

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALLUÉ BUIZA, Alfredo: *El Parlamento Europeo: Poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1990.

No hay duda de que el tema del Parlamento Europeo ha sido objeto de una exhaustiva divulgación, y me atrevería a decir vulgarización, con motivo de nuestra adhesión a las Comunidades Europeas y la plena integración de nuestro Estado en sus instituciones democráticas. Sin embargo, desde una perspectiva estrictamente académica y doctrinal son escasos los trabajos, en todo caso colectivos, referidos a esta institución comunitaria. En la obra que nos ocupa, el doctor ALLUÉ ha sistematizado una amplia investigación, no con el objeto de presentarnos de manera descriptiva los diferentes aspectos que conforman una institución parlamentaria: composición, organización, funciones..., realizada desde la perspectiva de la adecuación democrática de la organización comunitaria; en definitiva, lo que entendemos como esquemas y parámetros clásicos del parlamentarismo propios de la mayoría de los Estados miembros. En toda la obra, y con ello anticipamos las conclusiones, pues también es un presupuesto de partida que condiciona la investigación, gravita la cuestión del «déficit democrático» en la estructura institucional comunitaria y en sus mecanismos decisorios.

En el Capítulo I comienza el profesor ALLUÉ analizando el significado de

un Parlamento Europeo elegido por sufragio y, sin caer en la tentación de la sociología electoral de explicar por activa y pasiva las diferentes consultas electorales realizadas desde 1979, centra esta cuestión, sustancialmente, en la naturaleza de los instrumentos jurídicos comunitarios que permiten la elección directa (Acta y Decisión de 1976) y en la interpretación que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha hecho de la elección directa del Parlamento Europeo, citando al efecto importantes Sentencias como la de 23 de abril de 1986 («Los Verdes-Partido Ecologista»), hasta novedosas resoluciones del Tribunal de Luxemburgo (Asunto 221/86, «Grupo de Derechos Europeas-Partido Nacional») que sirven incluso para ir delimitando la naturaleza de la institución en el entramado estructural comunitario: legitimación ante el Tribunal, autonomía decisional en la resolución de sus propios asuntos, papel de los particulares en la acción contra el Parlamento Europeo, etc.

El Capítulo II está dedicado a la construcción parlamentaria de esta asamblea supranacional, es decir, qué datos permiten entender al Parlamento Europeo como un verdadero Parlamento. Para el autor, son sustancialmente tres los datos objeto de su análisis: el carácter del mandato parlamentario, su protección en el Reglamento Interno y su delimitación por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea como verdadero mandato representativo. En segundo lugar, las prerrogativas parlamenta-

BIBLIOGRAFIA

rias recogidas en el Protocolo sobre privilegios e inmunidades de 1965. Y, finalmente, el problema de la sede del Parlamento Europeo, siendo esta cuestión la que realmente sirve para comprender el actual estado de parlamentarización de la Asamblea. En este sentido, el autor hace hincapié en las Sentencias comunitarias de 10 de febrero de 1983, 10 de abril de 1984 y 22 de septiembre de 1988, las cuales «consideran los actos parlamentarios de organización y funcionamiento interno como actos comunes a los tres Tratados, confiriendo al Parlamento Europeo una legitimación pasiva ante el Tribunal en las demandas de anulación que se interpongan ante éste», afectando, sin duda, la existencia de tres lugares de trabajo a la adecuada aplicación de poderes y competencias que le han sido propiamente conferidos.

En este concreto tema de la legitimación pasiva del Parlamento Europeo ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en materia de recursos de anulación es donde el autor hace —repetimos— una pormenorizada exégesis de la evolución jurisprudencial, partiendo de la no concordancia en las normas de los Tratados y de la extensión al TCEE y TCEEA del contenido del artículo 38 TCECA, subyaciendo en el fondo de esta cuestión el definitivo establecimiento del principio de legalidad comunitaria, cuya teleología debe ser el establecimiento de una Comunidad de Derecho articulada en torno al principio democrático.

Al margen de la resolución o no del fondo del litigio (sede y funcionamiento racional de las Instituciones), lo que se debate en esta cuestión de manera colateral, pero a juicio del autor de igual importancia, es el «taxativo acotamiento acerca del alcance y protección de los actos de las Instituciones, y en concreto del Parlamento Europeo. Teniendo que delimitar, de esta manera, si es posible, definitivamente, las relaciones entre

Tribunal y Parlamento y, si es posible también, formular una noción de justicia constitucional, tal y como se concibe en los ordenamientos jurídicos internos, que sería transportada a nivel comunitario, siendo su efecto la sumisión de todas las personas y todas las autoridades a la regla del derecho». Para ello, el autor, en el exhaustivo análisis de las sentencias precitadas, no duda en recurrir a la doctrina comunitaria más reputada (PESCATORE, FAVOREU, JACQUÉ, MASCLÉ, MANCINI...) o la española que, incipientemente, ha comenzado a estudiar el problema (DELGADO IRIBARREN).

La legitimación pasiva, en definitiva, impide resolver una situación contradictoria, ya resuelta con la evolución de los sistemas parlamentarios en relación a los *interna corporis*. Es decir, la existencia de un poder jurídicamente incontrolado de la institución parlamentaria; una suerte, como acertadamente se expresa en las sentencias, de Soberanía de Asamblea elegida por sufragio universal, lo que sin duda sería de dudosa compatibilidad con la concepción por la cual se admite, como tendencia contemporánea del Derecho Constitucional, el control de la constitucionalidad de los actos de las Instituciones representativas y que, implícitamente, se recoge ya, esta garantía del respeto al Derecho, en los Tratados (arts. 5, 164, 173 y 215 TCEE).

La ampliación de poderes parlamentarios (legislativos, presupuestarios y de control) son a los que el autor dedica los dos últimos capítulos. En el Capítulo III centra el profesor ALLUÉ el estudio del procedimiento decisorio y su evolución desde el Tratado de Fusión de Ejecutivos hasta la negociación intergubernamental que concluye en el Acta Unica Europea. Igualmente se descubren las estrategias del Parlamento Europeo para ocupar (a similitud del parlamentarismo histórico) un puesto en el ejercicio del poder comunitario, ya sea la estrategia de «pequeños pasos» (re-

forma del Reglamento Interno, utilización de la interpretación expansiva del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea —Sentencias «Isoglucosa» de 1980—, en la consulta y su conversión en la «reconsulta» parlamentaria anterior del ex art. 36 del Reglamento Interno, etc.). El exhaustivo análisis que el autor hace del procedimiento consultivo, ya histórico, nos lleva a la conclusión de que la consulta y «reconsulta» parlamentarias son «una apropiación unilateral de una nueva potestad parlamentaria». Es el poder que tiene el Parlamento Europeo de realizar una segunda lectura con el objeto de que se busquen acuerdos consensuados con las otras instituciones con poder decisorio. De este modo, unilateralmente, el Parlamento Europeo logra cambiar la inicial naturaleza y razón de ser del procedimiento consultivo.

En este Capítulo el autor profundiza en las complicadas aguas de este procedimiento, procedimiento de «única lectura», que no podemos desdeñar por el establecimiento de nuevos, y no menos engorrosos, procedimientos en el Acta Unica Europea, ya que continúa en vigor para múltiples disposiciones de los Tratados Constitutivos y para la puesta en marcha de políticas y objetivos comunitarios de primer orden.

Como bien expresa el Abogado General en las sentencias «Isoglucosa», «las competencias consultivas del Parlamento Europeo... son el principal medio de asociar a los pueblos de la Comunidad a la elaboración de actos jurídicos comunitarios». E interpretando el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea la consulta parlamentaria como el medio que permite al Parlamento participar efectivamente en el proceso legislativo, siendo esta competencia, sin duda, un reflejo limitado del fundamental principio democrático por el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de sus Asambleas repre-

sentativas. De este modo, la apropiación unilateral de esta prerrogativa se concretó en los ex artículos 32, 35 y 36 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, introducidos en la reforma de 1981 y mantenidos en la de 1987, aunque con otra locación.

En la parte final del Capítulo, el profesor ALLUÉ se hace eco de la evolución experimentada a partir de la elección directa en el resto de las competencias del Parlamento Europeo. Así, tanto en lo referente al control del Parlamento Europeo sobre las Instituciones ejecutivas (censura e investidura) como en lo atinente al control sin sanción o control información, el autor se hace eco, someramente, de los mecanismos reglamentarios introducidos en las reformas del Reglamento Interno de 1981 y 1987, para llegar a la conclusión de que el déficit democrático en materia de control es consecuencia de la ausencia, no tanto del control expresado a través de los institutos clásicos de fiscalización o control indirecto, sino de un control parlamentario que se manifiesta en la participación del Parlamento en el procedimiento legislativo o normativo que, en el caso de las Comunidades Europeas, reúne las características de ser unos actos tremendamente complejos, donde se plantean múltiples dilaciones de carácter temporal que pueden permitir, en el complejo procedimiento legislativo y en sus diferentes fases, ejercer el auténtico poder de control parlamentario.

Finalmente, en el apartado dedicado al procedimiento presupuestario es de destacar la reflexión hecha a tenor del conflicto por el rechazo parlamentario del presupuesto para el ejercicio de 1986, en diciembre de 1985, que desembocó en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 3 de julio de 1986. La reflexión se produce en relación a la naturaleza jurídica del acto declarativo del Presidente del Parlamento

Europeo y de si se deducía del mismo que la figura del Presidente era susceptible de convertirse en una tercera autoridad presupuestaria autónoma, no sólo en relación al Consejo, sino al propio Parlamento. Sin duda, como acertadamente estableció el Tribunal de Justicia, el Presidente del Parlamento realiza un acto jurídico de carácter propio y debido, confiriendo fuerza obligatoria a lo que anteriormente era sólo un proyecto de presupuesto. El acto del Presidente es una decisión que se realiza no en tanto que autoridad distinta no prevista en el Derecho Originario, aunque sí en calidad de órgano del Parlamento Europeo. Planteándose de este modo la cuestión de la legitimación pasiva en anulación del Parlamento Europeo y ratificándose la Jurisprudencia comunitaria en el sentido que anteriormente hemos expuesto.

En el Capítulo final, el doctor ALLUÉ analiza la segunda estrategia del Parlamento para invertir la correlación de fuerzas entre instituciones y disminuir su déficit democrático: la estrategia constituyente, la cual ha vuelto a ser planteada en la actual legislatura en la resolución del proyecto de Constitución Comunitaria de julio de 1990, del Tratado de Unión Europea de 1984, el cual, con su artículo 82, tenía como efecto crear una nueva comunidad supranacional. El fracaso de esta tentativa, sin embargo, sirve, y así en el mismo Capítulo se corrobora, para inspirar la iniciativa de reforma comunitaria de base intergubernamental que desemboca en el Acta Unica Europea de 1987.

El autor, en la última parte de su obra, analiza la mecánica decisora entre las instituciones comunitarias con la entrada en vigor del Acta: procedimiento de cooperación y codecisión sustancialmente. Para el profesor ALLUÉ, el procedimiento de cooperación supone una mejora del procedimiento decisorio y una ampliación, mediante reforma del artículo 149 del

Tratado de la Comunidad Europea, de los poderes parlamentarios de carácter consultivo: «sin embargo, este procedimiento no es más que la formalización jurídica del desarrollo alcanzado en el procedimiento consultivo».

El autor concreta los problemas que plantea la aplicación del procedimiento de cooperación, sustancialmente la carencia de adopción de la posición común, esto es, el Consejo en primera lectura no tiene ninguna obligación jurídica de estatuir. Asimismo, la carencia que el Consejo puede generar en la adopción final del proyecto del acto comunitario. Además, la inexistencia de disposiciones transitorias en el Acta Unica y la indefinición en la delimitación del fundamento jurídico de la propuesta de acto jurídico comunitario y de la competencia que el Parlamento Europeo puede tener en esa variación, lo que sin duda implicaría la adopción del acto por el procedimiento de consulta tradicional o por el nuevo procedimiento de cooperación, el cual concede mayores prerrogativas al Parlamento. En este sentido, el autor se hace eco, principalmente, de la adopción del Reglamento Euratom, número 3954/87 del Consejo, de 22 de diciembre de 1987, y en otro orden de cosas para corroborar lo que de premioso, complejo y dilatorio tiene este procedimiento en el «conflicto del Benzeno».

Para el profesor ALLUÉ, la conclusión que se extrae en los primeros meses de aplicación del Acta está más cerca de posiciones críticas, como la autorizada opinión de PESCATORE, en el sentido de que «el AUE difícilmente aporta un crecimiento de poderes al Parlamento Europeo, de manera que no se puede hablar de una democratización en el procedimiento decisorio... la aplicación de este procedimiento tiene múltiples incidencias y plazos que ralentiza considerablemente el proceso decisional

de la Comunidad y en caso de divergencia entre diferentes actores que participan en este procedimiento se desembocaría en una no decisión, es decir, en un bloqueo del sistema».

Después de analizar el procedimiento de codecisión en la adopción de actos jurídicos internacionales con terceros países y organizaciones internacionales, atiende al problema de la delimitación de competencias de ejecución del Consejo a la Comisión. En la primera cuestión, el autor mantiene un tono crítico acerca del alcance de las reformas de los artículos 237 y 238 TCEE. Y en lo que hace referencia a la segunda cuestión, la reforma del artículo 145 TCEE, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10 AUE, la delegación de competencias ejecutivas a la Comisión a través de la utilización de mecanismos de control tradicionales en la vida de las Comunidades —la famosa «comitología»— sigue vulnerando elementales principios de control parlamentario. En relación a este problema, el autor se hace eco de la paradigática, y no menos contradictoria, Sentencia de 27 de septiembre de 1988, en la cual el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea niega la legitimación activa del Parlamento Europeo para recurrir en anulación ante el Tribunal contra actos del Consejo. Durante toda la obra, el parámetro de la legitimación o de las relaciones Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y Parlamento Europeo está presente en la medida que la continuada y reiterada interpretación jurisprudencial —a diferencia, incomprensiblemente, de esta última Sentencia—, con el fin de que el Parlamento Europeo deje gradualmente de tener una posición subordinada en la compleja mecánica que determine el funcionamiento de las Instituciones comunitarias.

Antonio CALONGE VELÁZQUEZ
 Profesor Titular
 de Derecho Administrativo

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel: *Código Electoral*, Publicaciones Abella, Madrid, 1989.

1. Un proceso electoral no es, en sustancia, sino una serie de actos encaminados a que unas decenas de millones de personas designen a varios centenares de ellas, las cuales adquieren la condición de representantes políticos de aquéllas y quedan, en consecuencia, legitimadas para adoptar las más importantes decisiones relativas a los intereses comunes de los electores. La aparente simplicidad de esta formulación no logra encubrir, sin embargo, la enorme complejidad material de las múltiples operaciones integrantes del proceso electoral, complejidad que inevitablemente se comunica a las normas jurídicas reguladoras de éste. El Derecho Electoral es, en efecto, un sector del ordenamiento difícil, en el que la efectividad de principios jurídico-políticos básicos —como la igualdad formal de las fuerzas políticas concurrentes, la transparencia del proceso electoral, la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de sufragio, etc.— se juega en regulaciones sumamente concretas y detalladas, precedentes de múltiples sujetos y llamadas a ser aplicadas en plazos brevísimos y en un medio ambiente políticamente controvertido. Y en esta dificultad intrínseca del Derecho Electoral, unida a la brevedad del lapso transcurrido desde la aprobación del Real Decreto-ley sobre normas electorales de 1977 y, sobre todo y hasta ahora, a la dificultad de conocer los términos reales en los que aquél se interpreta y aplica en la práctica, probablemente deban verse las causas de su relativamente escaso desarrollo científico-jurídico —común, por lo demás, a otras y también recientes ramas de nuestro Derecho Público—.

Pues bien, el *Código Electoral* de ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN ciega definitivamente uno de tales resqui-

cios obstaculizadores de la constitución de una verdadera ciencia jurídica electoral española, al sistematizar, en términos difícilmente superables por su rigor, exhaustividad y claridad, las numerosísimas normas —hasta el momento presente dispersas y en muchos casos de acceso prácticamente imposible— integrantes del *corpus* jurídico-electoral. No puede dejar de subrayarse, por otra parte, que si hacia ya tiempo que la necesidad de una obra de las características de ésta venía dejándose sentir con fuerza entre los agentes electorales y en la doctrina, su publicación se ha revelado particularmente oportuna en el momento presente, en el que diversos factores (la estimación por vez primera de recursos contencioso-electorales contra acuerdos de proclamación de electos en elecciones generales y la resolución de los subsiguientes recursos de amparo por el Tribunal Constitucional; la constitución en el Congreso de los Diputados de una Comisión de Investigación para esclarecer las irregularidades producidas durante el proceso electoral del 29 de octubre de 1989; la puesta en marcha de diversos procedimientos de reforma de la legislación electoral, etc.) han exacerbado la tensión política subyacente a la resolución de las controversias jurídicas electorales, trascendiendo así a la opinión pública ciertos arcanos técnicos cuyo conocimiento era antes monopolizado por unos cuantos expertos y determinando, en todo caso, que el Derecho Electoral sea hoy un tema de viva actualidad política y jurídica.

A la oportunidad objetiva de la publicación de esta obra se une, además, como garantía de la calidad de su contenido, la elevada cualificación subjetiva de sus autores. ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN son Letrados de las Cortes Generales y Profesores universitarios de disciplinas jurídicas, y han estado o están adscritos a los servicios jurídicos de la Junta Electoral Central. Y ciertamente han sabido

sacar partido de esta triple condición, acertando a combinar el rigor en la conceptualización y sistematización, así como en el análisis de la jurisprudencia electoral y de la doctrina de la Junta Electoral Central, con el sentido práctico que sólo se adquiere con el conocimiento concreto de los problemas reales suscitados y que han de ser resueltos. Si aquella dimensión hace del *Código Electoral* el inexcusable punto de partida de cualquier indagación científica en nuestro Derecho Electoral, ésta lo convierte en imprescindible instrumento de trabajo para quienes, de una forma u otra, intervienen en los procesos electorales. Teoría y práctica hallan, así, en esta excelente obra una feliz síntesis.

2. La estructura del *Código Electoral* esta configurada en los términos siguientes:

a) Encabezada por un sugerente «Prólogo» de don Francisco TUERO BERTRAND, Presidente de la Junta Electoral Central, y por una «Presentación» de sus autores, descriptiva de la finalidad perseguida, la obra se organiza en torno a los artículos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de Referéndum, en relación con cada uno de los cuales se incluyen, en la medida en que tengan contenido, los apartados relativos a «Concordancias», «Normativa complementaria», «Normativa autonómica», «Doctrina de la Junta Electoral Central» y «Jurisprudencia».

b) En el apartado que lleva por rúbrica «Normativa complementaria» se transcriben —con contadas excepciones, en las que se hace constar el número del «Boletín Oficial del Estado» en el que están publicadas— las normas que guardan relación con el precepto de que se trate. Destaca en este punto no solamente el detalle con el que se ha procedido a la recopilación de las normas correspondientes (véase, por ejemplo, la larga rela-

ción de disposiciones relativas a los envíos postales de propaganda electoral contenida en las págs. 253 y ss.), sino también, y sobre todo, la enorme variedad de las fuentes empleadas, que comprenden Instrucciones de la Junta Electoral Central (por ejemplo, págs. 293, 399 y 782), Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado (por ejemplo, páginas 377 y 379), Resoluciones de la Dirección General de Administración Local (por ejemplo, pág. 628), Resoluciones del Parlamento Europeo (por ejemplo, pág. 559), Resoluciones de la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas (por ejemplo, pág. 464), Proposiciones de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados (por ejemplo, págs. 66 y 508), Propuestas de Directiva de la Comunidad Económica Europea (por ejemplo, pág. 36), Directivas de la Comunidad Económica Europea (por ejemplo, pág. 162), Proyectos de Ley (por ejemplo, pág. 249), etc. En ocasiones, y a título de ejemplo, se da cuenta también en este apartado de actos jurídicos aplicativos de las normas correspondientes: así, de los Reales Decretos por los que se nombran Vocales de la Junta Electoral Central (pág. 67); de los Acuerdos por los que ésta nombra a los Vocales no judiciales de las Juntas Electorales Provinciales (pág. 73); de un Real Decreto por el que se convocan elecciones locales parciales en determinados municipios (pág. 578), etc. En fin, merece mención especial la sucinta, pero clara y útil, exposición de los criterios seguidos en la aplicación de las previsiones relativas a las consultas populares locales (pág. 796).

c) Particular valor ha de reconocerse al trabajo plasmado en el epígrafe «Normativa autonómica», en el que, rehuendo el fácil recurso a la transcripción literal de los preceptos correspondientes, se sistematizan las disposiciones contenidas en todos los Estatutos de Autonomía, las Leyes

electorales autonómicas y los Reglamentos parlamentarios de las Asambleas Legislativas autonómicas, destacando las semejanzas y diferencias entre sí y respecto de la legislación estatal —labor ésta que constituye condición *sine qua non* de la manejabilidad misma del voluminoso y disperso cuerpo normativo autonómico en materia electoral—.

d) La exposición sistemática de la doctrina de la Junta Electoral Central constituye probablemente la más relevante aportación de la obra, no sólo por el hecho mismo de su publicación, sino también, como se pondrá de relieve, por la enorme riqueza y calidad de su contenido. ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN han realizado, especialmente en este extremo, una excelente labor de disección y sistematización. Debe destacarse, por lo demás, que no sólo se incluyen los acuerdos singulares adoptados por el órgano supremo de la Administración Electoral, sino también las circulares por él dictadas (por ejemplo, página 394), así como referencias a determinados actos jurídicos, como los de designación de la Comisión de Radio y Televisión (pág. 290).

e) En el apartado relativo a «Jurisprudencia» ha de subrayarse, pues es la principal novedad en este punto, que no sólo se recogen, sistemáticamente ordenadas, las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en materia electoral, sino también, y en ocasiones como fruto de un notable esfuerzo personal de sus autores para su obtención, los fallos de órganos jurisdiccionales inferiores.

f) En fin, la obra concluye con una referencia a la bibliografía básica sobre Derecho Electoral, ordenada por materias, y un Índice analítico, muy cuidado y extenso, que constituye un instrumento de enorme utilidad para facilitar el manejo del libro.

3. Nuestro Derecho positivo carece de un Código Electoral en sentido es-

tricto. Por el contrario, la pluralidad de sujetos titulares de poder normativo en la materia, la diversidad de posiciones en las que éstos se hallan y la multiplicidad de órganos competentes para aplicar las disposiciones derivadas de la actuación de aquél, hacen que el producto resultante no se asemeje excesivamente a la noción designada mediante el vocablo «Código» por la tradición ilustrada, racionalista y liberal desde finales del siglo XVIII en Europa occidental. Pues bien, ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN no se han limitado a actuar como meros compiladores, mediante la simple yuxtaposición, más o menos ordenada, de materiales antes dispersos, sino que, respetando en todo caso el Derecho positivo y los límites autoimpuestos derivados de la naturaleza y finalidad de su obra, se han erigido, en cierto sentido, en verdaderos *codificadores*, poniendo de relieve lagunas, resaltando contradicciones, tratando en suma de conferir unidad orgánica y de sentido a regímenes no siempre dotados inequívocamente de ella.

Así, en relación con la denominada «Normativa complementaria», los autores no dudan en exponer su criterio acerca de los datos personales de los electores necesarios para su inscripción en el Censo Electoral, pese a no haberse dictado todavía el Real Decreto previsto por el artículo 41.1 LOREG (pág. 176); o califican de «dudosamente constitucional» la modificación del artículo 8.4 de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de Referéndum introducida por la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre (pág. 742).

Por lo que concierne a la «Normativa autonómica», los autores manifiestan su parecer acerca de la medida en la que ha quedado resuelto el problema de la determinación de las normas aplicables a las elecciones al Parlamento de Cataluña —«con relativa indefinición»— (pág. 32), o en la que una norma electoral autonómi-

ca es o no compatible con la LOREG (págs. 60, 363 y 391, por ejemplo).

En cuanto a la doctrina de la Junta Electoral Central, ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN sólo reseñan los acuerdos «que consideran vivos» (pág. 23) y se muestran, en unas ocasiones, críticos (así, «no tiene fundamentación» —página 71— la prohibición, que la Junta declara en aplicación del artículo 9.4 LOREG, de que su Vicepresidente se elija entre los Vocales de origen no judicial), mientras que en otras explican el fundamento en virtud del cual se han adoptado determinados acuerdos (así, respecto de la declaración del ámbito competencial de la propia Junta Electoral Central en relación con las elecciones autonómicas catalanas —pág. 95—, o respecto de los criterios para regular la distribución de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública en las elecciones al Parlamento Europeo —pág. 276—), no faltando algún supuesto en el que dan cuenta de la finalidad pretendida por la adopción de alguna decisión («frenar el trasvase de partido» —pág. 629—).

En fin, por lo que se refiere a la jurisprudencia, los autores subrayan los puntos en los que existen decisiones judiciales contradictorias, expresando en alguna ocasión su posición al respecto (así, en relación con el alcance del principio de inalterabilidad de las candidaturas presentadas —págs. 216-217—, con la postulación procesal en el recurso contencioso-electoral —págs. 427-428— y con el cómputo de los decimales en los cocientes obtenidos al aplicar la regla prevista en el artículo 163.1.b) y c) LOREG —págs. 518-519—), o aventuran su juicio acerca de la medida en la que la LOREG ha modificado el criterio establecido anteriormente por el Tribunal Constitucional (en materia de cómputo del plazo para recurrir contra el acuerdo de proclamación de candidatos previsto por el art. 49.2 LOREG —pág. 226—) o por el Tribunal Supremo (en relación con

la posibilidad de que las organizaciones empresariales realicen actos de campaña electoral —pág. 234—).

En conclusión, el contenido de la obra se ajusta con rigor a su título: nos hallamos ante un verdadero Código, respecto del que no parece excesivamente arriesgado pronosticar que, al igual que está ocurriendo ya con alguna célebre obra homónima en otro sector del ordenamiento, se convertirá, en un futuro no muy lejano, al menos en relación con la doctrina de la Junta Electoral Central, en criterio para determinar la que está vigente y la que ya ha periclitado, en verdadera *fons iuris* material, en suma.

4. El *Código Electoral* de ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN arroja luz pública de forma sistemática y exhaustiva, por vez primera, sobre la hasta ahora insuficientemente conocida *doctrina de la Junta Electoral Central* —y en éste ha de verse, ciertamente, uno de sus principales méritos—. Pues bien, el balance que resulta del examen del contenido de tal doctrina es extraordinariamente favorable.

a) La doctrina de la JEC se revela, ante todo, como coherente a lo largo de sus más de diez años de elaboración. Es cierto que esta obra recoge únicamente los acuerdos expresivos de criterios que se consideran vigentes. Pero también lo es que la pérdida de vigencia ha derivado casi siempre de la modificación de la propia legislación electoral, y no de la del criterio de la Junta, y en todo caso son numerosísimos los supuestos en los que la línea de precedentes homogéneos se remonta hasta las primeras elecciones generales democráticas. En un sector del ordenamiento en el que la presión de los intereses políticos coyunturales es en ocasiones tan intensa, la significación del mantenimiento de la coherencia no debiera, desde luego, minusvalorarse.

b) La labor aplicativa de la legislación electoral cumplida por la JEC

se acredita, en segundo lugar, como extraordinariamente rica en matices y atenta a las específicas exigencias de cada supuesto concreto. Esta elusión de los tentadores riesgos de la generalización y el automatismo se manifiesta, por ejemplo, en la precisa delimitación de los aspectos en los que, en virtud del artículo 120 LOREG, la Ley de Procedimiento Administrativo deviene supletoriamente aplicable en materia electoral (véase la pág. 438), o en el rigor con que se han ido perfilando los requisitos que han de concurrir en los sujetos legitimados para la presentación de candidaturas conforme al artículo 44.1 LOREG (véanse págs. 191-194).

c) La JEC ha mostrado, asimismo, una notable capacidad constructiva e innovadora en supuestos en los que interpretación literal de los preceptos implicados podría conducir a soluciones hipotéticamente contrapuestas a las exigencias derivadas de principios constitucionales. Destaca en esta línea el acuerdo conforme al cual, pese a que el artículo 30.2 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y la Orden de 6 de noviembre de 1985, que lo desarrolla, no tienen el carácter de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, no cabe impedir a los funcionarios autonómicos y locales que se presenten como candidatos al reconocimiento del derecho a obtener un permiso durante la campaña, que aquellas normas otorgan, tanto por analogía como en virtud del principio constitucional de igualdad (pág. 233).

d) Un pragmatismo razonable y sano es otro de los rasgos distintivos de la doctrina de la JEC acreedor a una valoración favorable. Parece inspirado por tal criterio, por ejemplo, el acuerdo que habilita, sin amparo legal expreso, a los Secretarios de las Juntas Electorales de Zona a delegar en los Secretarios de los Ayuntamientos el ejercicio de las funciones de precintado de urnas (pág. 354).

e) Debe resaltarse, por otra parte,

la notable calidad técnico-jurídica de los acuerdos de la JEC, adoptados normalmente en plazos brevísimos y en ocasiones en circunstancias no fáciles. Quizá sea buena muestra del certero instinto jurídico que guía a aquéllos el criterio adoptado por la JEC en relación con las fórmulas a través de las que se expresa el juramento o la promesa de acatamiento a la Constitución (pág. 699), posteriormente confirmado en otro ámbito por el intérprete supremo de la Constitución.

f) Por último, las afirmaciones que anteceden no obstan a que un observador externo pueda hallar determinados criterios fijados por la JEC cuya justificación le parezca discutible, sin que estas dudas resten, no obstante, un ápice de su valor y su generalidad a los juicios formulados con anterioridad. Así, no es claro por qué los votos en blanco no se computan como válidos a efectos de determinar las candidaturas que han superado el 3 por 100 de los votos emitidos en la circunscripción conforme al artículo 163.1.a) LOREG (pág. 517); tampoco es obvia, por otra parte, la razón por la que no es admisible el voto por poder (págs. 41 y 327), máxime si se considera el contenido del artículo 87 LOREG y que nuestro ordenamiento permite la representación incluso en relación con un acto tan personalísimo como es la contracción de matrimonio; podría cuestionarse, asimismo, el consolidadísimo criterio que permite presentarse como candidato al cargo de Concejal a quien resida en municipio distinto de aquel en el que se presenta (págs. 204, 561-562 y 602), teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad de la exigencia de la vecindad administrativa en un municipio de la Comunidad Autónoma para ser elegible en las elecciones autonómicas, con el fin de garantizar cierta homogeneidad de intereses entre cuerpo electoral y candidatos (págs. 56-57), y que el artículo 18.1.a)

de la Ley de Bases de Régimen Local confiere a los vecinos el derecho a ser elegibles; a la luz de la cláusula residual de competencia que en favor del Alcalde establece el artículo 21.1.m) de la propia Ley de Bases de Régimen Local, es también discutible el motivo por el que no le corresponde a él la competencia para la formación de las Mesas Electorales, que el artículo 26.1 LOREG confiere genéricamente a los Ayuntamientos (véase la pág. 108); en fin, cabría dudar de la compatibilidad con el artículo 23 de la Constitución del acuerdo de la JEC por el que se reputa inelegible, conforme al artículo 38 del Código Penal, para el cargo de Consejero de un Cabildo Insular a la persona sujeta a la pena de suspensión en el cargo de Alcalde, por considerar éste análogo a aquél (pág. 643).

5. El examen de la doctrina de la JEC suscita, además de las observaciones sobre su contenido que quedan expuestas en el apartado anterior, las dos consideraciones siguientes:

a) Ante todo, la JEC debería interpretar y aplicar con mayor rigor que hasta el momento presente el deber, que le impone el artículo 18.6 LOREG, de «publicar [en el "Boletín Oficial del Estado"] sus resoluciones o el contenido de las consultas evacuadas (...) cuando el carácter general de las mismas lo haga conveniente». Así —y se trata solamente de algunos de entre los múltiples ejemplos que podrían espigarse—, parecería razonable que hubieran sido objeto de publicación oficial los acuerdos relativos al régimen de acceso a la documentación electoral para la realización de estudios (págs. 80-81); a los criterios de distribución de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública en las elecciones al Parlamento Europeo (pág. 276); a la prohibición, con obvias repercusiones organizativas, de destrucción de los sobres primero y tercero de las elecciones pasadas, que deben quedar

depositados en los archivos de las Juntas Electorales Provinciales o en los archivos provinciales (pág. 398); al destino que ha de darse a los remanentes de los fondos recibidos para la financiación de la campaña (página 449); al régimen de la elección del Presidente de la Diputación Provincial en el caso de que ninguno de los candidatos obtenga mayoría simple en la segunda votación (pág. 661), etcétera.

b) En segundo lugar, debe subrayarse que, paralelamente al crecimiento de la relevancia de la Junta Electoral Central —derivado del efectivo ejercicio de las importantísimas funciones que le atribuye la legislación electoral y de la trascendencia pública de algunos de sus acuerdos—, debiera procederse al fortalecimiento y desarrollo de la estructura burocrática que le presta asistencia técnica, administrativa y jurídica, de forma que ésta pueda continuar desempeñando su labor con las mismas dosis de calidad e independencia con que ha venido operando hasta el momento presente.

6. Al concluir la «Presentación» del *Código Electoral*, sus autores expresan su compromiso de actualizarlo periódicamente. Y, ciertamente, la elevada frecuencia con la que se suceden en España los procesos electorales hace, no ya conveniente, sino rigurosamente imprescindible, tal actualización, en cuya labor no cabe esperar sino que sus autores perseveren en la brillante línea iniciada en esta primera edición. La única sugerencia que quizá podría formularseles es la de que, siguiendo algún ejemplo no lejano del Derecho Comparado, valoren la conveniencia de ampliar el ámbito del *Código*, al objeto de comprender el Derecho Electoral no político —elecciones sindicales, tanto en el ámbito laboral cuanto en el funcional; elecciones a los órganos rectores de los Colegios Profesionales y demás Corporaciones Públicas, etcétera—, en atención a que sus prin-

cipios sustantivos básicos no pueden diferir excesivamente de los establecidos para las elecciones políticas por la LOREG y la práctica aplicativa de ésta.

Pero la incursión de ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN en el Derecho Electoral no puede quedar limitada al *Código* y sus sucesivas ediciones. La labor conducente a esta excelente obra les ha colocado en una posición privilegiada para, sobre la base de las fuentes ya sistematizadas, proceder al análisis científico-jurídico riguroso del ordenamiento electoral —sea sectorialmente y de forma monográfica, sea globalmente a través de un «Manual»—. Sirvan estas líneas de público emplazamiento para este segundo paso, del que el Derecho Público español se halla rigurosamente necesitado.

Juan José LAVILLA RUBIRA

ASHFORD, Douglas E.: *La aparición de los Estados de Bienestar* (Colección Historia Social, núm. 14), Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989, 387 págs.

Constituye, de acuerdo con los parámetros de la Colección en la que aparece, un estudio recopilatorio a los que tan aficionados son los anglosajones, a quienes además corresponde, diríamos, su partida de nacimiento, si se considera que su expresión inglesa, tan utilizada como la propia castellana, el *Welfare State*, adquirió en ellos su condición de ciudadanía y hasta su mejor y más perfecta caracterización conceptual y, por consiguiente, científica, de la que los pueblos no anglosajones no han hecho más que seguir sus previas pautas, en un terreno que nos es tan conocido, al ser una vertiente aditiva del famoso grito unamuniano «que inventen ellos».

Por esto, todo lo que se edite bajo terminología anglosajona sobre el Estado de Bienestar, siempre será bien recibido en todos aquellos países que, como los ibéricos, en este campo necesitan —más en otras épocas pasadas que en las presentes— de estas apoyaturas analíticas que nos clarifiquen para siempre y en términos de cierta durabilidad los límites intelectuales, y también operativos y prácticos, que han caracterizado, desde las mismas fechas de su nacimiento, el contenido —mejor cabría decir «contenidos»— de esta nueva visión del Estado tradicional, conocida con esa citada expresión inglesa, que tan aquiescentemente fue recibida en todo el mundo, como una primera tentativa de confraternización con una determinada organización política que, como la del Estado, fue no siempre bien recibida entre aquellos que quedaban obligados y sujetos a sus autoridades más representativas.

Sobre todo, esta primera fórmula convivencial de la «superestructura política» con la infraestructura que venía representada desde sus comienzos, por el conjunto de la ciudadanía, que apenas comenzado el actual siglo fue calificada, peyorativa aunque realísticamente, como «la sociedad de masas», principalmente después de su formulación filosófica por nuestro tan elogiado ORTEGA Y GASSET, que ha pasado a la Historia de las Ideas, por su precipitado estudio, lleno de ditirambo mesiánico, sobre esas «masas» que a su juicio caracterizan de modo totalmente absorbente a la sociedad civil de nuestros días, y que por su homologación desde ciertas perspectivas —de estilo y hasta de mensaje— con otros no inferiores discursos ditirámicos, como los de un SPENGLER, elevaron sus «ideas fuerza» a palabras martilleantes que desde entonces nos siguen golpeando, aunque se haya experimentado alguna fuerte atenuación, al haberse elevado, gracias al Estado de Bienestar, los niveles culturales de ese conjunto amorfo y

superlativamente estresante que viene simbolizado por las grandes capas de nuestras poblaciones lanzadas al consumo desaforado y sin límites con que se singularizan las sociedades modernas, del país que sean.

Debemos elogiar, ya, de salida, la edición en castellano de la obra que recensamos, porque nos trae, directamente, sin posibles utilizaciones previas bajo forma de citas no siempre correctamente manipuladas, los elementos que en su momento original histórico sirvieron para tipificar a lo que ya desde entonces se calificó con la misma expresión que hoy continúa vigente y diríamos que con su misma fuerza epistemológica y pragmática, por difícil que pueda resultar la coordinación de ambos dispares ángulos del mismo y unitario fenómeno. Aunque en España algún autor ha llevado la paradoja de su pensamiento y la dialéctica de su análisis a presuponer el enterramiento de la fórmula político-social que nos ocupa, llegando a hablar de la sucesión del Estado de Bienestar por «el Estado del malestar», por una fórmula que más se nos ocurre atribuible a la típica intuición ocurrential tan predominante y viva por esto lares (1),

(1) Nos referimos, claro está, a la obra de R. GARCÍA COTARELO, publicada por el Centro de Estudios Constitucionales, en su Colección de Estudios Políticos, bajo el título *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, 1986, que quizá se repte en exceso de su polivalencia y multiplicidad de perspectivas que al final nos impiden, como se dice desde SHAKESPEARE, ver el bosque. Yo aconsejaría a todos los estudiosos del tema que nos ocupa que antes de penetrar en él, repasaran o revisaran cualquier obra sobre el Estado, sin más apelativos —como, por ejemplo, la clásica de BURDEAU—, porque así serán capaces de comprender y valorar mejor la significación de obras como ésta, así como del papel que el Estado de bienestar puede tener dentro de la llamada Historia de las Instituciones políticas, por lo demás, tan remisas en el examen de los contenidos sociales y plu-

lo cierto y la verdad es que muchos, entre los que nos encontramos, suscribiríamos la perennidad del Estado de Bienestar, aunque, claro está, convenientemente puesto al día, por muchos años, tantos como presumieron a su favor aquellos pensadores y políticos que pusieron sus primeras piedras cuando todo a su alrededor tanto hacía desmerecer a los esfuerzos colectivos que garantizasen la armonía social con una sana y plena ocupación laboral.

La obra que comentamos es de tal riqueza interior que, como un nuevo lecho de Procasto, en ella podemos perdernos y perderse cualquiera que penetre en su lectura, pues no se trata de un análisis frío y de laboratorio que el Profesor ASHFORD lleve a cabo sobre y en torno a una abstracción conceptual, sino que, muy por el contrario, su labor inventarial conceptual se va produciendo sobre el repaso histórico de sus más notables manifestaciones «nacionales» como son, sobre todo, los casos de Alemania, Gran Bretaña y Francia, tres países —Estados— paradigmáticos en la materia que le ocupa y nos entretiene. Es como si colocando ante su vista tales casos concretos históricos, coligiera de ellos lo que constituyen notas consustanciales con esa manifestación puntual de Estado organizado que responde desde hace décadas a la denominación tan usual, y no por esto menos imprecisa, que es la ya citada y que le sirve de cabecera. Naturalmente que para poder alcanzar alguna conclusión, su tarea investigadora a través de archivos, bibliotecas, y diríamos que hasta despachos públicos, ha tenido que ser lo suficientemente puntillosa y detallada para que pudiera tener alguna relevancia científica y profesional, como así ha sido en realidad y como un breve *curriculum* nos lo justifica.

Ante pocas obras como la presente,

de lo que es el Estado (sirva de muestra la clásica obra de TOUCHARD).

el comentarista ha dejado de sopesar su papel crítico, puesto que la riqueza de la investigación emprendida por el autor, extensa por la geografía abarcada y no menos extensa por el amplio período temporal incluido, le lastra —y lo continúa haciendo, al redactar este pequeño discurso—, ya que no quiere de manera alguna enervar ninguna de sus potenciales cualidades innovadoras ni por supuesto disminuir el interés que pueda tener para cualquier lector o aficionado a la temática. Podríamos resumir nuestra «pose» aconsejando la frecuencia manual del libro, pues el crítico, en este caso, casi quería dejar de serlo —tampoco tiene la vocación de «juez» que parece conllevar esta cualidad, como muy acertadamente, aunque despiadadamente, afirmó el genial CAMUS cuando escribió aquello de que él no podía ser juez de sus semejantes, pues era como si se colocase por encima de todos los demás hombres, siendo como era igual a éstos— y limitar su intervención en escena a pronunciar estas cortas palabras: lean esta obra. No obstante, con ser esto bastante, habría que añadir, también parodiando los mismos usos idiomáticos anglosajones, que no es suficiente, razón última que nos obliga a desvelar alguna de las claves de la obra que esperamos no diluyan las probables intenciones en orden a su programada lectura por quienes, más o menos poderosamente, se sienten inclinados por conocer el entramado conceptual y político de la sociedad en la que viven, como heredera inmediata y más próxima de esas otras «sociedades» que, como las ya señaladas de esos países tan cercanos al nuestro, pusieron en práctica el funcionamiento de un aparato estatal que hasta ellos venía siendo singularizado más por la *auctoritas* que por el *servicio* (2).

(2) Si alguien tan ilustre como el catedrático de Derecho Civil profesor Antonio HERNÁNDEZ GIL A. CIENFUEGOS ha podido destacar el papel universalista en el

También hay que adelantar que su publicación en castellano bajo la tutela editorial de un Ministerio tan entrañable para todos los españoles, como es el Ministerio de Trabajo, a quien se deben, en sus primeras manifestaciones históricas, la realización de trabajos tan innovadores como pueda ser éste, junto con la formación de una biblioteca que ha pasado a ser legendaria por la extraordinaria bondad de sus fondos, es asimismo la mejor credencial para su lanzamiento al mercado de novedades editoriales, de gran interés para todos los estudiosos de la temática más amplia centrada en la tipología de una organización política que, como la estatal, conserva toda su pasada trascendencia en base a su permanente actualización, una de cuyas formas más vigentes y justificativas con enorme relevancia legitimadora es la que ha servido de base a todo el gran esfuerzo investigador que se encierra en las páginas que reseñamos.

campo jurídico del lenguaje del Derecho Administrativo, en su breve pero enjundiosa obra *El lenguaje del Derecho Administrativo*, Cuadernos CED, Instituto Nacional de Administración Pública, no pocos autores anteriores fueron destacando el profundo cambio que el Estado clásico fue experimentando en su relación con los ciudadanos, hasta alcanzar esa fórmula tan consagrada en los campos de la Administración Pública, como es la de *la Administración, como prestadora de servicios*, que un administrativista alemán, en los años cincuenta, como fue el profesor FORSTHOFF, supo emplear y que se generalizó en casi todos los países europeos, y muy especialmente en España, donde adquirió carta de naturaleza, demostrándose así el carácter fuertemente innovador que han tenido las estructuras del Derecho Administrativo en la misma concepción de la nueva actividad asistencial de los servicios públicos. De ahí que para aquellos que conozcan esta «pequeña» historia, el examen en pantalla como es el de este libro, tiene menos «vis» innovadora.

*El papel del Estado
en las sociedades modernas*

En definitiva, al final como al principio, lo que se pone como diríamos con lenguaje fenomenológico «entre paréntesis» para su discusión y análisis es una concepción del Estado que no ha dejado de ser un elemento «variable» dentro de las coordenadas que han estado rigiendo a la mayoría de las organizaciones democráticas de convivencia y que ha ido experimentando en sus mismas entrañas la misma dinámica de las fuerzas sociales como los empujes de algunas corrientes del pensamiento político y económico, aunque el autor parece inclinarse más por la primera óptica que por la segunda, que sería intentar dilucidar el probable influjo que en estos cambios ha podido tener una dialéctica que heredada de HEGEL, como la marxista, en sus resultados se fue revelando a su origen magistral y que recientemente los eventos que estamos viviendo desde finales de 1989 parecen ir arrinconando de manera fatalista hacia aquel museo, imaginario en su momento, pero sumamente real ahora, que esbozaba con gran sarcasmo para la propia historia de las ideas y de los procesos sociales, el filibusterismo discipular de un ENGELS que no se conformó —ni quería hacerlo— con su secundario papel.

¿A qué obedecían las primeras iniciativas del Estado de Bienestar? ¿A mayores demandas sociales o a la misma mecánica de las instituciones políticas y sociales que incrustadas y derivadas de la misma sociedad van creando sus condiciones favorecedoras? (3). Desde las primeras páginas,

(3) No hace falta conocer a VICO, ni ser partidario de los retornos cíclicos de la historia, a los que tantos ojos se han vuelto desde HERÁCLITO, y después con DILTHEY y NIETZSCHE, para vislumbrar en nuestra experiencia personal la limitada experiencia de una corta vida, la concurrencia de esta temática con aquella otra que años ha iniciábamos la modesta ta-

las afirmaciones «políticas» —y añadiríamos que «institucionales»— del autor van paralelas con la delimitación de investigación; los Estados de Bienestar que tuvieron éxito —son sus palabras— «fueron aquellos que dispusieron del ingenio y la imaginación suficientes para conservar vivos los valores democráticos fundamentales, a pesar de tener que llevar a cabo transformaciones institucionales a gran escala». Y añade algo que para muchos, en numerosos países, no dejará de sonar a herejía en medio de un panorama de ideas y visiones har- to diferentes (4), con unas palabras

rea de comentar libros para los demás, cuando en aquella oportunidad lejana tuvimos la ocasión de encargarnos de una obra de uno de los mejores estudiosos de las Ciencias sociales e ilustre economista como fue HARROD, quien a pesar de su mentalidad socialista llegó a describir en uno de sus más brillantes trabajos, titulado *Hacia una economía dinámica*, una especie de falansterio para las cabezas más privilegiadas de un país, de esta manera dedicados en exclusiva a la búsqueda de fórmulas para el mayor engrandecimiento de su país y de sus conciudadanos y a pesar de la distancia temporal entre ambos momentos, algo de la ideología «laborista» de los cincuenta británicos late en el aparente «liberalismo» de ASHFORD.

(4) Somos de los que creemos que nada de lo real, de lo que sucede, sucede y ocurre por generación espontánea, por casualidad, porque sí, como castizamente por España se dice, sino que todo tiene sus causas y responde a unas estrategias. Quiénes son los que las mandan, resulta difícil averiguar y precisar, pero lo que una vez más se confirma es que este renacimiento del pensamiento liberal que tan predominantemente se viene manifestando, sobre todo, en estos dos últimos años, parece haber tenido y sido un caldo de cultivo en la preparación de esta obra, que así se nos ofrece como «adelantada» en unos planteamientos que en 1990 se presentan como «exclusivos» en casi todo el mundo. Curiosamente hay que señalar que en 1989 el gran teórico del liberalismo en los años cuarenta y cincuenta, HAYEK, retorna a la actualidad con una obra, de tanta carga intelectual

que pediríamos a todos los posibles lectores releyeran y repitieran para que se dieran cuenta de su fuerte y tremendo significado, no ya sólo desde la perspectiva de nuestros días, en los que la tesis que ASHFORD dibuja parece adquirir unos ribetes de realidad que sólo hace unos meses harían aparecer como estrambótica, sino quijotesca y utópica. Dice así: «A pesar de las intensas emociones suscitadas por la aparición del socialismo, la adaptación del Estado liberal a las necesidades del Estado de Bienestar no tuvo nunca nada que ver con la construcción de una sociedad utópica ni dejó a los gobiernos al arbitrio de las sucesivas exigencias. El problema era cómo reconciliar los problemas o principios básicos del liberalismo con un conjunto complejo y creciente de políticas sociales» (5).

Simultaneando la *praxis* con la teoría, con un empleo tan inteligente como relativamente usual entre sus coetáneos, restando así fuerza a los posibles y seguros argumentos de quienes se mueven en *campus* ideológicos totalmente opuestos, al recurrir al mismo método, conviene subrayar desde ahora que las anteriores afirmaciones, como generalizaciones que son, responden más a declaración de intenciones que a otra cosa, aunque sean respuestas escalonadas a los ejemplos concretos que va desmenuzando a lo largo de todo el libro, como son los ya reseñados de esas específicas nacionalidades europeas, que operan a manera de paradigmas

como su famosa y ya clásica obra sobre *el camino de servidumbre*. Puede ser que ASHFORD se nutriera en sus años mozos de tan declarado y abundante pozo, pero parece cierto que su obra se inserta en este renovado panorama de la ideología liberal de nuestros días (la nueva obra de HAYEK, como era de presuponer, fue elogiosamente comentada en los medios conservadores norteamericanos que la era Reagan arraigó más que nunca y de la que se hicieron eco alguna de las publicaciones oficiales de su Gobierno).

(5) Las *cursivas* nos pertenecen.

de una realidad temporal que fue sucesivamente reforzando y homologando el papel de unas instituciones políticas que van demandando con fuerza creciente su adaptación a un medio que hace bastantes décadas sirvió de apoyo al mismo (con su corrosivo humor, un gran autor ajeno a nuestro campo de estudio, como fue el eximio dramaturgo TENNESSEE WILLIAMS, llegó a escribir que *entre las palabras «década» y «decaída» apenas hay más diferencia que la de una letra*, y curiosamente, añadiremos, que en ambas lenguas, la hispana y la sajona, y esas décadas pasadas que muy bien pudieron servir para inspirar todo lo contrario, contribuyeron en su transcurso a la consolidación de esa corriente general del Estado de Bienestar).

Como siempre, en este cuadro forzosamente «nacionalista» el punto más destacado para nosotros lo ocupa la Gran Bretaña, que supo alimentar la moderna configuración del Estado de nuestros días, con unos actualizados aditamentos intelectuales procedentes de casi todas las ciencias sociales, desde la misma reafirmación interna de un partido laborista que con la caída de Churchill, totalmente imprevista, tras la segunda guerra mundial, por vez primera adquiriría responsabilidades de gobierno en un país en el que, a pesar del bipartidismo siempre reinante, los partidarios de un creciente estatismo no habían dejado de ser llamados y considerados como «liberales» frente a aquellos otros que se predicaban «conservadores» (6), hasta la aparición en

(6) Como todo el mundo sabe, Churchill, a su caída, redactó unas memorias que quisieron ser una especie de *cahiers de doléance* ante sus partidarios y ante el mundo, y que tanto se inspiraron en otras parecidas que, a su vez, le guiaron en su gestión política, como fueron las de su antepasado el famoso Duque de Marlborough. Hasta la llegada de los laboristas, prácticamente la vida política inglesa se circunscribía a un debate a

sus círculos intelectuales más avanzados e influyentes de cabezas que pusieron sus ideas al servicio de los nuevos esquemas sociales (piénsese en un KEYNES que aun moviéndose en círculos tan refinados y literarios como fueron los del llamado «ambiente de Bloomsbury» fue capaz de ir lanzando a la reflexión de sus conciudadanos una serie de obras político-económicas que revolucionarían el pensamiento social y económico, como revolucionaron muchos de los comportamientos de los Gobiernos británicos que no pudieron permanecer sordos ante lo que les iba apareciendo como perfectamente adecuado a la realidad que vivían y pretendían «dirigir»). De todos estos embates, salvados con tanta dignidad, procede el prestigio de un país que sigue siendo para tantos otros parámetro de las posibles reformas, como lo ha sido en la construcción de este Estado de Bienestar que nos ocupa y entretiene (7).

Otro aspecto que hay que destacar del análisis de ASHFORD es que su visión de la organización política que

la búsqueda de un Primer Ministro a la vieja usanza; un Primer Ministro más director que coordinador, y más conformista y contemporizador con el partido que reformista e impulsor (poco se ha escrito en España sobre este hecho: Churchill gobernó casi sin Parlamento, dada la guerra, y la opinión pública lo percibió; las instituciones parlamentarias exigían algo nuevo, más ortodoxo, a pesar de su aparente heterodoxia; de aquí la elección de Attle y del triunfo laborista).

(7) Apenas comenzada la década de los noventa, Gran Bretaña continúa la senda, que una vez más ha comenzado, de iniciar un regreso hacia atrás del Estado de bienestar, reduciendo sus cotas intervencionistas, con una intensa política de «reprivatizaciones», bajo el Gobierno de la señora Thatcher, aunque esto es otra historia, que nos ayuda a valorar mejor obras como la que comentamos, pues en las ciencias sociales nada es definitivo y sí, en gran parte, provisional, lo que nos hará a todos, estudiosos y aficionados, más modestos en nuestros análisis y conclusiones, si es que existen.

llamamos Estado tiene unos contornos bastante menos rígidos que pudieran tener para cualquier analista europeo, y por esto, más conforme y acorde con los vigentes en la *mind* anglosajona, que impone una delimitación más pragmática que puramente intelectual y teórica, lo que para muchos puede ya servir de motivo de crítica y hasta de rechazo.

«Este libro —nos dice el autor— *no versa realmente sobre las políticas sociales..., sino sobre la forma en que esas políticas se han entreverado con políticas, prácticas y normas institucionales preexistentes, haciendo posible que el Estado tomara parte en actividades completamente nuevas.*» Cualquiera que a continuación se preguntara por el contenido de tales políticas tendría que llegar a la conclusión que su misma extensión y amplitud, que sin parar ha ido alcanzando nuevos contornos —véase, como muestra para los incrédulos, la reciente y moderna noción de *salario social*, que en el fondo no es más que el pago que el Estado debe hacer a cualquiera de sus ciudadanos como garantía de su mismo *status* social, siendo de esta forma la revelación mejor de aquella vieja fórmula romanística del *status civitatis* en una versión primacialmente positivista— y que tuvo unos primerizos tintes tan llenos de idealismo como fueron los que se expusieron a través de la llamada *Fabian Society*, a la que pertenecieron miembros tan ilustres como Bernard SHAW y el no menos conocido matrimonio WEBB.

Aunque planteado el estudio desde un prisma técnico o político-social, no deja de ofrecer reveladoras perspectivas para los que con el instrumento jurídico acudan a sus páginas, puesto que éstos se irán dando cuenta que su principal recurso ha sido uno de los instrumentos con los que el poder de ese Estado que se revisa ha ido conformando la sociedad civil colocada bajo su dirección y control. Por esto, entendemos que el interés

ofrecido por el texto es pluridisciplinar, como es la misma pluridisciplinariedad y polivalencia que tiene el Estado para toda y cada una de las ramas jurídicas que se entretendrán con aquel de sus aspectos más conforme con su «natural» contenido.

También, completando con esta lista de intenciones como de objetivos perseguidos por el autor, ya declarados, ya tácitos, su obra se inserta en esa pléyade de investigadores sociales que les interesan tanto los contenidos como las formas para fijar a quiénes corresponden los papeles protagonistas, así como los actores a quienes se imputarán las correspondientes decisiones en los planos políticos y técnicos. Naturaleza del propósito investigador que no caerá excesivamente a extramano, por no decir extramuros, a todos aquellos conocedores de las diversas escuelas existentes en los países anglosajones dedicadas al estudio minucioso de los llamados *process making decision*, como de los *process making laws*.

Por una parte, pues, tenemos al Estado, cuya complejidad se va revelando a medida que se van complicando las circunstancias sociales y, paralelamente, las políticas (en algunos países ajenos a la esfera investigadora, como España, por ejemplo, curiosamente muestran en tales momentos el nacimiento de movimientos tan críticos que abogan por la supresión de ese Estado), y, por otra, algo que necesita configurarse conceptualmente por tener una imagen demasiado borrosa como es el «bienestar» (¿individual?, ¿colectivo?, ¿político?, ¿social?). Interrogantes con los que el autor centra su esfuerzo intelectual.

El pensamiento político tradicional y los nuevos hábitos sociales

Lo maravilloso de la empresa de ASHFORD es el desvelamiento que nos hace de la marcha de los partidos políticos y la incidencia sobre ellos

BIBLIOGRAFIA

de las nuevas exigencias sociales, así como de determinados proyectos reformistas al mismo tiempo y en los tres diferentes escenarios nacionales ya reseñados. Es como si nos levantara el telón en el momento en que todos los actores están en escena declamando su papel. Una nota común en todos ellos es que la política —normalmente bajo la forma del partido gobernante— asumía la presumible nueva identidad que estimulaba una política social de más atención a las capas modestas y necesitadas de la sociedad, siendo alceccionador cómo se articularon parecidas respuestas sobre premisas políticas distintas (lo que resalta al contrastarse por el autor con países que, como los Estados Unidos y Suecia, siguieron a su vez pautas harto particulares, sobre todo el primero, en el que por mucho tiempo se quiso excluir del menor tufillo ideológico a las nuevas medidas de protección social, y de ahí las medidas de Roosevelt dentro de su famoso *New Deal* entrevistas exclusivamente desde el ángulo puramente técnico) (8).

(8) Aunque reconozcamos que el cruce de hilos de distinto signo ideológico sea más complejo de lo que *supra* se esboza, la verdad es que estas medidas protectoras fueron preparadas y procedían exclusivamente de técnicos, laboristas, expertos en ingeniería social, consultados a tal fin por el Presidente y su motivación residía en algo tan esencial para la historia norteamericana como es su buscado alejamiento de cualquier radicalismo y mucho más del de signo socialista, del que tenemos abundantes testimonios, incluso literarios (véanse, sino, las memorias de Dos Passos, tituladas *Los años inolvidables*, publicadas en España por Alianza de Bolsillo, 1974, núm. 488). El caso sueco es todavía más singular, ya que, frente a lo que se cree, lo «social-democrático» aparece como un avance, un paso más, de lo «liberal», «el socialismo, como ampliación lógica del liberalismo, más que como su antítesis», según WIGFORS, cita que a tantos de aquí sorprenderá, incluso ahora, que tanto se habla de la crisis del modelo sueco y en cuyo debate ha parti-

El caso del Estado alemán bismarckiano va a poner de relieve algo muy importante y que es uno de los hilos de Ariadna de la obra: que el Estado sea más «social» no significa que sea al mismo tiempo más «democrático». Los compromisos sociales que los Estados van adoptando no significan que aumente su democratización si ésta no existía previamente, de lo que se deduce el dispar juego que pueden tener —y de hecho tuvieron— las políticas sociales. Los ejemplos siguen surtiendo incluso en nuestros días, donde asistimos —en años recientes— a montajes tan extraños como dictaduras con pretendidas políticas y programas sociales de alto signo, y democracias completas con inexistentes programas sociales. El análisis conjunto del autor desgrena la variada casuística motivacional a que fueron contestando más unos intentos que unos modelos, aunque hoy, con la lejanía temporal de sus orígenes concretos, más se asemejen a los segundos que a los primeros (ASHFORD), por esto, no deja de recordarnos la fuerte condicionalidad territorial que tuvieron tales supuestos, en función de su misma vida política y de la presión que sobre ella ejercieron tanto nuevas ideologías políticas de elevado acento opuesto como de las aspiraciones expuestas por los grupos sociales más desfavorecidos).

La misma solidez que el Estado ha tenido tanto en los casos concretos analizados por el autor como aquellos otros a los que analógicamente puede extenderse su razonamiento (9), con-

—
cipado el Ministro de Hacienda, Carlos Solchaga.

(9) En España, el Estado no ha tenido hasta fechas recientes una discusión científica neutral ni ofrecía, por esto, una imagen sólida en el plano intelectual. Recordemos que todo un profesor de Derecho Político en los años sesenta seguía moviéndose sobre los esquemas de BODINO y casi sacramentales de lo que era, o debía ser, el Estado, según él. En uno de sus libros, que gozó de cierto predicamento, dio una imagen «búdica» de

tribuye a la verificación de la casuística señalada, que por algo se produce, fundamentalmente, a lo largo del siglo XIX, aunque los últimos balbuces —nunca cerrados, como vemos ahora con las «reprivatizaciones» y la crítica al predominio de las formas colectivas de propiedad— se expresan bajo la tumultuosa manifestación de los autoritarismos de todo signo de la primera mitad de nuestro siglo.

Desde el primer momento existieron discrepancias sobre la adecuación o armonía de las nuevas funciones exigibles al Estado con el contenido democrático de éste, o lo que de esto se conocía, y así un autor tan poco sospechoso como TOCQUEVILLE —mejor testimonio del compromiso del actual administrativista sobre el Estado y su estructura— expresaba sus dudas sobre la posibilidad de una estructura administrativa permanente de ayuda que no perjudicase la democracia existente (visión maltusiana, apostrofa ASHFORD, y que con harta frecuencia, más de la deseable, se renueva y reaparece, como justamente lo hace cuando redactábamos estas líneas, con la aparición de una memoria-informe de la Organización de Naciones Unidas, sobre el crecimiento de la población mundial para el año 2000 y sucesivos, que pone una vez más sobre el tapete la vieja tesis maltusiana del crecimiento asimétrico de la demografía y de los recursos mundiales, asegurando, sin cobardía alguna, que para el próximo siglo

esta organización política que curiosamente, en el tiempo, coincidía con la existencia de un dictador que así aparecía ante la masa ciudadana: un buda silencioso, cuyos silencios eran interpretados cual si de un ídolo se tratase. No es de extrañar que ante este posicionamiento, debates como los que sugieren libros como éste quedaran ajenos a toda la clase política y hasta a la académica. Durante más de treinta años, España careció no ya sólo de una teoría del Estado, sino también de un Estado concebido «a la europea».

más de 30 países, sí, 30 países, carecerán de recursos suficientes para alimentar a su propia población, lo que indirectamente es una llamada, si no a la guerra santa, sí a determinados recursos que no son precisamente «naturales»).

Quizá sean países como Francia, tan acostumbrados al debate intelectual, por radical e imprevisto que pueda ser su planteamiento o su resultado, los que han sabido mejor apropiarse de fórmulas como las que nos ocupa, que reclama, hoy como ayer, una constante revisión crítica de todos los instrumentos que tiene disponibles, incluidos los que aparecen como más habituales (autor galo tan conocido como Pierre URI, seguido por el que actualmente ocupa la máxima categoría ministerial, no tuvieron ambages en defender la supresión del Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, lo que en otros como los ibéricos resulta «indiscutido»; puede consultarse el bello libro de URI *Changer l'impôt (pour changer la France)*.

De Francia precedieron y procedieron muchas de las técnicas instrumentales que fueron *ex post* utilizadas por todos aquellos otros países que como España identificaron modernidad con su aplicación, iniciándose en el camino de la planificación indicativa, con la que se quería reducir tanto las cuotas de incertidumbre innatas con toda economía de mercado como la consecución de niveles masivos de bienestar que venían siendo tipificados como los propios de un Estado de Bienestar. Para todos los que llegaron a conocer sus distintas etapas se les abrieron las puertas del conocimiento de todas esas técnicas que, como el Presupuesto social —«balance», según la terminología foránea—, serían el núcleo del que partirían otras auxiliares como el salario «social» que hoy rige la mayoría de las discusiones sociales y que el propio Estado se impone para garantizar a cualquiera de sus ciudada-

nos el mínimo salarial que considera como tal a los efectos totales de su integración social y que los mismos Sindicatos defienden a ultranza (10).

Lo que sigue después y constituye todo el detallado entramado de la obra es el estudio minucioso y diría que hasta entomológico, a la manera del coleccionista más interesado, de todos los entresijos, variaciones, modificaciones y sucesivas políticas que fueron teniendo lugar en los países estudiados, en los que no siempre la evolución natural fue produciendo los distintos impactos en las políticas auspiciadas por los Poderes públicos, atendiendo con frecuencia a los mismos programas de los partidos alternantes en el gobierno como por las influencias que aun remotamente dejan reflejarse en las concretas medidas adoptadas por unos Estados que bajo de permanencia revistieron sus actuaciones con grandes dotes de novedad e innovación, sobre todo en sus actuaciones ante los colectivos gobernados (por algo ya DUGUIR formuló hace décadas su famosa teoría fundamentalista del «servicio público» que intentaba aumentar sustancialmente el compromiso del Estado y, en su defecto, del Derecho ante los ciudadanos, cuando tantas obligaciones a éstos se habían exigido, con ocasión de

(10) Curiosamente, lo que comenzó en el plano jurídico y técnico, hoy ha adquirido rango constitucional, con la referencia definitiva que en nuestra Constitución se hace al «Estado social», al que se refieren casi todos los estudios (puede verse, entre los más recientes, el tratado-rito, en sentido wolffiano, de J. A. SANTAMARÍA *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, publicado por la editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, una obra que tanto se asemeja, nos parece, a las famosas *grandlagen* germanas. Una de las mejores muestras reflexivas sobre la relación Estado bienestar y marco jurídico se encuentra en A. SERRANO TRIANA: *La utilidad de la noción de servicio público y la crisis del Estado bienestar*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1983.

los terribles conflictos bélicos en que los Estados se habían metido). Muchas lecciones pueden sacarse de este repaso histórico, pero al mismo tiempo contemporáneo, al estar escrito desde la perspectiva de nuestros días y con unas técnicas muy conformes con la naturaleza del estudio, ancladas en lo que es la tónica metodológica anglosajona. En sus páginas encontramos múltiples referencias históricas lo suficientemente espaciadas en el tiempo, aunque concretadas en el geográfico, para que puedan verse esos puntos, si no concordantes, sí al menos concomitantes que tanto nos aproximan a lo que en principio debió ser la figura central y modélica del Estado de Bienestar por antonomasia.

Los casos estudiados que por un azar del destino, si es que el destino interviene en las colectividades nacionales como lo hace desde los griegos a esfera individual, coinciden con los que prácticamente vienen rigiendo el mundo a través del club llamado de los «siete», son de la adecuada importancia como para ver en ellos, como este mismo destino demuestra, las pautas claves para poder «comprender» tanto el mundo que nos rodea como los mismos condicionamientos del Estado en que vivimos, que responde como aquéllos a las mismas limitaciones variables a que fueron éstos contestando en las últimas décadas (11). La información y cono-

(11) La misma realidad social en la que vivimos nos confirma hasta la saciedad, por si hubiera alguna duda, de los profundos cambios producidos en la política y en los programas sociales puestos en marcha, normalmente, cada día, adoptados bajo la presión de unas estructuras sindicales más poderosas y con mayor peso político y social. Sirva de muestra, ahora, el caso español, en donde la llamada «concertación social» afecta a la mayoría de la población, activa, en la casi totalidad de su relación laboral y de su aportación social, tema éste sobre el que auguramos una auténtica explosión bibliográfica en los próxi-

cimientos que nos suministra el doctor ASHFORD son de tal cuantía y sustancia que bien puede verse en todo su trabajo una especie de inventario de los logros conseguidos por el Estado de nuestros días que hace ya bastantes años, como nos prueba, dejó de ser liberal, para convertirse en ese otro intervencionista que casi es el único que hemos conocido en la realidad.

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA

CAMMELLI, Marco: *Le società a partecipazione pubblica. Comuni, Province e Regione* (Legislazione statale e regionale. Giurisprudenza Documentazione) Ed., Rimini, Maggioli, 1989.

El creciente recurso por parte de las diferentes Administraciones Públicas a la creación de entes instrumentales sujetos al Derecho privado constituye en la actualidad una de las constantes en el panorama de los sistemas jurídicos de nuestro entorno cultural más próximo. Este fenómeno de «huida» del Derecho Administrativo plantea algunos problemas de índole teórico y práctico. En relación al primer orden de cuestiones el tema fundamental es, en mi opinión, el «traslado» y reconstrucción de las instituciones garantizadoras de las posiciones subjetivas de los ciudadanos (propias del Derecho Administrativo) en las relaciones que se instrumentan entre estas organizaciones de Derecho Privado y los diferentes círculos de sujetos interesados. En este proceso la regla de no discrimi-

mos años, como se está viendo ya inicialmente, con algunas tesis doctorales ya dedicadas a tan específico pero relevante tema; puede verse «La negociación colectiva en la Constitución», dentro de la obra colectiva *Jornadas sobre Derecho del Trabajo y Constitución*, Instituto de Estudios Laborales, 1985.

nación (art. 14 C) y la plena efectividad de los principios informantes de la Administración Pública, fundamentalmente servicialidad de los intereses generales y actuación a tenor de las máximas de objetividad y sometimiento pleno al Derecho (art. 103 C), constituyen parámetros básicos. Desde un punto de vista práctico, la actuación mediante entes de Derecho privado comporta generalmente la dificultad de acceder, de conocer las complejas tramas organizativas. Es bastante difícil obtener en la actualidad una radiografía de los distintos entes operantes, las técnicas y medios utilizados o el régimen jurídico aplicable, en el que se entrecruzan de forma variopinta elementos de Derecho público con prácticas de Derecho privado.

Por ello, nos parece muy útil e interesante el libro que ahora reseñamos. El profesor CAMMELLI, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Bolonia, ha recogido en este volumen el material más significativo en materia de sociedades creadas o participadas por las Administraciones territoriales no estatales.

El libro está dividido en dos partes. En la primera, bajo el rótulo «Introducción», se plantean los diferentes problemas que se han suscitado en el Derecho italiano en torno al fenómeno de la participación de la Administración Pública en sociedades de Derecho privado.

Un breve repaso de los temas tratados sugiere rápidamente su proximidad con la problemática originada en nuestro ordenamiento jurídico. El fundamento legal de la posibilidad para las Administraciones territoriales de crear o participar en fórmulas societarias es más bien escaso; parquedad que contrasta significativamente con la difusión del fenómeno. Este factor explica seguramente la atención prestada por la doctrina italiana más reciente (1). La primera

(1) Vid., especialmente, del mismo autor, «Le società a partecipazione pubblica

cuestión que se suscita gira en torno a los límites de esta forma de operar. ¿Existe alguna restricción en lo relativo a la actividad, a los ámbitos materiales o sectores en que pueden desarrollarse las sociedades participadas por la Administración Pública? ¿Es posible recurrir a cualquiera de las fórmulas organizativas previstas en el ordenamiento jurídico? ¿Debe seguirse algún procedimiento específico en la selección de los restantes sujetos que se integran en la sociedad? ¿Suponen alguna limitación las reglas sobre la competencia del Tratado CEE?

En esta parte el profesor CAMELLI apunta las líneas que ordenan el debate suscitado, pero no cierra los temas, ya que precisamente el objetivo del libro es suministrar los diferentes materiales que permiten construir las respuestas a los problemas suscitados.

La primera parte cumple la misión de pórtico orientador en el manejo de los datos que se suministran en la segunda parte.

En ésta se recopila la legislación estatal, tanto la normativa de carácter general (pero solamente referida a las Administraciones locales) como la de carácter sectorial, aunque cabe señalar que se trata sobre todo de las leyes institutivas de las sociedades destinadas a construir o gestionar determinadas infraestructuras concretas (aeropuertos, puertos).

En este apartado se incluye una

nel sistema locale», en *Rapporte CERCENSIS Pubblico-Privato* (1), Milano, 1987; M. MAZZARELLI, *La società per azioni con partecipazione comunale*, Ed. Giuffriè, Milano, 1987; G. ENDRICI, «L'azionariato locale tra pubblico e privato», *Il diritto della regione*, 1988, 2, págs. 205 y ss. En este último trabajo la autora formula las consideraciones que se derivan de una investigación realizada bajo la dirección de los profesores VANDELLI y CAMELLI, en la que se ha analizado la experiencia desarrollada en algunas regiones del norte de Italia (Emilia Romagna, Piemonte).

breve reseña jurisprudencial y doctrinal acerca de los principales problemas que se han planteado con la aplicación de la mencionada legislación. La ausencia en el ordenamiento jurídico italiano de una normativa específica en materia de accionariado público ha propiciado la formación jurisprudencial de unos principios generales en este ámbito. Así, se señala que no pueden conseguirse mediante fórmulas de Derecho privado fines públicos para los cuales la Ley ha puesto a disposición de los entes en cuestión medios de Derecho público; esto significa que no pueden eludirse controles inherentes a las formas de gestión de los servicios públicos mediante estructuras propias del Derecho privado. El segundo límite señalado se refiere al procedimiento de selección de los particulares: deberá preservarse el principio de publicidad. Finalmente, se señala la necesidad de motivar la resolución del órgano administrativo por la que se acuerda la creación o participación en una sociedad; pudiéndose producir una anulación del acto administrativo en cuestión por ausencia o insuficiencia de motivación. La motivación permite verificar la adecuación al interés público; la exigencia de este requisito posibilita un amplio control jurisdiccional del ejercicio de una potestad configurada por el ordenamiento como discrecional, pero que en tanto que potestad administrativa está sujeta a todos los límites que se derivan del principio de legalidad.

El segundo bloque normativo recopilado es el constituido por la legislación regional. Se recogen en este apartado tanto los preceptos de los diferentes Estatutos regionales en los que se prevé de forma expresa la posibilidad de crear entes instrumentales de distinta naturaleza como las leyes institutivas de las diferentes sociedades financieras regionales y todo tipo de preceptos legales en los que se aborde de forma directa o indirecta (constituyentes o meramente habi-

litanes) la participación pública en entes de naturaleza privada.

Estas referencias legales van acompañadas de una nota introductoria en la que se formulan algunas consideraciones valorativas de la experiencia desarrollada por las regiones italianas. Dos rasgos sobresalen de la misma. El límite competencial, en tanto que determinante del ámbito material en el que pueden actuar legítimamente las Regiones, no juega en la práctica; las leyes constitutivas de sociedades formulan el objeto social de forma genérica, posibilitando un amplio margen de maniobra, incluso en ámbitos no directamente reconducibles al elenco de materias de los artículos 117 y 118 de la Constitución italiana. El carácter horizontal de algunas de las materias asignadas a las Regiones (por ej., ordenación del territorio y planificación del desarrollo), la dificultad de precisar los límites del contenido de las materias y el carácter cruzado de algunas competencias asignadas, respectivamente, al Estado y a la Región explican sobradamente el fenómeno. No juega aquí la regla de la competencia sino lo que podríamos denominar la validez extraterritorial de la capacidad de Derecho privado (2). La segunda cuestión es quizá más específicamente italiana, ya que se deriva de la regulación positiva del accionariado público. Los aspectos organizativos no pueden ser disciplinados por las leyes regionales en tanto en cuanto se entiende como un tema de Derecho privado; la ley regional no puede excepcionar la regularización del Código civil. Ello significa que para conocer con precisión la posición de los miembros públicos

(2) En la esfera local aparece un fenómeno similar. Las fórmulas organizativas del Derecho privado permiten a las Administraciones locales realizar tareas no asignadas en la legislación pero que están en consonancia con las funciones que se derivan del nuevo rol de esta instancia pública muy próxima al ciudadano Vid. ENDRICI, *op. cit.*

de la sociedad deberá analizarse lo dispuesto en los pactos parasociales. Los estatutos societarios precisarán la composición de los diferentes órganos, los requisitos y forma de nombramiento del presidente del órgano colegial, las obligaciones de las partes y porcentajes del capital social correspondiente. La lectura de los diferentes estatutos indica que en la práctica a través de este instrumento se produce una restricción de la libertad de actuación de la sociedad con participación pública. El carácter instrumental de la veste societaria se muestra en toda su evidencia. Así, como rasgos sobresalientes podemos señalar cómo generalmente en las sociedades que operan en el ámbito de la promoción económica la aportación financiera de la Administración no se corresponde con la composición de los órganos sociales, en los que la presencia de los particulares es mayoritaria. Dicho fenómeno no se reproduce en las sociedades que gestionan servicios públicos. Esta participación privada, generalmente de asociaciones de categoría o grupos de interés (cámaras de comercio, asociaciones patronales y sindicales), ilustra uno de los fundamentos de la expansión del modelo societario: la instrumentación con fórmulas muy flexibles de la colaboración público-privado. Dicha colaboración se extiende al ámbito de las relaciones interadministrativas. La lectura atenta de la composición del accionariado o de los órganos societarios releva la presencia de diferentes instancias administrativas, provincia-municipio, región-capital de provincia. La versatilidad funcional de las estructuras societarias las configura como un lugar de encuentro de los diferentes sujetos actuantes en una determinada esfera.

La valoración final y de conjunto del libro es positiva y ojalá podamos contar pronto en nuestra bibliografía con un trabajo de estas características tanto más necesario cuanto el panorama de nuestra Administración

BIBLIOGRAFIA

instrumental es bastante más complejo que el que se deriva de la experiencia italiana, aunque solamente nos fijemos en la variedad de tipos diseñados en los artículos 4 y 6 de la Ley General Presupuestaria. El enunciado del apartado cinco del artículo 6, introducido «discretamente» en su reciente modificación, es muy ilustrativo al respecto: «el resto de los entes del sector público estatal no incluidos en este artículo ni en los anteriores, se regirá por su normativa específica». Por ello, parece necesario recopilar la legislación estatal y autonómica, no solamente la que con carácter general disciplina la creación o funcionamiento de estas organizaciones, sino todas las leyes institutivas de entes que, aunque con personificación de Derecho público, utilizan el Derecho privado en su actuación ordinaria, sobre todo considerando que uno de los instrumentos con que operan algunas de estas organizaciones es precisamente la creación de sociedades enteramente regidas por el Derecho privado, en cuyo capital social participan particulares.

Elisenda MALARET

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo:
A vueltas con la Universidad, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1990, 215 págs.

Como señala el propio autor, se exponen en este volumen unas reflexiones maduradas a lo largo de veinticinco años. La variedad temática y el prolongado decurso temporal analizado, siempre con el punto de mira puesto en la Universidad española, poseen un hilo conductor que conduce de forma inequívocamente directa a un claro objetivo, según también declara el hasta ayer profesor de Zaragoza: «el empalmar con una viva y consistente corriente española —bien

que soterrada y clandestina en tantos momentos— que cree en la educación y en la pedagogía —en la escuela, como decía con fórmula gráfica Joaquín COSTA— como instrumento de progreso individual y social, como método de liberación y afirmación».

Proceso y voluntad que puede también describirse como el porfiado avance —o retroceso si se quiere— de la ilusión y de la esperanza expuesta con entusiasmo en los consejos a los universitarios que inician o concluyen su licenciatura; «consejos» formalizados en unos no natos discursos de apertura y clausura del ciclo estudiantil, hasta la desembocadura en el mar, que esta vez no sólo es el espacio geográficamente central, sino «la huida de un alma mater desalmada», institución en la que, por la fuerza de las raíces, se habían ubicado proyectos iniciáticamente definitivos. En este recorrido existencial, el autor, cuyas obras y hechos son sobradamente conocidos para quienes hemos profesado en el Derecho público, nos revela las causas soterradas de una frustración, por más que el estandarte que proclama la creencia en la auténtica Universidad, permanezca afortunadamente en pie en todas y cada una de las líneas de esta crítica meditación.

Comenzando por los sendos prólogos que abren las páginas del libro, son terminantes para descubrir y describir las claves de dichas reflexiones; del mismo modo que también lo son los titulares de las dos partes en que se compone el libro: uno primero, recogida la expresión del propio COSTA: «menos universidades y más sabios», y el segundo, retomando el título de otro clásico: «la lucha por el Derecho es tarea de todos los días». De manera especial se resalta el papel esencial del Derecho en la acuciante problemática universitaria, en cuanto que en cita igualmente clásica, «todo hombre tiene el deber de pisotear, cuando llega la ocasión, la cabeza de esa víbora que se llama la

arbitrariedad y la ilegalidad». Derecho, por lo tanto, como instrumento maleable al servicio de la justicia, y que sirve para afrontar temas tan dispares y universitariamente significativos como los exámenes de febrero, el uso de las lenguas propias en la práctica académica, la necesidad de una permanencia mínima del profesor en la plaza que ocupa, o el hipotético derecho al acceso a la Universidad.

Existe en toda la obra un persistente homenaje acompañado de una no menos constante nostalgia, respecto de aquellas progresistas instituciones, cuyos sazonados frutos fueron abortados, en ocasiones de forma violenta, con ocasión de la implantación del régimen precedente. Se recuerda de este modo, y con dicha premeditación, el fértil y benemérito «oasis de Oviedo», naturalmente referido a su Universidad, como aquella pléyade de espléndidos universitarios, tales como Leopoldo ALAS, Rafael ALTAMIRA o Adolfo POSADA, dicho sea indicativamente; o el recuerdo emocionado a la Residencia de Estudiantes, cuya lista enunciativa de activos participantes denota por sí misma la flagrante y triste diferencia entre el ayer y el hoy.

En el estricto ámbito universitario, las distancias entre el idealismo de 1964 y la cruda realidad presente, aparecen de forma manifiesta. En aquellos momentos de tórrido franquismo todavía existían razones para imaginar que el hilo de Ariadna de las realizaciones laicas y progresistas podía anudarse con una universidad del pasado, en la que existiera sitio para todos, para proporcionar un ejemplo significativo del discurso inicial. La década de los ochenta parece confirmar una Universidad masificada y desprovista de cualquier impulso reformista, en la que prevalecen con fuerza los intereses sectoriales, al servicio en ocasiones del más zafio electoralismo académico. El autor se pronuncia contra todas las manifestaciones derivadas de esa Universidad sin

alma: así, los vicios derivados de exámenes y más exámenes («esos exámenes de febrero...»); el ciertamente estremecedor dato de 857 alumnos de matrícula en el curso de mañana; la desaparición de las clases prácticas; la obligada incomunicabilidad entre profesores y alumnos al margen de la lección magistral; la forzosa utilización del micrófono para llegar a esa audiencia, por lo general escasamente expectante...

La innegable justeza en la crítica no impide que al vuelo de estas reflexiones se plantee el interrogante de si ya es posible otra Universidad pública que la que tenemos o, si se quiere, si es la propia sociedad la que impone esa Universidad. Dicho de otra manera, si la situación universitaria, por deleznable que sea, se encuentra realmente aquejada de la enfermedad propia del tiempo: el fatalismo ocasionado por la irreversibilidad de la misma situación. En todo caso, el lamento personal siempre estará justificado, como exculpación subjetiva y, además, como flecha acusadora, dirigida a aquellos representantes políticos, incapaces de imaginar respuestas novedosas o, en todo caso, de proporcionar medidas suficientes para contemplar diferenciadamente situaciones notoriamente desiguales. Que no es lo mismo, cuantitativamente al menos, una escuela de Magisterio y una facultad de Ciencias Económicas, como bien nos destaca el autor. Que, en síntesis, el posibilismo reformista es todavía una asignatura por aprobar en más de un espacio de nuestro sistema universitario.

Otro plano caro al Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO lo constituye la reacción airada frente a esa jaula de hierro (en acertada expresión de WEBER) en que se encierra el especialista, en tanto antítesis del hombre fáustico, y como soporte de la organización burocrática. El «apostolado laico» que emerge de todas y cada una de las páginas del libro está en directa contradicción con el universi-

tario cerrado a todo aquello que no sea su estricta parcela de saber y de investigar, de la que presumiblemente es profundo conocedor, pero que una vez sobrepasada su estricta frontera, se entra en el más pavoroso desierto. El pecado del reduccionismo como propio de esa hipotética «irracionalidad» es bien patente en nuestros medios universitarios, por más que el cultivo sistematizado de las especialidades científicas sea el lugar común del Estado moderno. Al menos, existen universitarios que pretenden salir de la jaula.

Probablemente sea un determinado epígrafe del libro donde se virtualizan con mayor nitidez esperanzas y denuncias, además de servirnos de paradigma de esa voluntad de auténtica renovación universitaria, tan vital para todos aquellos que apostamos por esta Universidad. Me refiero a la ponencia de un seminario de profesores celebrado en la Facultad de Derecho de Zaragoza, titulado «Acercamiento de la enseñanza de la ciencia del Derecho Administrativo en las Facultades Universitarias». En sus breves páginas se esconden los principios de quien ha hecho del oficio universitario acendrada profesión al servicio de la comunidad discente. Frente a la alternativa de la búsqueda de otro puerto donde tenga sentido lo que uno haga, se plantea con orgullo la reivindicación de «la isla» como lugar de trabajo, de respeto mutuo y de confluencia de personas. Nada más impagable que este territorio íntimo y sin embargo particularmente gratificante.

Resultaría simplista el encajar al presente libro como una voz distinta en el habitual concierto universitario, que en el fondo se limita a solicitar un abierto debate sobre las insuficiencias y deficiencias que aquejan a las universidades españolas; del mismo modo que también sería profundamente erróneo el enjuiciarlo como el portavoz de una tendencia anacrónica que descubre los velos del pasa-

do sin tocar el suelo de la rastrera realidad. Puesto que por encima de críticas y desapegos, todo él es el escarapate esperanzado (al igual que esa carta magna de las universidades europeas que cierran sus páginas) de una exigencia de futuro que avizora una nueva Universidad, por más que el desánimo sea del todo punto perceptible a partir de determinada época.

Suscribir, por último, una acertada expresión del autor que compendia su vocación universitaria: «sabemos y nos consta que los pasos que borrará el tiempo tienen que haber sido, para que otros puedan marchar detrás, para que esos otros sigan avanzando, aun a costa de tirar por la ventana lo que los anteriores reunieron». Y si estas palabras pueden sonar en los oídos de algunos como excesivamente grandilocuentes, me limitaré a asumir cierta específica exigencia expuesta al final de la aludida ponencia del Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: «Reivindico, sí, el derecho de poder conocer a mis alumnos por su nombre.»

José Manuel CASTELLS ARTECHE

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *La reserva de jurisdicción*, Ed. Cívitas, Madrid, 1989.

A MONTESQUIEU se reconoce el mérito de haber elaborado doctrinalmente la división de poderes propia de los Estados democráticos e, igualmente, a él debe atribuirse una primera y lúcida reflexión por la situación en que quedaba el poder judicial: «*Il n'y a point de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de la executive.*»

Reflejo de esa preocupación es la Constitución francesa de 1791, donde se establecía que «el poder judicial no puede, en ningún caso, ser ejerci-

do por el Cuerpo legislativo ni por el Rey».

Esa clásica división vio, sin embargo, cómo desde sus orígenes, sus perfiles se desfiguraron merced a determinadas prácticas que hoy se muestran, también en nuestro Derecho, completamente consolidadas.

Determinar cuál es, hoy, la posición constitucional de la Justicia en relación con los otros dos poderes del Estado —propósito declarado del Profesor Santiago MUÑOZ MACHADO en el libro que ahora recensionamos, *La reserva de jurisdicción*— supone examinar la forma en que se ha realizado el ajuste de esa experiencia histórica con los principios que, referidos a la Justicia, ha recogido con especial vigor la Constitución de 1978. Esa esforzada labor —mayor si se tiene en cuenta el carácter iniciador de la investigación— ha sido realizada en este ensayo con profundidad y brillantez de acuerdo con un estilo que invita al lector a una segunda lectura, amén de su continua consulta.

El Profesor MUÑOZ MACHADO comienza esa difícil tarea haciendo un recorrido histórico del concepto de la independencia judicial. En el primer capítulo el autor presenta la tesis que después intenta demostrar en el desarrollo del libro. Mantiene la exposición que la postura sostenida actualmente por la doctrina para explicar la posición constitucional de la Justicia no es suficiente para garantizar la división de poderes. Para ello, es preciso recurrir al principio de reserva de jurisdicción —principio que curiosamente se asimilaba, en los primeros textos revolucionarios, al contenido de la independencia judicial—.

Naturalmente, esa línea de análisis, como reconoce el propio autor, conduce a reconocer en favor de cada uno los poderes del Estado reservas funcionales, esto es, ámbitos de actuación exclusiva.

Llegados a este punto sin excesiva complejidad, el autor no puede menos que anunciar que las consecuen-

cias derivadas de la anterior afirmación obligan a ejecutar una labor tan infructuosa como inexcusable. En efecto, determinar en grandes principios cuál es el ámbito de actuación cubierto por la reserva de jurisdicción, cuál es el núcleo de actuación exclusivo del Poder Judicial resulta ciertamente complejo, por no decir imposible. El descubrimiento ha de realizarse de forma casuística, sin que pueda la doctrina en su actual estado —parece indicar el autor— postular principios generales.

Con fundamento en el razonamiento expuesto, el autor utiliza el desarrollo posterior del libro para, por un lado, demostrar las numerosas quiebras de la división de poderes con su repercusión inmediata en la disminución de la tutela de los derechos de los ciudadanos y, por otro, para señalar simultáneamente la eficacia del principio de reserva de jurisdicción en la solución de esas situaciones.

En el Capítulo II, dedicado a las relaciones del Poder Judicial con el Legislativo, se describen las formas diversas en que las prácticas constitucionales norteamericana y continental han afrontado el problema de las intervenciones legislativas en actuaciones propiamente jurisdiccionales.

La Constitución americana recoge la prohibición de que la Ley asuma directamente la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, que es, en la precisa terminología alemana, el *Kernbereich* o núcleo típico de la función jurisdiccional. Así, la Jurisprudencia norteamericana —de la que se recoge en este punto una muestra de excepcional interés— ha sancionado como inconstitucionales las normas que, bajo el pretexto de regular algún aspecto de la Jurisprudencia, se interfieren en la resolución de un caso concreto.

En el ámbito continental esa misma meta se logra mediante una técnica más sencilla: la prohibición de leyes concretas. En nuestro Derecho el caso RUMASA planteó de forma clara, aun-

que —como dice el autor— no se cuestionase ante el Tribunal, el problema de la interferencia del legislador en el campo jurisdiccional en relación con la exigencia de generalidad en las leyes.

Curiosamente, con objeto de un proceso expropiatorio, Carl SCHMITT construyó dos dictámenes, sosteniendo la necesidad de que la Ley sea general. El brillante jurista alemán fundaba esa necesidad en base a dos argumentos que extrae el Profesor MUÑOZ MACHADO. El primero responde al propio sistema de convivencia jurídica en el que la Ley ofrece cobertura —y en ello agota su eficacia— para la intervención en los derechos de la persona, pero las inmisiones concretas deben producirse por actos aplicativos. Así debe ser, pues de otra manera se infringe la exigencia constitucional de que los jueces sean independientes: la posición independiente del juez se apoya en que su labor consiste en concretizar el mandato general contenido en la misma. Si el legislador usurpa esa labor creativa del juez, está, en definitiva, usando —dice el Profesor MUÑOZ MACHADO— sus poderes para trastocar el significado de un principio sustancial del Estado de Derecho como es la división de poderes, introduciéndose en el terreno de un poder distinto del propio.

Con fundamento en esa misma argumentación, Carl SCHMITT entendía admisible en Derecho la existencia de leyes singulares siempre que tuvieran un carácter excepcional y fuesen dictadas con todas las garantías propias del Estado de Derecho, entre las cuales se halla la asignación al Ejecutivo de poderes tasados y el sometimiento a procedimiento.

De una manera similar reconocía la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19-XII-1986 la posibilidad de dictar leyes-medida, siempre que su peculiaridad estuviera justificada objetivamente, de tal manera que no suponga una violación del principio de

igualdad, y que constituya un supuesto excepcional, esto es, que la alteración del esquema constitucional de poderes se justifique en que no pueda resolverse esa situación por «los procedimientos normales y por los poderes encargados normalmente de hacerlo».

Esa misma sentencia reconocía que «dictar leyes» singulares constituye una intervención del legislador en el ámbito del gobernante y administrador. Inmisión que, en todo caso, entendiéndolo el Tribunal se justifica por la evolución sufrida en el sistema constitucional de división de poderes en el que el ejecutivo y el legislativo ejercen en ocasiones funciones que son propias del otro. La argumentación, a mi parecer, es certera, pero olvida, sin embargo, las implicaciones que de ella puedan derivarse para el tercer poder y, en definitiva, para los ciudadanos.

El Alto Tribunal reconocía varias veces en su Sentencia «la innegable limitación de la tutela judicial» que se originaba al utilizar un expediente expropiatorio tan especial como la ley. No obstante, entendía que las posibilidades de recurrir en amparo o de suscitar una cuestión de inconstitucionalidad a través de la que él mismo pudiera conocer del caso daba contenido suficiente al artículo 24.1 de la Constitución española. Esto es, la tutela judicial efectiva está garantizada, puesto que los particulares podrán acudir, mediante las vías citadas, al Tribunal Constitucional cuando entiendan que la privación singular de sus derechos carece de base razonable o es desproporcionada.

A mi entender, esa posibilidad no existe, ya que, como el propio Tribunal declaró en la primera Sentencia del caso RUMASA, «no puede pedirse al Tribunal que realice una valoración de la bondad de cualquier otra medida distinta de carácter menos restrictivo para la propiedad, porque si a esto atendiera el Tribunal se trasladaría a él una responsabilidad

que no corresponde a su función y entrañaría una injerencia en una decisión política que sólo al Gobierno corresponde».

En definitiva, el Tribunal reconoce la existencia de una reserva funcional en favor del Gobierno cual es adoptar acciones de interés general, pero olvida recordar la función fiscalizadora de la justicia, que en este caso resulta imposible, dado que el acto de ejecución —la ley— obliga también al juez a su cumplimiento.

Naturalmente este ejemplo no es sino una de las muy diversas formas de inmisión legislativa en el ámbito reservado a la justicia. El libro recoge otras muchas. No obstante, entendemos que está suficientemente justificado el lugar preferente que ocupa en la presente recensión por constituir el primer y único caso en que el Tribunal Constitucional se enfrentó, cierto que indirectamente, al problema de las intervenciones legislativas en el judicial.

En el capítulo tercero, el autor estudia las relaciones de la Justicia con la Administración. El libro examina los avances que han supuesto determinadas decisiones judiciales para desembarazarse de ciertas concepciones derivadas de las prerrogativas tradicionales de la Administración. Pero junto a esos logros también se exponen numerosos ejemplos en los que los Tribunales no han encontrado técnicas con las que enfrentarse a los privilegios del Ejecutivo.

En ambos capítulos, el Profesor MUÑOZ MACHADO enfatiza la necesidad de recurrir al principio estructural básico de todo el Estado de Derecho: el que ordena la división de poderes reservando a cada uno de ellos un núcleo funcional típico y no arrebatable ni susceptible de comparación como expediente de defensa de la libertad, puesto que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no resulta suficiente frente a intervenciones ilegítimas en el ámbito re-

servado a la Justicia por parte del Ejecutivo o Legislativo.

En esa postura que defiende el autor converge de manera excelente la conclusión de un desarrollo teórico con una inmediata repercusión práctica en el ejercicio del Derecho. Ese carácter dual del libro ofrece al lector una exposición de indudable valor y mérito.

Pablo Antonio HERNÁNDEZ ARROYO

QUIROGA DE ABARCA, José M.: *La Administración Militar y su Responsabilidad Patrimonial* (Prólogo de Martín BASSOLS COMA), Ed. Montecorvo, Madrid, 1988, 579 págs.

El estudio de la Administración Militar, si no un «lazareto jurídico» como en ocasiones se ha calificado, al menos no es una parcela especialmente considerada en la problemática doctrinal, a pesar de su importancia trascendental, que exige un conocimiento y cuidado por los cultivadores del Derecho Público y en especial por los administrativistas.

Es cierto que con nuestra Constitución de 1978, se empieza a detectar un cierto interés por estos estudios sectoriales, al revisarse constitucionalmente la organización militar, el papel de las fuerzas armadas y el imperativo de dirección del Gobierno sobre la Administración militar (art. 97 CE). Por eso son frecuentes las alusiones constitucionales sobre competencia exclusiva del Estado, derecho de petición, límites a la libertad de sindicación, mando supremo, etc. Por ende, los frecuentes comentarios y autorizados por demás, nos ofrecen hoy una panoplia de posibilidades y cuerpo doctrinal para iniciar estudios sobre institutos o puntualmente sobre cuestiones suscitadas en el ámbito de la actividad administrativa militar.

BIBLIOGRAFIA

Aunque sólo fuera por la influencia manifiesta en la Administración Civil de la Militar, recogiendo gran parte de supuestos organizatorios, criterios, principios, instituciones, soluciones y arbitrios administrativos, formulados antes y acuñados en la vida militar, para digeridos y adaptados ser implementados en la civil, justificaría un tratamiento monográfico como del que ahora se da cuenta.

Martin Bassols en el prólogo de este libro, con su agudeza habitual, enmarca esta aportación en los estudios sobre Administración Pública, calificando de acertado y oportuno el trabajo, como punto de arranque y partida inexcusable, obra de obligada consulta, por rigurosa, documentada y rica en información.

La doble condición del autor, Doctor en Derecho, conseguido su doctorado con una tesis reelaborada para ofrecernos el libro comentado, y profesional de las Fuerzas Armadas, Diplomado además de Estado Mayor, justifican un conocimiento y vivencia de los temas tratados, de interés para estudiosos y profesionales del Derecho.

La concepción y metodología de la obra hacen, por su sistemática asequible y útil, una exposición clara al situarnos ante la problemática compleja de la responsabilidad civil de la Administración militar por epígrafes en capítulos del siguiente tenor:

1. Capítulo primero. Constituye un planteamiento introductorio general, necesario, de la trascendencia de la responsabilidad en nuestro ordenamiento jurídico; por ello, se estudian los términos: daño, responsabilidad y Administración Pública; en ellos se sitúa en énfasis problemático de la cuestión estudiada.

2. Capítulo segundo. Examen de la responsabilidad en el Derecho Privado. Aportación interesante al darnos una versión jusprivatista con antecedentes, examen del resarcimiento, el principio de responsabilidad patrimo-

nial y universal, la culpa extracontractual y la reparación del daño. Este planteamiento nos sitúa en una óptica necesaria para comprender la institución caracterizada por su bifocalidad.

3. Capítulo tercero. En el mismo se examina en su versión jurídico-pública el instituto de la responsabilidad patrimonial. Desde su evolución histórica hasta la actividad de las Administraciones Públicas. Necesario complemento para comprender y cuestionar la actualidad problemática de esta cuestión.

4. Capítulo cuarto. Estudio comparado, de geografía jurídica, nos ilustra sobre la axiología de la responsabilidad patrimonial, con un interesante examen de cómo, por países, se resuelve y caracteriza la institución en cuanto a principios, en ordenamientos jurídicos, derivados del Derecho Romano (Francia, Italia y RFA); de la *Common Law* (Reino Unido y USA); de países socialistas (URSS y otros países).

5. Capítulo quinto. Supone un aporte y plataforma inexcusable para el entendimiento y comprensión de la problemática en cuestión. Interesante aporte por su significado, al sugerirse ideas sobre la Administración militar, su carácter de especial y el concepto y naturaleza jurídica de la Administración Militar en el ámbito de la Administración del Estado en España.

6. Capítulo sexto. El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración militar, núcleo cuestionado en toda la monografía, remata el trabajo de investigación de QUIROGA DE ABARCA. En este apartado se plantean las cuestiones esenciales de una interesante aportación, por novedosa, original y rellenar un vacío importante en nuestra elaboración doctrinal.

Varios epígrafes, todos ellos importantes, pues ahí se encuentra el mensaje que el autor quiere comunicar al lector, estudioso o profesional, inte-

resado por temas de este talante, constituyen el contenido de este capítulo.

La responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado por daños sufridos por los particulares como consecuencia de la actividad de la Administración militar contiene una extensa y documentada referencia normativa a cómo el ordenamiento jurídico en este área disciplina la cuestión, con un examen del bloque normativo y específico en detalle, de las disposiciones más importantes que disciplinan el epígrafe correspondiente. Pero no se trata de una información descarnada y objetiva, pues el autor nos ofrece algo importante, cómo y por qué la disposición atinente al caso ha llegado a ser.

La responsabilidad patrimonial de los militares por daños sufridos por los particulares, como consecuencia de la actividad de la Administración militar, es un planteamiento objetivo, breve (págs. 445-446), casi programático, de una parcela sobre la cual, a nuestro entender, el autor debería reflexionar con su habitual seriedad y profundidad, para aportar ideas en este binomio: responsabilidad patrimonial subjetiva y directa/responsabilidad patrimonial objetiva y directa. El estudio de la circunstancia responsable de los militares, cuando individualmente causen daños en los bienes o derechos de los particulares debe ser objeto de reflexión por la incidencia y destilación conceptual de otros daños producidos por una actuación desconectada del servicio.

La responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en los bienes y derechos de los propios militares del servicio público de defensa nacional. En este subepígrafe se estudian temas tan importantes como el del resarcimiento, institución examinada desde sus orígenes y su configuración y matices hasta el estado actual y posibles formulaciones.

Finaliza el contenido de este último y sexto capítulo con el análisis de

la responsabilidad por los daños sufridos por la Administración del Estado en sus bienes encomendados a la custodia de la Administración militar. En este apartado se contemplan las posibles exigibilidades por vía administrativa y judicial.

Finaliza la obra comentada con una bibliografía, cuyo índice alfabético (págs. 491 a 521) comprende los autores citados en el texto. Una referencia interesante es el índice de autores (págs. 525 a 528). Como anexo se incluye un índice legislativo y normativo (págs. 531 a 547), complementado con un «Derecho comparado» (páginas 551 a 553) donde se cita para distintos países la Ley/Leyes fundamentales sobre Fuerzas Armadas y sus incidencias. El índice jurisprudencial, con sentencias del Tribunal Supremo (págs. 557 a 567) sobre la materia, se complementa con Sentencias de la Audiencia Nacional y Territoriales, así como del Tribunal Constitucional, apartado que podría ampliarse. Los dictámenes del Consejo de Estado (págs. 566 y 567) se deben actualizar, pues el último es de marzo de 1987.

Un índice general remata la obra, donde se recoge desde el prólogo de Martín Bassols a los índices citados anteriormente.

Esperemos del autor en vez de un punto final en sus investigaciones sobre la Administración militar, sea este evento interesante un punto y seguido en su tarea, para favor de los que nos interesamos por estos temas.

Carlos CARRASCO CANALS

ROSANVALLON, Pierre: *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Eds. du Seuil, París, 1990, 370 págs.

P. ROSANVALLON es un politólogo francés que ha publicado hasta la fecha media docena de libros entre los que sobresale, por el amplio eco que

tuvo en España años atrás, *La crise de l'Etat-providence* (Eds. du Seuil, 1982), obra en la que reflexiona acerca del futuro del Estado-providencia, en el contexto de la crisis de los «setenta» (*).

En esta ocasión, el proyecto ha sido todavía más ambicioso. *L'Etat en France de 1789 à nos jours* ha exigido de Pierre ROSANVALLON que uniera sus dotes de analista de la Historia francesa a las de observador de la realidad, para ofrecer una visión global e integradora de la evolución del Estado contemporáneo desde sus orígenes, combinando para ello el examen de todos aquellos elementos que, con mayor o menor intensidad, se interrelacionan en la dinámica estatal y contribuyen a configurar las relaciones entre el Estado y la sociedad, desde una perspectiva extremadamente sutil y, sin duda, original.

El resultado que obtiene es la elaboración de un riguroso, preciso y brillante cuadro general, a modo de «código genético» en palabras suyas, estructurado en torno a cuatro figuras, aspectos o puntos de vista (*figures*) que, al mismo tiempo, marcan cuatro fases o etapas diferentes en la evolución del Estado y de sus relaciones con la sociedad: la figura del *Leviatán democrático*, esto es, del Estado conformado por la propia sociedad; el *Estado instituidor de lo social*, creador de vínculos sociales y de unidad; el *Estado-providencia*, o «reductor de incertidumbres»; y el *Estado keynesiano*, regulador de la economía.

El *Leviatán democrático* surge como consecuencia de la ruptura del Antiguo Régimen. La instauración de un régimen constitucional se muestra indisociable a un proceso de regularización estatal: se establece un verdadero Estado de Derecho, y se persi-

gue la reforma del aparato estatal (finanzas, estadísticas, etc.). De ahí que ROSANVALLON sentencie: «... el Leviatán democrático es el Estado en su relación con la sociedad como poder constituyente». En el examen de este capítulo, ROSANVALLON muestra con gran lucidez cómo evolucionan la Administración y el Gobierno, la burocracia y la democracia, y cómo concibe la sociedad, en cada etapa histórica, cada uno de ellos.

El *Estado instituidor de lo social* aparece con el advenimiento de una sociedad de individuos. La nueva sociedad transforma las relaciones entre ésta y el Estado, y las de éste con la idea de nación. El Estado inicia entonces, dice ROSANVALLON, una labor de naturaleza sociológica y cultural, inédita hasta ese momento: se propone producir la nación (para ello, remodela el territorio con la creación de departamentos, uniformiza el lenguaje y los pesos y medidas, fortalece la centralización administrativa dotándola de un sentido nuevo, constituye monopolios, y consolida el proyecto de educación nacional), gestionar la sociedad, ampliar la protección social, moral y sanitaria (de ahí la denominación de Estado «higienista»), y llenar el vacío originado con la desaparición de los cuerpos intermedios. El Estado se erige en una fuerza de institución de lo social, supuesto que crea vínculos sociales y proporciona unidad.

El Estado de Derecho que la Revolución pretende instaurar, protector por esencia de las libertades fundamentales, de la propiedad privada, pero también de los individuos en situación física de angustia, es sucedido por el *Estado-providencia*, no sin muchas dificultades, dado el gran retraso acumulado durante el siglo XIX en la reforma del estatuto de las instituciones sociales. El *Estado-providencia* se alza como principal soporte de los progresos sociales y de los esfuerzos de solidaridad. Y aunque en la actualidad se ponga en cuestión su

(*) Vid. la recensión de J. J. SUAY, en el número 49 de la «Revista Española de Derecho Administrativo», págs. 150 a 156.

fundamento, más que el aseguramiento del progreso social, la esencia del Estado-providencia permanece con fuerza.

En cuarto lugar, el Estado aparece como *regulador de la economía* desde la recepción de las ideas keynesianas. La adopción de políticas macroeconómicas (industriales, de control monetario, etc.) que rebasan simples objetivos sociales y políticos supone, por parte del Estado y de la sociedad, una nueva percepción de la economía y de su ámbito y estatuto, en su relación con la vida social global. Sin embargo, el giro iniciado en 1983 con una sucesión de medidas de liberalización económica ha marcado el continuo declive de la intervención económica estatal. Esta inflexión se superpone en Francia, a diferencia —dice el autor— de otros Estados de economía de mercado, a un gran cambio cultural, propiciado por la conciencia generalizada de que la sociedad ya ha madurado lo bastante para gozar de autonomía, rechazando así la noción del Estado paternalista y pedagogo.

De este estudio político, más que jurídico, exhaustivo, ampliamente documentado y cuidadosamente estructurado, sobresalen por su originalidad dos puntos: de un lado, la metodología empleada para examinar el papel del Estado moderno en Francia; y, de otro lado, la crítica a la tesis de la continuidad de TOCQUEVILLE.

Por un lado, es encomiable que el autor aborde, con la modestia con que lo hace, un tema de tanta complejidad, no sólo por la escasa producción científica existente hasta la fecha en materia de Historia del Estado, sino también por las vivas tensiones con que su discusión viene acompañada. Pero es más encomiable todavía, y es aquí donde reside el mayor mérito de la obra, la novedad que representa el uso de un método tan esclarecedor. En efecto, enfocar el tema desde una perspectiva histórica faculta al autor para superar los

plantamientos tradicionales, anclados en los desarrollos históricos específicos dentro del campo de la Historia de las Ideas. A partir de una serie de imperativos de método (particularización, jerarquización, articulación y totalización), analiza dinámicamente las condiciones en las que se han constituido las figuras claves de la relación Estado/sociedad, porque, en definitiva, el Estado no existe más que en relación con la sociedad. Y si bien es cierto que tales figuras se superponen entre sí en una determinada época histórica, o incluso convergen en ámbitos concretos, no es menos cierto que dicha estructuración acierta a distinguir más claramente la evolución del Estado, lo que, sin duda, agradece el lector, pues se le facilita la comprensión de la temática.

De otro lado, ROSANVALLON introduce, en el capítulo del Leviatán democrático, una valiosa y probablemente acertada crítica a la tesis de la continuidad que TOCQUEVILLE expusiera en su célebre obra *L'Ancien Régime et la Révolution*. Como es sabido, para el gran pensador del XIX, la Revolución «... ha creado una multitud de cosas accesorias y secundarias, pero no ha hecho más que desarrollar el germen de las cosas principales; éstas existían antes que ella...». Al respecto, ROSANVALLON subraya que esta argumentación descansa, de hecho, sobre constataciones discutibles, y sobre la reducción de los diversos modos de existencia del Estado o la noción, demasiado vaga, de la «centralización», de modo que resulta más sencillo advertir continuidades a medida que el Estado se caracteriza de manera más general.

ROSANVALLON, por su parte, postula el examen del Estado mediante la separación de dos ideas: el Estado como aparato administrativo y burocrático y el Estado como forma política. Con este proceder, el autor llega a la siguiente conclusión: si la continuidad parece caracterizar, a

grandes rasgos, la evolución de la Administración, la historia de la forma política estatal está surcada, por oposición, a base de rupturas. La Revolución produce un vuelco decisivo que TOCQUEVILLE oculta.

¿Cuál será el porvenir del Estado?, se pregunta en las últimas páginas ROSANVALLON. De entrada, rechaza la crítica de la burocratización porque tan sólo es un obstáculo para la reflexión sobre el porvenir del Estado: la multiplicación de normas y la creciente complejidad de los procedimientos están directamente ligadas al desarrollo de la democracia, su reducción y su simplificación respectivas aumentarían automáticamente el poder y la autonomía de los funcionarios y crearían un margen de riesgo para la arbitrariedad. Sólo un cierto pragmatismo puede contribuir a progresar caso por caso.

De cualquier forma, el Leviatán democrático progresará muy lentamente, al igual que el Estado-providencia, dado el sólido consenso social que lo arropa. En opinión de ROSANVALLON, tan sólo cuatro elementos pueden afectar sensiblemente a la evolución de la relación Estado/sociedad. De un lado, el Estado instituidor de lo social parece marchar hacia su descomposición (el Estado paternalista-pedagogo retrocede, lo mismo que la ambición de educación nacional; inversamente, se consolidan los cimientos para la construcción de un Estado de solidaridad). De otro lado, se pregunta si no podría acrecentarse el papel del Estado con la delimitación de los cuerpos intermedios (la «des-sindicalización» sería el síntoma que anunciaría tal fenómeno). En tercer lugar, y en relación con la delimitación actual de las fronteras entre lo público y lo privado, el Estado, en tanto que Estado de Derecho y Estado democrático, proclama cada vez más radicalmente la inviolabilidad de la esfera individual (ejemplo de ello es la cuestión del aborto), mientras que, como estructura de gestión, extiende la es-

fera pública, como esfera de la interacción social, a causa de la creciente complejidad de la realidad. Finalmente, la desterritorialización del Estado amenaza con desencadenarse a causa de la descentralización y de la construcción europea.

En definitiva, ROSANVALLON, con ayuda de un lenguaje llano y preciso, y de un método novedoso, proporciona una visión integradora de la Historia del Estado contemporáneo en definitiva, que acierta a superar los planteamientos parciales y sectoriales de quienes conciben el Estado tan sólo como un problema político, o como un fenómeno burocrático. En este sentido, la obra contribuye, sin duda alguna, a entender mejor el papel del Estado en relación con la sociedad, razón por la cual su lectura resulta extremadamente provechosa.

Hay que notar, además, que el libro cuenta con dos anexos que responden a la preocupación inicial del autor que le mueve a escribir sobre el tema. En efecto, ROSANVALLON denuncia la escasez, por no decir ausencia, de obras sobre la historia cuantitativa del Estado. Para satisfacer dicha necesidad, presenta un primer anexo que, bajo el rótulo de «el crecimiento cuantitativo del Estado y su interpretación», incluye una curva sobre el número de funcionarios civiles y un cuadro estadístico sobre la evolución de los gastos del Estado, lógicamente primarios, pero en extremo sugerentes. Por su parte, el segundo anexo proporciona una serie de datos muy interesantes sobre «la evolución de las estructuras ministeriales» en Francia.

Por último, destaca sobremanera la muy exhaustiva nota bibliográfica situada al final de la obra. No sólo es inusualmente amplia (págs. 301 a 361), sino que, además, ha sido seleccionada cuidadosamente, todo lo cual permite afirmar sin vacilación que la obra de ROSANVALLON va a ser en adelante un instrumento imprescindible para todo aquel que se proponga ini-

ciar una investigación relacionada con los temas, ciertamente cruciales, que en ella se analizan.

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Ed. Cívitas, 1.ª ed., Madrid, 1990, 228 páginas.

El régimen local se ha convertido de nuevo en un campo de interés inusitado de la doctrina administrativa. Con ser en el Derecho Público a raíz de la Constitución de 1978 una cuestión importante y nuclear derivada de la nueva concepción en la organización del Estado, más recientemente ha pasado a ocupar un primer plano tras la aprobación de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local.

Dentro de esta reciente bibliografía, por cierto toda ella destacable, adquiere un peso específico el libro de M. SÁNCHEZ MORÓN, que va a ser objeto de este breve comentario. Este peso singular le corresponde, a mi juicio, porque se centra sobre una cuestión «vieja» del régimen local, otorgando a la misma un nuevo enfoque, al que se le vinculan importantes efectos prácticos. Si la autonomía local es un asunto reiterativo, no sólo en el análisis doctrinal, sino también en el lenguaje jurídico y usual, era conveniente volver la atención sobre él para hacer frente a interpretaciones que poco o nada tienen que ver con el mismo. Incluso era preciso hacer frente a su configuración como «mito», que pretende a menudo convertirse en respaldo constitucional a actitudes —y decisiones— que no tienen cabida en el sistema democrático, por no calificarlas directamente de insolidarias o ilegales. Frente a una concepción negativa de la autonomía local como libertad y ausencia de control, hay que construir una vertiente

—por cierto más constitucional y enriquecedora— participativa que constituye el lado positivo de la autonomía.

A esta y otras cuestiones responde el libro con una contestación clara y directa, pero a la vez amplia y global, que trata de explicar la autonomía local en su perspectiva histórica europea para recalcar en su significado en la legislación española y en su sentido derivado de la Constitución de 1978.

El propio autor, en la Introducción, destaca la finalidad práctica del libro, que se encierra en el intento de descubrir la «idea organizativa» (utilizando la dicción tan llena de sentido de GARCÍA DE ENTERRÍA) de la autonomía local, que hay que buscar más allá de la Ley 7/85. De ahí que se constaten los logros de los llamados «Ayuntamientos democráticos», pero asimismo no se puedan ocultar sus defectos y carencias, muchos de ellos perfectamente evitables con un certero entendimiento del significado constitucional de la autonomía local.

El libro puede ser dividido en dos partes, dedicada la primera de ellas a ofrecer un análisis histórico de la autonomía local, que se completa con el estudio de la evolución del régimen local en España; y la segunda al estudio de la autonomía local en el ordenamiento constitucional. Antes de entrar a ofrecer un bosquejo del contenido del libro, debe advertirse que esta división en realidad no es tal, dada la unión entre el proceso histórico (los procesos históricos) de la formación del principio de autonomía local y su presencia y relevancia constitucional.

Así pues, comienza SÁNCHEZ MORÓN por señalar que «el concepto de autonomía local ha sido siempre equívoco y polisémico» (pág. 24), siendo su único elemento común en las diferentes construcciones que «la autonomía se postula en el marco del Estado y no por contraposición a su soberanía o como rechazo de su domi-

BIBLIOGRAFIA

nio sobre un determinado territorio» (pág. 26). Fuera de ello «el concepto institucional de autonomía local se difumina y adquiere un significado distinto en cada país, en cada cultura nacional» (pág. 27).

Por ello, se adentra a explicar con vigor cuál es ese significado diferente, comenzando por Francia, para lo cual dedica su Capítulo II a la teoría del «*pouvoir municipal*». Sin olvidar a TURGOR, el origen de la concepción francesa de la autonomía local proviene de los dictados de la Revolución Francesa, que la hace residir en ese núcleo de competencias o asuntos privativos de la sociedad municipal, que serán los asuntos locales. Sin embargo, aunque sea contradictorio, existen controles sobre la actividad municipal, por lo que la libertad municipal es siempre «una libertad vigilada y limitada» (pág. 49). Inciden además otras circunstancias que la afectan: el gran número de municipios; la uniformidad de atribución de competencias; y la administración periférica estatal. Concluye el proceso francés con la reforma introducida en 1982, importante para Francia pero tímida para los observadores extranjeros, que sigue con la rémora de entender la autonomía local no «como un sistema democrático de administración territorial, sino como un principio de libertad de comunidades preconstituidas» (pág. 54).

El Capítulo III, titulado «Del liberalismo a la democracia: la parábola teórica de la autonomía local», tiende a exponer la cuestión mediante un examen de su situación en Inglaterra, Alemania e Italia. Así, por ejemplo, el *selfgovernment* anglosajón desconoce la idea de «*pouvoir municipal*», dada la diferente articulación en Inglaterra entre la Administración central y la local por la carencia de estructuras periféricas. Por su parte, en Alemania la autonomía (*Selbstverwaltung*) ha desembocado en una garantía institucional en perfecta unión con el carácter representativo y democrático de

los municipios (art. 28 de la Ley Fundamental). En Italia, el concepto histórico de la autonomía local centrado alrededor de la *autarchia*, ahora ha tomado un nuevo giro en el sentido de pluralismo institucional (art. 128 Constitución italiana). Sin embargo, de todos estos procesos tan diferentes, el profesor SÁNCHEZ MORÓN extrae una conclusión común: «la autonomía local expresa hoy una forma diferenciada de participación democrática en la parcela de poder que se corresponde con el ejercicio de las funciones administrativas asignadas a los entes locales» (pág. 95).

La autonomía local ha recibido el impacto del Estado social (Capítulo IV). Por una parte, las crecientes necesidades sociales y la decidida intervención del Estado en pro del ansiado Estado del bienestar, producto de los cambios político-económico-sociales, han dejado casi sin sentido el hasta hace poco cerrado mundo municipal. De ello ha derivado una tendencia centralizadora en favor del Estado frente a los municipios, que ha ido pareja de la recesión de la autonomía local.

De ahí la necesidad de encontrar el núcleo esencial de la autonomía local, como salvaguarda frente al legislador. De ello se deriva la pérdida de una separación nítida de competencias entre los diferentes niveles administrativos, que se sustituye por el concepto de relaciones interadministrativas; la sustitución de las facultades de suspensión o anulación por potestades de reglamentación, dirección, inspección, programación y cooperación financiera; y la necesaria reforma de la estructura local. A pesar de ese movimiento centralizador y de la primacía de la eficacia administrativa, SÁNCHEZ MORÓN concluye que «la subsistencia de las autonomías locales como expresión del pluralismo democrático no se ha puesto seriamente en cuestión en ninguno de los Estados occidentales, a pesar de los augurios de decadencia que de

tanto en tanto se exponen en medios intelectuales. El problema reside en dotarlos de contenido funcional» (página 131).

Seguidamente se analizan los rasgos esenciales de la evolución del régimen local en la España contemporánea (Capítulo V), que se condensan en cuatro notas: 1.ª la divergencia entre la doctrina jurídica del régimen local y su evolución real; 2.ª la prioridad del enfoque político de la cuestión local sobre su dimensión administrativa; 3.ª el escaso peso de la Administración local en el conjunto del aparato administrativo; y 4.ª la desarticulación del sistema español de administración local. Por cierto, SÁNCHEZ MORÓN destaca que constituye una «notoria excepción» a estas dos últimas notas el régimen de los territorios forales. Asimismo examina los distintos pasos legislativos del régimen local desde la Constitución de Cádiz hasta la Ley de Bases del Estatuto de régimen local de 1975, es decir, el período previo a la Constitución de 1978. De ello se justifica la preeminencia de la vertiente negativa de la autonomía local como ausencia de control imperante en los primeros tiempos postconstitucionales actuales, que debe completarse con algo más, es decir, con la vertiente positiva.

En este punto el autor se encuentra ya en posición de pasar a lo que aquí se ha denominado segunda parte del libro y que se considera como el núcleo de toda la exposición: la significación de la autonomía local en el ordenamiento constitucional (Capítulo VI). Antes de entrar en su estudio, SÁNCHEZ MORÓN sienta dos premisas: el carácter abierto de nuestra Constitución y la existencia de un bloque de la constitucionalidad sobre el régimen local formado por la Constitución (no sólo los preceptos concretos referidos a la Administración local, sino en su conjunto), los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La Constitución recoge la auto-

mía local como una garantía institucional (véanse SSTC 32/81 y 27/87), que remite a la legislación su concreción respetando el *núcleo esencial* de la institución. ¿Qué significa esto? Las consecuencias son las siguientes: 1.ª «la Constitución no reconoce ningún pretendido derecho preexistente de cada comunidad vecinal o local a dotarse de su propia organización autónoma» (págs. 163-164); 2.ª tampoco la Constitución garantiza derecho subjetivo alguno de carácter individual en favor de los municipios o provincias; 3.ª se garantiza la existencia de la institución de forma general; y 4.ª la autonomía local no es un derecho fundamental.

Por ello, a continuación, el autor se pregunta por el significado positivo (la idea organizativa) de la garantía institucional de la autonomía local que sirva para plasmar el núcleo esencial indisponible por el legislador. Este significado positivo debe moverse hoy dentro del Estado social y democrático de Derecho y se sostiene en el pluralismo político (art. 1.1 CE) y la descentralización administrativa (art. 103.1 CE). Dentro del carácter plural del Estado, destaca la dimensión política de la autonomía local, como capacidad de *indirizzo* de los asuntos de su competencia. El poder de las entidades locales es un poder derivado del pueblo, pero no soberano frente al Estado; por concretarlo aún más, «es una fórmula especialmente relevante, de participación en el ejercicio del poder» (pág. 178). Por otra parte, incide en la dimensión administrativa de la autonomía local, que la hace «correlato del principio de descentralización administrativa», con lo que son plenamente aplicables a las entidades locales los principios y exigencias constitucionales para la actividad administrativa, sin olvidar el principio de coordinación administrativa incorporado por la Constitución.

De todo ello se desprenden unas manifestaciones prácticas sobre el contenido material de la autonomía

local y que son las siguientes: 1.º reconocimiento en favor de las entidades locales de potestades para actuar como administraciones públicas diferenciadas; 2.º reconocimiento en favor de los entes locales de unos intereses propios, diferenciables de los de otras Administraciones públicas; 3.º importancia de las relaciones interadministrativas, como cooperación, coordinación y control; y 4.º necesaria reforma de las estructuras locales, a fin de que los entes locales puedan gestionar realmente sus intereses propios.

Finaliza el libro con un sugerente epílogo («La autonomía local entre política y administración»), en el que se plantean cuatro «reflexiones conclusivas, a las que no inspira sino la intención de mantener vivo un debate que no puede darse por zanjado» (página 211). Son las siguientes: 1.º la estructura de la administración local: su necesaria reforma para superar el localismo a través de fórmulas asociativas o mancomunadas que permitan mantener el ejercicio de competencias en el nivel local; 2.º los órganos de gobierno: es preciso definir las funciones de estos órganos, a fin de lograr la formación de mayorías municipales sólidas, de modo que el gobierno local se base en los principios de estabilidad y transparencia; 3.º la distribución de competencias: debe hacerse de forma precisa, sin criterios uniformes y sin olvidar las relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación; y 4.º el control: ante la insuficiencia del control judicial, el control administrativo debe basarse en los derechos del ciudadano y el respeto a la legalidad y desplegarse, además de las actuales fórmulas, a través de «tribunales» administrativos independientes, órganos descentralizados del Defensor del Pueblo y Tribunales de Cuentas autonómicos.

En fin, se ha tratado de poner de relieve los aspectos más relevantes del libro del profesor SÁNCHEZ MO-

RÓN, no debiendo olvidar el lector que cada uno de ellos encierra a su vez en el texto un gran número de sugerencias y razonamientos que no se pueden perder de vista. Con ello quiero destacar que la lectura del libro, además de totalmente recomendable, es una fuente viva de ideas renovadoras para nuestras entidades locales, en el sentido de que el pleno desarrollo e integración de la Administración local no ha terminado con la Ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local.

Martin M.º RAZQUIN LIZARRAGA

VARIOS AUTORES: *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Colección Informes y Documentos, 1989, 402 páginas.

Se publican en la presente obra, coordinada por Fernando SAINZ MORENO y Juan Carlos DA SILVA OCHOA, las diversas ponencias presentadas al Seminario que, organizado por la Mesa del Parlamento Vasco, tuvo lugar en Vitoria entre los días 6 y 8 de abril de 1989, con objeto de preparar directrices encaminadas a mejorar la calidad de las leyes. Se trata éste de un tema de gran actualidad, pues ante el gran auge legislativo que estamos viviendo —calificado sin hipérbole de «legislación motorizada»— surge la preocupación sobre cuáles son los requisitos de calidad de la norma que no pueden obviarse, por muy apremiante que sea su proceso creador, para que ésta pueda cumplir adecuadamente su función ordenadora de la sociedad. Los estudios sobre la calidad de las normas están experimentando, como señala SAINZ MORENO, un creciente desarrollo en Europa, impulsados por la crítica que merece el deterioro del derecho positivo, al tiempo que la «técnica legislativa» deja de ser una especulación teórica

para convertirse en un conjunto de reglas de derecho positivo sobre la preparación de las leyes y de los reglamentos.

Como precedente de este Seminario puede destacarse la labor desarrollada por el Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, GRETEL, fruto de la cual es la obra *La forma de las leyes*, Barcelona, 1986, y el *Curso de técnica legislativa Gretel*, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, 1989. También ha publicado este Grupo una *Metabibliografía y bibliografía básica de Teoría y Técnica de la Legislación* (Barcelona, 2.ª impresión, abril de 1988), en la que se recoge una selección de la amplia bibliografía existente en los países europeos en materia de técnica legislativa.

El estudio desarrollado por el Seminario de Vitoria sobre la calidad de las leyes comparte con el acometido por GRETEL —varios de cuyos componentes han participado también en las jornadas organizadas por el Parlamento vasco— su preocupación por el aspecto formal de las leyes, por los requisitos mínimos de claridad expresiva, de uniformidad de estructura y de lógica interna que éstas deben cumplir, pero considera, además, que la calidad de las normas no depende sólo de su configuración interna, sino también, y sobre todo, de la relación que guardan con su entorno. De esta forma, para el grupo de trabajo del Seminario del Parlamento vasco, la técnica legislativa, definida por Pablo SALVADOR CODERCH en el *Curso de técnica legislativa Gretel* como «composición y redacción (*drafting*) de las leyes y disposiciones jurídicas», debe atender no sólo a la calidad de la ley considerada en sí misma, sino también a su integración en el ordenamiento vigente y a su adecuación a la realidad social sobre la que pretende operar.

Este enfoque amplio del problema de la calidad de las leyes responde a una visión realista y actual del con-

cepto de Ley, en virtud de la cual, como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, el aspecto unilateralmente voluntarista de dicho concepto «se ve relativizado por la idea global del ordenamiento como organización fáctica y la inevitable integración de cada Ley aislada en ese conjunto, que no sólo forman ni pueden formar las Leyes, como ya sabemos, así como la estructura institucional del Derecho, que por fuerza refiere cada regla aislada a un régimen orgánico que la trasciende» (*Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Ed. Cívitas, Madrid, 1989, pág. 137).

Al análisis de dos instrumentos de técnica legislativa destinados a lograr una adecuada relación de la norma con su entorno jurídico-social, se dedican los trabajos con los que comenzó el Seminario y se abre esta obra: *Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 CE)* (Fernando SAINZ MORENO) y *Antecedentes y documentación necesarios para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos* (José Javier ABAD PÉREZ). Toda iniciativa legislativa debe ir acompañada no sólo de una exposición de motivos, sino también de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ella, lo que constituye, como señala SAINZ MORENO, una necesidad jurídica —derivada del art. 88 CE— y un importante instrumento para mejorar la calidad de las normas, en la medida en que proporcionen al legislador, debidamente ordenados y elaborados, los datos que le permitan apreciar la necesidad de la nueva norma, valorar la fórmula elegida y estimar hasta qué punto es viable la regulación que se propone.

Un problema específico es el que plantean las Leyes de Presupuestos, dada la especialidad e importancia de estas leyes, pues, como afirma José Javier ABAD PÉREZ, «son algo más que un puro instrumento aprobatorio del Presupuesto correspondiente y, por otra parte, los Presupuestos, además

de ser expresión cifrada de estimaciones de gastos y previsión de ingresos, han pasado a ser los instrumentos rectores de la actividad del Sector Público y, en definitiva, de la política económica aplicable por el Ejecutivo». Realiza este autor un interesante y exhaustivo análisis de las distintas cuestiones que plantea la elaboración de la Ley de Presupuestos, tanto en cuanto a su estructura formal como en cuanto a los límites de su contenido material y período de vigencia, para abordar a continuación el estudio de los antecedentes y la documentación anexa y complementaria del Proyecto de Ley.

Especial atención dedicó el Seminario a la integración de las normas en el ordenamiento jurídico, como requisito fundamental para la calidad de las mismas consideradas en su contexto. Los presupuestos para la armónica integración de la ley en el sistema jurídico se estudian tanto en relación a la normativa estatal, previa o sucesiva (*Definiciones y remisiones*, por Pablo SALVADOR CODERCH; *Las disposiciones derogatorias de las leyes*, por José Luis PEÑARANDA RAMOS; *Disposiciones transitorias*, por Carles VIVER PI-SUNYER; *Habilitaciones y mandatos de desarrollo reglamentario*, por José Luis FUERTES SCÁREZ), como respecto de la normativa autonómica (*La integración del ordenamiento estatal y el autonómico*, por Iñiqui LAGASABASTER HERRATE) o comunitaria (*Técnicas de reinserción y desarrollo del Derecho Europeo*, por Enrique ALONSO GARCÍA). De especial interés resulta el problema de la integración de la legislación estatal y la autonómica, que tantos conflictos jurídicos plantea, y que Iñiqui LAGASABASTER resuelve estudiando los distintos supuestos de modificaciones que pueden producirse entre ambos conjuntos normativos, y aplicando a los mismos las medidas de técnica legislativa necesarias para salvaguardar la estabilidad del ordenamiento y la seguridad jurídica.

Por lo que respecta a la calidad de las leyes en sí mismas consideradas, la presente obra recoge ponencias sobre el lenguaje normativo (*Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo*, por Jesús PRIETO DE PEDRO; *Textos bilingües*, por Carles DUARTE I MONSERRAT), contenido y estructura de las normas (*Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal*, por Miguel SÁNCHEZ MORÓN) y publicación de las leyes (*Promulgación y publicación de leyes de Comunidades Autónomas*, por Javier SALAS). Los autores elaboran en dichos trabajos una serie de propuestas sobre los aspectos formales de las normas, descuidados con frecuencia por el legislador, lo que genera, como señala Jesús PRIETO, «los padecimientos de unos y de otros: de los ciudadanos por la oscuridad de los textos legales; de los juristas, por su imprecisión, y de las personas preocupadas por los asuntos de la lengua, por su mala gramática». Este autor analiza en su trabajo algunos de los vicios más llamativos del lenguaje legal y proporciona una serie de reglas de carácter gramatical y estilístico que —más allá de contribuir a la mejora de la calidad de las leyes— resultan de gran utilidad para todos aquellos que hemos de emplear en nuestro oficio el lenguaje jurídico.

También se reflexionó en el Seminario cuál debe ser la función del Parlamento en relación a la calidad de las leyes (*Competencia para dictar directrices de técnica legislativa*, por Lluís AGUILÓ LUCIA; *Función de los Parlamentos en materia de técnica legislativa*, por Benigno PENDAS GARCÍA), afirmándose que a este órgano corresponde, de común acuerdo con el Gobierno, elaborar directrices de técnica legislativa con eficacia vinculante, y que el procedimiento legislativo deberá contribuir a mejorar la calidad de los proyectos y de las proposiciones de ley, proponiéndose para ello el control por los servicios téc-

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

nicos de las Cámaras de su adecuación a las directrices aprobadas.

La obra se cierra con una propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes, en la cual los coordinadores de la obra, sobre la base del trabajo de los ponentes del Seminario,

resumen y sistematizan los criterios expuestos en el mismo en una serie de reglas claras y precisas, completando así esta valiosa aportación en favor de la mejora de nuestro sistema normativo.

Blanca LOZANO

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Sumario del núm. 7 (septiembre-diciembre 1990)

I. SEMINARIOS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Carlos F. BALBÍN: *La garantía de defensa en juicio y el principio de ejecutividad del acto administrativo.*

Miguel BELTRÁN: *Sobre el lenguaje como realidad social.*

Genaro CARRIÓ: *Exceso ritual manifiesto y garantía constitucional de la defensa en juicio.*

Bartolomé CLAVERO: *Por una historia constituyente: 1869, de los derechos a los poderes.*

Manuel GARCÍA ALVAREZ: *La ley de vigilancia constitucional en la URSS.*

Rafael LOPEZ PINTOR: *El voto en las sociedades industriales. Recopilación a fin de siglo sobre la expresión electoral del conflicto y la integración social.*

Yves MENY: *Los grupos y el Estado en Francia: colaboración y oposición, conciertos y corrupción.*

Ludolfo PARAMIO: *La revolución como problema teórico.*

Eduardo RABOSI: *Derechos humanos: el principio de igualdad y la discriminación.*

Carlos ROSENKRANTZ: *Igualitarismo y libertarismo: política, no antropología.*

Graciela SORIANO: *Aproximaciones al personalismo político hispanoamericano del siglo XIX.*

II. DOCUMENTACION

III. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	45 \$
Número suelto: España	1.500 ptas.
Número suelto: Extranjero	17 \$

Pedidos y suscripciones:
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Presidente del Consejo Asesor: Carlos OLLERO GÓMEZ

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario del número 69 (julio-septiembre 1990)

ESTUDIOS

- Giuseppe DI FEDERICO: *La crisis del sistema judicial y el referéndum sobre la responsabilidad civil de los magistrados.*
- José Manuel CUENCA TORIBIO y Soledad MIRANDA GARCÍA: *Sociología ministerial de los gobiernos frentepopulistas.*
- Alberto REIG TAPIA: *El caudillismo franquista. Aproximación a la teoría del caudillaje en Francisco Javier Conde.*
- Santiago MÍGUEZ GONZÁLEZ: *La transición a la democracia en México. Una aproximación.*
- Manuel ALVARO DUEÑAS: *Los militares en la represión política de la postguerra: La jurisdicción especial de responsabilidades políticas hasta la reforma de 1942.*

NOTAS:

- Enrique GROISMAN: *La reconstrucción del Estado de Derecho en Argentina (1983-1989).*
- Agustín RUIZ ROBLEDO: *Canadá. Un federalismo casi olvidado.*
- Iñigo BULLAIN: *Quebec y el acuerdo constitucional de La Meech.*
- Juan J. SOLOZÁBAL, ECHAVARRÍA: *Notas sobre interpretación y jurisprudencia constitucional.*
- Fidel GÓMEZ OCHOA: *El gobierno de concentración en el pensamiento y la acción política de Antonio Maura (1918-1922).*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

- Martín SANTIAGO HERRERO: *Las elecciones del 26 de noviembre de 1989 y la quiebra del sistema bipartidista uruguayo.*

RECENSIONES. NOTICIA DE LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	4.100 ptas.
Extranjero	45 \$
Número suelto España	1.300 ptas.
Número suelto extranjero	16 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Presidente del Consejo Asesor: Carlos OLLERO GOMEZ

Director: Pedro DE VEGA GARCIA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario del número 70 (octubre-diciembre 1990)

ESTUDIOS

Jorge DE ESTEBAN: *El fenómeno español del transfugismo político y la jurisprudencia constitucional.*

José Ramón MONTERO GIBERT y Mariano TORCAL: *Autonomías y Comunidades Autónomas en España: preferencias, dimensiones y orientaciones políticas.*

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *La libertad de expresión en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.*

Pilar DEL CASTILLO: *Aproximación al estudio de la identificación partidista en España.*

José Luis GARCÍA GUERRERO: *Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos.*

NOTAS:

Ana RUBIO CASTRO: *El feminismo de la diferencia.*

M. A. APARISI MIRALLES: *La declaración de independencia americana de 1776 y los derechos del hombre.*

Juan Manuel OLARIETA ALBERDI: *Transición y represión política.*

José F. CHOFRE SIRVENT: *Ley electoral y Tribunal Constitucional.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

Manuel MORENO ALONSO: *Principios políticos y razones personales para la reforma del Estado en España (1805-1840).*

RECENSIONES. NOTICIA DE LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	4.100 ptas.
Extranjero	45 \$
Número suelto España	1.300 ptas.
Número suelto extranjero	16 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Presidente: Luis SÁNCHEZ AGESTA

Director: Francisco RUBIO LUORENTE

Secretario: Javier JIMENEZ CAMPO

Sumario del año 10, núm. 30 (septiembre-diciembre 1990)

ESTUDIOS

- Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Sobre la Constitución de Cádiz.*
Martín BULLINGER: *Publicidad y programación televisivas en el nuevo ordenamiento europeo de TV.*
Joan Josep QUERALT: *La inviolabilidad domiciliaria y los controles administrativos. Especial referencia a la de las personas jurídicas.*
Manuel MEDINA GUERRERO: *La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autónomas.*
Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en la resolución de conflictos positivos de competencia.*

JURISPRUDENCIA

- Pedro CRUZ VILALÓN: *Legislación electoral y circunstancias excepcionales: La igualdad de oportunidades de los partidos políticos en las primeras elecciones generales de la nueva RFA (Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 29 de septiembre de 1990).*
Juan J. SOLOZABAL ECHAVARRIA: *Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral.*
Fernando SANTAOLALLA: *El juramento y los reglamentos parlamentarios. Comentario a la STC 119/1990.*
Manuel PULIDO QUECEDO: *Algunas consideraciones sobre el acceso a cargos y funciones públicas (STC 47/1990).*
Crónica, por Luis AGUIAR DE LUQUE

CRONICA PARLAMENTARIA, por Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticia de Libros. Revista de Revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	41 \$
Número suelto: España	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Gabriel TORTELLA CASARES

Secretario: Francisco COMÍN COMÍN

Secretaría de Redacción: José MORILLA CRITZ, Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA,
Pablo MARTÍN ACEÑA, Mercedes CABRERA, Sebastián COLL MARTÍN, Pedro FRAILE
BALBÍN y Clara ELGENIA NÚÑEZ

Sumario del año VIII, núm. 3 (Otoño 1990)

ARTICULOS

Manuel MEDRANO MARQUÉS: *La circulación monetaria en los territorios interiores del norte de la Península Ibérica, durante los primeros años del alto imperio romano.*

Hilario CASADO ALONSO: *El comercio del pastel. Datos para una geografía de la industria pañera española en el siglo XVI.*

Bartolomé YUN CASALILLA: *Estado y estructuras sociales en Castilla. Reflexiones para el estudio de la «crisis del siglo XVII» en el Valle del Duero (1550-1630).*

Mario Héctor PASTORE: *La hipótesis de Domar sobre las causas de la servidumbre o la esclavitud en una colonia hispanoamericana: contraste y reformulación.*

Fausto DOPICO y Robert ROWLAND: *Demografía del censo de Floridablanca. Una aproximación.*

Samuel AMARAL y José Mario GHIO: *Diezmos y producción agraria. Buenos Aires, 1750-1800.*

DEBATES Y CONTROVERSIAS

Carles SUDRIÀ: *La electricidad en España antes de la guerra civil: Una réplica.*

Francesca ANTOLÍN: *Electricidad y crecimiento económico. Una hipótesis de investigación.*

Carles SUDRIÀ: *Puntualizaciones a la respuesta de Francesca Antolín.*

RECENSIONES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	41 \$
Número suelto: España	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141. 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45. 28004 MADRID

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

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. 17, núm. 3 (septiembre-diciembre 1990)

ESTUDIOS

Roberto MESA GARRIDO: *Europa, la Comunidad y los cambios en el Este. Una perspectiva desde las relaciones internacionales.*

José Carlos FERNÁNDEZ ROZAS: *Derecho Internacional Privado y Derecho Comunitario.*

Waldemar HUMMER: *La adhesión de un Estado de neutralidad permanente a las Comunidades Europeas. El caso de Austria.*

NOTAS

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *La suspensión cautelar inmediata de una ley nacional por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Auto de 28 de junio de 1990, Comisión c. Alemania).*

José Antonio DE YTURRIAGA BARBERÁN: *Evolución de los Convenios Europeos de Oslo y París sobre contaminación marina.*

José María FERNÁNDEZ MARTÍN: *La legitimación activa restringida del Parlamento Europeo en el recurso de anulación (Comentario a la Sentencia del TJCE «Chernobyl» de 22 de mayo de 1990).*

JURISPRUDENCIA TJCE

CRONICAS

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	41 \$
Número suelto: España	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Luencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCION

Leopoldo Torres Boursault, José Luis Rodríguez Pardo, Antonio Carro Martínez, Juan de Arespacochaga y Felipe, Francisco Granados Calero, María Lucía Urcelay y López de las Heras, 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 Recoder de Casso, Fernando Santaolalla López, Fernando Sainz Moreno, Piedad García Escudero, Manuel Gonzalo González y Miguel Martínez Cuadrado.

Presidentes: Félix PONS IRAZABAL y Juan José LABORDA

Director: Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

Subdirector: José Manuel SERRANO ALBERCA

Secretario: Diego LÓPEZ GARRIDO

Sumario del núm. 19 (primer cuatrimestre 1990)

ESTUDIOS

Juan Carlos DA SILVA OCHOA: *El derecho de los Parlamentarios a la documentación.*

José María MORALES ARROYO: *La determinación del periodo de vigencia del Estatuto de diputados y senadores.*

Francisco BALAGUER CALLEJON: *Conflictos normativos entre el Derecho estatal y el Derecho autonómico.*

NOTAS Y DICTAMENES

Carmen GUTIÉRREZ DEL CASTILLO: *Análisis empírico del procedimiento presupuestario en el Congreso de los Diputados para los ejercicios 1983-1989.*

CRONICA PARLAMENTARIA

Javier LASARTE: *Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento: El caso de Andalucía.*

Lluís AGUIÓ LÚCIA: *La reforma del reglamento de las Cortes Valencianas.*

DOCUMENTACION

LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

SUSCRIPCION ANUAL 3.000 ptas.
NUMERO SUELTO 1.100 ptas.

SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
(Gabinete de Publicaciones)
Floridablanca, s/n. - 28014 MADRID

DEFENSOR DEL PUEBLO

PUBLICACIONES

Informe anual

Balace 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.

Acaba de aparecer el correspondiente a 1989 (4.000 ptas.). Disponibles a partir del correspondiente a 1985.

Recomendaciones y sugerencias

Se recogen, año a año en esta publicación, las resoluciones en las que se indica a la administración pública o al órgano legislativo competente, la conveniencia de dictar o modificar una normal legal, o de adoptar nuevas medidas de carácter general.

Un volumen por año. El último aparecido es el correspondiente a 1988 (1.800 ptas.)

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.

«Situación penitenciaria en España» (1.000 ptas.)

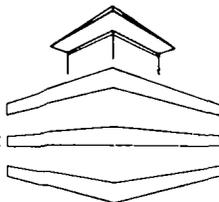
«Residencias públicas y privadas de la tercera edad» (1.600 ptas.).

Recursos ante el Tribunal Constitucional

Se incluyen en un solo volumen los textos completos de los recursos de inconstitucionalidad y amparo interpuestos por el Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional, las sentencias recaídas en ellos y los votos particulares si los hubiere.

1983-1987 (2.600 ptas.)

Distribuye DORSA
C/ Plaza, 15 - 28043-MADRID - Tfno.: 759 40 67



REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: FRANCISCO SOSA WAGNER

Secretario de Redacción: CARLOS MENOR CASSY

Sumario del núm. 246 (abril-junio 1990)

I. SECCION DOCTRINAL

Miguel SÁNCHEZ MORÓN: *Los Ayuntamientos y la defensa de los usuarios y consumidores ante las compañías de servicios.*

Manuel TORIBIO LEMES: *Algunos aspectos de la descripción y análisis de una Hacienda Local.*

Juan Manuel OLARIETA ALBERDI: *La autorización administrativa previa para procesar a los funcionarios públicos.*

II. CRONICAS

Jesús María GARAYO URRLELA: *Orduña (Bizkaia) y Villalba de Losa (Burgos): Conflictos por cuestión de la propiedad forestal de Sierra Salvada.*

Manuel José DOMINGO ZABALLOS: *Estudio de detalle promovido por «Estigia, S. A.» (isla H de la urbanización Riomar). Municipio de Dellebre.*

III. JURISPRUDENCIA

María del Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *Reseñas de Sentencias del Tribunal Supremo (primer y segundo trimestres de 1989).*

IV. BIBLIOGRAFIA

Suscripción anual: 1.000 pesetas • Número suelto: 300 pesetas

Dirección, Redacción y Administración:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Santa Engracia, 7 - 28010 MADRID

AUTONOMIES

Revista Catalana de Derecho Público

Generalitat de Catalunya
Escola de Administració Pública
Institut d'Estudis Autònoms
Director: Joaquín TORNOS MAS

Sumario del núm. 11 (1990)

ESTUDIOS

- Javier SALAS: *Promulgación y publicación de leyes de comunidades autónomas.*
José ESTEVE PARDO: *La reforma de Rudolf von Gneist y su definitiva impronta en la actual conformación del Kreis o ente comarcal alemán.*
José Luis MEILÁN y Jaime F. RODRÍGUEZ-ARANA: *Las competencias del Estado y de las comunidades autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos gallego y canario.*
Andrea COLASIO: *Centralización y descentralización de las políticas culturales: Italia, Francia y España.*

COMENTARIOS Y NOTAS

- Xavier MENDOZA MAYORDOMO y Joaquín CANDEL GONZÁLEZ: *Descentralización y control en las grandes ciudades: un enfoque normativo.*
Carlos LOSADA I MARRODÁN: *El gerente comarcal.*
César AGUADO RENEADO: *La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.*
Montse CABALLOL ANGRILL: *El reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración. Límites establecidos en el artículo 25.1 de la Constitución.*

ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

CRONICA

NOTICIA DE LIBROS Y REVISTAS

Suscripción:

AUTONOMIES
Escola d'Administració Pública de Catalunya

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

REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

Revue d'Administration publique comparée

Sommaire du vol. LVI, N.° 2, 1990

Donald C. ROWAT: *Comparaison des bureaucraties des pays développés et des pays en développement: une analyse statistique.*

Paul 'I HART: *Gérer les études de cas comparatives en administration publique: l'exemple de la gestion des crises.*

Edmond ORBAN: *Le processus de décentralisation dans l'Etat fédéral industriel: problèmes théoriques et méthodologiques.*

Manuel BALADO RUIZ-GALLEGOS: *Décentralisation et coordination administratives: deux techniques au service de l'intérêt général.*

Randall BAKER et Julie Bivin RAADSCHELDERS: *Refaçonner l'ordre ancien: la Communauté Européenne, les Etats-Unis, et le siècle nouveau.*

Alain Serge MESCHERIAKOFF: *Légalité, efficacité, équité, les avatars de la légitimité administrative: le cas français.*

Calliope SPANOÛ: *L'administration et la défense d'une cause: vers une administration militante?*

David C. E. CHEW: *Rémunération de la fonction publique en Chine, 1955-89: vue d'ensemble et évaluation.*

CRITIQUE LITTÉRAIRE

Wendell G. SCHAEFFER: *Formation pour la gestion du développement.*

CHRONIQUE DE L'INSTITUT

Guy THULLIER et Jean TULARD: *La bureaucratie révolutionnaire.*

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

Also published in English under the title
"International Review of Administrative Sciences"

Se publica también en español con el título
"Revista Internacional de Ciencias Administrativas"
en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública
(Madrid, España)

Suscripción anual..... 2.250 FB (US \$ 48)
Precio del ejemplar 600 FB (US \$ 13,50)

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES
1, rue Defacqz, Bte 11 - 1050 BRUXELLES (Belgique)

ESTADO & DIREITO

DIRECÇÃO: Guilherme D'OLIVEIRA MARTINS
Afonso D'OLIVEIRA MARTINS
Coordenador correspondiente en España:
Germán GÓMEZ ORFANEL

Índice do número 3 (1.º Semestre 1990)

ARTIGOS

- Luis SANCHEZ AGESTA: *Filosofía y Sociología del Poder. Estabilidad y Cambio.*
Jorge MIRANDA: *Tratados de delimitação de Fronteiras e Constituição de 1933.*
Eliás DIAZ: *Estado de derecho «versus». Estado Franquista (Notas y Recuerdos Personales).*
Guilherme D'OLIVEIRA MARTINS: *Revisão Constitucional - Economia e Finanças.*
Germán GÓMEZ ORFANEL: *Noción del Derecho Constitucional.*
Afonso D'OLIVEIRA MARTINS: *La Libertad informativa y el Régimen de la radio y de la Televisión en España.*

DOCUMENTO

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

LIVROS

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	1.600 ptas.
Extranjero	28 \$
Número suelto: España	900 ptas.
Número suelto: Extranjero	15 \$

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

Apartado N.º 2821
1122 LISBOA Codex

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

ULTIMAS PUBLICACIONES

- Constitución Española, 1978-1988*. Obra dirigida por Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco Canales (3 vols.). 35.000 ptas.
- JUAN F. LÓPEZ AGUILAR: *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*. Prólogo de Ruiz-Rico. 2.200 ptas.
- EDUARDO VIRGALA FORURIA: *La moción de censura en la Constitución de 1978*. 2.000 ptas.
- MARTA LORENTE SARIÑENA: *Las infracciones a la Constitución de 1812*. Prólogo de Francisco Tomás y Valiente. 1.900 ptas.
- JOSÉ RAMÓN COSSIO DÍAZ: *Estado social y derechos de prestación*. 1.800 ptas.
- JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS: *Jurisdicción e independencia judicial*. 1.700 ptas.
- MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA: *El Consejo General del Poder Judicial*. 1.200 ptas.
- FRANCISCO JAVIER EZQUIAGA GANUZAS: *El voto particular*. 1.200 ptas.
- JOSÉ M.^a MORALES ARROYO: *Los Grupos Parlamentarios*. 2.300 ptas.
- ANTONIO FANLO LORAS: *Fundamentos constitucionales de la Autonomía Local*. 3.700 ptas.
- ELIE KEDOURIE: *Nacionalismo*. Prólogo de Francisco Murillo Ferrol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 700 ptas.
- RAMÓN GARCÍA COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. 1.800 ptas.
- JUAN J. LINZ, JOSÉ R. MONTERO y otros: *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. 3.200 ptas.
- JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español*. 8.^a edición. 1.000 ptas.
- ALFONSO RUIZ MIGUEL: *La justicia de la guerra y la paz*. 2.000 ptas.
- GREGORIO PECES-BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978*. 2.000 ptas.
- PILAR CHÁVARRI SIDERA: *Las elecciones de diputados a Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*. 2.200 ptas.
- ALF ROSS: *¿Por qué Democracia?* 1.500 ptas.
- ANGEL RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. 1.600 ptas.
- MANUEL RAMÍREZ: *Partidos políticos y Constitución*. 1.000 ptas.
- MANUEL GARCÍA PELAYO: *Escritos políticos y sociales*. 1.500 ptas.
- BENIGNO PENDÁS GARCÍA: *J. Bentham: Política y Derecho en los orígenes del Estado constitucional*. 1.700 ptas.
- H. KELSEN y U. KLUG: *Normas jurídicas y análisis lógico*. Prólogo de Bulgín. 900 ptas.
- ANDRÉS OLLERO TASSARA: *Derechos humanos y metodología jurídica*. 2.000 ptas.
- REMIGIO CONDE SALGADO: *Pashukanis y la teoría marxista del derecho*. 2.200 ptas.
- JULIÁN SAUQUILLO: *El pensamiento de Michel Foucault*. 2.200 ptas.
- Estudios sobre «La filosofía del derecho de Hegel»*. Selección de textos, traducción e introducción de Gabriel Amengual Coll. 2.300 ptas.
- CARLOS S. NINO: *El constructivismo ético*. 1.300 ptas.
- ROBERT ALEXY: *Teoría de la argumentación jurídica*. 2.300 ptas.
- ELÍAS DÍAZ: *Ética contra política. Los intelectuales y el poder*. 2.300 ptas.
- BALTASAR ÁLAMOS DE BARRIENTOS: *Aforismos al Tácito español*. 2 tomos. Estudio preliminar de J. A. Fernández Santamaría. 3.000 ptas.
- JUAN PABLO MÁRTIR RIZO: *Norte de Príncipes y Vida de Rómulo*. Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 1.000 ptas.
- FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA: *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del gobierno*. Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 800 ptas.

- JAIME BALMES: *Política y Constitución*. Selección de textos y estudio preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. 1.400 ptas.
- AGUSTÍN DE ARGÜELLES: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. 500 ptas.
- FRANCISCO MURILLO FERROL: *Saavedra Fajardo y la política del Barroco*. 2.ª edición. 1.800 ptas.
- JUAN ROMERO ALPUENTE: *Historia de la revolución española y otros escritos*. Edición preparada e introducida por Alberto Gil Novales. Dos volúmenes. 5.000 ptas.
- JAMES BRYCE: *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*. Estudio Preliminar de Pablo Lucas Verdú. 900 ptas.
- DIDEROT: *Escritos Políticos. Selección de textos, traducción e introducción de Antonio Hermosa Andújar*. 1.400 ptas.
- BENJAMIN CONSTANT: *Escritos Políticos*. Selección de textos, traducción e introducción de María Luisa Sánchez Mejía. 1.400 ptas.
- ARISTÓTELES: *Política*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.200 ptas.
- ARISTÓTELES: *Retórica*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- SENAC DE MEINHAN, y A. BARNAVE: *Dos interpretaciones de la Revolución Francesa*. 1.600 ptas.
- FERDINAND LASALLE: *Manifiesto obrero y otros escritos políticos*. Traducción e introducción de Joaquín Abellán. 1.600 ptas.
- JENOFONTE Y PSEUDO JENOFONTE: *La República de los Lacedemonios y la República de los Atenieses*. Edición bilingüe. Reimpresión. 900 ptas.
- TOMÁS DE CAMPANELLA: *La Monarquía del Mesías y las Monarquías de las Naciones*. Traducción e introducción de Primitivo Mariño Gómez. 1.800 ptas.
- GONZALO MENÉNDEZ PIDAL: *La España del siglo XIX vista por sus contemporáneos*. Dos volúmenes. 6.000 ptas. cada uno.
- GRETEL: *Curso de técnica legislativa*. 1.700 ptas.
- ANDRÉS DE BLAS GUERRERO: *Sobre el nacionalismo español*. 800 ptas.
- ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO, LORENZO MARTÍN-RETORTILLO y OTROS: *La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado*. 700 ptas.
- MARTÍN DIEGO FARREL: *Análisis crítico de la teoría marxista de la justicia*. 1.000 ptas.
- M.ª JESÚS MONTORO CHINER: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: Presupuestos de calidad de las normas*. 800 ptas.
- ANDRÉS OLLERO TASSARA: *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*. 800 ptas.
- MAXIMO CAJAL y LUIS IGNACIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *Convenio sobre cooperación para la defensa entre España y Estados Unidos*. 900 ptas.
- MARIO G. LOSANO, ANTONIO E. PÉREZ LUÑO y M.ª FERNANDA GUERRERO MATEUS: *Libertad informática y leyes de protección de datos personales*. 1.300 ptas.
- Evaluación parlamentaria de las opciones científicas y tecnológicas*. Seminario internacional coordinado por Miguel E. Quinanilla. 1.300 ptas.
- RAMÓN COTARELO: *En torno a la teoría de la Democracia*. 800 ptas.
- GURLTZ JÁUREGUI: *La nación y el estado nacional en el umbral del nuevo siglo*. 700 ptas.

**REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Publicación trimestral

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Publicación cuatrimestral

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28071 - MADRID (España)