, el Tribunal Constitucional es imprescindible para que la Constitución sea fuerte. Pero debe evitarse caer en el extremo de que la Constitución sea lo que dice éste. Debe tenerse presente que las normas y los principios que la componen no existen *a priori* y para siempre, sino que se realizan *ex post*. El Tribunal Constitucional debe tener presente la cadena de precedentes y no separarse de ellos sin justificación. Sólo si tales cambios son diálogos entre justicia constitucional, la doctrina y la opinión pública podrá la Constitución viviente tener estabilidad.

## 2. La reforma constitucional

Tampoco Paladín se muestra favorable a establecer un concepto absoluto de límites a la reforma constitucional. En la discusión doctrinal italiana, el aspecto inmodificable que parece tener más defensores es la forma republicana. De hecho, para el autor, la forma republicana debe ponerse en relación con el artículo 1 que define Italia como una República democrática. Así, lo que sería inmodificable son los principios del sistema democrático.

## 3. Las leyes ordinarias del Estado

A pesar de que la ley ha visto cambiar su tradicional predominio, su importancia perdura: la Constitución no prefigura todo el ordenamiento, no es admisible un control técnico de la legislación discrecional, las leyes constitucionales no se han universalizado, el referéndum con capacidad derogatoria es un recurso extremo, las leyes estatales tienen todavía mucho peso sobre las regionales, la deslegalización todavía no ha tenido mucha importancia y el reglamento independiente ha sido autorizado. Los problemas reales provienen del Decreto-ley y de las fuentes comunitarias.

Como límites generales a la legislación, el autor menciona la construcción por parte de la jurisprudencia constitucional del criterio, ya mencionado, de la razonabilidad («ragionevolezza»). Por otro lado, la reserva de ley no tiene un carácter general o sistemático, sino variable según las materias, sus lógicas internas y el órgano (judicial, ejecutivo).

## 4. La delegación legislativa

Los Decretos legislativos son fuentes «subprimarias» o «subfuentes legislativas» pues dependen de las respectivas leyes de delegación. Estas últimas son el prototipo de «norma interpuesta». Se ha aceptado la posibilidad de delegaciones a una pluralidad de objetos que dan lugar a uno o más Decretos legislativos sucesivos del Gobierno (art. 14, coma 3, de la Ley 400/1988). Se ha sostenido, igualmente, la existencia de «límites ulteriores» a la delegación legislativa, fijados por la propia ley de delegación. El caso paradigmático es la intervención de las Comisiones parlamentarias competentes antes de la adopción del Decreto legislativo. Tales límites han sido integrados por la «Corte Costituzionale» en el parámetro de control del exceso en la delegación. Por otro lado, se han admitido delegaciones legislativas no instantáneas, sus-

ceptibles de reiteración en el ejercicio de la misma competencia. La instantaneidad, a pesar de todo, es según el autor, un requisito normal en la delegación, que no puede presumirse sino que debe desprenderse de la intención del legislador.

### 5. *El Decreto-ley*

El Decreto-ley representa el punto de mayor distanciamiento entre la realidad de las fuentes normativas y el modelo previsto por los constituyentes. La «Corte», tímidamente, ha sostenido que la preexistencia de una situación que suponga la necesidad y la urgencia es un «requisito de validez» del Decreto-ley. Sin embargo, no es inusual que éste no contenga una inmediata aplicación. Se ha producido, por lo demás, un incremento del número de Decretos-leyes, sobre todo a partir de los años noventa. Además, las propias leyes son, en una proporción sorprendente, leyes de conversión de Decretos-leyes. Y debe añadirse que el ámbito material de esta norma con fuerza de ley es mayor que el que conoce el ordenamiento español. Las críticas al abuso son importantes: «Decretos ómnibus» con contenido exorbitante y cadenas de Decretos-leyes, no convertidos dentro de los 60 días, reiterados hasta 20 veces. La jurisprudencia constitucional, finalmente, empieza a advertir al legislador del problema.

### 6. *El referéndum*

De los tres tipos de referéndum estatales, el más interesante es el llamado «abrogativo», es decir derogatorio. Es considerado un acto-fuente del ordenamiento con el mismo rango que la ley ordinaria, aunque, añade el autor, su fuerza activa y pasiva no es del todo equiparable a la de la ley ordinaria. La jurisprudencia constitucional lo incluye entre los actos impugnables (art. 134 CI), en pos de posibles vicios: control de admisibilidad de la consulta en base al cumpli-

miento de los requisitos del artículo 75 CI. La jurisprudencia ha ido ampliando los supuestos de inadmisibilidad, más allá de la literalidad, a los supuestos que infrinjan las características esenciales y necesarias del referéndum derogatorio. La incoherencia o el carácter constitucionalmente necesario de la ley han sido también esgrimidos como causa de inadmisibilidad. En definitiva, los criterios dejan entrever un considerable margen de discrecionalidad en manos de la «Corte». Y ello, paralelamente a un aumento en número y complejidad de las propuestas referendarias.

### 7. *Las leyes regionales*

La Comisión Bicameral constituida con la misión de reformar la forma de Gobierno y el modelo regional italiano puede hacer perder actualidad al análisis realizado por el autor, especialista por otro lado en el tema. La ejecución de la normativa comunitaria, la capacidad del Estado de imponer las normas fundamentales de las reformas sociales de la República, el propio interés general y la problemática de las «leggi-cornice» o de principios son otros tantos límites a la ley regional estudiados en este trabajo.

### 8. *Los reglamentos*

La Ley 400/1988 centra el estudio de la fuente reglamentaria en Italia. Desde la L.100/1926 no existía una ley con vocación ordenadora de la potestad reglamentaria. Téngase presente que la Constitución de 1947 incluye muy pocas referencias a la potestad del Gobierno de dictar normas generales. Por consiguiente, el debate sobre el fundamento de la potestad reglamentaria es especialmente vivo en Italia, siendo las dos grandes opciones la atribución legislativa o la competencia propia del Gobierno. El debate sobre el reglamento independiente y la deslegalización son su concreta expresión. Las dificultades en el respeto al modelo general representado por la

Ley 400/1988 eran patentes en los primeros años de aplicación («fuga dei regolamento»). Se incluyen en este apartado los reglamentos parlamentarios, de la «Corte Costituzionale» y de otros órganos constitucionales, especificando sus características diferenciales en relación al reglamento gubernativo.

### 9. *Las costumbres*

Son los hechos normativos («fatti-normativi») por excelencia. Los usos normativos *praeter legem* se sitúan en el último nivel de la escala jerárquica. En cambio, las normas consuetudinarias *secundum legem* pueden ser dotadas de mayor fuerza, pues asumen normalmente la eficacia de la norma «rinviante». Son estudiadas además las costumbres internacionales y constitucionales, diferenciando esta última de las Convenciones constitucionales.

### 10. *Las fuentes «externas»*

Las normas extranjeras son consideradas «fonti-fatto di diritto scritto», en cuanto incorporadas al propio ordenamiento como mero hecho, independientemente de su valor normativo en el propio país extranjero (como «fonti-atto»). Se estudia también aquí la aplicabilidad de las fuentes comunitarias, llegando el autor a la misma conclu-

sión: los actos normativos comunitarios son «fuentes-hecho» del ordenamiento italiano.

### 11. *Las fuentes extra ordinem o asistemáticas*

Son fuentes capaces de generar efectos comparables a las fuentes propiamente normativas. El autor las limita al período transitorio sucesivo a la caída del fascismo: decretación de urgencia y reglamentos del ejecutivo, formalmente no modificados, pero materialmente diversos a los del fascismo. Son, por tanto, una excepción, no una de las reglas de creación de Derecho, que acontece en momentos históricos particulares de transiciones constitucionales.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

Sin mencionarlo, el autor parece cerrar el círculo apuntado al inicio. La doctrina del Derecho viviente permite dotar a la Constitución formal de flexibilidad y capacidad de adaptación, excluyendo la ruptura, propia de las fuentes *extra ordinem*, entre Constitución formal y material. Sin duda, con este magnífico libro, el autor se sitúa entre los mejores especialistas italianos en materia de fuentes del Derecho (Modugno, Pizzorusso, Ruggeri, Sorrentino y Zagrebelsky).

*Antoni Roig*

MARIO LÓPEZ MARTÍNEZ: *Orden público y luchas agrarias en Andalucía*, Ediciones Libertarias, Madrid, 1995, 520 págs.

Cuando Ortega exhortaba a los españoles a construir el Estado que no tenían, anticipaba el júbilo popular despertado por la proclamación de la República al año siguiente. Presagiaba también el espíritu voluntarista inevitable en los comienzos de una nueva experiencia política, llegaba por fin la ocasión para reparar viejos contenciosos y superar pendientes asignaturas. Car-

gada de promesas, depositadas en ella expectativas y esperanzas, la República marcaba el principio de un tiempo nuevo; las épocas de crisis y descomposición institucional estimulan el celo creador y la explosión de entusiasmo del catorce de abril tenía lugar en el momento que la monarquía de Alfonso XIII caía víctima de su incapacidad para vitalizar un régimen maltrecho por la

Dictadura de Primo de Rivera. Fue aquel impulso espontáneo en las calles españolas el que daba a la República un cariz popular e ilusionante y que parecía conferirle solidez y viabilidad, nació arropada por un movimiento de masas ante el que los políticos monárquicos y el propio rey comprendieron la imposibilidad de continuar las caducas artimañas del caciquismo.

Sin embargo, y pese a la tautología implícita, la monarquía se derrumbó más por su debilidad que por la fortaleza de los republicanos. La perplejidad de los miembros del gobierno provisional ante la respuesta de la guardia civil expresa bien la desorientación de unos dirigentes sorprendidos de su propio éxito. La anatomía de la transición a la República, brillantemente estudiada por S. Ben Ami, muestra la endeblez de la oposición republicana en la caída de la monarquía; Tocqueville advirtió sobre la precedencia causal del cambio social sobre el cambio político, al menos diez generaciones antes, habría comenzado a gestarse el cambio. De la primacía de la sociedad civil se colige que todo cambio político está destinado al fracaso si no cuenta con un contexto favorable para canalizar las energías contenidas en la sociedad. Quizás sea ésta una de las claves de comprensión de la tortuosa singladura republicana: el 14 de abril nació un régimen sin bases sociales, bastó que pasara el objetivo común de luchar contra la monarquía para que afloraran las profundas diferencias entre los miembros del gobierno provisional. La salida del rey descabezó el Estado pero dejó en herencia unos aparatos de poder suficientemente fuertes como para vetar y condicionar la vocación transformadora de la República. Los españoles tenían Estado, aunque estuviera integrado por un ejército anacrónico y una burocracia ineficiente; contra militares y funcionarios, pero también contra la oligarquía agraria y la Iglesia, hubo de librar la República una descompensada batalla que acabó por frustrar las esperanzas abrigadas el 14 de abril de 1931.

*Orden público y luchas agrarias en Andalucía* ofrece al lector un exhaustivo estudio de los obstáculos encontrados por el gobierno republicano en su lucha por modernizar el país, pero también contiene una equilibrada visión sobre la incapacidad de la República para jerarquizar los problemas y los modos de resolverlos. Su autor, Mario López Martínez, culmina con este libro una fecunda trayectoria dedicada a la Segunda República. Y lo hace en un terreno, el de la historia local, especialmente adecuado para apreciar la profundidad de los cambios políticos. Ninguna de las afirmaciones recogidas en este trabajo carece de apoyo documental, todas están rigurosamente fundamentadas con abundancia de datos extraídos de fuentes examinadas a conciencia. Un libro sobre la República provoca la lógica maniquea de blanco o negro, la atribución fácil de responsabilidades a sus actores o por el contrario la exención de toda culpa diluida en estructuras y legados históricos... Mario López elude estas vías aproximándose a los conflictos agrarios a través de la cotidianidad de unos hombres y mujeres en lucha por su supervivencia pero también por su dignidad.

Siguiendo la forma de hacer historia que iniciara E. P. Thompson en su monumental «Historia de la clase obrera en Inglaterra» y en otros trabajos, como «Tradiciones, revuelta y conciencia de clase», Mario López reconstruye el ambiente rural de la España republicana, en las páginas de *Orden público y luchas agrarias en Andalucía* late el pulso de las aspiraciones largamente contenidas de los más desfavorecidos por la historia. Recorriendo las estadísticas (casi todas de elaboración propia), leyendo los periódicos de la época, prestando atención a testimonios, correspondencia y telegramas, se puede escuchar la voz de quienes entonces vivieron, sufrieron y murieron. La lectura de este libro evoca con lograda plasticidad el día a día en la aplicación de la legislación agraria republicana, es el derecho un terreno abonado para el voluntaris-



mo, sin embargo no basta enumerar la retahíla de leyes salidas del congreso o los decretos expedidos por el gobierno, resulta imprescindible calibrar el alcance y la efectividad de su aplicación. En muchas ocasiones las medidas adoptadas por el gobierno provisional han sido abordadas desde una perspectiva jurídica, sobre todo el marco constitucional de la propiedad privada, pero con menos frecuencia ha recibido atención las dificultades y el veto opuesto desde los más alejados rincones, en los pueblos y aldeas, a la Ley de Términos Municipales, al decreto de Jurados mixtos o al de Laboreo forzoso. El autor, en cambio, ha demostrado que la pugna generada por estas disposiciones normativas encontró la resistencia enconada de aquellos a quienes perjudicaban, con la connivencia en muchas ocasiones de las propias autoridades republicanas.

A través de la categoría social formulada por R. Dahrendorf, bajo la expresión «clases de servicio», Mario López agrupa gobernadores civiles, guardia civil y jueces municipales como eslabones entre el mundo local y el gobierno central. Mediante el examen de las circulares del Ministerio de la Gobernación y de la jurisprudencia, el lector saca de forma cabal la conclusión más saliente de este libro: la cuestión social nunca pudo superar el estigma del orden público. Toda huelga, manifestación o reunión para pedir la aplicación de la legislación agraria, terminó sofocada, las más de las veces en sangre, so pretexto de alteración del orden público. Cuando un régimen político no consigue transmitir legitimidad se ve abocado al empleo indiscriminado de la fuerza. Y en buena medida el gobierno republicano no resistió la tentación de recurrir a las fuerzas del orden cada vez que las reivindicaciones campesinas pusieron a prueba la voluntad de la República.

Una de las preocupaciones de la República fue apartar al ejército de la vida civil desmilitarizando la política y potenciando la creación de un cuerpo de seguridad como contrapunto a la guardia civil. M. Ballbé ha

señalado sin embargo que el error cometido por el gobierno republicano radicó en separar el militarismo de la administración policial cuando la reforma del ejército no podía concebirse al margen de algo tan indeterminado y elusivo como el orden público. La Ley de Defensa de la República y luego la de Orden Público propiciaron el autoritarismo de un régimen que había visto la luz con intenciones bien distintas. El autor de este libro lo llama «liberal represivo» y la paradoja encierra todas las contradicciones que atraparon en su atormentada vida a la República.

La lectura simultánea del orden público y las luchas agrarias permite comprobar el grado de legitimidad que la República alcanzó en el campo, lo que equivale a decir, en el país, porque la prueba de fuego para el nuevo régimen pasaba por arraigar en los pueblos secularmente sometidos a la hegemonía ideológica del caciquismo y a la represión de la guardia civil. *Orden público y luchas agrarias en Andalucía* centra sus esfuerzos en la provincia de Granada, contando las vicisitudes experimentadas por el campesinado hasta julio de 1936. Coherente con este propósito, Mario López divide en cuatro partes la exposición del libro; la primera sitúa la cuestión en sus coordenadas teóricas y metodológicas, la segunda, tercera y cuarta establece la dialéctica relación entre la conflictividad agraria y el uso de las atribuciones que la normativa de orden público concedía a las autoridades gubernativas. En estas tres últimas el estudio sigue la sucesión cronológica acuñado por la historiografía: el bienio azañista, el bienio «negro» o rectificador y los meses de gobierno del Frente Popular hasta la rebelión militar del 18 de julio.

En cada una de estas fases, el autor analiza cuidadosamente el uso de la fuerza frente a las aspiraciones de los trabajadores del campo. Quizás una de las enseñanzas más provechosas que la lectura de este libro deja sea la limitación de la República para incorporar las comunidades locales a un

proyecto de transformación nacional. Los ayuntamientos continuaron como apéndices periféricos sometidos al poder central, la legitimidad democrática derivada de las elecciones municipales cedía siempre ante la autoridad gubernativa de los gobiernos civiles que tenían la prerrogativa de anular aquellos acuerdos de la corporación que consideraran atentatorios contra el orden público. Teniendo en cuenta la amplitud de un concepto como éste resulta fácil pensar que la discrecionalidad administrativa para apreciarlo degeneró en la más desnuda de las arbitrariedades. Mario López proporciona muchos ejemplos de intervención gubernativa dirigida a subvertir los resultados de las urnas, pero una resulta especialmente llamativa a la par que expresiva de la laxitud y poder en manos de las clases de servicio. Con motivo de la huelga general en octubre del 34, el gobernador Duelo y Font destituyó al Ayuntamiento de Pitres alegando tibieza y falta de patriotismo en un momento crítico para el gobierno. El procedimiento era sustituir a los representantes populares por Comisiones gestoras nombradas por el gobernador.

La coalición de radicales y cedistas enduereció las medidas contra los ayuntamientos de signo distinto pero no hacía sino acentuar una tendencia iniciada durante el bienio anterior; en este sentido el caso del Alcalde de Motril ejemplifica bien la actitud del Ministerio de la Gobernación, que como dice el autor, prefirió la estabilidad política al precio de silenciar los problemas sociales desprestigiando a las figuras más representativas de las protestas, especialmente a las que, como en este caso, tenían capacidad para plantear la cuestión en términos tan evidentes que difícilmente cabía otra salida que el empleo de la fuerza o la toma de conciencia de la gravedad del problema. Contrasta Mario López la memoria que el Alcalde presenta al Ayuntamiento en 1932 y el informe enviado por el entonces gobernador civil de Granada Manuel Aguilar Rodríguez al Ministro Casares Quiroga. El al-

calde expone con extraordinaria sensatez un programa de gobierno municipal que combina justicia social y posibilismo político en lo relativo a los arbitrios; en cambio el gobernador eleva al ministro una imagen del alcalde identificada con un agitador demagogo que solivianta a los trabajadores ignorantes induciéndolos a cometer delitos.

En la misma línea de destacar la importancia de las comunidades locales como espacio privilegiado para medir la temperatura social y por tanto la respuesta de los poderes públicos, el libro también ofrece abundante material para valorar la involución experimentada por la República con el triunfo en las elecciones del Partido Radical y la CEDA. Nigel Towson ha caracterizado al Partido de Lerroux y su gobierno como un municipalismo ampliado porque en esta formación política pesaba de forma especial la impronta clientelar de tal manera que en la coalición con la CEDA, la derecha trazaba el programa legislativo y los radicales hacían de la clientela el ejercicio cotidiano del poder. Mario López Martínez estudia esta simbiosis con el resultado del control progresivo de los ayuntamientos de signo contrario mediante una operación conocida con el castizo término de «desmoche». Este proceso de ocupación municipal seguía una modulación gradual en forma de acoso e inspección para terminar con la destitución, la desarticulación y la persecución política.

Aquí se han enumerado algunos de los puntos de interés que este libro proporciona, hay más: el falseamiento del sufragio, la pervivencia del caciquismo, las organizaciones patronales, la forja de un bloque compacto de oposición a la República, el populismo indisociable de la cuestión agraria, las propuestas organicistas basadas en la caridad y el paternalismo frente a los jurados mixtos... todo un repertorio de claves para entender un período decisivo de la historia de España. Pero quizás lo más valioso del trabajo, dejando a salvo que pocas páginas sobran, sea la disposición de su autor a escuchar a los pro-

tagonistas, el relato adquiere vivacidad superando la yuxtaposición de datos, su labor en las fuentes originarias permite al lector sentirse contemporáneo de los personajes que aparecen en el libro. En una palabra Mario López Martínez ha conseguido conjugar con mesura el marco teó-

rico y las referencias empíricas en una obra interdisciplinar, en diálogo con otros saberes, una actitud digna de encomio que a la postre llena la intención de quien escribe un libro: la satisfacción del lector.

*Manuel Zafra Victor*



# REVISTA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Secretario: JUAN LUIS REQUEJO PAGES

## Sumario del año 17, número 51 (Septiembre-Diciembre 1997)

### ESTUDIOS

Reiner Wahl y Joachin Wieland: *La Jurisdicción Constitucional como bien escaso. El acceso al Bundesverfassungsgericht.*

Angel Garrorena Morales: *Cuatro tesis y un corolario sobre el Derecho Constitucional.*

José Bermejo Vera: *Derechos fundamentales, información y deporte.*

Juan F. López Aguilar: *Los problemas constitucionales del sistema electoral autonómico canario.*

Luis García Ruiz y Emilia Girón Reguera: *La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómica.*

Florentino Ruiz Ruiz: *La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho Comunitario Europeo.*

### NOTAS

José M.º Areilza Carvajal y Belén Becerril Atienza: *La nueva interpretación del artículo 30 del Tratado CE: limitación de competencias por la puerta de atrás.*

### JURISPRUDENCIA

Actividad del Tribunal Constitucional: Relación de sentencias dictadas durante el segundo cuatrimestre de 1997 (Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid).

La doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 1997.

Estudios críticos:

Javier Pardo Falcón: *A vueltas con el art. 15 CE y otras cuestiones más o menos recurrentes de nuestro Derecho Constitucional (Un comentario a la STC 212/1996, de 19 de diciembre).*

Enrique García Pons: *Aporía del principio pro actione en el ámbito temporal del proceso debido: Comentario a la STC 136/97.*

### CRITICA DE LIBROS

### RESEÑA BIBLIOGRAFICA

Noticias de libros.

Revista de Revistas.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	5.500 Ptas.
Extranjero .....	7.900 Ptas.
Número suelto: España .....	2.000 Ptas.
Número suelto: Extranjero .....	2.600 Ptas.

*Suscripciones y números sueltos*

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45, 6.ª - 28004 MADRID

# REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director: EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

Secretaria: CARMEN CHINCHILLA MARIN

## Sumario del número 144 (Septiembre-Diciembre 1997)

### ESTUDIOS

Sebastián Martín-Retortillo Baquer: *Reflexiones sobre las privatizaciones.*

José Luis Martínez López-Muñiz: *Sociedades públicas para construir y contratar obras públicas.*

Silvia del Saz Cordero: *Las oposiciones a cátedras.*

Ernesto García-Trevijano Garnica: *El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado.*

José M.ª Gimeno Feliú: *Una valoración crítica sobre el procedimiento y contenido de las últimas reformas legales en contratación pública.*

### JURISPRUDENCIA

#### I. COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

M.ª J. Alonso Mas: *La fiscalización jurisdiccional de las pruebas tipo test para el acceso a la función pública.*

I. Barriobero Martínez: *La sobreexplotación grave de los acuíferos. Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero y de 14 de mayo de 1996.*

A. Fayós Gardo: *El nuevo mercado de las ideas. (Sobre la sentencia del Tribunal Supremo norteamericano del caso Internet).*

A. B. Gómez Díaz: *La eficacia de las sentencias contencioso-administrativas: entre la dogmática y la ingeniería judicial.*

#### II. NOTAS

##### *Contencioso-administrativo*

A) En general (T. Font i Llovet y J. Tornos Más).

B) Personal (R. Entrena Cuesta).

### CRONICA ADMINISTRATIVA

### BIBLIOGRAFIA

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	6.000 Ptas.
Extranjero .....	8.500 Ptas.
Número suelto: España .....	2.100 Ptas.
Número suelto: Extranjero .....	3.000 Ptas.

*Suscripciones y números sueltos*

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES

Plz. de la Marina Española, 9 - 28071 MADRID

# REVISTA DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Directores:

MANUEL DIEZ DE VELASCO, GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS y ARACELI MANGAS MARTÍN

Directora ejecutiva: ARACELI MANGAS MARTÍN

Secretaria: NILA TORRES UGENA

## Sumario del Vol. 1, núm. 2 (Julio-Diciembre 1997)

### ESTUDIOS

Gil Carlos Rodríguez Iglesias y A. Valle Gálvez: *El derecho comunitario entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales.*

Peter Dyrberg: *El acceso público a los documentos y las Autoridades comunitarias.*

Pedro de Mieguel Ascensio: *Integración europea y Derecho Internacional Privado.*

M.ª Isabel García Catalán: *Las medidas de salvaguardia y las restricciones voluntarias a la exportación en el marco del GATT/OMC y de la Unión.*

Joaquín Roy: *La Ley Helms-Burton: desarrollo y consecuencias.*

Luis Miguel Hinojosa: *Reflexiones en torno al concepto de discriminación: los obstáculos fiscales a la libre circulación de personas en la CE.*

### NOTAS

Javier Roldán Barbero y Luis Miguel Hinojosa: *La aplicación judicial del Derecho Comunitario en España (1996).*

Carmen López Jurado: *La controversia entre la Unión Europea y Estados Unidos relativa a la Ley Helms-Burton.*

Lidia Moreno Blesa: *La liberación del sector eléctrico en la Comunidad Europea: el caso Rendo y su proyección en España (Comentario a las sentencias del TPI y del TJCE de 18 de noviembre de 1992, de 19 de octubre de 1995 y de 12 de diciembre de 1996, asunto Rendo y otros c. Comisión de las Comunidades Europeas).*

### JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

### BIBLIOGRAFIA

### REVISTA DE REVISTAS

### DOCUMENTACION

#### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	3.900 Ptas.
Extranjero .....	5.900 Ptas.
Número suelto: España .....	2.000 Ptas.
Número suelto: Extranjero .....	3.000 Ptas.

*Suscripciones y números sueltos*

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES  
Fuencarral, 45, 6.ª - 28004 MADRID

# derecho privado y constitución

Director: RODRIGO BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO  
Secretario: JUAN JOSÉ MARÍN LÓPEZ

Núm. 11 (1997)

Número monográfico sobre los Colegios Profesionales

## Estudios

- MARIANO BAENA DEL ALCAZAR La nueva regulación de los Colegios Profesionales. La reestructuración por la vía de la defensa de la competencia.
- JOSE MARIA BAÑO LEON Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Colegios Profesionales.
- JOSE RAMON GARCIA VICENTE, JOSE ANTONIO MARTIN PEREZ Y MARIA JOSE VAQUERO PINTO La determinación de los honorarios profesionales (En particular, el arbitrio de parte).
- JUAN FRANCISCO MESTRE DELGADO Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios profesionales en la Unión Europea.
- JESUS OLAVARRIA IGLESIA Antecedentes y elaboración del artículo 36 en las Cortes Constituyentes de 1978.
- JAVIER VICIANO PASTOR Y JESUS OLAVARRIA IGLESIA Profesiones y libertad de competencia (defensa de la competencia, competencia desleal, sociedades, publicidad y honorarios).

## Comentarios y Notas

## Crónica

### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	5.500 Ptas.
Extranjero .....	7.900 \$
Número suelto: España .....	2.200 Ptas.
Número suelto: Extranjero .....	2.600 \$

*Suscripciones y números sueltos*

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES  
Fuencarral, 45, 6.ª - 28004 MADRID



# REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: PABLO MARTÍN ACEÑA  
Secretario: JAMES SIMPSON

## Sumario del año XV, número 3 (Otoño 1997)

### ARTICULOS

Carlos Marichal: *Beneficios y costes fiscales del colonialismo: las remesas americanas a España, 1760-1814.*

Francisco Muñoz Pradas: *Índice de precios y dinámica demográfica en Cataluña, 1600-1850.*

José M.<sup>a</sup> Serrano Sanz y M.<sup>a</sup> Jesús Asensio Castillo: *El ingenierismo cambiario. La peseta en los años del cambio múltiple, 1948-1959.*

Stephen Broadberry: *Vive la différence. Disaggregation of the productivity convergence process.*

### NOTAS

*Una guía de fuentes sobre las inversiones extranjeras en España entre 1780 y 1914.*  
Por Teresa Tortella.

*Un índice ponderado de precios industriales, 1874-1913.* Por Enric Morella.

### RECENSIONES

•  
**PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL**

España .....	5.800 Ptas.
Extranjero .....	48 \$
Número suelto: España .....	2.350 Ptas.
Número suelto: Extranjero .....	19 \$

•  
*Suscripciones y números sueltos*

**ALIANZA EDITORIAL**

Juan Ignacio Luca de Tena, 15

28027 MADRID

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

## CONSEJO DE REDACCION

Presidentes:

FÉLIX PONS IRAZAZÁBAL · JUAN JOSÉ LABORDA MARTÍN  
Presidente de Honor: GREGORIO PECES-BARBA MARTÍNEZ

Juan Muñoz García, Bernardo Bayona Aznar, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Clemente San Blanco, Joan Marçet i Morera, Manuel Aguilar Belda, Francisco Rubio Llorente, Martín Bassols Coma, José M. Beltrán de Heredia, José Luis Cascajo de Castro, Elías Díaz, Jorge de Esteban Alonso, Eusebio Fernández, Fernando Garrido Falla, Antonio Pérez Luño, Fernando Sainz de Bujanda, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Jordi Solé Tura, Manuel Fraile Clivillés, Pablo Pérez Jiménez, Emilio Recorder de Casso, Fernando Santaolalla López, Fernando Sainz Moreno, María Rosa Ripollés Serrano, Manuel Gonzalo González y Miguel Martínez Cuadrado

Director: IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

Subdirector: MANUEL ALBA NAVARRO

## Sumario del número 39 (tercer cuatrimestre 1996)

### ESTUDIOS

El Juez-funcionario y sus presupuestos: el nacimiento del juez ordinario reclutado por oposición (el art. 94 de la Constitución de 1869 y el sistema de la LOPJ de 1870)

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA

El régimen jurídico de los anticipos de tesorería y el poder presupuestario de las Cortes Generales

AMABLE CORCUERA TORRES

¿Derechos fundamentales o derechos fundamentados?

JAVIER SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo

ELVIRO ARANDA ALVAREZ

### NOTAS Y DICTAMENES

Aproximación a la constitución colombiana de 1991

ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO

La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados

MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS

La admisión a trámite en las cuestiones de inconstitucionalidad

MAGDALENA GONZÁLEZ JIMÉNEZ

### CRONICA PARLAMENTARIA

Crónica parlamentaria de la IV Legislatura en el Congreso de los Diputados

LIDIA GARCÍA FERNÁNDEZ

### DOCUMENTACION

### LIBROS

### REVISTA DE REVISTAS

**SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

(Servicio de Publicaciones)

Carrera de San Jerónimo, s/n

28071 MADRID

# DEFENSOR DEL PUEBLO

## PUBLICACIONES

### Informe anual

Balance de la actuación del Defensor del Pueblo. Su presentación ante las Cortes Generales es preceptiva y proporciona una visión de conjunto de las relaciones de la administración pública con el ciudadano.

Informe anual 1994: 3 vols. (10.500 ptas.).

Informe anual 1995: 2 vols. (6.000 ptas.).

### Recomendaciones y sugerencias

Reúne, anualmente desde 1983, las resoluciones en las que se indica a la administración pública o al órgano legislativo competente, la conveniencia de dictar o modificar una norma legal, o de adoptar nuevas medidas de carácter general.

1994 (2.500 ptas.).

1995 (en prensa).

### Informes, Estudios y Documentos

Se trata de documentos de trabajo, elaborados con motivo de la actuación del Defensor del Pueblo, en los que de forma monográfica se analizan algunos problemas de la sociedad española y la respuesta de las administraciones públicas.

«Residencias públicas y privadas de la tercera edad» (1.600 ptas.).

«Menores» (agotado).

«Situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España» (agotado).

«Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España» (1.700 ptas.).

«Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos» (2.850 ptas.).

### Recursos ante el Tribunal Constitucional

1983-1987 (2.600 ptas.).

1988-1992 (1.400 ptas.).

### Fuera de colección

«VIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo» (Monográfico sobre la situación de las personas de edad avanzada y la del menor) (800 ptas.).

«Régimen Jurídico del Defensor del Pueblo» (3.100 ptas.).

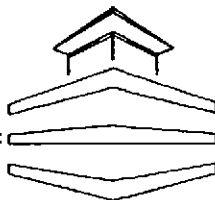
Distribuye:

LA LIBRERIA DEL BOE

C/ Trafalgar, 29 - 28071 MADRID - Teléf. 538 22 95

DOR, S. L.

Camino de Hormigueras, 124 - 28031 MADRID - Teléf. 380 28 75



# CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

# Reis

Revista Española  
de Investigaciones  
Sociológicas

## 77-78

Enero-Junio 1997

**Directora**

Pilar del Castillo

**Secretaria**

Mercedes Contreras Porta

**Consejo Editorial**

Francisco Alvira, Joan Botella,  
Julio Carabaña, Ismael Crespo,  
M.ª Angeles Durán, Julio Iglesias de Ussel,  
Alicia E. Kaufmann, Francisco Llera,  
M.ª Luz Morán, Ramón Ramos,  
José E. Rodríguez Ibáñez, José Juan Tohona

**Redacción y suscripciones**

Centro de Investigaciones Sociológicas  
Montalbán, 8. 28014 Madrid (España)  
Tels. 580 76 07 / 580 76 14  
Fax: 580 76 19

**Distribución**

Siglo XXI de España Editores, S. A.  
Plaza, 5. 28043 Madrid  
Apdo. Postal 48023  
Tel. 759 48 09. Fax 759 45 57

**Precios de suscripción**

Annual (4 números): 4.500 ptas. (50 \$ USA)  
Número suelto: 1.300 ptas. (13 \$ USA)

**Monográfico sobre la Formación  
y las Organizaciones**

Coordinado por: **Isabel de la Torre**  
y **José A. Garmendia**

**Isabel de la Torre y  
José A. Garmendia**  
Presentación

**Isabel de la Torre**  
La formación y las  
organizaciones. Los  
Acuerdos Nacionales de  
Formación Continua

**José A. Garmendia**  
Formación y evolución de  
la estructura ocupacional  
en la sociedad de  
información. Referencia a  
España

**Miguel Beltrán Villalva**  
La formación y los  
empleados públicos

**Alvaro Espina**  
La formación técnica  
postsecundaria y la  
competitividad de la  
economía española

**Lorenzo Cachón  
Rodríguez**  
La formación y los  
«nuevos yacimientos de  
empleo» en España

**Antonio de Pablo**  
La nueva formación  
profesional: dificultades  
de una construcción

**Alicia E. Kaufmann**  
Liderazgo transformador  
y formación continua

**Miguel Angel Sánchez**  
Ebca, organización y  
formación

**José Luis Veira**  
Cambio cultural y  
formación en las  
organizaciones públicas

**Francisco Parra Luna**  
La formación del directivo  
empresarial como  
variable estratégica de  
cambio

**Florentina Moreno  
Peláez**  
Aprendizaje organizativo y  
generación de  
competencias

**Antonio Lucas Martín**  
La formación para la  
participación y la  
comunicación en las  
organizaciones

**Andreu Lope, Carlos  
Lozanes y Faustino  
Migueléiz**  
Perspectivas de análisis y  
primeros resultados de  
una investigación sobre la  
relación entre formación y  
empleo

**Luis Sarriés Sanz**  
El modelo de formación  
continua en Navarra y País  
Vasco. Análisis y  
problemas

**María Ros García**  
Comentario a la lectura de  
Argyris y Schön

**Ch. Argyris y D. A. Schön**  
Organizational Learning:  
A Theory of Action  
Perspective

# CUADERNOS CONSTITUCIONALES

DE LA CÁTEDRA FADRIQUE FURIÓ CERIOL

18/19

*Presidenta:*

Remedio Sánchez Férriz

*Director:*

Carlos Flores Juberías

*Secretario:*

Luis Jimena Quesada

*Suscripciones:*

(4.000 ptas. o 40 USD / Año)

*Correspondencia:*

D. de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho  
de la Universidad de Valencia.

Edificio Dept. Central

Campus de los Naranjos.

46071 Valencia (España)

Tels.: (96) 382 81 20

Fax: (96) 382 81 19

e-mail: carlos flores@uv.es

MIGUEL AYUSO

*Una introducción a la postmodernidad jurídico-política desde el Derecho constitucional.*

V. FRANCH I FERRER y J. MARTÍN CUBAS

*Reflexiones en torno a una posible reforma del sistema de asignación de escaños en el Senado.*

MARIANO VIVANCOS COMES

*Gobernadores civiles: crónica de una muerte anunciada. La figura del Subdelegado del Gobierno.*

MICHEL ROSENFELD

*El nacimiento y la evolución de los derechos humanos en los Estados Unidos.*

MERCEDES CARRERAS

*Orientación sexual y discriminación en Norteamérica.*

JEAN-MANUEL LARRALDE

*La República de Bosnia-Herzegovina: un Estado federal atípico y frágil.*

MARÍA JOSÉ CANDO SOMOANO

*La prerrogativa real británica.*

JOSÉ CASAS, JOAQUÍN MARTÍN y CARLOS FLORES

*Bibliografía sobre la Transición española.*

... y otros. *Rescensiones y noticias de libros.*

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN  
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

# CUADERNOS DE ALZATE

---

Director: Juan José Solozábal Echavarría

## ESTUDIOS

*Historia y literatura del País Vasco*

Juan Pablo Fusi, Jon Kortazar

*La educación y sus fines*

Fernando Savater

*El nacionalismo español y su mitología*

Andrés de Blas, Jon Juaristi

*Fuerismo, nacionalismo y federalismo*

Mario Onaindía, Juan José Solozábal, Gumersindo Trujillo,  
Soledad Plaza

*Historia y crítica del nacionalismo*

Carlos Martínez Gorriarán, Mikel Azurmendi, Patxo Unzueta,  
Juan Olabarria, José Luis Orella

## NOTAS

Félix Luengo, M.<sup>a</sup> José Olaziregi, Xesqui Castañer y José Luis de la Granja

### CUADERNOS DE ALZATE

C/Monte Esquinza, 30 - 28010 MADRID

Tel. (91) 310 43 13 y Fax: (91) 319 45 85

•  
TARIFA (2 números)

ESPAÑA .....	2.000 Ptas.
EUROPA	
(correo ordinario) .....	2.500 Ptas.
(correo aéreo) .....	3.400 Ptas.
AMERICA	
(correo aéreo) .....	3.900 Ptas.
RESTO DEL MUNDO	
(correo aéreo) .....	5.000 Ptas.

•

# SINTEISIS

REVISTA DOCUMENTAL  
DE CIENCIAS SOCIALES  
IBEROAMERICANAS

## Número 26

Julio-Diciembre 1996

**CULTURA Y DESARROLLO  
EN AMERICA LATINA**

AIETI

Claudio Coello, 101, bajo izqda.

28006 Madrid. Tfn: 577 06 40

Directora: GUADALUPE RUIZ-GIMÉNEZ

Coordinador: TOMÁS MALLO

Pedro Vives y Josefa Vega: *Cultura y desarrollo, hoy.*

Edwin Harvey: *Marco jurídico de las relaciones culturales iberoamericanas.*

Juan Ansion: *El diálogo intercultural, clave del desarrollo planetario.*

Dieter Benecke: *Las relaciones culturales entre Alemania y América Latina.*

Fernando Vicario: *La cooperación cultural, una asignatura pendiente de evaluación.*

Beatriz Rossells: *La cooperación internacional en la cultura. El caso de Bolivia.*

M.<sup>a</sup> Jesús Viton: *Un planteamiento diferencial de aprendizaje del castellano como segunda lengua.*

Paz Cabello: *El Museo de América de Madrid. Planteamientos y actuaciones en cooperación cultural y difusión sobre América Latina.*

## OTRAS SECCIONES:

Bibliografía

Instituciones culturales

Reseñas

**Información:** Claudio Coello, 101, bajo  
28006 Madrid.

Tfn: 577 06 40 - Fax: 576 30 70

e-mail: [aieti@lix.intercom.es](mailto:aieti@lix.intercom.es)

**Suscripciones:** EDISA. López de Hoyos, 141. 28002 MADRID

Tfo: 322 44 00. Fax: 322 43 70

NOVEDAD

# RALPH MILIBAND

## SOCIALISMO PARA UNA EPOCA DE ESCEPTICISMO



RALPH MILIBAND  
(1924-1994)

Uno de los más prestigiosos pensadores marxistas del Reino Unido. Enseñó en la London School of Economics y fue profesor de Política en la Universidad de Leeds. Entre sus libros traducidos al castellano se encuentran *El Estado en la Sociedad Capitalista* (1971) y *Marxismo y política* (1978).

### SOCIALISMO PARA UNA EPOCA DE ESCEPTICISMO

En este libro Miliband realiza una crítica rigurosa y actual del capitalismo, demostrando que por su propia naturaleza está incapacitado para remediar los problemas sociales que genera su dinámica. De manera paralela esboza las líneas generales de una alternativa socialista capaz de solucionar tales problemas.

Miliband concibe el socialismo como una refundación fundamental del orden social, sustentada en tres

principios interrelacionados: la democracia, el igualitarismo y la socialización de una parte predominante de la economía. Basándose en estos principios, Miliband analiza los mecanismos democráticos y la organización económica que tendría una sociedad socialista, así como los apoyos sociales con que podría contar un gobierno socialista, y las resistencias que encontraría en los sectores conservadores de la sociedad.

**EDITORIAL SISTEMA**



# IL POLITICO

RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZE POLITICHE  
(Università di Pavia)

Direttore: PASQUALE SCARAMOZZINO



## Sommario del fascicolo n.° 180 (Gennaio-Marzo 1997)

SALVATORE VEGA: L'idea di equità.

GIAN PAOLO CALCHI NOVATI: *Italy and Suez 1956: How to be Committed and Equidistant.*

PAOLA PICIACCHIA: *Dal dibattito sulle riforme all'istituzione della Commissione Bicamerale. Interrogativi e proposte.*

SARA LORENZINI: *Reparation Measures for Jews in occupied East Germany. Commitment and Frustration.*

GIORGIO RECCHIA: *La convenzione di Ginevra per l'istituzione di una Corte penale internazionale sul terrorismo.*

FRANCESCO CIRO RAMPULLA: *La Legge Bassanini e le autonomie locali.*

GASPARE NEVOLA: *Il ritorno della Nazione.*

GIORGIO BORSA: *Huntington, la modernizzazione e lo scontro tra civiltà.*

*Recensioni e Segnalazioni*

---

Direzione e redazione: Facoltà di Scienze Politiche, Università di Pavia,  
Strada Nuova 65, Casella postale 207, 27100 Pavia (Italia)

Amministrazione: Dott. A. Giuffrè editore, Via Busto Arsizio, 40, 20151 Milano  
Abbonamenti 1997: Italia, lire 90.000. Estero, lire 135.000. Ridotto studenti, lire 80.000.

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE  
UNIVERSITÀ DI PAVIA - PAVIA (ITALIA)

# RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Direttori:  
GIOVANNI MIELE • MASSIMO SEVERO GIANNINI

Vicedirettori:  
SABINO CASSESE

Redazione della Rivista:  
Via Vittoria Colonna, 40 - 00193 Roma

Amministrazione è presso la Casa Editrice dott. A. Giuffrè:  
Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano

Abbonamento annuo:  
Italia, L. 150.000 - Estero, L. 225.000

---

## Sommario del fascicolo n.° 2/97

### ARTICOLI

NATALINO IRTI: *La scienza italiana del diritto alla vigilia del BGB*

SEBASTIANO LICCIARDELLO: *Le sanzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*

RENZO DICKMANN: *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle assemblee parlamentari*

LIDIANNA DEGRASSI: *La Relazione del Consiglio Superiore della Magistratura al Parlamento. Il problema dell'intermediazione ministeriale*

### NOTE

PASQUALE LILLO: *Prospettive di riforma della legislazione ecclesiastica italiana negli anni '90*

### RASSEGNE

### RIVISTA BIBLIOGRAFICA

*Notizie. Libri ricevuti. Riviste ricevute*

# estado & direito

REVISTA SEMESTRAL LUSO-ESPANHOLA DE DIREITO PÚBLICO

## COMISSÃO CIENTÍFICA

Adriano Moreira, Afonso Rodrigues Queiró, André Gonçalves Pereira, A. L. de Sousa Franco, Antonio Truyol y Serra, Armando Marques Guedes, Diogo Freitas do Amaral, Eduardo García de Enterría, Elías Díaz, Fausto de Quadros, Francisco Fernández Segado, Gregorio Peces-Varba, Jorge Miranda, José Joaquim Gomes Canotilho, José Manuel Sêrvulo Correia, Luís Sánchez Agesta, Manuel Díez de Velasco, Manuel Jiménez de Parga, Manuel Lopes Porto, Marcelo Rebelo de Sousa, Pablo Lucas Verdú.

## DIRECÇÃO

Afonso d'Oliveira Martins - Guilherme d'Oliveira Martins  
Margarida Salema d'Oliveira Martins

COORDENADOR CORRESPONDENTE EM ESPANHA:

Germán Gómez Orfanel

José Luis Piñar Mañas

## Sumário do núm. 15-16 (1995)

### In MEMORIAM: PROF. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ

#### DISCURSOS & CONFERÊNCIAS

PABLO LUCAS VERDÚ

LA CONSTITUCIÓN EN LA ENCRUCIJADA (II)

#### ARTIGOS

ERIK JAYME

XAIME RODRÍGUEZ-ARANA

GUSTAV RADBRUCH E PORTUGAL

O SECTOR PÚBLICO ECONÓMICO GALEGO (NOVAS  
PERSPECTIVAS)(II)

#### JURISPRUDÊNCIA

##### O TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA E O CASO DE TIMOR LESTE

I. *Nota introdutória (Margarida Salema d'Oliveira Martins)*

II. *A Sentença do Tribunal Internacional de Justiça*

III. *Opinião dissidente do Juiz C. G. WEERAMANTRY*

#### LIVROS

Rabindranath V. A. Capelo de Sousa - *O Direito Geral de Personalidade* (por Afonso d'Oliveira Martins)

Manuel Rebollo Puig - *El enriquecimiento injusto de la Administración Pública* (por Mariano López Benítez)

Fausto de Quadros - *O principio da subsidiariedade no Direito comunitário após o Tratado da União Europeia* (por Margarida Salema d'Oliveira Martins)

Toda a correspondência com a **Revista ESTADO & DIREITO**

deve ser dirigida ao:

Apartado N.º 2821

1122 LISBOA CODEX



REVISTA DE  
**Estudios Políticos**

Publicación trimestral

REVISTA DE  
**Derecho Comunitario  
Europeo**

Publicación semestral

REVISTA DE  
**Administración Pública**

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE  
**Derecho Constitucional**

Publicación cuatrimestral

**Derecho Privado  
y Constitución**

Publicación anual

**CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES**

Plaza de la Marina Española, 9 28071 Madrid. (España)



1.600 pesetas