

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano: *Curso de Ciencia de la Administración*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.

Si es cierto que el avance de la ciencia se produce sobre todo por los planteamientos nuevos a viejos problemas, con el libro de M. BAENA nos encontramos con un texto de extraordinaria fecundidad. Las reflexiones que sugiere, la curiosidad que suscita, la apertura de nuevos caminos en un tema tan crucial impiden conformarse con una sola lectura del *Curso de Ciencia de la Administración*. Es más, como buen libro de cabecera, a cada lectura, matices que habían pasado desapercibidos, cobran relieve; indicaciones sobre las que no se había reparado, atraen nuestra atención.

El problema de la Administración, si es que podemos efectuar un reduccionismo tan atrevido, no estriba en prestar servicios con eficacia o en garantizar su adecuación a la ley. Aun siendo estos aspectos de capital importancia, si contemplamos globalmente a la Administración, lo que significa en el mundo contemporáneo y lo que implica para nuestras pequeñas, pero irrepetibles, vidas, lo que se plantea es la forma en que se ejerce el poder en la sociedad, o, dicho con palabras de un clásico, la articulación del sistema de dominación. El planteamiento político y sociológico de la Administración no es el del Poder, con mayúsculas y en abstracto; es algo más modesto, menos brillante y más próximo.

Por ello cobra toda su pertinencia

la pregunta con que se abre el trabajo de BAENA: ¿Quién conforma a quién? ¿Es el sistema el que define a los grupos burocráticos sociales, o a la inversa? La respuesta o, con mayor precisión, el camino hacia una respuesta debe provenir de una meditación compleja y rigurosa de los múltiples aspectos que vienen implicados en la pregunta.

Para comenzar, el autor afirma que la respuesta ni puede hacerse en abstracto ni ahistóricamente. La contingencia de la Administración, en el sentido de no hacer trasposiciones apresuradas fuera de un contexto social y cultural determinado, es un presupuesto para un examen, así como los rasgos que la evolución social, esto es, la Historia, le han ido imprimiendo. Desde esta perspectiva, resulta coherente construir una reflexión teórica que, sin embargo, hace especial referencia a una Administración determinada, que es la nuestra, sin excluir las noticias de lo que sucede fuera de nuestro entorno.

La construcción científica de una reflexión sobre la Administración que intenta comprender su papel en la sociedad, así como los factores internos y las relaciones de poder que se establecen en su seno, se hacen desde una metodología precisa. Se renuncia a elaborar una ciencia convencional, en la que predomina un método depurado para la contemplación de la realidad, y se afirma la primacía del objeto sobre el método. El carácter pluridisciplinario del estudio que se emprende no implica yuxta-

posición de conocimientos aportados por otras ciencias, sino selección de instrumentos de análisis provenientes de éstas, adaptándolos al campo de estudio elegido.

La primacía del objeto sobre el método plantea la necesidad de definir aquél, lo que resulta crucial a tenor de las consideraciones expuestas. Aquí el autor se alinea claramente con la corriente europea de los estudios administrativos, reclamando la especificidad de la organización pública y su singularidad respecto de otro tipo de organizaciones burocráticas. No sólo la Administración realiza actividades específicamente distintas, sino que incluso los elementos organizativos son peculiares, por no mencionar los grupos humanos que sirven en ese complejo de organizaciones y que aseguran, en definitiva, el sistema de dominación.

A la especificidad de la Administración pública se une su fragmentación. La pluralidad de las Administraciones públicas no es un dato meramente descriptivo; implica, y ahí estriba su interés, en que cada una de ellas sirve intereses específicos y genera con su medio de actuación, con su clientela, una relación, asimismo, peculiar en la dialéctica dominación-legitimación. La pluralidad de la Administración pública plantea también el problema de sus relaciones, así como el de los grupos de poder que se forman en cada una de estas organizaciones parciales.

Una muestra de hasta qué punto la ciencia de la Administración así concebida rompe con los presupuestos de otras ciencias que se han preocupado de nuestro objeto, es la afirmación que se hace de la interrelación entre política y Administración. La aceptación no de la identidad, pero sí de la estrecha conexión teórica y práctica de ambas realidades permite afirmar que «la política y la Administración se distinguen difícilmente porque ambas conforman el complejo de elementos inseparables constituido por el poder y la organización».

Tras las consideraciones sobre el objeto y el método, que incluye un repaso a otras proposiciones alternativas, se inserta un capítulo sobre nociones generales de organización administrativa, pensado principalmente para el público estudiantil, pero no por ello exento de interés. Aquí se nos recuerda, por ejemplo, cómo el concepto de descentralización ha ido evolucionando en la doctrina española hasta alcanzar una nitidez y precisión admirable en consonancia con la evolución de nuestros viejos problemas regionales.

Los dos capítulos dedicados a la historia de la Administración, uno de carácter general y otro específicamente centrado en España, no son ni un alarde de erudición o de concesiones a lo que normalmente contiene un Curso general, ni exclusivo fruto de la afición del autor por este tipo de temas. La historia de la Administración que se reclama y propone está estrechamente vinculada al propio desarrollo de la ciencia de la Administración. En efecto, esta historia exige primar «el conocimiento de la organización administrativa de las distintas épocas y, a partir de él, atendiendo a su contexto», lo que debe hacerse desde perspectivas metodológicas nuevas. La propuesta es, pues, que sin olvidar que la Administración y el Estado, del que forma parte, son un producto estrechamente vinculado a la evolución social y política de las sociedades, que podemos identificar como el macrosistema, debe estudiarse la Administración desde sus propios parámetros organizativos, el subsistema. En este planteamiento va implícito que la Administración no es un subproducto inerte de las fuerzas sociales, sino que tiene vida propia y rasgos peculiares, cuya explicación puede encontrarse válidamente en su propio campo.

Así, por ejemplo, de los Consejos del anterior Régimen interesa conocer no tanto sus resultados en cuanto órganos de Gobierno del país, te-

mática de la que se ha preocupado tradicionalmente la historiografía, cuanto a su organización interna y los mecanismos de que se valieron para desarrollar sus funciones.

Ello permite abordar con una nueva perspectiva ciertos lugares comunes de esa historiografía, como el que se refiere a los cuadros administrativos en el siglo XIX, de los que se afirma que ya entonces existía una neta diferencia entre «los funcionarios con conocimientos técnicos o especializados» y «el común de los servidores del Estado, cuya retribución era escasa y cuyas condiciones de trabajo no eran demasiado ventajosas, ni siquiera cuando tenían este trabajo permanentemente asegurado».

Igualmente resulta interesante comprobar que la decadencia del Municipio en nuestro país es un proceso ininterrumpido desde la Edad Media, ya que la pugna del siglo XIX entre progresistas y conservadores se refiere, sobre todo, a la forma de designación de los Alcaldes, y no llega a alcanzar a una auténtica revitalización de la vida local, donde se pertrecha plácidamente la oligarquía local.

Del estudio de la historia de las Administraciones públicas se accede al examen de los sistemas administrativos de diversos países. Con ello se pretende más que realizar un estudio exhaustivo de otros modelos, lo que correspondería más bien a un curso de Administración comparada, «situar en su contexto adecuado la Administración pública española, que está influida por esos modelos, principalmente por el francés».

En este estudio hay tres elementos que toman un especial relieve. De una parte, la contextualización que se hace de cada sistema administrativo, poniendo especial cuidado en destacar la cultura política dominante en cada país, se desalienta así respecto de trasposiciones precipitadas de las instituciones, hecho este último que se subraya en las páginas dedicadas a las administraciones

de los países en vías de desarrollo. La mención de los rasgos característicos de las Administraciones consideradas no se hace, como se podría suponer, desde un plano formal, sino que se centra en su funcionamiento real, más o menos coincidente con las prescripciones legales. Ello permite analizar las relaciones de poder que se establecen en cada organización, a las que no son ajenas la conformación y el papel de los cuadros administrativos.

La proximidad del modelo francés, que hoy en día es, sobre todo, una referencia ideal por las profundas diferencias que existen entre su sistema y el nuestro, hace que se dé cumplida noticia en el Tratado de BAENA, de su evolución, especialmente de los intentos descentralizadores llevados a cabo en los últimos años. El lector atento podrá comprobar también que, pese a la identidad de origen, los llamados países anglosajones han desarrollado estructuras administrativas bastante dispares.

El examen de nuestra Administración, a la que se dedica la mayor parte de este *Curso de Ciencia de la Administración*, comienza por su contemplación en el texto constitucional. Estima el autor, reafirmando la tesis mantenida ya en otros trabajos, que es erróneo sostener que la Constitución se ocupa escasamente de la Administración pública. El reducido número de artículos que le dedica y que el esquema conceptual de nuestro Derecho administrativo no quede demasiado afectado por ella no contradice el hecho de que nuestra Administración haya quedado profundamente afectada y renovada por la Constitución.

Sin duda, una de las mayores transformaciones que ha operado el nuevo sistema democrático es la multiplicación de los centros de poder, «cada uno de los cuales tiene su propia Administración pública». Esta pluralidad de centros de decisión, el Estado-comunidad, repercute a la vez en «la pluralidad de organizaciones que

realizan diversas tareas», que configuran el Estado-organización.

Estas precisiones conceptuales se completan con otra que va adquiriendo carta de naturaleza: la distinción entre las Administraciones públicas y las Administraciones mediales. Es característico de aquéllas la universalidad de fines, mientras que éstas son fundamentalmente instrumentos con el fin específico de hacer posible el funcionamiento de los altos órganos constitucionales y, por lo tanto, sin la autonomía, la institucionalización, en palabras del profesor GARRIDO FALLA, que singulariza a las primeras. Y ello porque las Administraciones públicas «articulan el conjunto de medios necesarios para que la comunidad subsista». El estudio de la Administración del Estado-organización efectúa un recorrido a través del denominado «núcleo duro» del Estado, que abarca desde la cúspide de ésta, el Gobierno y su Presidente, hasta los órganos inferiores de la división ministerial, sin descuidar la específica atención prestada a los organismos autónomos y empresas públicas. El examen de la estructura formal de ese complejo orgánico es sólo un punto de referencia imprescindible para abordar el cómo y el porqué de un determinado diseño.

Como puede suponerse, el recorrido por este complejo entramado de organizaciones desde la óptica apuntada no es, ni mucho menos, sencillo. A las dificultades teóricas propias de una ciencia en vías de construcción se suman otras derivadas de nuestro específico entorno, no siendo la menor la falta de estudios de base y de datos cuantitativos sobre las magnitudes más elementales.

El texto que comentamos sale, a pesar de ello, airoso del desafío. A la reflexión metódica que los medios disponibles permiten se unen, en este caso, dos aportaciones dignas de mención.

Se trata, en primer lugar, de la experiencia práctica que como administrador nos proporciona M. BAENA,

y que le permiten conocer y dotar de sentido las prácticas cotidianas de nuestra Administración. Pero, además, el autor se mueve en este terreno con la singular agilidad que le proporciona el manejo de unas fuentes de información inéditas en buena parte, ya que se trata de investigaciones recientes o en curso que él mismo dirige.

Así, al contemplar la organización central del Estado no se limita a constatar una determinada división ministerial o a buscar el encaje de las nuevas figuras introducidas por el régimen democrático, sino que se detiene a explicar la influencia que el equilibrio de fuerzas, en un momento dado, tiene sobre los factores organizativos. De esta manera la constante reorganización de la Administración se encardina en la cotidiana lucha por las competencias, en las que influyen no sólo el equilibrio de las fuerzas sociales, sino también factores internos, ya que, además de las «viejas rivalidades sectoriales y burocráticas, obtener unas posibilidades de actuación supone aumentar el poder de los altos cargos del Ministerio y de los Cuerpos superiores de funcionarios».

Desde esta misma perspectiva se enjuicia la mayor o menor funcionalidad de la actual organización de la Administración, llegando a concluir que el conjunto de problemas que ésta tiene planteado puede resumirse «en la necesidad de definir adecuadamente los niveles políticos y administrativos y articular claramente uno y otro».

La distribución territorial del poder en España se vertebra en tres capítulos, dedicados cada uno de ellos, respectivamente, a las Comunidades Autónomas, su impacto en los órganos centrales y periféricos del Estado y la Administración local.

Parece del todo oportuno en estos momentos, cuando la construcción del Estado de las Autonomías ha despertado de su euforia política y se ha centrado en la menos brillante,

pero decisiva, etapa de organización y ejercicio de sus competencias, poner el acento sobre los problemas administrativos que esas tareas implican. Así lo hace BAENA, quien no duda en señalar la contradicción y «la mala conciencia de la clase política española que, tras haber multiplicado por diecisiete (es decir, por el número de Comunidades) las estructuras políticas o de gobierno, se niega o se resiste a duplicar la Administración pública». En este contexto, donde la negociación entre las partes sigue siendo intensa, se han levantado unas Administraciones autonómicas sobre cuya problemática discurren algunas páginas. De las distintas Administraciones autonómicas, dos ideas clave pueden retenerse, entre las muchas que se nos ofrecen. La primera, que las CCAA no parecen haber encontrado un modelo satisfactorio de organización, lo que sin duda apunta a una conclusión de sumo interés y con repercusiones en un futuro cercano. La segunda, que, pese a ello, «se ha dado un gran desarrollo de la organización administrativa de las CC AA», en las que puede apreciarse la existencia de dos modelos diferenciados.

En la misma línea de reflexiones debe situarse la llamada de atención que el autor realiza hacia las repercusiones de la carencia de personal directivo competente y entrenado en la Administración de las Comunidades Autónomas, efecto, al mismo tiempo, de las resistencias burocráticas de los funcionarios de los cuerpos superiores radicados en Madrid y de la falta de incentivos adecuados para promocionar su traspaso.

Uno de los capítulos más interesantes, cuyas conclusiones fueron anticipadas en una conferencia pronunciada en Granada con motivo de la celebración del ciento cincuenta aniversario de la división provincial, de JAVIER DE BURGOS, es el dedicado al impacto en los órganos periféricos del Estado de la nueva distribución del poder. No se descubrirá ningún

secreto a las personas familiarizadas con la Administración española si señalamos que éste es uno de los terrenos donde la proverbial descoordinación de nuestras organizaciones administrativas se muestra en toda su amplitud. En efecto, la red de Delegaciones ministeriales ha acabado por recubrir la geografía española de una densa malla de dibujo irregular, pero tupido, tanto por su trazado, que no se corresponde ni con la división provincial ni con la regional, como por su cuantía, ya que no hay una sola Delegación por Ministerio, sino que cada Dirección General o cada Organismo autónomo puede tener las suyas propias. A estos aspectos se une la ausencia de comunicación entre ellas y la escasa importancia que para coordinarlas han tenido las autoridades territoriales, y especialmente el Gobernador civil.

La reestructuración de estos órganos impuesta por el nuevo marco autonómico ha conducido, sin embargo, a resultados tan sorprendentes como los siguientes, puestos de relieve en esta obra. La creación de las CCAA ha supuesto, de entrada, el crecimiento de la estructura administrativa no sólo, como era previsible, mediante la aparición de las Administraciones autonómicas, «sino también a causa del crecimiento del número de órganos periféricos». Las Delegaciones territoriales no se han racionalizado, ni se han reducido, salvo alguna excepción, y, en cambio, se ha aumentado el número de autoridades administrativas. El Gobernador civil sigue sin poder controlar verdaderamente a estos enviados de los Ministerios, pese a la reestructuración de que ha sido objeto la antigua Comisión Provincial de Servicios Técnicos. «El problema aparece complicado, y posiblemente envenenado, a causa de la posible persistencia de las Delegaciones, llenas de burócratas estatales con escasas tareas a realizar», y que parecen, sobre todo, orientadas a mantener la presencia institucional del Estado.

La persistencia de problemas no resueltos, pese al esfuerzo reformador emprendido, es patente también en nuestra Administración local. En este caso sigue sin resolverse satisfactoriamente, a juicio del autor, la adecuación entre el asentamiento de la población y las estructuras administrativas, o la impotencia de los entes locales para hacer frente a su crónica debilidad financiera y técnica.

Al control de este universo de organizaciones se dedica también una reflexión cuidadosa. A tenor de la Constitución, dice BAENA, la Administración pública está controlada por todos los demás altos órganos, pero los controles que revisten plena eficacia son los ejercidos en el interior de la organización administrativa. El control del Parlamento, pese a la multiplicación de sus recursos, sigue siendo un control puntual y escasamente operativo. El control jurisdiccional, insustituible en un Estado de Derecho, es en la práctica demasiado lento y costoso, y, por tanto, poco ágil. Finalmente, los controles ejercidos por los órganos dependientes de las Cortes, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, aunque de muy distintas características, tienen, sobre todo, influencia a través de la propuesta de medidas para mejorar la gestión de la Administración.

De ello se desprende la importancia de los controles internos. El problema es, en nuestro país, que estos controles no están bien orientados e inciden poco en la eficacia de la gestión. La inspección de los servicios, que dependen del Ministerio de la Presidencia, funciona en la práctica como una inspección de personal. Además, la actividad inspectora se lleva a efecto de modo irregular y discontinuo, no siendo infrecuente que se centre sobre aspectos puntuales, horarios, asistencia, etc., de escasa trascendencia respecto de la finalidad perseguida. «En todo caso, el público advierte rara vez el resultado de la actividad de inspección.»

Los controles financieros, por el contrario, se llevan con extraordinaria minuciosidad y puede afirmarse que no hay actividad administrativa que suponga un desembolso que no esté controlada por los Interventores del Ministerio de Hacienda. Une aquí el autor su voz a la de otros estudiosos de la Administración señalando la rigidez del sistema, que puede llegar a esclerotizar o cortocircuitar la toma de decisiones. Asimismo se hace notar la supremacía que por esta vía adquiere el Ministerio de Economía y Hacienda, con quien hay que negociar de continuo cualquier iniciativa que se salga de la mera rutina.

Antes de abordar la problemática que rodea al grupo humano que integra las Administraciones públicas, hace el autor un recorrido sobre dos temas, de diferente actualidad, pero de gran interés para el conocimiento de la Administración. El primero se refiere a la influencia de los sistemas políticos y las ideologías sobre la Administración; el segundo, a los grupos sociales organizados.

Es poco todavía lo que desde un plano científico sabemos de la influencia de los factores políticos e ideológicos sobre las estructuras administrativas. Una posible explicación de este desfase puede encontrarse en que, en general, los administrativistas se han preocupado más de las cuestiones concretas de sus respectivas Administraciones que de aspectos teóricos generales de escasas repercusiones prácticas. Por ello, es de agradecer que BAENA nos hable de autores diferentes de TOCQUEVILLE, que, pese a su ingenio, empieza a convertirse en un lugar común, o que tenga en cuenta a los marxistas modernos. Asimismo, que al tratar de los sistemas políticos se ciña a los datos disponibles por el momento.

La participación de los grupos de interés en la Administración, de absoluta actualidad en estos momentos a raíz de las discusiones en torno al neocorporativismo, ofrece dificulta-

des «no tanto desde una perspectiva ideológica... cuanto desde el punto de vista del replanteamiento de quienes son los sujetos participantes y, sobre todo, de los cauces de participación en las decisiones administrativas». El problema de la participación «no es de carácter técnico, aunque tenga implicaciones de este tipo, sino, sobre todo, de carácter político y organizativo».

Desde esta perspectiva, la dualidad de la Administración, que se comporta al mismo tiempo como poder frente a los grupos sociales y como colaborador en la búsqueda del consenso, es desde donde hay que replantear viejos temas como la neutralidad de la Administración o el papel de las Corporaciones públicas. En el análisis que en estas páginas se hace de la interacción grupos sociales - Administración pública, con expresa referencia a nuestro país, se refleja la complejidad de estas relaciones de múltiples facetas y la posición, no necesariamente igualitaria, en que los grupos de intereses se encuentran a la hora de hacer valer sus pretensiones. Destaca, en este sentido, la multiplicidad de vías de acceso con que cuentan los grandes intereses económicos, asunto que se retoma al abordar los problemas de la burocracia en España.

Finaliza la obra con una cuidadosa meditación sobre la burocracia y la función pública, uno de los temas a los que BAENA ha dedicado más atención en su producción intelectual de los últimos años. A él se debe, entre otras cosas, el haber traído a primer plano el tema del poder administrativo, no sólo como reflexión teórica, sino, y principalmente, con estudios empíricos. La significación de los estudios sobre la burocracia, de los que el texto da buena cuenta, plantea, ni más ni menos, que el sentido último de nuestro sistema político-administrativo.

Es imposible en unas cuantas líneas dar noticia de todo el rico con-

tenido que estas últimas páginas del *Curso de Ciencia de la Administración* presentan. Aunque pueda parecer relativamente secundario, no se puede dejar de señalar que tan atractivo como su contenido lo es su construcción. En efecto, comienza el autor con un repaso a los principales teóricos del tema y el esbozo de la evolución histórica de la función pública en nuestro país. A continuación entra de lleno en su actual configuración, anotando en cada caso sus posibles disfunciones y los problemas pendientes. Aquí se aborda ya el problema del poder de la burocracia dentro de la organización. Pero este poder, que es de considerable importancia, si se limitara a esto «quizás no ofrecería interés más que para los especialistas en temas políticos y administrativos. Ahora bien, en España, como en todas partes, ese poder rebasa ampliamente las fronteras de la organización formal para proyectarse en la sociedad». Con esta declaración se aborda el estudio del poder político y económico de la burocracia, que alcanza su punto culminante al poner en relación los distintos ámbitos de poder y la presencia en ella de burócratas, o, mejor, de un cierto núcleo de burócratas.

Desde los pioneros estudios sobre la burocracia, emprendidos en los años sesenta por GUTIÉRREZ REÑÓN, DE LA OLIVA, BELTRÁN, etc., hasta las conclusiones que este libro nos presenta, sólo un concienzudo y paciente trabajo de investigación ha permitido aislar a ese grupo de burócratas poderosos y analizar sus cuotas de poder.

«Los burócratas españoles no son algo esotérico y misterioso.» Se trata, reducidos a su núcleo, de algo más de 11.000 personas, en su mayoría de más de cincuenta años, fuertemente centralizados en Madrid y que cuando están en provincias forman un cuadro de poder. Esta cifra, que constituye el colectivo de los que *potencialmente* tienen poder, se reduce considerablemente si consideramos a

los que realmente mandan, la élite burocrática.

Descontado el poder intraorganizativo de esa burocracia, especialmente ostentoso en todo aquello que afecte a la defensa de su peculiar *status*, interesa destacar su papel en la formación de la élite del poder en nuestro país. En este sentido, las conclusiones de este estudio son terminantes. «No se trata sólo de que los burócratas, desde sus puestos en la organización formal, influyan en los grupos poderosos. Es que existe una articulación entre éstos y el burocrático, basada en la parcial identidad.»

La presencia en el Parlamento de burócratas, si bien ha decrecido en relación a la etapa autoritaria anterior, sigue siendo importante, y tendencialmente mayor en los grupos parlamentarios de centro y derecha que en los de izquierda. En los puestos del Ejecutivo, los cargos de confianza política, los burócratas han retrocedido también en el régimen democrático, pero aún siguen acupando más de la mitad de los puestos. Por último, sus conexiones con el mundo empresarial, tanto en empresas públicas como privadas, sigue siendo importante.

En este último supuesto, la presencia de burócratas en el mundo de los negocios, se da, además, un elemento significativo. Cuanto más se concentran los parámetros de poder, presencia simultánea en empresas públicas y privadas y en distintos sectores económicos, más alta es la proporción de burócratas. Este fenómeno es igualmente constatable cuando se ponen en relación los distintos ámbitos de poder político y económico: la presencia de burócratas en más de un centro de poder aumenta. De ello deduce el autor que puede hablarse de un núcleo de la élite. Todo parece inclinarse hacia la existencia de una élite dominante, con distintas modificaciones, donde la burocracia está bien representada.

Además de estas consideraciones de sumo interés para el conocimiento de

nuestra élite dirigente, cabe preguntarse, como el autor lo hace, por el papel que en ella desempeñan los burócratas. Ciertas investigaciones en curso confirman la tesis de BAENA del alto prestigio que la burocracia tiene entre la clase dirigente española, lo que viene a deshacer tópicos en contra bastante extendidos. Pero, al margen de ese recurso a la burocracia conectado a su profesionalidad, «se obtiene la conclusión de que representan el papel aglutinante de la élite española, que asegura su conexión con el Estado».

Así pues, la burocracia, considerada en términos de poder, juega un papel de vital importancia en nuestro sistema político. Las burocracias facilitan y canalizan la conexión entre el poder político y el económico, y dentro de aquél aseguran su mejor incardinación.

B. OLÍAS DE LIMA

ESTEVE PARDO, José: *Régimen jurídico-administrativo de la Televisión*, Col. «Estudios Administrativos», Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984, 371 págs.

I. A ningún conocedor, siquiera esté medianamente informado, del estado actual del Derecho Administrativo en España se le puede escapar el enorme interés que para cualquiera de sus estudiosos han despertado los temas constitucionales. La razón de ello es obvia y evidente: el texto fundamental de 1978 no sólo ha abierto nuevos cauces para la investigación jurídica, sino que ha introducido elementos de democracia en el análisis de los grandes temas del Derecho Público. La oportunidad era y es lo suficientemente llamativa como para ser desperdiciada por la pléyade de iuspublicistas fecundos, que hasta entonces se habían visto forzados a

circunscribir su trabajo al estudio precavido de las instituciones, a la exégesis normativa concerniente a aspectos de un aparente problematismo político menor o a centrar su esfuerzo resignado en el constitucionalismo comparatista o en la teoría general de la Constitución, con escasas posibilidades de aplicación práctica.

Hoy las tornas han cambiado y la Constitución exhala su aliento benéfico sobre todos los sectores del ordenamiento y otras tantas disciplinas convencionales, generándose una saludable corriente constitucional que deja sentir sus efluvios allá donde alcanzan sus extensas ramificaciones. Puede, quizá, aventurarse que, a consecuencia de ello, van delineándose, junto a un Derecho Constitucional clásico, otros Derechos (Tributario, Administrativo, Laboral...) constitucionales. Se trata de un fenómeno bien distinto de ese otro que algunos quieren constatar con infundadas reticencias a partir de la reglamentada pertenencia a un área de conocimiento determinada. Me refiero a esa suerte de reproche, que afecta singularmente a los especialistas en Derecho Administrativo, alusivo a su pretendida intrusión en el campo del Derecho Constitucional clásico, a su ocupación de parcelas que no les corresponden. El obligado desleimiento de ciertos límites, y de no pocas fronteras, acentuado por la Constitución —pues no siempre ha estado demasiado claro el perfil de cada una de las dos disciplinas, al menos en numerosos ámbitos, aunque sí, por supuesto, en otros tantos—, y el simple recordatorio de que la curiosidad y el esfuerzo científicos desconocen cualquier tipo de imposiciones convencionales o de otra índole es suficiente, *grosso modo*, para no tomar demasiado en cuenta los intentos argumentativos en la dirección acusatoria indicada.

Dejando de lado este problema, que a mi juicio lo es en la medida en que queramos que lo sea, retomo la idea antes apuntada para recordar

que, y no es casual, en prácticamente todos los extremos del Derecho Administrativo se percibe un aspecto constitucional que no puede marginarse, aspecto que incide también en el dominio del llamado *Derecho Administrativo especial*. Así, junto a los esquemas tradicionales, junto a las concepciones añejas y arraigadas aparecen, con función moduladora, principios constitucionales de espesa presencia que vienen a abrir nuevas perspectivas en las categorías clásicas. Ejemplo fehaciente de lo que estoy tratando de señalar, de ese aspecto constitucional de la parte más ius-administrativa, para muchos, del Derecho Administrativo es el libro de José ESTEVE PARDO, profesor titular de la Universidad Central de Barcelona, que, atinente al estudio del régimen jurídico administrativo de la televisión, constituye el objeto central de esta breve reseña bibliográfica.

II. Ha sido a lo largo de 1986 —año en el que, por cierto, el medio ha cumplido en España su trigésimo aniversario— cuando la televisión se ha erigido en nuestro país en objeto de un crispado debate cuyo revuelo ha alcanzado a no pocas pretendidas deficiencias del medio y, en ocasiones más numerosas, a la persona de su, hoy, ex Director General. Así, junto a los ataques personalizados, dos han sido los temas candentes, esgrimidos a modo de verdaderas armas arrojadas en defensa de la democracia: la creación de televisiones privadas y la susceptibilidad de la pública para convertirse en eventual y privilegiado amplificador de la política gubernamental. Los pros y contras se han movido, en ocasiones, por entre los sinuosos límites del interés, de la pequeña falacia justificada en las reglas de la lid política; ello no merece censura, porque de todos es sabido y por todos es aceptado que tales reglas son extraordinariamente laxas, pero sí que revela la importancia social del medio televisivo, su capacidad de influencia y el importantísimo rol que cumple en la

actualidad, más allá de una mera función de difusión cultural. Sólo así se explican tan enconadas pasiones.

La televisión se ha afincado sin reparos en lo más cotidiano del entorno del hombre de ahora, y, aunque en su día lo fueron otros, no cabe duda de que la influencia de la mágica recepción simultánea de imágenes y sonido a través de las ondas hertzianas supera holgadamente a la de los restantes y anteriores medios de comunicación social; recuérdese, si no, cómo fue necesario el genio de Orson WELLES para, en el ya lejano año de 1938, despertar radiofónicamente los pánicos de una buena cantidad de oyentes. Con la televisión, por suerte o por desgracia, no ocurre lo mismo; la genialidad no es precisa para que los espectadores habituales guien su conducta hacia una u otra dirección, respondan a determinados estímulos en lo referente a sus adquisiciones o determinen su comportamiento electoral.

Semejantes posibilidades no pueden por menos que despertar lógicas ambiciones; y la única forma de canalizarlas y controlarlas es, a mi juicio, la cuidadosa delineación del régimen jurídico del medio televisivo, tarea que, en lo que yo recuerde, no fue invocada por ninguno de los actores del debate antes referido, evidenciándose así el fácil deslizamiento hacia lo político de que puede ser objeto la televisión. Y, con ello, la consecuencia lógica del olvido de que quizá los lodos de ahora se explican en el polvo que cubre el régimen jurídico de la televisión, polvo debido a actitudes más timoratas que prudentes que han venido a facilitar, queriendo o sin querer, pretensiones amparadas en argumentos distorsionados, como veremos enseguida.

III. A lo largo de la exposición del profesor ESTEVE PARDO, los yerros en la configuración jurídica de lo televisivo son descubiertos en más de una ocasión. Y hay un dato que, marginal, pero indicativo, quisiera desta-

car: en el curso del de la tramitación parlamentaria de la actual *Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de Radio-difusión y Televisión* (en adelante, ERT), hubo de ser un prestigioso jurista, y a la sazón Ministro de Cultura —el profesor CLAVERO ARÉVALO—, quien clarificara el alcance de la declaración del medio como servicio público de titularidad estatal, contenida en el artículo 1.2 del ERT; la clarificación fue necesaria ante las intervenciones parlamentarias que, en términos de ESTEVE PARDO, sostenían planteamientos desenfocados. Recuerdo este hecho, verdaderamente anecdótico, porque revela —extrapolado del tema concreto de la televisión— que posiblemente no pocos problemas se resolverían a tiempo si la técnica jurídica corriera pareja a las aptitudes políticas de nuestros legisladores. Si hay que defender que el debate político lo sea en tales términos, no con menos ahínco hay que recordar que ese debate se traduce en normas jurídicas cuyo buen funcionamiento posterior dependerá en buena medida de su adecuada técnica. Y tanto más cuanto más carga política se observa en la materia de que se trata; carga que, en la televisión, reitero, alcanza cotas de enorme magnitud.

El detalle que acaba de ser recordado no lo ha sido gratuitamente. Alrededor del tema al que se refiere gravita, candente, una de las principales causas de las posibles patologías de lo televisivo: la reserva al Estado de la titularidad del servicio público de televisión, tema que se resuelve en trascendentales consecuencias de las que quisiera destacar, siempre al hilo de la exposición del profesor ESTEVE PARDO, las relativas a la creación de televisiones privadas y a las competencias autonómicas en materia de televisión.

1. No deja de resultar sorprendente que los constituyentes no plasmaran en su obra ninguna alusión definitiva al régimen jurídico de la televisión, siquiera sea en sus aspectos

más básicos. Como bien afirma el autor del libro que se comenta, la televisión no llega a ser ese «cuarto poder» al que se referían algunos parlamentarios, pero qué duda cabe de que bien hubiera podido merecer alguna atención mayor que la remisión al legislador ordinario de la regulación y control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado (art. 20.3), única previsión constitucional relevante, pues, a mi juicio, la garantía del «acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España», va de suyo de otros preceptos de la norma fundamental [artículos 1.1, 3, 6, 7 y 20.1.a), por ejemplo], aunque no con ello quiero decir que sea inoportuno su recordatorio con el artículo 20.3, en parca sede televisiva.

Aquí, en esta omisión consciente, propugnada por la mayoría parlamentaria de la hoy extinta Unión de Centro Democrático, puede radicar una de las primeras carencias del régimen jurídico de la televisión; sólo el temor —y ruego me sea perdonada la licencia— a «pillarse los dedos» en objeto tan escurridizo y problemático puede explicar el retraimiento del constituyente, que, quizá consensuado, contó con pocas excepciones.

Hubo que esperar hasta la promulgación del ERT para conocer las líneas definitivas del régimen jurídico televisivo; líneas que se elevan perpendicularmente sobre la ya mencionada reserva al Estado de la titularidad del servicio que, ésta sí, precisa de ciertos presupuestos objetivos constitucionalmente diseñados: la *esencialidad* del servicio objeto de la reserva y exigencia de ley formal para proceder a la misma. En el caso que nos ocupa, considero que ambos concurren indubitadamente, siendo un tema bien distinto, como más adelante se destacará, que el *sector público* a que hace referencia el artícu-

lo 128.2 haya de ser necesariamente el estatal. Pero apartemos este dato, por ahora, y recordemos con ESTEVE PARDO que también es bien distinto el fenómeno de la reserva al sector público de un servicio esencial de su gestión de régimen de monopolio. Es hacia este feudo adonde se dirige o desplaza el verdadero problema: el de las posibles formas de gestión del servicio.

Ello porque, como el autor certeramente señala, la calificación de la esencialidad no puede ser objeto de otro debate que el residenciado ante el Tribunal Constitucional: el legislador, amparado en el artículo 128.2, ha tomado una decisión al respecto y toda discrepancia debe remitirse al intérprete supremo de la Constitución; tan legítimo es considerar que la televisión es un servicio esencial como que no lo es: ya he apuntado mi posición, pero, aunque fuera otra bien distinta, la lógica del razonamiento jurídico empuja hacia la solución única del juicio de constitucionalidad, siendo cualquier otra disputa absolutamente estéril.

Precisamente conozco, al momento de redactar estas líneas, el contenido de la sentencia constitucional 106/1986, de 24 de julio («BJC» núm. 64-65, agosto-septiembre 1986), por la que se resuelve una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por la supuesta inconstitucionalidad del artículo 1.2 del ERT; esto es, el precepto que reserva al Estado la titularidad del servicio esencial de radiodifusión y televisión. El tema, pues conserva polémica vigencia, pero no porque se discuta directamente la esencialidad del servicio, sino porque se afirma que la reserva dificulta el ejercicio del derecho de expresión a través de medios audiovisuales. El argumento, pienso, es bastante interesante, y en el fondo se reduce a simple excusa bajo la que se deslizan, ocultos tras la magnificencia de la pretendida lesión de un derecho fun-

damental, meras pretensiones empresariales.

En su sentencia, el Tribunal Constitucional soslaya cualquier pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de la norma cuestionada: ello, se dice, carece de relevancia para el fallo que ha de emitir el Tribunal que ha promovido la cuestión; pero no se priva de recordar, en el Fundamento Jurídico 3.º, un extremo de capital importancia:

«(...) no puede olvidarse que la declaración que lleva a cabo el precepto cuestionado de la actividad de radiodifusión y televisión como servicio público no supone, por sí sola, un obstáculo insalvable para la gestión por los particulares de tal actividad».

El modo en el que esa gestión por los particulares pueda articularse es cuestión de la competencia del legislador ordinario, sin que exista fundamento constitucional alguno para que el Parlamento se vea compelido a regularla, siendo perfectamente lícito el mantenimiento del actual monopolio de hecho. Como advierte ESTEVE PARDO, no hay ningún derecho constitucionalmente reconocido a crear emisoras privadas de televisión que se desprenda, como ha sido pretendido, de una combinación de los artículos 20 y 38. El derecho de expresión puede quedar perfectamente garantizado mediante el de acceso o de antena —que el autor parece considerar incluido en la categoría, tan indefinida, por otra parte, de los derechos públicos subjetivos—, y la libertad empresarial se supedita, lógicamente, a la reserva al sector público, pudiendo desarrollarse sólo, y en el caso de que así se regule, por entre los resquicios abiertos por la técnica concesional, siendo el legislador soberano para decidir si abre o no la vía, técnicamente muy condicionada por las características del medio, de la gestión indirecta por los particulares del servicio de televisión

concurrentemente con las formas de gestión pública.

Cierto es que para muchos ello puede introducir factores de inseguridad teñida de impaciencia. Pero no es de recibo pretender forzar las soluciones por vía de la invocación falaz del derecho a la libertad de expresión. Los medios, para quien quiera emplearlos, son otros: se trata de saber esperar, de presionar, de accionar políticamente, de vencer las reticencias de quienes tienen potestad para decidir sobre la cuestión. Ultimamente se habla mucho de que el Gobierno prepara el proyecto de ley de regulación de la televisión privada, que tantos esperan como agua de mayo; no debe ser, pues, muy difícil vencer aquellas reticencias si se recuerda la intervención del Senador LÓPEZ PINA, del Grupo Socialista, en la *Comisión de Asuntos Constitucionales* el día 24 de agosto de 1978 (tomo la cita de la pág. 93, nota 15): «los derechos fundamentales que queremos sacrificar en la actual Constitución se reducirían al papel mojado de que hablara Ferdinand Lassalle, si no socializásemos la información. Para los socialistas, el destino que propugnamos para la televisión está determinado por su naturaleza eminentemente pública».

A mi juicio, resulta preferible fortalecer y maximizar las características democráticas que deben presidir una televisión pública que abrir la vía de la gestión privada de medio tan relevante socialmente y sujeto a graves servidumbres técnicas; convertir a la televisión pública en verdaderamente plural y respetuosa con el derecho de todos es el reto auténtico que debe ser afrontado sin dilación en lugar de desviar el problema hacia fórmulas privadas de gestión que, considero que no debe perderse de vista el dato, persiguen beneficios empresariales en un campo muy delicado y de filos agudísimos. Pero, si el legislador decide lo contrario, no hay argumento constitucionalmente esgrimible —y aquí radica el *quid* de

la cuestión, en que no lo haya— para oponerse a ello; de igual modo que no hay menoscabo de un derecho fundamental o inconstitucionalidad por omisión si mantiene el actual *statu quo*. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, en su *sentencia 24/1982, de 13 de mayo*, la inconstitucionalidad por omisión «existe sólo cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace» (Fundamento Jurídico 3.º). Y tal no ocurre con la televisión privada, por lo que su exigencia es constitucionalmente insostenible. Lo que sí que debe y puede ser exigido es un adecuado control parlamentario, eficaz y real, que se eleve por encima de partidos para asegurar la correcta prestación de un servicio esencial a todos los ciudadanos; la relevancia inusitada de este control todavía no ha conocido sus posibilidades, por lo que hay que insistir en su necesidad insoslayable.

Y una última referencia alusiva al tema que nos ocupa. El profesor ESTEVE PARDO argumenta convincentemente que el concepto legal de televisión contenido en el artículo 1.3 del ERT resulta en exceso amplio; no es un problema inane, pues es tal concepto el que determina la extensión de la reserva del servicio al Estado, incluyéndose en el mismo aspectos de los que no cabe predicar la nota de la esencialidad requerida por el artículo 128.2 de la Constitución. Entre ellos, el autor cita las emisiones dirigidas a un público reducido o determinado mediante circuitos cerrados de televisión. Evidentemente, la trascendencia social de tales emisiones es nimia, por lo que, ciertamente, es muy dudosa su esencialidad; prima, por lo tanto, el reconocimiento de la libre actividad empresarial en la medida en que tales emisiones no deben verse afectadas por la reserva al sector público. Por el contrario, la práctica indica que no es aceptable conectar dichas emisiones con el derecho de expresión, puesto que suelen

reducirse a la proyección de películas de *video* a través de sistemas técnicamente muy sencillos y sufragados en ocasiones por los vecinos del inmueble al que se reducen especialmente estas emisiones, cuestiones completamente ajenas al derecho del artículo 20.1 de la Constitución. Pues bien, curiosamente, la prensa de los últimos días del mes de enero de 1987, cuando redacto estas páginas, trae la noticia de que el Tribunal Supremo ha considerado legal el sucintamente descrito *video comunitario*, al no entenderlo incluido en el concepto legal de televisión del ERT.

Hablo por referencias de prensa, por lo que el dato no resulta muy preciso, pero sí lo suficiente para confirmar jurisprudencialmente la tesis adelantada por el profesor ESTEVE PARDO. Habrá que esperar, no obstante, a conocer los futuros desarrollos de esta línea que ahora se abre y cuidar, sobre todo, que no se cuelen por ella actividades que no responden realmente a las que han sido aludidas. Y un detalle para la pequeña historia de este caso: el abogado de quienes pretendieron con éxito la legalidad del *video* comunitario era el profesor sevillano CLAVERO ARÉVALO, Ministro de Cultura cuando se aprobó el Estatuto de Radiodifusión y Televisión, conteniendo ese concepto tan extenso de televisión que ahora comienza a depurarse.

2. Ya se ha advertido que del tenor literal del artículo 128.2 de la Constitución no se desprende que, en todo caso, haya de ser la del Estado la Administración Pública en cuyo beneficio se opera la reserva; el precepto citado alude solamente al sector público, no precisa que haya de ser el sector público estatal. No puede ser de otro modo en una estructura territorial descentralizada, aunque no llegue el 128.2 a la concreción —y extensión de los sujetos sobre los que puede recaer la titularidad del servicio que se reserva— a la que llega su más directo inspirador, el artícu-

lo 43 de la Constitución italiana de 1947.

La cuestión tiene su importancia porque, en relación con la televisión, el ERT se refiere exclusivamente al Estado; declaración que incide enormemente en las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en la materia, amén de modular el ejercicio de las mismas. El libro del profesor ESTEVE PARDO analiza exhaustivamente la cuestión, con especial referencia al caso catalán —no en vano el autor ejerce su función docente e investigadora en la Universidad Central de Barcelona—; no es mi intención la de glosar detenidamente el elaborado y abundante número de páginas que al tema se dedican, pero sí que quisiera apuntar dos datos de interés, muy significativos, a mi juicio, del *status quaestionis* en este ámbito específico.

i) El ERT, declarándose él mismo norma básica en la materia, presenta la característica singular —no advertida en el texto de la norma— de ser algo más que una norma básica, o de no ser sólo eso. Junto a preceptos que son básicos hay otros que no lo son, y, lo que es más importante, el ERT opera como norma atribuyente en el sentido del artículo 150.1 del texto constitucional. La consecuencia de esto último es evidente: se ofrece la posibilidad de *uniformar las competencias legislativas* de las Comunidades Autónomas, hayan o no accedido a la autonomía por la vía del artículo 151, asumiendo así competencias por vía extraestatutaria.

La solución es razonable y obedece, a mi juicio, a una lógica niveladora perfectamente plausible, aunque condicionada, evidentemente, por la titularidad estatal del servicio en los términos que seguidamente veremos. Si las Comunidades Autónomas se ven impedidas, por imperativo del ERT, para ostentar titularidad alguna sobre el servicio de televisión, incluso en su propio ámbito territorial, cuando menos parece lógico que les sean

concedidas ciertas posibilidades normativas, si bien enmarcadas con poco acierto en un régimen concesional. La uniformidad perseguida se inscribe, desde mi punto de vista, en el entendimiento de la televisión como factor cultural de enorme relevancia que, reconocido de modo general el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, no puede venir supeditado a criterios históricos. Conviene recordar, no obstante, que la delegación de competencias legislativas remite a un ejercicio de las mismas muy condicionado por el ERT, pues éste exige que la organización y control parlamentario del canal autónomo concedido se articule orgánica y funcionalmente conforme a los criterios establecidos en el ERT para la televisión estatal.

ii) El gran problema, no obstante, del régimen competencial en materia de televisión es que las Comunidades Autónomas se ven relegadas —con la posible excepción de la vasca— a la mera gestión del servicio en sus respectivos ámbitos territoriales; el camino trazado para ello es la concesión por parte del Estado de un canal autonómico, del llamado tercer canal. El profesor ESTEVE PARDO no se cansa de reiterar lo erróneo de esta concepción, de este establecimiento de un régimen concesional que se da de bruces con los perfiles dogmáticos de las concesiones administrativas al permitir que el concesionario sea una Administración Pública territorial, dotada, como se recordará, de potestades legislativas incidentes en la gestión indirecta del servicio concedido.

El tema tiene sus aristas, pero considero que hay aspectos más sorprendentes que el de la heterodoxia del régimen concesional de un canal de televisión a las Comunidades Autónomas. Datos hay en nuestro Derecho que, si bien con alcance menor, muestran la tendencia a excepcionar en ciertos casos las claves de la concesión administrativa; piénsese, por ejemplo, en la atipicidad que supone el que los Municipios actúen o

hayan actuado como concesionarios o el que la CTNE ostente poderes reglamentarios sobre la concesión del servicio telefónico en virtud del carácter de norma paccionada que reviste el contrato suscrito entre el Estado y dicha Compañía. Precedentes, pues, los hay, aunque reitero que de alcance mucho más limitado y sin que ello sirva, ni mucho menos, para justificar la ruptura, una vez más, del modelo clásico del régimen jurídico de las concesiones administrativas.

Lo que sí que despierta más curiosidad, al menos para quien redacta estas líneas, es que la opción por el régimen concesional, todo lo distorsionado que se quiera, pero concesional, parece deberse a un mecanismo de ajuste entre el ERT y las competencias estatutarias atribuidas a la Comunidad vasca y a la catalana con anterioridad a aquél sumado a la injustificada reserva al Estado, en exclusividad, de la titularidad del servicio de televisión. Esta reserva indiscriminada y la realidad estatutaria de aquellas Comunidades pueden ser los datos que expliquen las heterodoxias del régimen concesional establecido en el ERT. Las dudas acerca de si cabían otras posibilidades, de si existía voluntad política para ello, quedan en el aire.

La solución hubiera podido, quizá, venir dada, y así lo apunta el profesor ESTEVE PARDO, por la modificación del artículo 1.2 del ERT en el sentido de reservar la titularidad estatal exclusivamente a la televisión de ámbito nacional, o bien recurrir a fórmulas distintas a la concesión, como la del artículo 150.2 de la Constitución. La primera posibilidad ampliaría el haz competencial de las Comunidades Autónomas, lo que estimo hubiera sido beneficioso en este punto; la segunda, por el contrario, no tendría tal consecuencia, pero sí que resolvería los problemas de caracterización dogmática que presenta la actual fórmula concesional.

No obstante, en la actualidad las alternativas aparecen complicadas por

la vigente, hace más de tres años, *Ley 46/1983, de 23 de diciembre*, de regulación del tercer canal de televisión, que articula y da firmeza a la fórmula concesional. Si en el caso de las televisiones privadas ha sido la ambigüedad consciente del texto constitucional la fuente de debates desenfocados, en relación con las Comunidades Autónomas las insuficiencias derivan inmediatamente de la legislación ordinaria. Los lodos, pues, encuentran justificación, como se decía al principio, en el polvo que oculta y anega el *deber ser* —permítaseme tan manida referencia— de lo televisivo.

Pero no todos los yerros son imputables al legislador estatal: como se recordará, el ERT establece que la organización y control parlamentario de las televisiones autonómicas se ajustará, en su regulación por Ley de cada Comunidad, a los criterios que, para el mismo objeto, se fijan en el ERT para la televisión estatal; sin embargo, las leyes autonómicas, como nos recuerda el profesor ESTEVE PARDO, han reproducido fielmente la literalidad de la norma estatal, marginando así peculiaridades organizativas y la apertura de eventuales cauces de participación más fáciles de articular en ámbitos territoriales infraestatales.

IV. Es la brevedad una obligación que viene impuesta por la propia naturaleza de las reseñas bibliográficas. Debo, por ello, poner punto final a estas páginas que no han pretendido otra cosa que dar noticia de una obra importante al hilo, precisamente, de la referencia a las cuestiones que, en la misma tratadas, han suscitado especial atención y reflexión en quien escribe estas líneas. En definitiva, y no me cansaré de recordarlo, los buenos libros se caracterizan precisamente por su capacidad para despertar la curiosidad del lector, por abrir nuevas perspectivas e inquietudes, por invitar irresistiblemente al razonamiento. Y, a mi juicio, el del profe-

sor ESTEVE PARDO llena estas exigencias; ello es razón más que suficiente para aceptar el reto que brindan sus páginas al lector anónimo en la conciencia de que no sólo van a aprenderse cosas, que se aprenden y muchas, sino que, también, ofrece la oportunidad de pensar sobre el importante tema de la televisión más allá de lo que permiten los cotidianos referentes periodísticos; oportunidad de pensar que para más de uno, segura y afortunadamente, lo será de discrepar.

Pero es también obligación que impone el ejercicio de la reseña la de detallar el contenido de la obra objeto de la misma; y en nuestro caso, evidentemente, no se agota este contenido en lo que ha sido destacado más atrás, todo lo contrario. El libro comienza con una reveladora exposición del régimen televisivo en Derecho Comparado, a la que quizá sólo podría achacarse que se encuentre concentrada en un capítulo único en lugar de ser expuesta al hilo de cada uno de los aspectos que se estudian del caso español. La opción es puramente metodológica e impuesta, quizá, por la escasez de bibliografía disponible, por lo que, en absoluto, quisiera que mi comentario fuera interpretado como una objeción. Tras ello, y una vez concluido el exhaustivo análisis de los temas que han sido objeto de somera referencia en esta reseña, el profesor ESTEVE PARDO se enfrenta con los aspectos organizativos de la televisión estatal, de los que se desprenden dos conclusiones: i) sobre el papel de las normas, del ERT en concreto, parece desmentirse la tan manida dependencia de la televisión del Gobierno de turno en beneficio, por el contrario, del control parlamentario del medio, aunque no hay que perder de vista que tal control puede quedar desvirtuado por un erróneo entendimiento de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en un sistema de interdependencia por integración (en terminología de LOEWENSTEIN) y en el que el Gabinete es ex-

presión de la mayoría parlamentaria, especialmente cuando en nuestro país se desconoce la experiencia positiva de los Gobiernos de coalición; ii) por lo que hace a los aspectos jurídico-administrativos de la organización televisiva, la posición jurídica del ente público RTVE y de las sociedades estatales que gestionan el servicio viene a abundar en la problemática de la Administración institucional, de los entes con personificación pública o privada, demostrando una vez más la imposibilidad de establecer principios de validez universal por lo atípico de su naturaleza y su régimen jurídico tributario de leyes sectoriales. El libro concluye con un análisis del derecho de rectificación en el medio televisivo —anterior, por imperativos de la cronología, a la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo— y con una referencia al régimen de la responsabilidad administrativa en la materia específica de que se trata.

Mi cometido concluye aquí, en este dar cuenta de una obra de no poco interés práctico, amén de su sólido armazón teórico. De nuevo se suscita la pregunta de si no sería bueno que el legislador fuera un poco más esmerado en la regulación de temas de trascendencia tal como la televisión. Bien es cierto que la política impone ciertas servidumbres que suelen permanecer ocultas a los ojos del lego, pero también es cierto que en algunos aspectos hay que andar con pies de plomo so pena de configurar regímenes jurídicos poco adecuados. El libro del profesor ESTEVE PARDO, botón de muestra de ese Derecho Administrativo especial tan condicionado por la Constitución, que decíamos al principio, lo es también, a mi juicio, de la oportunidad perdida en materia de televisión —al menos en alguno de sus extremos cardinales— a consecuencia de la letra y del espíritu del vigente Estatuto de 1980. Al lector me remito para confirmar o confrontar este aserto.

Javier BARCELONA LLOP

FANLO LORAS, Antonio: *El Tribunal de Cuentas y las Corporaciones Locales*, Col. «Estudios de Economía y Hacienda», Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1986.

En un momento en el que el Ministro de Relaciones con las Cortes ha anunciado el envío al Congreso del Proyecto de Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, resulta sumamente interesante el libro escrito por el profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Zaragoza, Antonio FANLO. En él se presenta una visión general del tema (1) y se propone una serie de soluciones tendentes a resolver los problemas que acucian al Tribunal de Cuentas.

Las Corporaciones Locales constituyen un sector de las Administraciones Públicas de gran importancia, tanto cuantitativa como cualitativamente. Cuantitativamente porque existen más de 8.000 Municipios, sin nombrar otro tipo de Corporaciones Locales, y cualitativamente debido al volumen creciente de recursos que actualmente utilizan. Por ello es necesario un control, que corresponde al Tribunal de Cuentas, según la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, si se atribuye esta competencia sin asignar los medios materiales y humanos suficientes o fijar de forma adecuada su organización, el Tribunal quedará colapsado

(1) El Sumario de la obra es el siguiente: Introducción.—El control de las cuentas locales desde 1945. La experiencia histórica del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.—El control de las cuentas de las Corporaciones Locales en el Derecho francés: las nuevas Cámaras Regionales de Cuentas.—La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas; la necesidad de configurar una estructura organizativa adecuada para el control de las cuentas de las Corporaciones Locales. Alternativas posibles.—Anexo legislativo.—*Addendum*.

por el trabajo acumulado. Por eso, cualquier reforma en este tema debe ir precedida de unos estudios sobre sus necesidades reales, así como la voluntad política de crear ese sistema.

Son éstos los defectos endémicos de nuestro sistema de control, y la historia reciente lo atestigua. La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, desarrollada por Leyes de 16 de diciembre de 1950 y 3 de diciembre de 1953, creó el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales con los fines de asesorarlas, inspeccionar su funcionamiento y fiscalizar su gestión económica. Fines válidos, aun cuando los realizara un órgano administrativo, puesto que el éxito de un órgano de control no depende tanto de su naturaleza judicial o administrativa como de su verdadera independencia. Por otra parte, el Servicio estaba integrado por la Comisión Central y las Comisiones Provinciales de Cuentas. A estas últimas se atribuyó la censura y aprobación de las cuentas de los Municipios de menos de 20.000 habitantes, siendo por esa razón su composición especialmente cuidada.

Si el esquema teórico era adecuado, en la práctica se desfiguró al no cumplirse las previsiones. El autor realiza un seguimiento normativo que podría parecer, en principio, escasamente revelador, pero que en este caso resulta significativo. Entre las Circulares mencionadas resalta la exposición de motivos de la Circular de 13 de julio de 1959, de la Jefatura Superior del Servicio, en la que se exponen los defectos constatados en la práctica ocasionados en última instancia por no tener la voluntad política de que funcionase correctamente. En ella se reconoce que las Comisiones Provinciales no se habían constituido debido a la escasez de los medios personales y materiales, por lo que la fiscalización de las cuentas de los Municipios de menos de 20.000 habitantes tuvo que realizarla la Comisión Central. Ello originó unos re-

trasos considerables, que la Circular trata de evitar flexibilizando las exigencias en relación con los documentos que debían aportarse como justificativos de las cuentas que se rindieran. No obstante, el problema no quedó resuelto, como lo demuestra que la Circular de 17 de junio de 1969 todavía establece una serie de criterios de actuación para fiscalizar los ejercicios de los Municipios de los años 1959 y siguientes. Por otra parte, tampoco se aprobó el estatuto jurídico del personal superior encargado de las tareas de fiscalización.

El control del Servicio terminó en la práctica en el ejercicio de 1970 (2), quedando a partir de este año las cuentas de las Corporaciones sin fiscalizar. Todo ello debería ser objeto de reflexión en este momento especial.

En Francia, la Ley de 2 de marzo de 1982, que supuso el inicio de un proceso de reforma de las instituciones de la Administración territorial, creó un órgano que controlase las cuentas de las Corporaciones Locales, sustituyendo a los existentes en ese momento, como contrapeso a esa mayor autonomía, sin que ello fuese contradictorio (3). Este órgano nuevo se quería que tuviese una estructura descentralizada acorde con la reforma emprendida. Esta solución fue aconsejada, además, por una razón práctica: la *Cour des Comptes*, órgano semejante al Tribunal de

Cuentas, saturada por el trabajo adicional proporcionado por las nacionalizaciones de los sectores estratégicos, no podía ser bloqueada con la atribución de esta nueva función (4). Por eso se crearon las *Chambres Régionales des Comptes* y se les encomendó las funciones que tenía la *Cour des Comptes* en el territorio y las competencias de fiscalización previa que antes ejercían por delegación los órganos administrativos periféricos. De esta forma, las piezas claves del sistema están constituidas por las *Chambres Régionales*. El reto que tiene actualmente planteado Francia es lograr una coordinación de las diferentes *Chambres Régionales* entre sí y con la *Cour des Comptes*, de modo que se consiga una unidad de actuación.

Además, se creó un cuerpo nuevo de Magistrados con una gran preparación. Ellos gozan de la garantía de inamovilidad, un sistema rígido de incompatibilidades, la gestión autónoma del Cuerpo y la autonomía del poder disciplinario. También se fijó un sistema de relación y de formación que garantizase la competencia y autoridad de los nuevos Magistrados y se previó la creación de un Cuerpo de Ayudantes de Comprobación que colaborasen con los Magistrados en las tareas previas de preparación de informes. Posteriormente, las necesidades de medios humanos y materiales se han ido cubriendo progresivamente, de forma que la labor fiscalizadora no se ha interrumpido como en España, ni se ha producido una paralización debido al exceso de trabajo.

En Francia no ha existido una discontinuidad en el control de las Corporaciones Locales al producirse la reforma de las instituciones de la Administración territorial. Ello se de-

(2) En 1978, siendo el ejercicio de 1970 el último fiscalizado, el Servicio fue suprimido por entenderse que suponía una injerencia del Estado. Esta supresión no se acompañó en la práctica con la creación de otros órganos que se encargasen de esta función, por lo que dejaron de controlarse las cuentas de las Corporaciones Locales.

(3) Antonio FANLO incluye una amplia bibliografía sobre la reforma emprendida en Francia y, en particular, sobre las *Chambres Régionales des Comptes*. Además, existe un anexo legislativo en el que se incluyen los extractos de las normas que hacen referencia a este tema.

(4) En 1980, la *Cour des Comptes* sólo fiscalizó 423 cuentas de las Corporaciones Locales, mientras que los órganos periféricos del Estado fiscalizaron unas 80.000.

be, en parte, a que existen unos estudios previos y ha existido una voluntad de crear este sistema sin que ello perjudicase el control efectivo de las Corporaciones Locales. Tanto la experiencia francesa como la española pueden ser provechosas para la nueva configuración del Tribunal.

En marzo de 1982 se aprobó la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, y en ella se encomendó la función de control a este Tribunal. Esta Ley no concretó su forma de organización, debido a la introducción de diferentes criterios contrapuestos para conseguir el consenso. No deja de ser curioso que pasados cinco años desde la aprobación de la Ley no exista todavía un modelo organizativo único en el legislador que permita su puesta en práctica, controlando de modo efectivo las cuentas de las Corporaciones Locales.

La Ley mencionada contiene una triple alternativa organizativa referida a la fiscalización de las cuentas de las Corporaciones Locales: la delegación de funciones de fiscalización en los órganos del Ministerio de Hacienda, las Secciones Territoriales o Departamentos Territoriales del Tribunal de Cuentas y los órganos fiscalizadores propios de las Comunidades Autónomas; no obstante, la Ley no incluye la coordinación de estos órganos.

La primera posibilidad consiste en atribuir a un órgano administrativo la fiscalización por delegación del Tribunal de Cuentas. Esto no supone una falta de independencia si se dota al personal encargado de un estatuto jurídico adecuado; en este sentido, el ejemplo francés anterior a la reforma de 1982 es significativo. Por otra parte, este control no debe confundirse con el que ejercía el Estado en la Ley de Régimen Local de 1955 sobre las Corporaciones Locales en otras actividades diferentes a la fiscalización de las cuentas, puesto que obedece a otros principios diferentes. Sin embargo, esta opción debe rechazarse porque la delegación en favor

de los órganos del Ministerio de Hacienda sería inoperante al no existir en la práctica una estructura organizativa en el Ministerio que pudiera hacerse cargo de estas funciones, a pesar de su creación formal, ni tampoco norma alguna que regulase el procedimiento de fiscalización por parte de estos órganos. Además, su funcionamiento se contempla en la Ley de forma transitoria.

Los Departamentos Territoriales, según la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, o las Secciones Territoriales, según la Ley del Proceso Autonómico, constituyen la muestra de la falta de un modelo organizativo único en nuestro legislador. Así, los Departamentos se contemplan en el artículo 23 como una de las formas posibles de estructurar internamente el Tribunal de Cuentas, al mismo tiempo que las divisiones sectoriales y únicamente referido al procedimiento de fiscalización; de esto parece deducirse que el legislador ha querido optar por una forma de organización interna del propio Tribunal en vez de una posible desconcentración. Sin embargo, las Secciones Territoriales, mencionadas en el artículo 14 de la Ley del Proceso Autonómico, se contemplan de modo distinto al ordenarse en este artículo que se establezcan en el ámbito de cada Comunidad Autónoma y ejerzan las funciones que le asigna al Tribunal la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas; ello recuerda a las *Chambres Régionales des Comptes*. Este modelo doble se mantiene en la actualidad sin que se haya elegido todavía entre uno u otro; no obstante, no se debe olvidar al inclinarse en favor de cualquiera de los dos las especiales características del objeto fiscalizado por el Tribunal, es decir, un número de Corporaciones Locales considerable y 16 ejercicios sin controlar.

Todavía surgen más dudas si se tiene en cuenta que en la propia Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y en algunos Estatutos, desarrollados por leyes autonómicas, se contempla

la posibilidad de que se creen unos órganos con funciones parecidas a las del Tribunal de Cuentas, pero con un ámbito de actuación limitado geográficamente al de la Comunidad (5), y no se ha establecido ninguna fórmula de coordinación con las Secciones o el propio Tribunal.

Ante la falta de un modelo único, el autor (6) realiza una propuesta que debe ser considerada con atención: «Los Departamentos Territoriales deben configurarse como órganos desconcentrados en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, a los que se les encomendará la fiscalización de la actividad económica de las Administraciones Públicas de su ámbito territorial, en particular el control de cuentas de las Corporaciones Locales, sin perjuicio de configurarlos como una primera instancia en los procedimientos de enjuiciamiento. En los supuestos en los que, según sus respectivos Estatutos o por creación posterior de una ley regional, existan órganos fiscalizadores propios en la Comunidad, éstos serán, con las garantías convenientes (garantías que corresponde fijar a las Cortes Generales y al propio Tribunal de Cuentas), los órganos que sustituyan a los Departamentos Territoriales del Tribunal de Cuentas, con sus mismas funciones y sin perjuicio de los que la propia Comunidad pueda atribuirle.»

(5) Sobre la delimitación de las funciones existen varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Estado ante el Tribunal Constitucional, puesto que algunas de las leyes de las Comunidades que crearon los órganos fiscalizadores previeron que las Corporaciones Locales incluidas dentro de sus límites geográficos las fiscalizasen los Tribunales de Cuentas autonómicos, al considerar que forman parte de su Administración Pública.

(6) Debe tenerse en cuenta que el profesor Antonio FANLO, aunque en la actualidad esté en excedencia, pertenece al Cuerpo de Secretarios de la Administración Local.

Es una propuesta basada en el modelo francés que tiene en cuenta la existencia de órganos fiscalizadores en algunas Comunidades Autónomas. En la práctica, en Francia se ha mostrado bastante eficaz, y con ello se ha evitado que el órgano encargado de fiscalizar no pudiese realizar su función de forma adecuada por exceso de trabajo. No obstante, la relación entre el Tribunal de Cuentas y los órganos fiscalizadores autonómicos no será fácil fijarla de forma definitiva en un texto y convendría dejar cierta libertad de actuación al propio Tribunal, dentro de lo que una ley pudiese determinar, para que actuase teniendo en cuenta las necesidades prácticas.

Las noticias aparecidas en la prensa sobre el contenido del Anteproyecto de Ley de Funcionamiento hacen referencia a la derogación del artículo 14 de la Ley del Proceso Autonómico, sustituyéndolo por una mayor coordinación del Tribunal con los órganos fiscalizadores de las Comunidades Autónomas. Con esto se trata de evitar que se creen Secciones Territoriales y se originen conflictos políticos con aquéllos al tener funciones parecidas. Si ello se mantiene, debe recordarse que existen Comunidades sin órganos fiscalizadores y que su supresión significaría un aumento suplementario de trabajo para el Tribunal. Además, si se quiere que no se produzcan conflictos, no se conseguirá evitarlos suprimiendo las Secciones, puesto que, en este caso, el Tribunal de Cuentas, ante la incapacidad material de poder atender todo ese trabajo, delegará o desconcentrará, según los supuestos, sus funciones en los Tribunales autonómicos y éstos tendrán que ser controlados en el ejercicio de aquéllas por el órgano delegante o que desconcentra; de esta forma surgirán los conflictos con el Tribunal de Cuentas y no con las Secciones.

Antes de cualquier reforma debe realizarse un estudio previo, que ha de guiarse por la consecución de una

mayor eficacia en el control y no por motivos de mayor o menor conflictividad política.

Otro problema que ha pasado inadvertido es la falta actual de medios materiales y humanos. En la actualidad es tan importante que el Tribunal de Cuentas no ha podido crear todavía las Secciones por escasez de personal, y esta penuria de medios se ha repetido en los órganos fiscalizadores de las Comunidades. Si se quiere que definitivamente funcione en España un control efectivo de las cuentas de las Corporaciones Locales y no quiere repetirse la experiencia anterior, deberá resolverse este problema, que es uno de los más importantes; de lo contrario se conseguirá un modelo organizativo perfecto en teoría, pero inoperante en la práctica.

Esperemos que la Ley de Funcionamiento resuelva estos problemas definitivamente y se comience a controlar las cuentas de las Corporaciones Locales de forma efectiva (7).

ELOY COLOM PIAZUELO

(7) El «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados» de 28 de febrero de 1987 publicó el Proyecto de Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. En él se adopta una de las posibilidades organizativas del Tribunal mencionadas: los Departamentos Territoriales. Consecuente con ello, la Disposición final 1.ª del Proyecto prevé la derogación del artículo 14 de la Ley del Proceso Autonómico, al ser el artículo que regula las Secciones Territoriales.

El Proyecto hace referencia también a la coordinación del Tribunal de Cuentas con los órganos fiscalizadores autonómicos y la posibilidad de que el Tribunal pueda solicitar a aquéllos la práctica de concretas funciones fiscalizadoras del sector público estatal o autonómico.

GARCÍA TORRES Y JIMÉNEZ BLANCO: *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares*, «Cuadernos Cívitas», Ed. Cívitas, Madrid, 1986.

Nos encontramos ante una obra de tesis tan brillantemente expuesta como discutible. Una obra, así pues, necesaria y oportuna, tanto más cuanto que el supuesto que debate es tan vivo y cercano como las posiciones encontradas que concita a su alrededor. Una tesis que no es sólo una toma de posición sobre un aspecto técnico jurídico —por importante y delicado que aparezca—, sino la consideración crítica de un proyecto general de sentido sobre la virtualidad de los derechos fundamentales y la crítica militante de otro proyecto precisamente contrario.

1. La tesis

La tesis se refiere a la *Drittwirkung*, esto es, a la incidencia de los derechos fundamentales en el Derecho privado y en las relaciones jurídicas privadas. La crítica se centra en:

a) Una orientación de nuestro Tribunal Constitucional:

«la tendencia al reconocimiento genérico de la *D* en los casos concretos... De esta liberalidad en reconocer y proteger los efectos entre particulares de los derechos fundamentales». (págs. 139-140).

b) Una mediación utilizada en esta amplitud:

«... la doctrina de la imputación a los órganos jurisdiccionales de la violación de los derechos fundamentales "por deficiente protección"». (pág. 140).

c) El presupuesto ideológico que comporta:

«La *Drittwirkung*... no es un resultado de un proceso interpretativo *normal*, sino la elección de un horizonte hermenéutico, la libre

posición de un proyecto de sentido... el *Richterrecht*, Derecho judicial o de juez; en definitiva, del juez constitucional, que es el que tiene el poder de atar y desatar... Es casi fatal... que el juez constitucional desborde los cauces y salte los muros. ¿Por qué?... porque el valor tiene su propia lógica, que puede llevar hasta el cambio constitucional en una escala sin parangón posible» (FORSTHOFF) (págs. 143-144).

2. La «Drittwirkung»

Los autores parten de una descripción conceptual del término y realidad conocido como *Drittwirkung* («incidencia de los derechos fundamentales en el Derecho privado y en las relaciones jurídicas privadas», —página 11—).

El tratamiento de la aparición de este fenómeno hace una primera evocación nostálgica a aquel idílico estado en el que la Constitución y el Código Civil se asentaban como básicos pilares de la sociedad liberal. Tanto más fundantes cuanto más estrictamente paralelos y sin encuentro posible se representarán esos dos vectores.

Los autores reconocen que, en efecto, las cosas ya no son así, pero a renglón seguido de este reconocimiento la nostalgia metódica plantea los fundamentos que científicamente abocarán en la añoranza del Estado liberal. Esos fundamentos son unos «puntos de principio», cuya *neutralidad* es discutible. En efecto, si como punto de partida se toma que *la autonomía de la voluntad y el libre desarrollo de la personalidad son conceptos opuestos a la «Drittwirkung»*, se está hurtando otra afirmación que también puede aparecer evidente a quien no tenga el mismo *background* liberal de los autores: que *no puede haber real autonomía de la voluntad sin profundo respeto y protección de los derechos fundamentales en las relaciones particulares*, precisamente

para evitar que la insuperable primacía dé la *autonomía de la voluntad del más fuerte* (cfr. págs. 13 a 15).

Planteado con toda claridad el discentimiento de este punto de partida, no es posible sino coincidir plenamente en los demás presupuestos del tratamiento del tema que se dan en el libro a:

- La necesaria distinción entre:
 - primacía de la Constitución;
 - ámbito de los derechos fundamentales;
 - competencia del Tribunal Constitucional (págs. 15-17).

— La matización de la diferente entidad de los diferentes derechos fundamentales en relación con la posible atribución o no de un grado uniforme de *Drittwirkung* (págs. 17 y 18).

El discurso continúa con la exposición de la elaboración doctrinal de la *Drittwirkung* en Alemania y su aplicación por el Tribunal Constitucional federal alemán. Esta exposición, de una precisión indudable y, lo que es más difícil, dotada de una gradación argumentativa que denota un estilo literario muy apreciable, suscita alguna reflexión. Puede afirmarse sin duda que la jurisprudencia alemana no ha acabado de zanjar doctrinalmente el tema de la *Drittwirkung* y que, efectivamente, ese concepto, tan poético como poco preciso, de la «irradiación» (*Austrahlung*) de los derechos fundamentales no alinea al Tribunal Constitucional en ninguna de las dos posiciones extremas sobre la *Drittwirkung*. Lo que ocurre es que un lector que se esfuerce con imparcialidad por interpretar adecuadamente la posición de GARCÍA TORRES y JIMÉNEZ BLANCO podría pensar que ellos sí se alinean precisamente en una de las posiciones extremas —la de la negativa a admitir la incidencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares—, y por ello no pueden alegar en su favor la jurisprudencia alemana.

La impresión es tanto mayor cuan

to que la muy matizada, dudosa y vacilante posición de nuestro Tribunal Constitucional suscita una crítica cerrada por los autores del libro. En todo caso, lo que nunca puede discutirse es que la jurisprudencia alemana jamás ha rechazado la posibilidad de esta incidencia inmediata, y lo que sí ha discutido es, en cada caso, precisamente cuál de los derechos fundamentales que entraban en juego en la situación conflictiva debería primar. No se niega la incidencia inmediata de los derechos fundamentales, lo que se hace es medir su peso específico respectivo para solucionar el conflicto. Se puede comprobar todo esto en la misma exposición que los autores hacen en las páginas 32 y 33 de algunas de las sentencias.

Atienden seguidamente los autores a la recepción de la *D* en la doctrina española. Al estudio pionero de QUADRA-SALCEDO se dedican, a mi entender, menos líneas y menos precisión de la que aquel trabajo merece.

De entre las cuestiones que podían haber merecido la atención de un comentario o una toma de postura se encuentran, por ejemplo:

1. La inapreciable distinción que hace QUADRA-SALCEDO sobre la cuestión del recurso de amparo, ejercitable o no por los particulares contra otro particular, y la incidencia de la *Drittwirkung* en tales relaciones, pero manifestada primeramente como pretensión jurisdiccional en sede ordinaria y no constitucional. Esta distinción es olvidada, como veremos, por los autores, con un efecto negativo.

2. Un problema doble de mucha incidencia en este tema: el de la prohibición de entrar en la revisión de los hechos declarados probados por el Tribunal *a quo* en los supuestos de recursos de amparo contra actos del correspondiente Tribunal, y a la vez la necesidad de que tales hechos supongan una «directa» e inmediata lesión a un derecho fundamental y no simplemente un óbice o dificultad «indirecta» a su ejercicio.

3. *La posición del Tribunal Constitucional*

Los capítulos IV y V constituyen el corazón de la obra que se comenta. Se dedica el primero de ellos a las posibilidades de interpretación de los enunciados constitucionales contenidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la CE.

Se centra aquí la crítica a una posible aplicación inmatizada de *D* de cada uno de los derechos fundamentales particulares. Los autores se inclinan en principio por una posición muy abierta:

«A nuestro juicio, la tesis más exacta es la de que una significativa porción de los preceptos constitucionales relevantes —arts. 14 a 29 y 30.2 CE— admitirían que se afirme su *Drittwirkung*.»

Una vez reconocido esto, y en un esfuerzo fundamentalmente argumentativo, tratan los autores de matizar la anterior afirmación, procurando infiltrar la idea de que no todo derecho fundamental tiene *Drittwirkung*. Para ello acuden a jurisprudencia constitucional que —en su opinión— abonaría esta tesis. La consideración que este repaso sugiere es más bien de efecto contrario: así, según se aprecia, lo que en realidad hace la doctrina jurisprudencial alegada es matizar que existen *aspectos* o *momentos* de las declaraciones de los derechos que no atribuyen derechos subjetivos a los ciudadanos. Pero esta característica juega no sólo en las relaciones entre particulares, sino también frente a los poderes públicos. No cabe otra ampliación argumentativa más allá de estos precisos límites de las sentencias del Tribunal Constitucional 93/83, 68/85, 66/82 ó 15/82.

a) *La doctrina de la imputación de la violación a los órganos jurisdiccionales.*

El primer reproche que debería hacerse al capítulo V, central del libro,

es que el tratamiento que en él se hace no es la incidencia de los derechos fundamentales en las relaciones jurídicas entre los particulares. De lo que en él se habla es sobre la pertinencia de que puedan acudir al amparo constitucional —y no mantenerse en el amparo judicial— los ciudadanos que hayan sufrido la correspondiente violación.

Homologando el lenguaje de estas líneas con el de los autores, podríamos asegurar que su denuncia de la «finta alemana» constituye, a su vez, otra finta: veamos la razón de esta afirmación.

Puede que sea criticable la vía acotada por nuestro Tribunal Constitucional, que, de modo semejante al alemán, estima que:

«Puede hablarse de una violación autónoma, directa e inmediatamente originada en la sentencia judicial e independiente de los hechos que dieron lugar al proceso fallado por aquélla (como exige e impone el art. 44.1 LOTC) cuando el juez o Tribunal del Poder Judicial no ampara el derecho violado o, en otras palabras, cuando aquel juez o Tribunal ha entendido que la violación (por ejemplo, del empresario) no existe y el Tribunal Constitucional es de parecer contrario. Lo que vale decir: hay violación "autónoma" imputable directamente a un órgano jurisdiccional e independiente de los hechos cuando surge un conflicto de interpretación entre el Tribunal Constitucional y un juez o Tribunal del Poder Judicial sobre el significado y alcance del derecho fundamental "accionable" en amparo violado (originariamente) por un particular» (págs. 75 y 76).

Esta posición, según los autores, es rechazable por estas razones:

— La estricta consideración de que el sujeto de la violación *debe ser un poder público* (al examen de este concepto dedican muy importantes líneas).

— La estricta definición del artículo 44.1 LOTC sobre la accionabilidad en amparo contra las sentencias que exige que la violación tenga origen *inmediato y directo* en la actuación del Tribunal o juez, y no en la del sujeto particular, que era parte en la contienda a la que la sentencia dio fin.

— La estricta doctrina de la *inatacabilidad de los hechos* en las revisiones que el Tribunal Constitucional hace de los actos del Poder Judicial.

Los autores llaman *finta alemana* a la ampliación del área de acción, que en principio parece acotar legalmente esos estrictos márgenes. Volveremos después sobre esto tras mostrar que la crítica de esta finta supone, a su vez, una técnica de persuasión.

Parece a primera vista que la posición de los autores, al *limitar su crítica a la accionabilidad en amparo constitucional contra las violaciones de los derechos fundamentales* en las relaciones jurídicas *entre particulares*, mantiene sin reproche la posible *accionabilidad* judicial de tales violaciones. Esto es, que un particular que estimara que en una relación jurídica con otro particular —ya sea la laboral (tan frecuente como reconocen los autores), ya de otro tipo (familia, libertad de expresión, etc.)— se ha violado un derecho reconocido por la Constitución podría exigir un pronunciamiento ordinario que recompusiera la relación de conformidad con aquel principio o valor fundamental.

La impresión de quien lee el libro es que los autores defienden una doctrina que niega esta posibilidad. No sólo cabe apreciar una «pulsión secreta» en la actitud del Tribunal Constitucional, que se esfuerzan en «desenmascarar» GARCÍA TORRES y JIMÉNEZ BLANCO. También la tienen los dos magníficos profesores, y en un sentido muy claro (cfr. pág. 146): es peligroso que los derechos fundamentales sean moldes de la sociedad,

puesto que su papel es el de ser solamente límites del poder político (págs. 141-142) y que en relaciones jurídicas entre particulares la incidencia de los derechos fundamentales debe ser «obra del legislador, no del juez» (pág. 127, nota 76).

b) *La justificación del amparo contra sentencias que resuelven conflictos entre particulares.*

Si hay un reproche central que hacer al discurso —tan lúcido en la persecución de su argumento como brillante en su trazado literario— de los autores es en esta tesis final, en la que de modo inevitable se han encontrado: no es posible amparo judicial ni constitucional de las violaciones de los derechos fundamentales de los ciudadanos producidos por otros ciudadanos en las relaciones jurídicas privadas; porque los derechos fundamentales sólo inciden en tales relaciones a través de la traducción normativa ordinaria del legislador.

Esta crítica se funda en que la conclusión a que llegan los autores no es el fruto de un irreprochable juicio técnico-jurídico o de política procesal de mantenimiento de las relaciones jurídicas. Ninguna de estas razones puede justificar que, dada la posición de los autores, se llegue a una conclusión diferente de la que se mantiene en este libro.

En este sentido, se puede, y a mi entender se debe, partir de una hipótesis diferente y seguir un proceso dialéctico igualmente irreprochable, que contuviera los mismos elementos positivos que el analizado pero llegando a una posición y conclusión diferente. No es éste el momento de desarrollarlo, por extenso, pero sí de indicar sumariamente los pasos de esa argumentación.

a) Los derechos fundamentales inciden en todas las situaciones y relaciones jurídicas por ser inspiradores del sistema jurídico total. Este sería el punto de partida precisamen-

te opuesto al que mantienen GARCÍA TORRES y JIMÉNEZ BLANCO.

b) Esta incidencia debe manifestar como «broquel» o molde (por utilizar la expresiva terminología de los autores) en la instancia legislativa y como «troquel» o límite en la instancia judicial de las violaciones de los derechos fundamentales que cometa cualquier sujeto, sea público o privado.

c) Las violaciones —o, de modo más genérico, «las lesiones» (crf. QUADRA-SALCEDO, págs. 94-95)— de los derechos fundamentales por los particulares no son amparables por acción constitucional directa, sino que es la jurisdicción ordinaria la competente para enjuiciar y reparar (si procede) la violación cometida. Así se ve que no es ésta una de las «posiciones extremas» a las que se refería la jurisprudencia alemana.

d) Si se aprecia por el justiciable que la violación de los derechos fundamentales no ha sido reparada, en sede jurisdiccional ordinaria, habrá acceso al amparo constitucional en virtud del artículo 44.

e) La condición inexcusable será —como reconoce nuestra jurisprudencia— no afectar a los hechos aceptados por la instancia, sino a la calificación jurídica directa, inmediata y específica, de violación o no violación del derecho fundamental de que se trate.

f) El ámbito de la violación cometida por el juez, que no aprecia una violación real de un derecho fundamental, puede no venir determinada sólo por el marco normativo procesal, sino también por los datos materiales o de fondo.

No hay, así, pues, «finta», sino inversión dialéctica, que hace caminar el discurso por el recto camino de la deducción lógica.

4. Una reflexión final

Hay, además de todo lo dicho, un último apunte que hacer al capítulo

final sobre la jurisprudencia concreta del Tribunal Constitucional referido a los diferentes supuestos materiales de hecho sobre los que se ha desplegado tal jurisprudencia. Creo que ese capítulo hubiera sido el lugar adecuado para comentar las modificaciones que en la regulación de diferentes relaciones jurídicas privadas se han producido por la indudable incidencia de la función limitadora de los derechos fundamentales sobre tales relaciones.

No me refiero fundamentalmente a la corrección que los mismos jueces han realizado, ante una pretensión procesal congruente, de la normativa sobre, por ejemplo, filiación, régimen del quebrado, sistema de notificaciones, aun antes de que se modificaran las correspondientes leyes. Me refiero a un estudio material sistemático de lo especialmente significativo, que para Derecho privado español ha sido el despliegue de la acción del Tribunal Constitucional en el campo, por ejemplo, de las relaciones laborales, o de la libertad de cátedra en centros privados, o de condiciones ilegítimas puestas por el testador o la protección de la intimidad al enjuiciar lesiones de los derechos fundamentales en las relaciones entre los particulares.

Se echa de menos un tratamiento más detenido de estos aspectos. Esta falta contrasta aún más con el tono caricaturesco con el que se analiza, con un envidiable desparpajo literario, casos de recursos de amparo no justificados, ni justificables por la levedad de las motivaciones aducidas.

En definitiva, ese comentario o revisión de doctrina hubiera puesto de manifiesto el efecto benéfico de tal incidencia. La sensata actuación del Tribunal Constitucional ha matizado muy cuidadosamente este instrumento de la *Drittwirkung*. Entre tales efectos no ha sido el menor el cuidar precisamente de que la autonomía de la voluntad, el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de pacto tuvieran un área de auténtica y trans-

parente igualdad en la que «el más fuerte» no impusiera —con la excusa de «su» libertad— «su» propia ley.

Quede como reflexión final el alborozo que produce la lectura de esta obra. La oportunidad del tema tratado, la viveza del razonamiento y la actitud activa que induce en el lector se unen a un estilo literario tan jugoso como infrecuente en nuestras obras científicas. Nuestra enhorabuena a los autores, que saben mezclar dosis, a veces dispares y discutibles, pero siempre renovadoras, de casticismo, humanismo y ciencia.

J. M. ROMERO MORENO

GIANNINI, Massimo Severo: *Il Pubblico Potere: Stati e amministrazioni pubbliche*, Universale Paperbacks Il Mulino 197, Bolonia, 1986, 140 páginas.

En los últimos meses del pasado año veía la luz en Italia un pequeño libro del profesor Massimo Severo GIANNINI: *Il Pubblico Potere: Stati e amministrazioni pubbliche*. La obra, un estudio conciso y sugestivo sobre la Administración y el modo de administrar de nuestros días, está destinada a ser la Introducción al *Trattato di diritto amministrativo*, dirigido por el Decano G. SANTANIELLO, que será publicado próximamente por la Editorial Cedam.

La tesis que en él se expone había sido ya esbozada por el maestro italiano en trabajos anteriores (especialmente en *I pubblici poteri negli Stati pluriclasi*, «Rivista Trimestrali di Diritto Pubblico», 1979, págs. 389 y ss.), y constituye una preocupación constante en sus escritos de los últimos años (*Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1970, págs. 45-50; *Introduzione al diritto costituzionale*, Bulzoni Editore, Roma, 1984, págs. 61-66, y *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bolonia, 1985, págs. 33-34).

El propio título es revelador del concepto «plural» de Administración y Poder Público sostenido por el autor. La multiplicidad de Administraciones Públicas, la complejidad y sofisticación de sus estructuras, la pluralidad de intereses de individuos y grupos sociales, la variedad de técnicas administrativas y, en consecuencia, la aparición de una nueva forma de administrar constituyen las características de la Administración de hoy. En definitiva, una Administración y un Poder Público cuyas estructuras han ido adaptándose a los cambios impuestos por la irrupción de la tecnología.

El libro, dividido en cinco capítulos, comienza con una crítica a la idea de «injerencia»; con ella quiere aclarar GIANNINI que la Administración no se «entromete» en las esferas de actividad privada, sino que presta servicios a la comunidad: «*le amministrazioni pubbliche non si ingeriscono, ma svolgono funzioni, gestiscono servizi e producono beni*» (nota 4 del capítulo primero). A continuación, a lo largo de las 20 primeras páginas de la obra, el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Roma expone los trazos generales de su teoría, que puede resumirse en los siguientes términos.

En el siglo pasado el único Poder Público era el Estado y, por lo tanto, la Administración por excelencia era la Administración estatal. Hoy, por el contrario, las Administraciones Públicas son muchas. Supuesto que ninguna regla exige que las mismas tengan que configurarse como entes públicos para poder ser consideradas tales, el profesor GIANNINI estima que en la actualidad son Administraciones Públicas las siguientes: las administraciones internacionales, las administraciones supraestatales no integradas por el Estado, las administraciones comunitarias, las administraciones territoriales, los partidos políticos y las asociaciones profesionales, especialmente los sindicatos. En

nuestros días, la función de administrar es ejercida por una pluralidad de sujetos; las decisiones públicas no son adoptadas ya exclusivamente por el Estado, sino que, en muchos casos, otros poderes públicos y otras Administraciones imponen al mismo sus propias decisiones. Se ha verificado, por tanto, un cambio en el modo de producción de los actos administrativos, normativos y políticos, ya que en su gestación intervienen instancias distintas del Estado que acaban imponiéndose al mismo y reduciéndolo, a veces, a un mero ejecutor de aquéllos. Utilizando la expresión de M. GARCÍA PELAYO, se ha pasado de un intervencionismo del Estado a un intervencionismo sobre el Estado: «Por consiguiente, podríamos concluir que, supuesto un régimen de libertad política y económica, la intrusión del Estado en la economía conlleva la intrusión de las entidades económicas privadas en las decisiones estatales; que la intervención del Estado se transforma en intervención sobre el Estado; la relación unilateral en retroacción, y, en fin, que la neta distinción entre lo público y lo privado cede ante la formación de lo que se denomina "complejo público-privado"» (*Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1975, pág. 74).

Todo ello no significa, sin embargo, que el Estado vaya a desaparecer; su eliminación total es improbable. Ahora bien, resulta evidente que hoy es algo muy diferente de lo que fue en el siglo XIX. Para el insigne jurista italiano, el Estado es hoy un centro de afluencia de poderes públicos, el «centro político» de una constelación de entes públicos y administrativos. Es decir, el Estado actual es el punto de referencia de las diversas instancias que de una forma u otra desarrollan la función de administrar.

Tras esta exposición, M. S. GIANNINI analiza el porqué y el cómo del cambio de las Administraciones Públicas.

I. *El Estado monoclasista* (*)

El Estado del siglo XIX es el que representa a una sola clase: la burguesa. La Administración goza de amplísimos poderes discrecionales y, por tanto, incontrolables. La ideología dominante —el dogma absoluto de la libre iniciativa— cerraba las puertas al intervencionismo público. No obstante, el autor pone de relieve que en este siglo se cuentan importantísimas excepciones al abstencionismo estatal: los ferrocarriles, los servicios postales, la instrucción pública, los servicios sanitarios, etc.; en ellos está precisamente la fuerza *destructiva* del Estado burgués. La extensión del sufragio universal; el lento, pero constante, cambio de la opinión pública, y las primeras leyes de municipalización de servicios marcan el ocaso del Estado monoclasista.

II. *El Estado pluriclasista*

Viene definido por el autor como el Estado en el que —aunque sólo sea formalmente— están representadas todas las clases en el Parlamento, gracias a la extensión del sufragio universal. Emergen grupos sociales, portadores de intereses de la colectividad, que intervienen con poder de decisión en el proceso legislativo y en la función administrativa. Son verdaderos poderes públicos, y el Estado no es sino uno más entre ellos.

¿Qué hacen las Administraciones Públicas del Estado pluriclasista?, ante todo, gestionan servicios públicos. Al hilo de esta afirmación, GIANNINI lleva a cabo una interesante disertación acerca de las diferencias entre función pública y servicio público.

(*) Se utilizan las expresiones *Estado monoclasista* y *Estado pluriclasista* siguiendo la traducción que de *Stato monoclase* y *Stato pluriclase* han hecho los profesores M. BAENA DEL ALCÁZAR y J. M. GARCÍA MADARIA, M. S. Giannini, *premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo*, INAP, 1980, página 65.

Más importante es la reflexión sobre cómo son las Administraciones de nuestros días; a este propósito, el profesor italiano distingue entre administraciones disgregadas y administraciones compactas. Estas últimas las define como aquellas en las que «*gli uffici amministrativi degli apparati hanno compiti meramente serventi rispetto agli organi istituzionali dell'ente*». Son de naturaleza compacta las administraciones de los entes territoriales, los entes públicos económicos, las sociedades concesionarias de servicios públicos y todas aquellas que actúen sometidas al Derecho privado. Su carácter compacto deriva del limitado número de atribuciones que le corresponden.

El Estado, por el contrario, es una organización disgregada, una Administración de Administraciones disgregadas y de órganos disgregados, hasta el punto de ignorarse. Ante la especialidad de las estructuras, la heterogeneidad de funciones, los conflictos entre Administraciones..., GIANNINI se pregunta si el Estado es verdaderamente un ente y cuál es el alcance de las expresiones «fines» del Estado, «voluntad» del Estado u «obligación y compromiso» del Estado. Son expresiones que se usan con un sentido convencional: la voluntad del Estado —escribe— es la voluntad de este o de aquel órgano; la obligación del Estado es la obligación de la Administración que la haya asumido.

Por último, en cuanto a la naturaleza de la acción administrativa, GIANNINI afirma que se asiste en la actualidad a una atenuación de los aspectos más autoritarios de la acción administrativa. Por lo que se refiere a la organización, este fenómeno se manifiesta en la creación de Administraciones Públicas que actúan completamente en el ámbito del Derecho privado. Por lo que respecta a la actividad administrativa propiamente dicha subraya los siguientes rasgos:

— El procedimiento administrativo

es hoy un procedimiento abierto a cualquier portador de intereses no sólo individuales, sino también colectivos, por lo que resulta más idóneo para una valoración comparativa de los mismos. Ello implica un nuevo modo de actuar de la Administración, que se concreta en una nueva forma de motivar los actos administrativos que permita un control más penetrante y auténtico por parte de los jueces.

— Aumento de los «módulos convencionales», entendiendo por tales los acuerdos entre la Administración y los interesados, es decir, las soluciones pactadas. En este sentido, constituye un lugar común en la mejor doctrina italiana la idea de que en la producción de actos jurídicos va perdiendo terreno la forma autoritaria y ganándolo la contractual (M. NIGRO, «Lineamenti generali», en *Manuale di Diritto Pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Il Mulino, Bolonia, 1984, págs. 805 y ss.).

— La aparición de un instrumento nuevo: la planificación económica. Es errónea, según GIANNINI, la afirmación de que las técnicas de planificación son características de la acción administrativa de este siglo, ya que las mismas existen desde que existe actividad administrativa. La que pertenece enteramente a este siglo es la planificación económica.

La reflexión final de esta obra, que es fruto del pensamiento sociológico del maestro, es un análisis sociopolítico de la realidad actual del Estado pluriclasista que lleva a hablar al jurista de problemas sin resolver, transición institucional y desorden y disfunción en la actividad administrativa. Con una «mirada al futuro», GIANNINI entrevé la solución a estos problemas; de un lado, es preciso reducir el pluripartidismo; de otro, tendrá que producirse un cambio en las actuales formas de gobierno del Estado pluriclasista (presidencialista y parlamentarista): «... lo que es cierto es que las dos formas actuales del

Estado pluriclasista, dentro de cincuenta años, serán sustituidas por formas mucho más sofisticadas, en las que las instituciones de representación política serán rodeadas por muchas otras instituciones, representativas de las *valenze tecniche*, que habrán asumido un poder político mucho mayor del que tienen hoy; mientras tanto, los Estados se habrán visto reducidos a miembros de ordenamientos supraestatales cada vez más potentes y los poderes públicos internos serán pocos, pero con una fuerte cohesión. Alguien dirá que éstas son utopías, y, sin embargo, se va en esa dirección».

Carmen CHINCHILLA MARÍN

MERUSI y SANVITI: *L'ingiustizia amministrativa in Italia*, Ed. Il Mulino, Bolonia, 1986, 117 págs.

Al igual que entre nosotros, en Italia parece haberse abierto el proceso de reforma de su legislación en materia de justicia administrativa. La legislación vigente, consistente en textos del siglo pasado a los que se añadió la introducción de los TAR en 1971, se encuentra en el punto de mira de estudiosos y políticos, y desde diversas opciones surgen propuestas de modificación. Una de ellas ha cristalizado en un texto en tramitación a través del cual se delegaría en el Gobierno la reforma del sistema de justicia administrativa de conformidad con unos criterios rectores bastante concretos («Normas sobre la jurisdicción administrativa de primer grado y sobre el ordenamiento del Consejo de Estado», texto presentado a la Cámara el 7 de junio de 1984).

En el marco de esta situación de crítica generalizada y aprovechando la publicación del proyecto de ley de delegación aparece el libro, breve pero sugerente en muchas de sus apreciaciones, de los profesores MERUSI y SANVITI. La parte correspondiente

BIBLIOGRAFIA

al profesor MERUSI, de la Universidad de Pisa, contiene una serie de propuestas alternativas a los aspectos que juzga más negativos del sistema de justicia administrativa vigente. El profesor SANVITI, a partir de unos datos estadísticos que se acompañan como Anexo, elabora unas consideraciones críticas sobre el estado actual de la justicia administrativa italiana.

Centrando mi comentario en el trabajo del profesor MERUSI, destacaré, en primer lugar, su tono marcadamente provocativo, con la intención clara de agitar unas aguas encalmadas por la asunción acrítica de instituciones y por la falta de voluntad política de resolver los problemas existentes. En esta situación el perjudicado es el ciudadano, que se encuentra inerte ante lo que califica, y es el título del libro, la «injusticia administrativa».

Este carácter provocativo, buscando clavar el alfiler en una piel que estima bastante dura e insensible, se comprueba claramente en las páginas finales de su trabajo. Tras exponer los defectos del sistema, se pregunta sobre las causas de la situación a la que se ha llegado, pues es evidente que a las disfunciones del sistema se habrían podido oponer con anterioridad los remedios oportunos. Por qué, pues, esta pasividad; por qué el abandono de la lucha por la justicia administrativa cuando asistimos, en cambio, a las batallas sociales más diversas (derechos del menor, del minusválido, de la mujer, del consumidor, de las minorías, defensa del medio ambiente o de los animales, etc.). La respuesta, dice, es clara. La existencia de un juez débil o limitado en sus facultades es algo que, consciente o inconscientemente, agrada a todas las fuerzas políticas que detentan alguna parcela de poder. La Administración prestacional, la creciente intervención con fines reguladores de las relaciones económicas, se presta de forma extraordinaria a la utilización partidaria del poder. Y esta utilización es, sin duda interesante, ya

sea cuando se posee el poder absoluto, para asegurar la clientela, o cuando existe una oposición, para llegar a pactos con la misma. Situación más patente y más sangrante allí donde falta el filtro burocrático, es decir, en la Administración local, donde, además, el carácter de Administración prestacional es más acusado.

Esta y otras causas (por ejemplo, la creciente ocupación de los cargos públicos con funcionarios de partido) hacen que los partidos se adueñen de las Administraciones y no deseen ya injerencia de un juez administrativo, al que se acusa de dificultar a través de la defensa de intereses privados la «desinteresada» actuación de los representantes del pueblo en pos de las reformas sociales que reclama el interés general. Por este camino, negando la intervención judicial, puede llegarse a devolver al ciudadano la condición de súbdito, si bien ahora en su vertiente moderna, como cliente de los partidos.

Tampoco a MERUSI satisface el recurso a las técnicas participativas, como alternativa al menor control judicial. La decisión administrativa, según esta «ideología», no es la ocurrencia del funcionario, sino un acto en el que se integran las voluntades de los afectados, por lo que su aplicación se considera por el administrado como el cumplimiento en parte de su propia voluntad. Nada más falso, nos dice MERUSI, en muchos casos. El ciudadano ajeno al grupo de presión, aquel que está en posición más débil, verá cómo, en todo caso, recae sobre él la decisión gravosa. También, pues, la Administración participada reclama la existencia de un juez administrativo.

En el marco de estas consideraciones, realizadas con trazo grueso pero no desviado, que he transcrito casi literalmente, se sitúa la reflexión sobre la «injusticia» administrativa. El mensaje tiene un destinatario claro. Veamos ahora cuáles son los puntos centrales de la crítica al sistema existente de justicia administrativa en

Italia y las reformas que se apuntan como necesarias.

En este sentido, algunos apartados del trabajo del profesor de Pisa tienen un interés menor para nosotros al derivar de peculiaridades del sistema italiano. Así, los problemas derivados de la no condena a indemnizar en los casos de violación de un interés legítimo, debido a la separación entre justicia ordinaria y administrativa, o, por idéntica razón, la necesidad que se manifiesta en el libro de convertir los asuntos en materia de servicios públicos en propios de la jurisdicción exclusiva del juez administrativo.

Otros temas, sin embargo, responden a preocupaciones de fondo coincidentes plenamente con las hoy existentes en relación a nuestro sistema de justicia administrativa.

En primer lugar, la necesidad de dar una respuesta eficaz a las demandas de actuación positiva por parte de la Administración, en una situación en la que el ciudadano no debe ser protegido sólo contra el mal uso del poder, sino, y de forma especial en un Estado prestacional, contra el ilegítimo no uso del poder. ¿Cómo se consigue de los Tribunales el acto que condiciona el ejercicio de la actividad social o económica?

El carácter en Italia del recurso ante los Tribunales administrativos como recurso de casación, o, en nuestro país, el carácter revisor de la jurisdicción, dificultan el obtener una resolución judicial efectiva. El acto se anulará, pero la decisión judicial no sustituirá la inactividad administrativa. Porque tal ocurre incluso en los casos en los que el ordenamiento ha establecido un remedio frente a la inactividad. Frente a la negativa expresa o tácita (silencio) a dictar el acto, la resolución judicial declarará la ilegalidad del acto negativo. Hay un pronunciamiento sobre el contenido del acto negativo, pero no una decisión sobre el acto positivo. Y quien solicita la licencia para poder abrir un negocio quiere la licencia, no que

le digan que la negativa a su solicitud es ilegal.

En este sentido, y a modo de ejemplo a través del cual llevar a cabo una construcción jurisprudencial pretoriana, se propone la *Verpflichtungshlage* alemana, del artículo 42 de la Ley de 21 de enero de 1960, acción que denomina *di adempimento*. Al tema ya se refirió el mismo autor en otro trabajo («Verso un'azione di adempimento?», en *Il processo amministrativo*, Milán, 1979; recientemente, destacando los límites de la acción alemana, puede consultarse CLARICH, «L'azione di adempimento nel sistema di giustizia amministrativa in Germania: Linee ricostruttive e orientamenti giurisprudenziali», *Diritto processuale amministrativo*, 1985, 1, página 66). Trabajo en el que tomaba como punto de partida un curioso precepto del Decreto de 28 de abril de 1976, que desarrolló la Ley de Comercio de 11 de junio de 1971. En dicho precepto, el artículo 28 del Decreto de 1976, se decía que aquella persona que obtenga una sentencia firme estimatoria de su recurso contra la negativa de autorización tendrá derecho a obtener de la autoridad competente la concesión de la autorización. Las dudas sobre la legalidad del artículo en cuestión no desvirtúan su propio interés.

Al margen de esta consideración tangencial, lo cierto es que la acción plantea algunos problemas y límites. El primer problema a resolver es el carácter discrecional de la actividad administrativa, lo que llevaría al juez a sustituirse en la actividad de otro poder. Pero, por un lado, en Italia, el problema de la división de poderes se diluye al considerar la naturaleza de los Tribunales administrativos. Por otro, la discrecionalidad tiene diversos grados. Así, en muchos casos el juez podrá comprobar que se daban todos los elementos para la emanación del acto, que el expediente estaba «maduro para la decisión» (según la norma alemana *Wenn die Sache spruchreift*). Nada deberá

BIBLIOGRAFIA

impedir, en este caso, que dicte sentencia otorgando lo solicitado. En otros casos, es cierto, ello no será posible. O faltarán elementos de juicio que implican valoraciones discrecionales o existirán varias peticiones concurrentes entre las que debe escogerse. Restará tan sólo en estos casos reforzar los medios de ejecución de una sentencia que condena a una actuación positiva.

Aparecen, entonces, otros problemas vinculados ya directamente a la ejecución de sentencias. En esta línea, MERUSI pone de relieve cómo una de las formas de resistirse a ejecutar una sentencia que anule un acto negativo consistirá en cambiar la normativa existente, de forma que el acto positivo a dictar sea contrario al ordenamiento. La Administración, dice el profesor de Pisa, actúa como verdadero Príncipe al asumir el poder normativo y ejecutivo, lo que le permite cambiar las reglas del juego cuando tenga que dictar el acto no querido. La solución, por tanto, ya no es procesal, sino de derecho material. Impedir que una autoridad administrativa pueda ser titular a la vez del poder normativo y del poder de su aplicación.

En segundo lugar, la lentitud del proceso. MERUSI es en este punto bastante escéptico sobre el recurso a la medida cautelar suspensiva, en tanto entiende que entraña el peligro de llevar a su interior la decisión de fondo, juzgando más rápidamente, pero, por tanto, con menores garantías. Apreciación cierta, pero que no creo excluya el interés por detenerse en el uso de esta medida, tratando de conseguir un juicio del Tribunal *re adhuc integra*, sin lesión de los intereses generales que la suspensión del acto pueda causar. La decisión cautelar no debe condicionar la decisión de fondo en la Sentencia, limitándose, pues, a mantener hasta la resolución final la situación controvertida inalterada, de manera que la tutela sea realmente efectiva.

Obviamente, ello no hace que el

proceso sea más rápido, y, si bien la suspensión evita un mal añadido a la lentitud, no corrige el mal más grave, que es la justicia tardía. Por ello, es cierto que la solución verdadera es obtener una resolución en breve plazo, a lo que coadyuvarán reformas como las propuestas en el libro. Por ejemplo, la creación de «jueces delegados» que se ocupen exclusivamente de la materia de función pública, que constituye el 40 por 100 de los recursos ante los TAR.

En tercer lugar, reclama la conversión en realidad del mandato del artículo 24 de la Constitución, que estableció el principio del contradictorio. En este punto se pone el acento en dos cuestiones concretas que han ocupado también a la doctrina española. Por una parte, el emplazamiento de las partes y, por otra, la reclamación del expediente, para hacer realidad el conocimiento de la decisión administrativa en su formación y razón última. A ambas cuestiones se ofrecen soluciones semejantes a las existentes ya en nuestro país o introducidas a través de la doctrina del Tribunal Constitucional. En cuanto a la reclamación del expediente no cree necesario llegar a una situación a la española (Ley de 26 de diciembre de 1978), bastando con que la Administración estuviera obligada a llevar el expediente al proceso dentro de un determinado plazo, si bien sí que contempla la necesidad de medidas coactivas ante el retraso en cumplir la obligación. Otros dos temas de interés aparecen en las páginas del libro comentado. Al tratar del principio contradictorio se extiende en la importancia de la fase oral, en la que podrá contraargumentarse a lo expuesto por la Administración. El tema se suscita por el privilegio reconocido a la Administración de no manifestar su posición hasta la fase de conclusiones, con lo que el recurrente carece de motivos para replicar por escrito. Pues bien, al margen de este problema concreto, son de interés las consideraciones en torno a la

importancia de la vista oral, tradicionalmente marginada en nuestro sistema, sin que parezca vaya a corregirse esta situación. En esta línea, dice MERUSI que negar oralidad al proceso comporta el peligro de convertirlo en un recurso administrativo. Es el contacto directo con el recurrente lo que, sigue diciendo, hace sentir al juez que ejerce una función jurisdiccional y que no es un abstracto tutor del interés público. En definitiva, que es un juez y no un administrador de segundo nivel. Siguiendo con estas consideraciones, propone que el Tribunal se retire, luego de la vista, para deliberar y dictar el fallo, haciendo realmente efectivo el trámite de vista (debe recordarse en este punto la peculiar naturaleza de los Tribunales administrativos italianos).

Con esta misma preocupación, hacer justicia, propone que las sentencias de primera instancia se limiten al fallo y una breve motivación, pues, siendo la apelación plenamente devolutiva, ya hará jurisprudencia el Tribunal de segunda instancia, en el que se unifica la doctrina. Los «tratados de Derecho administrativo» en primera instancia son, pues, un lujo, del que se puede prescindir a cambio de una justicia más rápida.

En definitiva, pues, junto a la provocación, el análisis riguroso de las causas de la «injusticia» y la propuesta de soluciones. Algunas de ellas, y pienso fundamentalmente en la vía para corregir la inactividad o las consideraciones sobre la oralidad, deberían suscitar nuestra atención, especialmente cuando parece imponerse la reforma de la Ley de 1956.

Joaquín TORNOS MAS

MOREAU, J.: *La responsabilité administrative*, Col. «Que sais-je?», Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 1986, 122 págs.

La presente obra que comentamos de Jacques MOREAU, profesor de De-

recho Público de la Facultad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de la Universidad de Paris, tiene, como todas las de la prestigiosa y popular colección *Que sais-je?*, una finalidad claramente divulgativa. Con un lenguaje directo, claro y sin más tecnicismos que los necesarios de toda exposición científica se pretende transmitir al lector el conjunto de conocimientos que se estiman en un momento determinado como constitutivos del saber comúnmente admitido sobre una cuestión. En nuestro caso, el objeto del libro es la exposición de una de las instituciones básicas del Derecho Administrativo, la responsabilidad administrativa. Al lector español que desee tener una visión rápida y de conjunto de este tema en el Derecho francés le será de gran utilidad esta obra del profesor MOREAU, por las virtudes propias de la colección a la que pertenece, y en particular de la que comentamos. Siempre podrá, introducido de la mano atinada del profesor MOREAU, profundizar en los aspectos que desee, consultar la copiosa jurisprudencia que se cita o acudir a la bibliografía sumaria que figura al final de la obra. En definitiva, el objetivo de dar una visión global del estado de la cuestión en el Derecho francés se logra con total acierto.

En la Introducción de la obra (*), tras recordar el significado de la responsabilidad administrativa (la existencia de daños causados por las Ad-

(*) El Sumario de la obra es el siguiente: Introducción.—Primera Parte: «El ámbito de la responsabilidad administrativa». Capítulo Primero: Los sistemas legislativos derogatorios. Capítulo Segundo: Los sistemas jurisprudenciales derogatorios.—Segunda Parte: «Los regímenes de responsabilidad administrativa». Capítulo Primero: Los regímenes de responsabilidad vinculados a la falta del servicio. Capítulo Segundo: Los regímenes de responsabilidad sin falta.— Conclusión: La regla moral en las obligaciones administrativas. — Bibliografía sumaria.

ministraciones Públicas a los particulares, señala cómo las respuestas dadas por el derecho a la obligación de reparar estos daños ha ido evolucionando históricamente, pasando de una primera fase caracterizada por la irresponsabilidad de la Administración (etapa que va desde 1800-1872), a través de una fase de transición (de 1873-1914) de abandono parcial de la irresponsabilidad (transición marcada por el célebre *arrêt Blanco*, de 8 de febrero de 1873, del *Tribunal des Conflits*, Tribunal encargado de resolver los conflictos de competencia entre la jurisdicción administrativa y la civil, *arrêt* de tanta significación en el Derecho Administrativo francés), hasta la fase actual (a partir de 1914), de pleno reconocimiento de la responsabilidad de las Administraciones Públicas.

J. MOREAU pasa a continuación a realizar unas precisiones en cuanto al concepto de «responsabilidad administrativa» y, por ello, de lo que vaya a ser el contenido de su exposición. Por responsabilidad administrativa debe entenderse estrictamente la obligación de indemnización de daños causados por la Administración Pública, esto es, la Administración central del Estado, las Corporaciones locales y los organismos administrativos de ambos. Como consecuencia de este concepto estricto, quedan al margen de este estudio los supuestos de responsabilidad de otros poderes públicos, como el poder legislativo (responsabilidad del Estado-legislador; daños causados a los funcionarios de las dos Asambleas), del poder judicial (supuestos de error judicial y funcionamiento anormal de la justicia) e, incluso, del poder ejecutivo (actos de gobierno o políticos). En definitiva, el concepto de responsabilidad administrativa viene delimitado «por sustracción» de las otras formas de responsabilidad pública y «por adición» de los supuestos de responsabilidad de organismos privados en los supuestos de ejercicio de funciones públicas.

Advierte MOREAU que el derecho de la responsabilidad administrativa es un derecho principalmente *jurisprudencial*, más exactamente, de la jurisdicción administrativa. Esto lleva al autor a realizar una segunda exclusión del contenido de la obra, la de aquellos supuestos de responsabilidad de las Administraciones Públicas juzgadas por los Tribunales civiles. Efectivamente, tanto el legislador como la propia jurisprudencia, han creado sistemas derogatorios del régimen de responsabilidad administrativa, bien porque las reglas de fondo sean diferentes, bien porque la competencia corresponda a otros Tribunales distintos de los administrativos (normalmente los civiles).

Entre los supuestos diferenciados creados por el legislador están los supuestos de: *a)* responsabilidad del Estado por los daños causados por los disturbios y manifestaciones (hasta 1983 era una responsabilidad compartida con el Municipio donde ocurrían los hechos); *b)* responsabilidad del Estado por faltas cometidas por el personal de la enseñanza, y *c)* responsabilidad de las personas públicas por accidentes causados por vehículos. Común a estos procedimientos, de los que conoce la jurisdicción civil, es o bien que las reglas de fondo son las civiles o bien que el legislador mismo ha creado unas específicas.

Los supuestos jurisprudenciales (obra común del *Conseil d'Etat*, la *Cour de Cassation* y el *Tribunal des Conflits*) derogatorios del régimen común se deben a la aplicación de las teorías de la «gestión privada» de los entes públicos; de la teoría de los servicios públicos industriales y comerciales; la teoría de la vía de hecho y de la empresa irregular, y de la teoría de la falta personal separable; teorías éstas que permiten a los Tribunales discriminar en la actuación de los entes públicos aspectos cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales civiles y otros que siguen el régimen común, el administrativo.

Ya se ha advertido más arriba que el régimen de responsabilidad administrativa en el Derecho francés es fundamentalmente de origen jurisprudencial. Ello va a tener un reflejo en la diversidad de regímenes de responsabilidad aplicables a las Administraciones Públicas. No obstante esta diversidad, es posible reagruparlos en dos grandes bloques, que constituyen el régimen común de responsabilidad administrativa. Uno, el constituido por los regímenes ligados a la falta del servicio; otro, el de aquellos regímenes ajenos a toda idea de falta.

En relación a los regímenes de responsabilidad por «falta del servicio», señala MOREAU, la dificultad tradicional que ha tenido la doctrina para precisar la noción de «falta del servicio» (en especial, la distinción con la falta personal). Para él, ésta es una expresión impropia y habría que hablar mejor de «funcionamiento defectuoso del servicio». La jurisprudencia ha ido elaborando un catálogo de «faltas del servicio» (defectos de mantenimiento obras públicas; defectos de vigilancia y control; retraso, abstención, omisión o inactividad de la Administración; ilegalidades, informes inexactos, cambios imprevisibles; negligencias, errores) teniendo en consideración, a los efectos de gradación de la falta del servicio, la diferencia entre falta simple o grave, al exigir en determinados supuestos la existencia de una falta grave como requisito para el reconocimiento de responsabilidad de la Administración. El juez administrativo aprecia la existencia y gravedad de la falta del servicio con la ayuda de algunos estándares: las circunstancias de tiempo y lugar; las dificultades reales y medios concretos del servicio; la previsibilidad del accidente, y el comportamiento de la víctima.

Condición para la existencia de responsabilidad por falta del servicio es la existencia de un perjuicio al administrado, que ha de ser cierto, actual y directo, así como la relación

directa de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado (aquí incide la concepción sobre la causalidad que se emplee, teoría de la equivalencia de las condiciones y teoría de la causalidad adecuada). La falta de la víctima, así como la existencia de fuerza mayor, caso fortuito o el hecho de un tercero, actúan como circunstancias eximentes de la responsabilidad administrativa. Para MOREAU, el fundamento de la responsabilidad por falta del servicio lo constituye el «derecho reconocido a favor de los administrados a obtener un funcionamiento normal de los servicios públicos». Este derecho no sólo se reconoce a los «usuarios», sino incluso a «terceros», a «participantes» en la realización de obras públicas o incluso al personal de la propia Administración.

El régimen de la responsabilidad administrativa sin falta aparece como consecuencia del creciente intervencionismo del Estado, que crea peligros excepcionales y multiplica los riesgos de accidentes. La respuesta jurisprudencial ante estos daños causados no podía ser otra que la de una «jurisprudencia de equidad». Precisamente ello dificulta delimitar el ámbito abarcado por esta casuística. MOREAU señala cuatro grandes bloques de temas: los daños causados en la realización de obras públicas; los daños causados en el mismo personal público y en los colaboradores ocasionales de la Administración; la existencia de objetos o empleo de métodos peligrosos por la Administración, y, finalmente, los daños causados por actos jurídicos regulares adoptados en virtud de un poder discrecional. «El ámbito de la responsabilidad sin falta es, pues, según MOREAU, extremadamente difícil de delimitar de manera precisa. Está formado por bloques heterogéneos y no parece responder a una idea de conjunto (pág. 100). Condición para el reconocimiento de esta responsabilidad es, también, la existencia de un perjuicio, que debe ser simultá-

neamente *anormal* (que exceda la «norma» de las molestias que ocasiona toda vida social) y *especial* (pertenencia de la víctima a un grupo fácilmente identificable). La idea de riesgo (de «socialización del riesgo» se ha hablado en la doctrina) no es suficiente, para MOREAU, como fundamento explicativo de la responsabilidad sin falta. Para este autor ofrece una mejor explicación de todos los supuestos el «principio de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas».

Al final de su obra, como conclusión, señala el autor que la responsabilidad de los poderes públicos, tal como ha sido creada y aplicada por la jurisprudencia, es una responsabilidad «civil», es decir, *económica* o *patrimonial*, que busca la traducción del daño causado en un equivalente económico. Esta operación «material» que llevan a cabo los jueces no es ajena, según MOREAU, a la existencia de unos criterios éticos o morales que modulan aquella operación de traducción de los daños en términos económicos. Así, las reglas del «enriquecimiento sin causa», del principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, del no pago de lo indebido por las personas públicas constituyen los elementos de orden moral explicativos de «una de las claves de interpretación de la jurisprudencia, a saber, el deseo constante del juez administrativo de cuidar del dinero público» (pág. 116).

La lectura de esta obra permite comprobar cómo la ausencia de una norma de Derecho positivo que reconozca el principio general de responsabilidad administrativa como existe en el Derecho español (art. 40 LRJAE, art. 121 LEF, art. 106.2 CE) no ha sido óbice en el Derecho francés para que los Tribunales hayan llegado a la creación de igual institución y que sus resultados sean iguales o mejores que la solución de nuestro Derecho. La amplitud con la que la jurisprudencia administrativa francesa ha reconocido el principio

de responsabilidad administrativa se comprueba rápidamente con la multitud de referencias jurisprudenciales que se encuentran en la obra que comentamos. Fácilmente se comprende que se enfrenta a iguales problemas que los que aquí se plantean. Entre otros, delimitar el concepto de «normalidad» en el funcionamiento de los servicios públicos, señalar en qué momento se ha infringido el principio de igualdad de los administrados ante las cargas públicas, fijar los límites entre la falta del servicio y la falta personal.

Antonio FANLO LORAS

OBRA COLECTIVA: GONZÁLEZ DEL VALLE, José María (coordinador); ALVAREZ CORTINA, Andrés C.; CAMARERO SUÁREZ, Marita, y VILLA ROBLEDO, María José: *Compilación de Derecho Eclesiástico Español (1816-1986)*, 1 vol., Ed. Tecnos, Madrid, 1986, 600 págs.

Es un tópico —sin duda inevitable— decir que las recopilaciones de textos jurídicos justifican su elaboración por la finalidad práctica propuesta y lograda. También es cierto que las diversas ramas de la ciencia del Derecho no siempre ofrecen situaciones iguales en cuanto a sus fuentes normativas y a la asequibilidad de su conocimiento y manejo. Bajo estos criterios, al menos, hay que enjuiciar esta nueva compilación jurídica, que se corresponde con un aspecto del Derecho español abierto en la actualidad a su estudio riguroso, mejor fundamentado y más técnico.

No es ocultable que la materia socio-religiosa en España ha sido objeto de tratamiento preferente, aun en sus conexiones con la realidad política y jurídica estatal, por el Ordenamiento canónico, porque a través del mecanismo —explícito, a veces, y otras implícito— del reenvío y recepción consiguiente en el ámbito del Derecho del Estado alcanzaba efectos, sin te-

ner que pronunciarse la legislación civil por una regulación íntegra y unilateral, como correspondiente a su soberanía.

Sin embargo, siendo esto cierto, sería equívoco e induciría a error pensar que el Estado, bajo formas de confesionalidad católica —ya de *Anticlen régime*, ya constitucional—, no haya producido una copiosa legislación en materia eclesiástica. Acaso fueron las propias implicaciones confesionales las que promovieron o estimularon tal actividad de los poderes públicos del Estado. Pero, evidentemente, en un régimen político de aconfesionalidad y de garantía civil del reconocido derecho de libertad religiosa, el tratamiento que tiene la cuestión es otro. Ahora bien, en uno y otro caso, el poder estatal se pronuncia —*debe* pronunciarse— en su diversa actividad social.

La pretensión de recoger ordenadamente las manifestaciones legislativas —en su diverso rango— del Estado español en los últimos dos siglos origina, por sí misma, una tarea sólo fácil en apariencia. A quien se haya asomado mínimamente a este peculiar mundo jurídico no se le oculta su extraordinaria complejidad y dispersión. Ya sería un primer interrogante a plantear —y a resolver— lo referente a la fijación precisa, aunque fuese convencional, del contenido, así como de los documentos que puedan ser considerados, en sentido pleno, fuentes legislativas. Y, en segundo lugar, se impone la elección del criterio expositivo (cronológico, sistemático, orgánico...); o de hacerlo con los textos íntegros, o con las referencias sustantivas o más características; o, en fin, hacer una simple selección o bien intentar la enumeración completa. Estas opciones no se pueden eludir, y, en consecuencia, ya se sabe de antemano que su acogida por quien piensa —legítimamente— de otro modo no coincidirá con lo esperado por quien realiza aquella labor.

Estas reflexiones condicionan básicamente el juicio o simple estimación que me ha sugerido el atento examen del libro de los conocidos profesores ovetenses.

Los autores señalan, en la Introducción, que en los últimos veinte años no se había publicado en España una obra que continuase, al menos, la labor emprendida por BERNÁRDEZ (*Legislación Eclesiástica del Estado*, Editorial Tecnos, Madrid, 1965). Ciertamente, la reseña que periódicamente se incluía en la «Revista Española de Derecho Canónico» ha servido como mínima línea orientadora; pero la realidad es tal como la presentan estos autores. Ahora bien, la simple comparación de ambas obras —la de BERNÁRDEZ y la que ahora comentamos— impide establecer una continuidad entre ellas. Por una parte, BERNÁRDEZ se limita a comenzar, en 1938, desde la legislación derogatoria de las disposiciones laicistas de la II República, sin hacer referencia a las existentes en el pasado, vigentes o no. El criterio temporal de los otros autores ha sido enumerar todas las fuentes legales, con presunción de vigencia, desde el año 1816. Aquí es donde el comentarista no puede eludir divergencias de enfoque, que, con buscada brevedad y pretendida claridad, expreso a continuación.

En efecto, considero que no se puede pretender la vigencia de ciertas disposiciones citadas, tanto del siglo XIX como del XX —sobre todo con contenido castrense, matrimonial, fiscal, de cementerios, etc.—, puesto que las reformas legislativas postconstitucionales de índole general y particular o, en algunos casos, de ámbito autonómico, no parecen dejar resquicio a la duda razonable. De todas suertes, estimo que la inclusión de tales disposiciones de indubitable caducidad es valiosa, hasta el punto de parecerme que no sólo sirven de vestigios comprensivos de estas materias en cada momento histórico, sino que son reclamadas, al menos por modo indicativo, para una acertada interpretación de los cambios habidos

417

en el sistema eclesiasticista español. Por ello, acogiéndome al marco de opciones presentado al principio, me parece de gran utilidad una labor de recopilación histórica por materias. Es probable que sea ésta una tarea reservada a los nuevos e ineludibles sistemas informáticos, que prestarán este valioso servicio instrumental. Recuerda, sin embargo, el profesor LARICIA que la labor de recoger fichas —bibliográficas, en su concreta referencia— siempre le sirvió para su propia actividad didáctica, aunque también le valió «la scherzosa cualifica di *schedaiolo...*». Creo, efectivamente, que la tarea puede y debe acometerse por los profesionales de la docencia, a los que servirá, pero no sustituirá, el mecánico sistema informático. Además, la selección y valoración legislativa impone, obviamente, un trabajo más ponderado que el propio de materia bibliográfica, por lo que ha de precisar siempre un «intérprete inteligente».

No ignoran los autores que la legislación eclesiástica del Estado español en los dos últimos siglos rebasa en varios cientos el elenco de 532 que ellos han consignado. En tal sentido, pienso que alguna referencia al nuevo sistema constitucional español o «Estado de las Autonomías», con indudables repercusiones en este orden legal, sería acaso necesaria. Y, en relación con el pasado, sugiero la conveniencia de una elaboración sistemática por materias con el más completo registro de normas emanadas en orden cronológico, para fijar sólo al final las vigentes. Por ejemplo, bien saben los autores que sobre enterramientos y cementerios no se dictaron tan sólo las disposiciones que citan, sino muchas más, y que las no citadas tendrían, al menos, la misma dudosa vigencia que las otras; pero, en todo caso, la realidad legal de los enterramientos y cementerios hoy ya es otra cosa (con legislación autonómica, en algún caso).

En términos similares habría que

pronunciarse por la copiosísima legislación sobre enseñanza religiosa, beneficencia y sanidad, moralidad pública con contenidos religiosos, festividades, matrimonio, exenciones fiscales, patrimonio eclesiástico, etc. Un repertorio legal actualizado no tiene por qué ser un simple prontuario de uso *ad casum*, aunque sin esa utilidad incumpliría su función, sino una fuente de datos legales, adecuadamente dispuestos desde la somera cita a la transcripción total o parcial del texto, para que el último pueda ser comprendido en su génesis (¿cabe una comprensión mejor del texto legal?).

Considero muy atinada —y necesaria— la referencia que los autores hacen a la tendencia a *codificar* las normas de una disciplina o rama jurídica, que conduce incluso a fijar la autonomía de la misma en la existencia o no de tal cuerpo jurídico unitario y autónomo. Ciertamente, el contenido material del Derecho eclesiástico no se aviene con este intento reduccionista. La garantía civil del derecho de libertad religiosa exige su reconocimiento allí donde se pueda referenciar, sea en el ámbito civil, penal, laboral, administrativo, etcétera. Convengo con los autores en no lamentar la inexistencia de una codificación eclesiástico-estatal. Pero, evidentemente, esto no exime de la labor compiladora y sistemática; más aún, la postula como irremplazable.

Ahora bien, esta última tarea, que está acometida con tanta amplitud y rigor en esta obra que comentamos, puede estar sujeta a diversidad de procedimientos expositivos, como hemos dicho. Los autores han elegido uno de ellos y lo han justificado con su explicación programática y con los objetivos resultados conseguidos. Las observaciones indicadas son lógicas y exigibles puntos de contraste, que acaso sirvan para avalar más esta publicación.

El Índice general cronológico, con

la oportuna indicación del contenido de cada disposición, y el Índice analítico por materias, con las remisiones a los textos correspondientes, contribuyen al correcto y eficaz manejo de esta meritoria obra.

Juan CALVO

ROLLA, Giancarlo: *Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna*, Ed. Jovene, Nápoles, 1986, 362 págs.

1. Constituye la obra objeto de esta recensión una de las más acabadas muestras del creciente interés que el ordenamiento constitucional y el sistema político españoles despertan en las doctrinas nacionales de los países de nuestro entorno. Esta atención no es explicable sólo en función de las sugestivas características de la transición política española, sino que responde también, y sobre todo, a la integración de España en la comunidad jurídico-pública occidental, en cuyo seno está muy extendida la conciencia de que, siendo sustancialmente idénticos los problemas fundamentales que el Derecho Público tiene planteados en los Estados de derivación liberal de nuestros días, es imprescindible, para su adecuada solución, una comunicación científica constante e intensa.

La asunción por parte del sistema jurídico-político español de los rasgos básicos propios de ese *ius publicum commune* occidental forzosamente había de determinar, pues —como de hecho ha producido—, una tendencia al equilibrio en la balanza de nuestras relaciones científico-jurídicas en materia constitucional con otros Estados europeos, en la que durante largo tiempo habíamos tenido, especialmente respecto de Italia, un saldo netamente deudor.

Las consideraciones que preceden resultan especialmente aplicables a

los órganos de justicia constitucional, habida cuenta de que éstos constituyen un componente esencial del Estado de Derecho, que culmina el proceso de racionalización del poder político iniciado con el nacimiento mismo del Estado moderno. Pues bien, de entre las diversas manifestaciones que de la justicia constitucional existen en la actualidad, corresponde, sin duda, al Tribunal Constitucional español, por razón de la amplitud de sus competencias, de la variedad y eficacia de las técnicas y los instrumentos de que dispone y de la importancia política, social y económica de sus pronunciamientos, un lugar destacado. Tal circunstancia justifica que haya sido objeto de diversos estudios elaborados por juristas extranjeros (entre otros, pueden mencionarse: P. BON, F. MODERNE y Y. RODRÍGUEZ, *La justice constitutionnelle en Espagne*, Marsella, 1984; CARROZA, «Alcuni problemi della giustizia costituzionale in Spagna», en *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*, Milán, 1985; GALEOTTI-ROSSI, *El Tribunal Constitucional en la nueva Constitución española: medios de impugnación y legitimados para actuar*, «Revista de Estudios Políticos», 1979, núm. 7, págs. 130 y ss.), a los que ahora se suma la obra de ROLLA, autor ya conocido por los estudiosos españoles —fundamentalmente por su notable aportación a la Teoría de la Constitución contenida en su libro *Riforma delle istituzioni e Costituzione materiale. Appunti per un dibattito*, Milán, 1980—, y que había prestado atención a diversas cuestiones relativas a nuestro Tribunal Constitucional en varios artículos (*Giustizia costituzionale ed indirizzo politico in Spagna: prime riflessioni sull'esperienza del Tribunale Costituzionale*, en «Quaderni Costituzionali», 1984; *I difficili rapporti tra giustizia costituzionale e comune in Spagna: il ricorso di amparo contro atti dell'auto-*

rità giudiziaria, en «Questione Giustizia», 1985, núm. 1, págs. 68 y ss.; *La Sentenza 11 aprile 1985 del Tribunale Costituzionale spagnolo e i suoi contraccolpi istituzionale*, en «Questione Giustizia», 1985, núm. 3, págs. 120 y ss.; *I ricorsi preventivi di legittimità costituzionale in Spagna a proposito della sentenza 11 aprile 1985 del Tribunale Costituzionale spagnolo in materia di aborto*, en «Questione Giustizia», 1985, núm. 3, págs. 691 y ss.), cuyo contenido, oportunamente reelaborado y actualizado, se incorpora al presente libro.

2. Antes de exponer los aspectos singulares más relevantes del contenido de *Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna*, conviene aludir a algunos de sus caracteres generales:

a) Se trata, ante todo, de un libro de Derecho Constitucional español escrito por un autor italiano, y no de un libro de Derecho Constitucional italiano cuyas categorías se apliquen acrítica y apriorísticamente a la realidad constitucional española. Es cierto que son constantes las referencias al ordenamiento italiano y que el autor proyecta sobre el sistema español —como no podía ser de otra manera— el armazón lógico y el arsenal conceptual elaborados por la doctrina constitucionalista italiana contemporánea (así se advierte en el propio título, en el que se incluye la expresión *indirizzo politico*); también lo es, sin embargo, que esa proyección no determina la desnaturalización de su objeto, pues, reconociendo que la experiencia italiana es «profundamente diferente» (pág. 34, n. 50) de la española, logra el autor evitar que la identidad en las técnicas del análisis intelectual se convierta en identidad en los resultados de su verificación.

b) Ahora bien, si el libro no es una obra de Derecho Constitucional italiano «españolizado», tampoco renuncia su autor a insertar su estudio de diversos aspectos del sistema es-

pañol de justicia constitucional en el marco de las soluciones aportadas por otros ordenamientos y de las reflexiones teóricas que el análisis de éstas autoriza a formular. Se logra así una equilibrada síntesis en la que los datos del Derecho Comparado y las consideraciones de Teoría General de la Justicia Constitucional (por ejemplo, las contenidas en todo el capítulo I —págs. 1 y ss.— o las concernientes al voto particular —páginas 137 y ss.—) no son tanto pretexto para un erudito lucimiento cuanto luz esclarecedora que facilita el correcto enfoque y tratamiento de las cuestiones consideradas.

c) En tercer lugar, ha de subrayarse el profundo conocimiento del Derecho positivo y la realidad constitucional españoles que demuestra tener el autor. Las fuentes utilizadas exceden del ámbito bibliográfico científico-jurídico —que, pese a su amplitud, es considerado de forma prácticamente exhaustiva—, y se extienden no sólo, como es obvio, a los repertorios jurisprudenciales —ROLLA acredita una envidiable seguridad en la exposición de nuestra jurisprudencia constitucional—, sino también a los trabajos parlamentarios —tanto de la II República (págs. 29, 69, 70, 73, 75, etc.) como de la etapa constituyente y de las legislaturas constitucionales (págs. 89, 150, 181, 188, 225, etc.)— y a la propia prensa española (págs. 134, 175, 181, 182, 184, 189, etc.).

d) La amplitud y la heterogeneidad de las fuentes de conocimiento empleadas responde a una opción metodológica fundamental, que es, a su vez, grávida en consecuencias desde el punto de vista de la técnica expositiva.

Aquella consiste en el decidido abandono del vacío formalismo jurídico al que algún sector de la doctrina italiana de la segunda mitad de este siglo se había ido aproximando peligrosamente y en la aceptación de la necesidad de un profundo conoci-

miento de la realidad política y constitucional como presupuesto de la fecundidad, la eficacia y el «realismo» del análisis técnico-jurídico.

Esta opción —conscientemente asumida por el autor, quien en este punto invoca la consolidada tradición doctrinal norteamericana (pág. 184, nota 120)— explica y justifica la —*prima facie* llamativa— sucesión de consideraciones técnico-jurídicas y sociológico-políticas que caracteriza el desarrollo del libro. En éste se recogen, pues, datos estadísticos (relativos a los asuntos sometidos al Tribunal —pág. 97—, a los pendientes de resolución —pág. 100—, a los votos particulares —págs. 151 y ss.—, etcétera) y se relatan hechos de la realidad sin relevancia jurídica aparente (supuestos de filtraciones a la prensa del contenido de futuros pronunciamientos del Tribunal —páginas 188 y ss.—, negociaciones relativas a la renovación parcial de sus miembros —págs. 132 y ss.—, etc.), que, en conjunto, dotan a las valoraciones en él contenidas de una sólida fundamentación, sin entrañar menoscabo alguno del rigor y la precisión en la utilización del método técnico-jurídico.

e) El recurso a la forma en que las previsiones normativas son vividas *de facto* en la experiencia constitucional no responde a fines meramente descriptivos, sino que proporciona un eficaz instrumento que ROLLA pone al servicio de una actitud crítica eminentemente ponderada y rigurosa, y definidora, por tanto, de una nueva —y muy acusada— característica de su obra.

f) En fin, el contenido de *Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna* se ajusta a su título. No se trata, pues, de un análisis exhaustivo de la justicia constitucional española, sino de la exposición de algunos de sus aspectos más característicos desde la perspectiva del concepto de *indirizzo politico*. Tales elemen-

tos se agrupan —prescindiendo ahora de los dos primeros capítulos, relativos, respectivamente, a las líneas comunes de evolución de los sistemas europeos de justicia constitucional y a los precedentes españoles— en tres grandes áreas, concernientes a la influencia del sistema político sobre la justicia constitucional (composición del Tribunal, votos particulares, recurso previo contra Leyes Orgánicas y valoración del grado en que tal influencia opera en la realidad), a las relaciones entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial (competencia para el enjuiciamiento de las leyes preconstitucionales, cuestión de inconstitucionalidad, recurso de amparo contra actos y omisiones de órganos judiciales y eficacia de las sentencias constitucionales estimatorias) y a las relaciones entre justicia constitucional e «*indirizzo politico* de mayoría» (control previo de Tratados Internacionales, control del presupuesto de hecho de los Decretos-leyes y efectos jurídicos de las sentencias constitucionales). Es, probablemente, esta estructura el aspecto más débil del libro, pues, de una parte, genera diversas reiteraciones y, de otra, no es fácilmente identificable el *principium individuationis* de las materias incluidas en el último grupo, ya que la incidencia del «*indirizzo politico* de mayoría» en la justicia constitucional es advertible en algunas de las cuestiones consideradas en el primero de ellos y, en todo caso, bajo aquella amplia rúbrica debieran tratarse otras muchas que quedan excluidas de su ámbito.

3. Expuestos los caracteres generales del contenido del libro, debe ahora darse cuenta sistemáticamente de sus aportaciones singulares más importantes.

a) El capítulo I aborda diversas cuestiones relativas a la Teoría General de la Justicia Constitucional, de entre las que destacan las tres siguientes:

— La incidencia que la consolidación de un sistema de justicia constitucional tiene sobre el proceso de configuración de la ciencia del Derecho Constitucional como una ciencia jurídica positiva (págs. 6 y ss.); esta observación halla un concluyente respaldo en la realidad española, en la que el Tribunal Constitucional ha contribuido decisivamente a la conversión del enciclopédico Derecho Político en un verdadero Derecho Constitucional, que atraviesa en la actualidad una fase de brillante floración.

— La inacabable polémica acerca de la justicia constitucional (págs. 19 y ss.), en la que ROLLA adopta una posición abiertamente defensora de ésta, como «garantía insustituible para los derechos y libertades fundamentales» (pág. 32) y para la tutela de «los derechos constitucionales de la oposición frente a los abusos de la mayoría política» (pág. 33). A este respecto, al exponer que, pese a ser objeto de pertinaz impugnación, la justicia constitucional tiende a universalizarse, recoge el autor la idea de que el control de constitucionalidad de las leyes no debe considerarse incompatible con una organización socialista del poder y del Estado (página 40); debe tenerse en cuenta, sin embargo, que si es cierto que el concepto de Constitución ha experimentado una sustancial evolución en los Estados del socialismo realmente existente —tendente a fortalecer su posición jerárquica suprema en el seno del ordenamiento, paralelamente a la superación de la interpretación postrevolucionaria del principio de legalidad socialista—, también lo es, de una parte, que debe adoptarse suma cautela al comparar instituciones aparentemente análogas propias de formas de Estado diferentes, y, de otra, que el principio de unidad de poder consustancial al Estado socialista (el poder, que formalmente emana del pueblo, es, de hecho, ejercido por el Partido Comunista, en el que

aquél se hipostatiza, como vanguardia del proletariado e intérprete cualificado de la doctrina marxista-leninista) es radicalmente inconciliable con la existencia de un órgano independiente del titular del poder legislativo, sin el que el control de la constitucionalidad sería mera ficción.

— Los caracteres comunes a los diversos sistemas estatales de justicia constitucional en Europa, y, en particular, la función de tutela del pacto político subyacente a las Constituciones democráticas desempeñada por los órganos de justicia constitucional (págs. 53 y ss.), y la eficacia de éstos en la relación de los conflictos que surjan en el sistema, correlativa a su inidoneidad para poner fin a las crisis del sistema mismo (págs. 57 y ss.).

b) El capítulo II tiene por objeto la exposición del proceso histórico de afirmación de la justicia constitucional en España. Tras una breve referencia a los precedentes (págs. 61 y ss.) —con omisión, por cierto, de toda alusión a las figuras históricas a las que nuestra doctrina refiere invariablemente las primeras manifestaciones de la justicia constitucional en España—, se centra el discurso en dos cuestiones básicas: la negativa experiencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República (págs. 64 y ss.) y la sustancial ruptura que, respecto de ese antecedente, representa la regulación constitucional y legal del Tribunal Constitucional (págs. 86 y ss.).

En cuanto a la primera, entiende ROLLA que los fines del constituyente de 1931 al disciplinar el Tribunal de Garantías fueron los de defender el régimen republicano y sus conquistas y crear un contrapeso a la estructura monocameral del Parlamento. Estos objetivos explicarían, en efecto, muchos de los caracteres del Tribunal: el excesivo número de sus miembros, la tendencia a que éstos «representen» a diferentes sectores

de la vida jurídica y política, su progresiva politización, etc.

Respecto de la segunda, y tras negar resueltamente que el llamado recurso de contrafuero constituyera una verdadera técnica de control de la constitucionalidad (págs. 79 y ss.), subraya el autor las características fundamentales que distinguen al Tribunal Constitucional de sus precedentes: su naturaleza claramente jurisdiccional y la configuración como verdadero proceso de las actuaciones ante él desarrolladas.

En orden a las demás observaciones que, con carácter general, se realizan respecto del Tribunal Constitucional, deben destacarse dos: la crítica a la legitimación activa reconocida al Defensor del Pueblo para la interposición de recursos de inconstitucionalidad y de amparo (págs. 94 y ss.) y la afirmación, fundada sin duda en la comparación con la experiencia italiana, de que la acumulación de asuntos pendientes ante el Tribunal no representa un problema relevante (págs. 100 y ss.).

c) Se tratan en el capítulo III diversas cuestiones, cuyo dato unificador material reside en la influencia que, en todas ellas, pueden ejercer los actores del sistema político sobre el órgano de la jurisdicción constitucional:

— En punto a la composición de éste, ROLLA, sin perjuicio de relativizar la importancia que la determinación de los órganos titulares del poder de designación tiene sobre la línea jurisprudencial del Tribunal (página 122), sostiene que el sistema de designación vigente privilegia netamente a los dos mayores partidos políticos, y especialmente al que ostenta la mayoría (pág. 128). Dignas de mención resultan la propuesta *de lege ferenda* de atribuir al empate de votos en el Tribunal un contenido desestimatorio de la pretensión ante él deducida (págs. 126-127) y la crítica a la posibilidad de que funcionarios pú-

blicos sean designados Magistrados, ante el temor de que se forme «un *continuum* entre jueces constitucionales y estructuras del Poder Ejecutivo» (pág. 130, nota 26).

— Respecto de los votos particulares, realiza el autor un exhaustivo análisis estadístico, del que concluye que la utilización que de esta figura han hecho los Magistrados no ha sido excesiva, por lo que no ha tenido un impacto particularmente traumático sobre el sistema español (página 150).

— Especial interés, desde la perspectiva técnico-jurídica, reviste el análisis del suprimido recurso previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Leyes Orgánicas y de Estatutos de Autonomías (págs. 160 y ss.). Además de formular diversas consideraciones de carácter dogmático, plantea ROLLA dos cuestiones concretas de cierta importancia: de una parte, la determinación de qué órgano debe estimarse «competente», en el sentido del art. 79.4.b) LOTC, para modificar o suprimir los preceptos del Proyecto que resulten afectados por la sentencia estimatoria (págs. 164 y ss.), problema al que la Resolución de la Presidencia del Congreso de 23 de abril de 1985, sobre procedimiento para ejecutar la sentencia del Tribunal Constitucional, da una solución correcta, atribuyendo la competencia a «las Cortes Generales como titulares de la potestad legislativa del Estado»; de otra parte, el alcance concreto de la eficacia vinculante para el Parlamento de la sentencia estimatoria del recurso previo (págs. 171 y ss.), que parece debe limitarse a la prohibición de aprobar nuevamente el Proyecto en los términos declarados inconstitucionales, pero sin extenderse a la obligación de proceder a una nueva aprobación; en otros términos, debe admitirse que las Cortes Generales puedan, tras tener conocimiento de la sentencia estimatoria, desistir, sin más, del Proyecto,

pues los aspectos declarados inconstitucionales podrían constituir elemento esencial de su filosofía inspiradora, sin los cuales aquél dejaría de responder a ésta.

d) El capítulo IV, en el que se analizan algunos aspectos de las relaciones entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial, ofrece las siguientes aportaciones de interés:

— El análisis de las causas que explican la modesta —aunque creciente utilización por los órganos judiciales de la cuestión de inconstitucionalidad (págs. 237 y ss.).

— El estudio del recurso de amparo contra actos y omisiones de órganos judiciales (págs. 251 y ss.) y de las diversas técnicas a través de las que se construye un inestable equilibrio entre las exigencias derivadas de la independencia y la exclusividad de los Tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional y las impuestas por la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos que al Tribunal Constitucional corresponde garantizar. En este punto, y respecto del control de la adecuación de las decisiones judiciales al principio de igualdad, sostiene ROLLA que se infringiría éste si el mismo juez, ante casos idénticos, adoptara decisiones diferentes sin justificar expresamente las razones que le inducen a ese cambio de criterio (págs. 276 y ss.).

— La taxativa configuración de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como fuente del Derecho (página 286), en virtud de la eficacia creadora de determinadas sentencias interpretativas.

e) En fin, deben destacarse, respecto del último capítulo del libro, tanto el estudio del control previo de la constitucionalidad de los Tratados internacionales como diversas valoraciones relativas a la relación entre Tribunal Constitucional y Poder Legislativo.

En el análisis de los artículos 95 de la Constitución y 78 LOTC el libro alcanza sus más altas cotas de agudeza técnico-jurídica: se critica la restricción de la legitimación activa al Gobierno y a las Cámaras (página 296); se califica la declaración del Tribunal Constitucional como una decisión que determina el procedimiento a seguir para la integración en el ordenamiento español de las normas contenidas en el Tratado (págs. 298 y ss.); se considera acertadamente que cualesquiera Tratados pueden ser objeto de este control previo, por lo que sería conveniente la introducción de una práctica en virtud de la que el Gobierno no remitiera a las Cámaras la comunicación prevenida por el artículo 94.2 de la Constitución antes de la prestación del consentimiento del Estado (págs. 302 y ss.); se sostiene que los vicios susceptibles de ser controlados previamente son sólo los sustanciales y no los relativos al propio iter de conclusión del Tratado (págs. 303 y ss.).

En cuanto a las relaciones entre Tribunal Constitucional y Poder Legislativo, ROLLA, aun reconociendo que aquél se ha aproximado en ocasiones al control de un hipotético vicio de exceso de poder legislativo, valora positivamente la actitud de prudencia y de moderación que el intérprete supremo de la Constitución observa con carácter general (página 336).

4. Hasta aquí, la exposición sistemática de las aportaciones más relevantes del libro al estudio del sistema español de justicia constitucional. Sólo resta, por último, dar cuenta de ciertas afirmaciones y sugerencias de interés que en él se realizan de forma más colateral y sin vinculación directa con su objeto principal, y aludir a determinados problemas de gran importancia práctica —relacionados con éste, aunque no tratados por su autor— todavía no resueltos definitivamente.

a) En cuanto a las primeras, destacan fundamentalmente tres:

— La defensa de la superioridad jerárquica de los Tratados Internacionales sobre las normas internas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96.1 de la Constitución (pág. 293).

— La tesis de que la autorización parlamentaria para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de un Tratado o Convenio Internacional, en los supuestos del artículo 94.1 de la Constitución, ha de realizarse mediante ley (pág. 297, n. 8).

— La aserción de que se produciría una infracción del artículo 86 de la Constitución si el Gobierno, tras la negativa del Congreso a convalidar un Decreto-ley, dictara otro con el mismo contenido (pág. 316).

b) Respecto de los segundos pueden mencionarse tres:

— La dudosa compatibilidad con el artículo 2.2 LOTC, que limita las potestades normativas de éste a los Reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, de las normas dictadas por el Tribunal, con eficacia respecto de terceros, acerca de la tramitación de determinados procesos constitucionales: Acuerdo de 14 de julio de 1982, en materia de recursos previos; Acuerdo de 20 de diciembre de 1982, sobre defensa por pobre; Acuerdo de 23 de mayo de 1986, sobre tramitación del recurso de amparo

previsto en el artículo 49.3 y 4 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

— La articulación de las competencias del Tribunal Constitucional y de los Tribunales Contencioso-Administrativos en el control de los Decretos legislativos, en el ámbito material en el que ambos concurren, y, en concreto, la procedencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y de la suspensión del proceso contencioso-administrativo en el que se cuestiona la validez de un Decreto legislativo cuando ésta también penda ante el Tribunal Constitucional.

— Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad sobre los actos administrativos dictados en ejecución de la Ley anulada, y, en concreto, la aplicabilidad del artículo 120.1 LPA.

A la adecuada solución de estos y otros muchos problemas prestan eficaz contribución obras como la presente, que, por lo mismo, coadyuvan a la definitiva consolidación en España de ese «anatema para el tirano» (Mauro CAPPELLETTI, *¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la «justicia constitucional»*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 17, mayo-agosto 1986, pág. 17), que histórica y lógicamente es la justicia constitucional.

Juan José LAVILLA RUBIRA

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Presidente: Luis SÁNCHEZ AGESTA

Director: Francisco RUBIO LLORENTE

Secretario: Javier JIMÉNEZ CAMPO

Sumario del año 7, número 19 (Enero-Abril 1987)

Luis SÁNCHEZ AGESTA: *In Memoriam de J. A. Maravall.*

ESTUDIOS

Manuel ARAGÓN: *El control como elemento inseparable del concepto de Constitución.*

José M.^a RODRÍGUEZ PANIAGUA: *Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la Revolución Norteamericana y en la Francesa.*

Paloma BIGLINO CAMPOS: *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal.*

José M.^a CONTRERAS MAZARIO: *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa.*

Giuseppe DE VERGOTTINI: *Balance y perspectivas del Derecho Constitucional Comparado.*

JURISPRUDENCIA

Estudios y Comentarios:

Antonio PORRAS: *El Consejo General del Poder Judicial, según la STC 108/1986, de 29 de julio, sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

Cesáreo RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT: *Acerca del conflicto de atribuciones entre el Consejo General del Poder Judicial y las Cortes Generales en materia electoral.*

Ascensión ELVIRA PERALES: *Comisión de Investigación en el Bundestag.*

Crónica.

CRONICA PARLAMENTARIA.

CRITICA DE LIBROS.

RESEÑA BIBLIOGRAFICA.

PRECIOS DE SUSCRIPCION 1987

España	2.500 ptas.
Extranjero	28 \$
Número suelto: España	850 ptas.
Número suelto: Extranjero	10 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

PRESIDENTE DEL CONSEJO ASESOR: D. Carlos OLLERO GÓMEZ

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario del número 55 (Enero-Marzo 1987)

Número monográfico sobre

«LA CORONA EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA»

ESTUDIOS

Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Los perfiles históricos de la Monarquía constitucional en España.*

Carlos SECO: *Relaciones entre la Corona y el Ejército.*

Angel MENÉNDEZ REXACH: *La separación entre la Casa del Rey y la Administración del Estado (1814-1820).*

Joaquín VARELA: *Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814.*

J. Ignacio MARCUELLO: *La práctica del poder moderador de la Corona en la época de Isabel II.*

Margarita MAS y Rafael TRONCOSO: *La práctica del poder moderador durante el reinado de Amadeo I de Saboya.*

Antonio M.^o CALERO: *La prerrogativa regia en la Restauración: teoría y práctica.*

Mariano GARCÍA CANALES: *La prerrogativa regia en el reinado de Alfonso XIII: interpretaciones constitucionales.*

Juan J. SOLOZÁBAL: *La Sanción y Promulgación de la Ley en la Monarquía Parlamentaria.*

NOTA BIBLIOGRAFICA, por Antonio M.^o CALERO.

RECENSIONES.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.600 ptas.
Extranjero	28 \$
Número suelto: España	700 ptas.
Número suelto: Extranjero	10 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Director: Manuel Díez DE VELASCO

Subdirector: Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS

Secretaria: Araceli MANGAS MARTÍN

Sumario del vol. 14, núm. 1 (Enero-Abril 1987)

ESTUDIOS

- Enrique BALLESTEROS: *El Acta de Adhesión en materia de agricultura: comentarios desde una perspectiva económica.*
- Francisco J. FONSECA MORILLO: *Las disposiciones financieras del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.*
- Nicole STOFFEL: *La delimitación del concepto de exacciones de afecto equivalente a los derechos de aduana en el Tratado CEE (en especial respecto a los artículos 30 a 36, 92 y 95).*
- Enrique UCIEDA SOMOZA: *Derecho comunitario de la seguridad social de los funcionarios de las CC. EE. y su incidencia en el Derecho español de la seguridad social.*

NOTAS

- Albert MASSOT I MARTÍ y Josep VILLARREAL I MORENO: *La regulación de las agrupaciones de productos agrarios en Cataluña después de la adhesión de España a las Comunidades Europeas.*
- Luis C. FERNÁNDEZ-ESPINAR y LÓPEZ: *El régimen jurídico de la minería y la adhesión de España a las Comunidades Europeas.*

CRONICAS

JURISPRUDENCIA

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.200 ptas.
Extranjero	26 \$
Número suelto: España	800 ptas.
Número suelto: Extranjero	10 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Gabriel TORTELLA CASARES

Secretario: Francisco COMÍN COMÍN

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

Sumario del año V, núm. 1 (Invierno 1987)

ARTICULOS

Vera ZAMAGNI: *¿Cuestión meridional o cuestión nacional? Algunas consideraciones sobre el desequilibrio regional en Italia.*

Ceferino CARO LÓPEZ: *Los precios del pan en Murcia en el siglo XVIII.*

Enriqueta CAMPS CURA: *Industrialización y crecimiento urbano: la formación de la ciudad de Sabadell.*

Andrés MARTÍN REGALSKY: *Exportaciones de capital hacia los países nuevos: los bancos franceses y las finanzas públicas argentinas, 1881-1887.*

Juan HERNÁNDEZ ANDREU: *Una reinterpretación de las crisis económicas mundiales de 1929 y de 1973. Un análisis del sector trigoero.*

NOTAS

Juan Carlos JIMÉNEZ JIMÉNEZ: *Las consecuencias económicas de la guerra civil.*

DEBATES Y CONTROVERSIAS

RECENSIONES.

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 1987

España	2.500 ptas.
Extranjero	28 \$
Número suelto: España	850 ptas.
Número suelto: Extranjero	10 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Sumario del núm. 9 (tercer cuatrimestre 1986)

I. ESTUDIOS

Juan José LAVILLA RUBIRA: *La posición institucional del Parlamento Europeo.*

Pedro PEÑA: *Las transformaciones del Parlamento Europeo.*

Enrique ARNALDO ALCUBILLA y Salvador MONTEJO VELILLA: *El poder financiero del Parlamento Europeo.*

Fernando DORADO: *La estructura interna del Parlamento Europeo.*

Manuel CAVERO GÓMEZ: *El sistema de grupos en el Parlamento Europeo.*

Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO: *El control jurisdiccional de los actos del Parlamento Europeo por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.*

Helena BOYRA: *El Parlamento Europeo y el Acta Unica.*

Luis María CAZORLA PRIETO: *La tributación de las percepciones de los Diputados al Parlamento Europeo.*

II. NOTAS Y DICTAMENES

Fernando SANTAOLALLA: *Reflexiones sobre la normativa española para las elecciones del Parlamento Europeo.*

Enrique ARNALDO ALCUBILLA y Salvador MONTEJO VELILLA: *La autonomía financiera del Parlamento Europeo.*

Mercedes SENÉN HERNÁNDEZ: *Inviolabilidad e Inmunidad en el Parlamento Europeo.*

Mariano DARANAS PELÁEZ: *Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales.*

III. DOCUMENTACION

María PAESA: *Fuentes para el estudio del Parlamento Europeo.*

IV. REVISTA DE REVISTAS

Africa GARCÍA DE LA OLIVA.

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

Floridablanca, s/n. - 28014 MADRID

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

NOVEDAD

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Tomo XIV (Enero-Abril 1986)

Su principal novedad reside en que los Autos sólo se reproducen en su totalidad en aquellos casos que introducen alguna consideración nueva en el planteamiento de la resolución, quedando, no obstante, constancia de todos los demás.

Como en los tomos anteriores, las Sentencias se reproducen íntegras, precedidas de un resumen doctrinal, completándose el tomo con los siguientes índices:

1. Índice de disposiciones afectadas por declaración de nulidad o derogación del Tribunal Constitucional.
2. Índice de disposiciones impugnadas o en conflicto.
3. Índice de disposiciones citadas; y
4. Índice analítico alfabético.

TOMOS PUBLICADOS Y LISTA DE PRECIOS (*)

Tomos I y II (agosto 1980-diciembre 1981): 10.000 ptas.

Tomo III (enero-junio 1982): 6.500 ptas.

Tomo IV (julio-diciembre 1982): 6.500 ptas.

Tomo V (enero-abril 1983): 7.000 ptas.

Tomo VI (mayo-agosto 1983): 7.500 ptas.

Tomo VII (septiembre-diciembre 1983): 8.000 ptas.

Tomo VIII (enero-abril 1984): 8.000 ptas.

Tomo IX (mayo-agosto 1984): 8.000 ptas.

Tomo X (septiembre-diciembre 1984): 9.000 ptas.

Tomo XI (enero-abril 1985): 9.000 ptas.

Tomo XII (mayo-agosto 1985): 10.000 ptas.

Tomo XIII (septiembre-diciembre 1985): 10.500 ptas.

Tomo XIV (enero-abril 1986): 7.250 ptas.

Tomo XV (mayo-agosto 1986): En prensa.

(*) En estos precios no está incluido el IVA.

Venta en principales librerías y

BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO (Ediciones)

Trafalgar, 29. Teléfono 446 60 00 (ext. 312)
28010 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: Francisco SOSA WAGNER

Secretaria de Redacción: María Jesús SEMPERE

Sumario del año XLV, núm. 230 (Abril-Junio 1986)

I. SECCION DOCTRINAL

Angel SÁNCHEZ BLANCO: *La Comarca en Castilla y León: Problemática Jurídico-Institucional.*

José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ: *Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: Algunas consecuencias críticas.*

Carlos CARRASCO CANALS: *Especial incidencia del actual Régimen de la Función Pública española en el Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local.*

II. CRONICAS

¿Qué es la MUNPAL?

III. JURISPRUDENCIA

Nota sobre la nueva *Sección de Jurisprudencia Constitucional.*

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

Angel Díez RONCAL: *Comentarios de Sentencias Constitucionales de la Administración Autonómica.*

Javier MONTERO y CASADO DE AMEZÚA: *Comentarios de Sentencias Constitucionales de la Administración Local.*

IV. BIBLIOGRAFIA

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

Dirección, Redacción y Administración:

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

AUTONOMIES

Revista Catalana de Derecho Publico

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

Sumario del número 5

ESTUDIOS

Antoni BAYONA I ROCAMORA: *La organización territorial de Cataluña: marco jurídico y propuestas.*

Martí BASSOLS COMA: *La organización territorial de la Administración de la Generalitat.*

Rafael ENTRENA CUESTA: *Las relaciones interadministrativas.*

Josep M.ª ESQUERDA I ROSET, Joan MAURI I MAJÓS y Romà MIRÓ I MIRÓ: *La Provincia.*

Juan Luis IBARRA ROBLES: *El hecho metropolitano como ámbito territorial significativo y relevante para la reordenación de las estructuras locales.*

Francesc PALLARÉS PORTA y Ramón CANALS I RAMÓN: *La elección de los Consejos comarcales en las propuestas sobre organización territorial de Cataluña.*

Juan Manuel PERULLES MORENO: *Los aspectos financieros en la nueva organización territorial de Cataluña.*

DOCUMENTOS

ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

NOTICIAS DE LIBROS Y REVISTAS

Suscripción:

AUTONOMIES
Escola d'Administració Pública de Catalunya

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

**REVUE INTERNATIONALE DE SCIENCES
ADMINISTRATIVES**
Revue d'Administration publique comparée

Sommaire du vol. LII, N.º 2, 1986

You CHUNMEI: *La réforme administrative en cours en Chine.*

Jean-Pierre CABESTAN: *Commentaires sur l'article de You Chunmei, «Current administrative reform in China».*

Wang HUNING: *Les changements récents dans le système politique et administratif de la Chine rurale.*

B. BOLA-NTOLELE: *Introduction à l'étude de l'efficacité des administrations publiques de l'Afrique sudsaharienne.*

Jean-Luc BODIGUEL: *De quelques techniques du contrôle politique des fonctionnaires en Europe et de leur signification.*

Nazih N. AYUBI: *La bureaucratisation en tant que développement: développement administratif et administration du développement dans le monde arabe.*

W. R. COOK: *Qu'est-il advenu des P.P.B.S.?*

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

CHRONIQUE DE L'INSTITUT

Informations concernant l'Institut, les Sections et les Membres.
Ecoles et Instituts d'Administration.

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

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

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

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

RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELLA AMMINISTRAZIONE

fondata da Giuseppe Cataldi/diretta da Giorgio Freddi

Direttore: Giorgio Freddi

Comitato di Direzione: Romano Bettini, Mario Stoppino, Alessandro Taradel

Redattore capo: Paolo De Nardis

Redattori: Elio Califano, Rocco di Passio, Carlo Guarnieri, Anna Minelli, Felice Rizzi, Flavio Spalla, Stefano Zan, Francesca Zannotti

Segretaria di redazione: Silvana Frivoli

Comitato scientifico

Giuseppe Cataldi, già presidente della Corte dei conti; Giuseppe Di Federico, ord. di scienza della amministrazione nell'Un. di Bologna; Vittorio Mortara, nell'Un. di Trento; Stefano Passigli, nell'Un. di Firenze; Franco Ferraresi, sociologia del lavoro nell'Un. di Torino; Feliciano Benvenuti, ord. di diritto amministrativo nell'Un. di Venezia; Massimo Severo Giannini, nell'Un. di Roma; Giorgio Pastori, nell'Un. di Milano; Fabio Alberto Roversi Monaco, nell'Un. di Bologna; Sabino Cassese, ord. di istituz. di diritto pubblico nell'Un. di Napoli; Alberto Predieri, nell'Un. di Firenze; Vittorio Frosini, ord. di filosofia del diritto nell'Un. di Roma; Beniamino Andreatta, ord. di politica economica e finanziaria nell'Un. di Bologna; Antonio Amaduzzi, ord. di economia d'azienda nell'Un. di Bologna; Salvatore Buscema, ord. di contabilità di Stato nell'Un. di Perugia; Pellegrino Capaldo, ord. di ragioneria applicata e generale nell'Un. di Roma; Paolo Sylos Labini, ord. di istituz. di economia politica nell'Un. di Roma; Gaetano Stamatì, doc. economia politica e scienza delle finanze; Franco de Marchi, ord. di sociologia nell'Un. di Trento; Franco Ferrarotti, nell'Un. di Roma; Luciano Gallino, sociologia dell'industria nell'Un. di Torino; Luciano Potestà, sociologia industriale nell'Un. di Pisa; Alberto Spreafico, scienza della politica nell'Un. di Firenze; Giorgio Baldini, amm.re deleg. Montedison; Renato Barbagallo, dir. giunta reg. Valle d'Aosta; Aldo Buoncristiano, dir. gen. personale Ministero Interni; Claudio Caponetto, dir. gen. personale Min. lavoro e prev. soc.; Domenico Fazio, dir. gen. Min. Pubblica Istruzione; Guglielmo Iozzia, segr. gen. comune Roma; Vincenzo Milazzo, rag. gen. Stato; Antonio Pedinelli, pres. Assoc. management e tecniche; Aldo Pezzana, cons. Stato; Alfonso Quaranta, cons. Stato; Michele Savarese, dir. centr. Iri; Giorgio Spezzaferri, dir. ufficio programmaz. regione Abruzzo; Giovanni Vitale, segr. gen. prov. Perugia; Domenico Macri, direttore della Scuola Superiore di p.a.; Onorato Sepe, delegato italiano del comitato p.a. dell'Ueo

Direzione e redazione. Via Chiusi, 14 - 00139 Roma

Le richieste di recensione, omaggi e cambi vanno indirizzate alla direzione.

Amministrazione

Viale Monza, 106 - 20127 Milano - Tel. 28.27.651 - Casella Postale 17175 - 20100 Milano

Le richieste di abbonamento e pubblicità, le rimesse in denaro, le comunicazioni per cambiamento di indirizzo e gli eventuali reclami per mancato ricevimento dei fascicoli dovranno essere indirizzati alla amministrazione.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

ULTIMAS PUBLICACIONES

- L. FAVOREU, M. CAPPELLETTI, A. PIZZORUSSO y otros: *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*. Traducción de Luis Aguiar de Luque. 2.800 ptas.
- TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los derechos históricos de los territorios forales*. Coedición con «Cívitas». 1.400 ptas.
- PABLO PÉREZ TREMPES: *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*. Prólogo de Jorge de Esteban. 1.800 ptas.
- IGNACIO DE OTTO PARDO: *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*. 700 ptas.
- R. SMEND: *Constitución y Derecho Constitucional*. Traducción de José M.ª Beneyto. 2.100 ptas.
- Tribunales Constitucionales Europeas y Autonomías Territoriales*. VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos. Coedición con el Tribunal Constitucional. 2.500 ptas.
- W. ABENDROTH, E. FORSTHOFF y K. DOEHRING: *El Estado Social*. Traducción de José Puente Egido. 1.500 ptas.
- ENOCH ALBERTI ROVIRA: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. 3.200 ptas.
- ELIE KEDOURIE: *Nacionalismo*. Prólogo de Francisco Murillo Ferrol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 900 ptas.
- JOSÉ A. FERNÁNDEZ SANTAMARÍA: *Razón de Estado y política en el pensamiento español del Barroco (1596-1640)*. 2.500 ptas.
- ANTONIO GARCÍA SANTESMASES: *Marxismo y Estado*. Prólogo de Ignacio Sotelo. 2.000 ptas.
- CARLOS OLLERO: *Derecho y Teoría política en el proceso constituyente español*. 1.400 ptas.
- RAMÓN GARCÍA COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. 1.800 ptas.
- IAN BUDGE y DENNIS J. FARLIE: *Pronósticos Electorales*. Traducción de Rafael del Aguila Tejerina. 2.600 ptas.
- JOSÉ LUIS BERMEJO CABRERO: *Máximas, principios y símbolos políticos*. 1.800 ptas.
- JUAN J. LINZ, JOSÉ R. MONTERO y otros: *Crisis y cambio: Electores y Partidos en la España de los años ochenta*. 3.200 ptas.
- JUAN RAMÓN DE PÁRAMO ARGÜELLES: *H. L. A. Hart y la Teoría analítica del Derecho*. Prólogo de Gregorio Peces-Barba. 2.000 ptas.
- JESÚS IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA: *La teoría de la justicia de John Rawls*. Prólogo de Juan José Gil Cremades. 1.400 ptas.
- GERMÁN GÓMEZ ORFANEL: *Excepción y normalidad en el pensamiento de C. Schmitt*. 2.200 ptas.
- RAMÓN SALAS: *Lecciones de Derecho Público Constitucional*. Introducción de José Luis Bermejo Cabrero. 700 ptas.
- ANTONIO ALCALÁ-GALIANO: *Lecciones de Derecho Político*. Estudio preliminar de Angel Garrorena Morales. 1.600 ptas.
- JUAN DONOSO CORTÉS: *Lecciones de Derecho Político*. Estudio preliminar de José Álvarez Junco. 900 ptas.

- JOAQUÍN FRANCISCO PACHECO: *Lecciones de Derecho Político*. Estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente. 1.200 ptas.
- FRANCISCO PI Y MARGALLI: *Las Nacionalidades*. Introducción de Jordi Solé Tura. 2.200 ptas.
- JOSÉ IGNACIO LACASTA ZABALZA: *Hegel en España*. Prólogo de Juan José Gil Cremades. 1.300 ptas.
- ESPERANZA YLLÁN CALDERÓN: *Cánovas del Castillo. Entre la historia y la política*. Prólogo de José María Jover. 2.000 ptas.
- El camino hacia la democracia (escritos de Joaquín Ruiz-Giménez en «Cuadernos para el Diálogo»)*. Estudios y notas del Instituto Fe y Secularidad (dos volúmenes). 3.600 ptas.
- MARÍA TERESA BERRUEZ LEÓN: *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*. Prólogo de José Luis Abellán. 2.200 ptas.
- FRANÇOIS QUESNAY y P. S. DUPONT DE NEMOURS: *Escritos Fisiocráticos*. Estudio preliminar y traducción de José E. Candela Castillo. 1.000 ptas.
- G. W. LEIBNIZ: *Escritos Políticos*, II. Estudio preliminar de Antonio Truyol y Serra. Traducción de Primitivo Mariño Gómez. 1.300 ptas.
- Dos proyectos de organización internacional y europea: *La organización europea de Estados*, de Bluntschil, y *El derecho final del Derecho Internacional*, de J. Lorimer. Prólogo de Antonio Truyol y Serra. Traducciones de Jaime Nicolás Muñiz y Primitivo Mariño Gómez. 1.200 ptas.
- PLATÓN: *Las Leyes*. Edición bilingüe. 2.ª edición (dos volúmenes). 2.600 ptas.
- ARISTÓTELES: *Retórica*. Edición bilingüe. 3.ª edición. 1.400 ptas.
- VICENTE MONTANO: *Arcano de príncipes*. Estudio, crítica y notas de Manuel Martín Rodríguez. 1.800 ptas.
- PLATÓN: *Critón*. Edición bilingüe. 3.ª edición. 300 ptas.
- Pensamiento jurídico y Sociedad internacional*. Libro homenaje al profesor don Antonio Truyol y Serra. Dos volúmenes. 6.000 ptas.
- Política y Sociedad*. Libro homenaje al profesor don Francisco Murillo Ferrol. Dos volúmenes. 6.000 ptas.
- LUCÍA MILLÁN: *La armonización de legislaciones en la Comunidad Económica Europea*. 3.100 ptas.
- VÍCTOR FAIREN GUILLÉN: *El Defensor del Pueblo*. Tomo II. Parte especial. 2.500 ptas.

VOLUMENES EN PREPARACION

- JOAQUÍN ABELLÁN-GABRIELA OSSENBACH: *Liberalismo alemán del siglo XIX*.
- HUGO GROCIO: *De iure belli et pacis y de iure Praedae*. Traducción de Primitivo Mariño Gómez.
- JOAQUÍN MARÍA LÓPEZ: *Lecciones de Derecho Constitucional*. Prólogo e Introducción de Antonio Elorza.
- FERNANDO LÓPEZ RAMÓN: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*.
- NICOLÁS DE CUSA: *De concordantia catholica o sobre la unión de los católicos*. Traducción de José María de Alejandro.
- PEDRO CRUZ VILLALÓN: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*.
- ANTONIO CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Discursos políticos*. Recopilación e Introducción de Diego López Garrido.

REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Publicación trimestral

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Publicación cuatrimestral

Edición y distribución:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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