



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

IV. BIBLIOGRAFIA

BASSOLS COMA (Martín): *Código de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, 416 págs.

Martín Bassols se ha tomado el trabajo —indiscutiblemente laborioso y arduo— de ofrecer una imprescindible «herramienta de trabajo» útil para todos los juristas: profesores, alumnos, abogados, funcionarios, etc.

A lo largo de 400 páginas, el Cateadrático de Derecho administrativo ha ordenado los 17 Estatutos de Autonomía en 53 bloques temáticos homogéneos, que, a su vez, clasifica en ocho libros. El lector puede encontrar en este libro, con «rapidez y comodidad», lo que dicen cada uno de los Estatutos («verdaderos Códigos políticos», los denomina el autor) sobre materias tan diversas como éstas: el régimen electoral; las banderas, escudos e himnos; la agricultura y ganadería; la industria; las obras públicas; la legislación penitenciaria; la hacienda, patrimonio y presupuestos..., y así hasta los 53 bloques. Un trabajo, pues, sencillamente exhaustivo.

Martín Bassols califica su libro como «un primer ensayo de descripción de una posible parte especial del Derecho administrativo autonómico, cuya evidente complejidad incidiría en la ya de por sí recargada y difícilmente aprehensible parte especial del Derecho administrativo común». En realidad, su autor puede considerar que ya ha logrado «un primer éxito» en

la medida en que la «evidente complejidad» ha quedado reducida alcanzando la finalidad que se había propuesto: «facilitar a los juristas de las distintas especialidades una consulta rápida y cómoda (de los Estatutos) con el auxilio de índices sumariales y temáticos».

El lector sabe que tiene ante sí uno de esos libros imprescindibles, de uso casi constante, que se inscribe en la línea de los grandes Códigos (el de García de Enterría sobre la «Legislación administrativa» o el Gimbernat sobre la «Legislación penal»).

Sólo cabe, por tanto, el elogio y quizá una sugerencia para futuras ediciones: incluir dentro de cada «bloque» los preceptos de la Constitución (en especial, los arts. 148 y 149) que afecten a cada materia. Es decir, extender a la Constitución la «operación de cirugía» que ha realizado en los 17 Estatutos.

JAVIER DE LA OLIVA SANTOS

PANERAI (Philippe) y otros: *Elementos de análisis urbano*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, Colección «Nuevo Urbanismo», núm. 42, 280 págs.

La colección «Nuevo Urbanismo», cuyo número primero veía la luz en el año 1971 con un prólogo de Juan Luis de la Vallina Velarde, por aquel entonces Director del Instituto de Estudios de la Administración Local, nos

ofrece ahora, en su número 42, una obra en la que se agrupan los trabajos de distintos autores, que fue publicada, por primera vez, en Bélgica, en el año 1980.

El libro tiene su origen, según se indica en las páginas iniciales, en un trabajo sobre las formas urbanas elaborado por un equipo de profesores de la Escuela de Arquitectura de Versalles, al que se añadieron después observaciones más generales y puntos de vista relativos al método, bajo el título de *Principios de análisis urbano*. La revisión y ampliación complementaria de aquellos trabajos constituye la obra que ahora se ofrece en edición española por el Instituto de Estudios de Administración Local.

En el prólogo, de Jean Castex, se pone de manifiesto la urgencia y necesidad del análisis urbano, cuya función capital es la defensa de la ciudad. «Tenemos la necesidad —se dice aquí— de saber dónde recuperar la ciudad y cómo volver a hacerla». «El análisis urbano es la condición misma del proyecto». «Suministra la materia sobre la que se realiza el proyecto». Si se pretende volver a dar al arte urbano el lugar que le corresponde, los elementos de análisis constituirán un cimiento imprescindible. «Para volver a dar forma a la ciudad no será suficiente contar con una generación numerosa de arquitectos bien preparados. Es urgente restituir y desarrollar una cultura arquitectural de la ciudad».

En las tres páginas de introducción se dirá cómo el análisis de las ciudades, unas veces es observado a nivel muy general, desde el punto de vista de la ordenación del territorio, y otras, en cambio, se enfoca desde un ángulo excesivamente reducido referido tan sólo «al edificio, al habitáculo o a los equipamientos». Esta obra pre-

tende situarse en un punto medio en el que los distintos elementos urbanos se entrelazan para constituir una estructura de conjunto. A partir de la consideración de que cada una de las ciencias que se ha preocupado de la ciudad no ha sido capaz de dar una visión global de la misma, y sólo su propia lectura y aproximación, se tomará lo construido como «el elemento estable sobre el que vendrán a articularse las diferentes lecturas». «Se trata de devolver a la forma urbana su autonomía», y «restituir la arquitectura, y la crisis por la que ésta atraviesa, en el marco de una problemática más global: la de las ciudades».

Los seis capítulos de la obra, escritos por distintos autores, están dedicados a los fenómenos de crecimiento (cap. I: Philippe Panerai), destacando el interés de los vestigios —trazados y parcelaciones— (cap. II: Marcelle Demorgon). Desde el punto de vista concreto, se estudian las tipologías (cap. III: P. Panerai) y el paisaje urbano (cap. IV: P. Panerai), y, por último, las prácticas urbanas (capítulo V: Jean-Charles Depande) y las estructuras urbanas (cap. VI: Michel Veyrenche y P. Panerai).

Como anexo se recoge, y «de forma algo polémica», un «texto que intenta situar el trabajo entre las experiencias y los debates, que han marcado la enseñanza de la arquitectura de este último decenio».

La obra, en definitiva, contiene puntos de vista diferentes, «a veces divergentes» —según se dice—, pero que es reveladora del estado actual de los conocimientos de los autores sobre la ciudad.

A propósito se han querido recoger párrafos literales del texto que comentamos, de ahí los numerosos entrecorillados. Porque, evidentemente,

estos *Elementos de análisis urbano* no son una obra de las que habitualmente suelen ofrecerse en las páginas de recensión a los lectores de esta REVISTA. Sin embargo, nos parece interesante dar noticias de obras como la presente, que ofrece a los profanos el panorama de una disciplina profundamente preocupada por la ciudad —hasta el punto de que en ocasiones se ha acusado a los arquitectos de monopolizar el «hacer ciudad»—, para la que busca denodadamente el enfoque justo y actualizado. Nos sigue pareciendo que este enfoque nunca puede ser unilateral. Pero no cabe duda que estaríamos más cerca de la certeza si cada profesión, interesada y preocupada, hiciera el esfuerzo de reflexión sobre la realidad urbana que esta obra denota.

Paulino MARTÍN HERNÁNDEZ

ARGENTE DEL CASTILLO OCAÑA (Carmen) y RODRÍGUEZ MOLINA (José): *Reglamentación de la vida de una ciudad en la Edad Media. Las Ordenanzas de Baeza*. Granada, Cuadernos de Estudios Medievales de la Universidad de Granada, edición patrocinada por el Excmo. Ayuntamiento de Baeza, 1983, 108 págs.

La conservación de los archivos municipales tiene una trascendente importancia por la utilidad que reporta inmediata o mediatamente: en el primer caso, por la necesaria preservación de antecedentes documentales en cuanto a derechos y obligaciones de administrados o de la actividad corporativa, y en el segundo caso, como fuente principal de la historia de la propia ciudad, de la vida ciudadana y su Ayuntamiento. Algunas Corpora-

ciones municipales, especialmente las de importantes ciudades, han sido tradicionalmente conscientes de la necesidad y conveniencia de la celosa conservación de sus archivos; de ello es una muestra el archivo del Ayuntamiento de Baeza, el que viene proporcionando a numerosos investigadores la posibilidad de efectuar estudios sobre los singulares y valiosos documentos históricos de sus fondos.

Tal es el caso del trabajo publicado por Carmen Argente del Castillo y José Rodríguez Molina: *Reglamentación de la vida de una ciudad en la Edad Media. Las Ordenanzas de Baeza*, pues la conservación de estas Ordenanzas en el archivo del Ayuntamiento ha hecho posible su actual publicación y que sirva a los citados investigadores para hacer un estudio de las propias Ordenanzas, deduciendo de ellas los aspectos básicos de la organización administrativa y económico-social, que proporciona una información al detalle «del desenvolvimiento múltiple de la vida de una ciudad medieval en el alto Guadalquivir durante la segunda mitad del siglo XIV hasta la primera del XVI».

Los autores del libro que nos ocupa, previa una introducción, en la que expresan la singularidad e importancia de las Ordenanzas de Baeza y el propósito de su estudio, realizan éste exponiendo la distribución administrativa del Reino de Jaén en aquellos tiempos, la importancia de Baeza y su desarrollo administrativo y eclesiástico, sus límites y jurisdicción como ciudad realenga y la evolución de su término, para seguir con la exposición sobre los aspectos jurisdiccionales del Concejo de la ciudad, regido por las normas contenidas en su Carta foral (otorgada por Alfonso X en 1273), ampliada y explicitada por sucesivos Ordenamientos reales y

municipales, cuya plasmación concreta quedó recopilada en el siglo xv en las Ordenanzas que se comentan.

Recogen los autores importantes antecedentes y datos sobre aspectos demográficos, sociales y económicos de Baeza y su término durante el período al que se contrae el estudio, para terminar con la descripción del manuscrito que contiene las Ordenanzas y del fascículo impreso de las mismas, que la ciudad se dio para su gobierno a lo largo de los siglos xiv y xv, no obstante ser su fecha de aprobación real de 1524, pues esta aprobación vino a confirmar las propias normas que ya regían en la ciudad, y cuyo texto íntegro, que consta de treinta y siete títulos, precedidos de la disposición real de su aprobación, se transcriben en el libro, el que se completa con un amplio y detallado índice de materias, que facilita la consulta de las Ordenanzas.

El libro constituye una valiosa e interesante aportación a la bibliografía sobre Ordenanzas municipales históricas, por lo que es de ponderar la decisión del Excmo. Ayuntamiento de Baeza de patrocinar su edición.

Pedro PONCE LLAVERO

ARMERO (José-Mario): *Autonomías y política exterior*. Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1983, 100 págs.

Autonomías y política exterior es un libro escrito de prisa, con rapidez, y probablemente con una finalidad concreta y coyuntural. Su lectura y, sobre todo, su presentación en público (en un acto más político que científico) justifican esa apreciación.

Por supuesto, es perfectamente le-

gítimo escribir un libro con esos condicionamientos, pero es evidente que ello implica riesgos.

Armero logra alcanzar el propósito que anuncia en la «Introducción»: «sacar a la luz las preocupaciones que suscita la incidencia de la forma constitucional adoptada sobre la futura política exterior de España». Y quizá porque su propósito era sólo ése (y quizá también por los riesgos de las prisas), el libro resulta ser más divulgativo que científico.

Así puede excusarse la calificación de «simples gobiernos locales» que, *obiter dicta*, da a las Comunidades Autónomas en la página 58. O la curiosa errata (?) de escribir «estado» con inicial minúscula siempre —o casi siempre— que lo menciona. O el olvido de explicar al lector que la expresión «competencia exclusiva» es —como reiteradamente ha dicho el Tribunal Constitucional— equívoca, explicación que habría contribuido a aclarar por qué la exclusividad del Estado en materia de relaciones internacionales no impide (pág. 99) que las Comunidades tengan reconocida una cierta intervención. O la ausencia de referencia alguna al «Convenio-Cuadro de Cooperación Transfronteriza» que, inspirado por el Consejo de Europa, plantea la *primera aplicación* de las previsiones contenidas en los Estatutos.

Todo esto (y otros aspectos o enfoques) era, probablemente, innecesario para los fines del autor. De lo que se trataba era de concluir en la necesidad de que «la colaboración de los Entes autonómicos en la política exterior no puede ser un coto cerrado del Ejecutivo. Tiene que abrirse necesariamente al Legislativo, donde la participación de los partidos nacionalistas en las Comisiones de Asuntos Exteriores contribuiría a una mayor

cohesión en nuestro quehacer internacional» (pág. 100). Para estas conclusiones no era necesario profundizar en el entramado jurídico de la Constitución y los Estatutos. Esto, sin duda, lo sabía Armero, abogado con prestigio y capacidad sobrada para hacer un buen estudio jurídico. Es una lástima que esta vez haya optado por la «politicología».

JAVIER DE LA OLIVA SANTOS

LÓPEZ RODÓ, L.: *Estado y Comunidades Autónomas*. Madrid, Publicaciones Abella, 1984, 166 págs.

Aparece publicado en esta edición el discurso de ingreso de su autor en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 5 de marzo de 1984. El trabajo es presentado en el prólogo del Profesor Garrido Falla, que comenta también algunos aspectos del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A la vista de la abundante bibliografía aparecida sobre el tema, cabe preguntarse por el interés que puede revestir otra publicación que se suma a la abultada lista de las ya existentes. Tras la lectura del estudio del Profesor López Rodó, tal pregunta se resuelve favorablemente, pues constituye una valiosa y pragmática aportación a un tema que en modo alguno está clarificado y que afecta esencialmente a la vida nacional.

Los problemas cotidianos que plantea el Estado de las Autonomías pueden producir el equívoco de pensar que tales problemas sólo han de resolverse en las sedes políticas, teniendo en cuenta la naturaleza política de los mismos. Sin embargo, tal planteamiento es erróneo, pues, además

de los necesarios planteamientos políticos, los problemas Estado-Comunidades Autónomas han de plantearse *ab initio* desde una perspectiva jurídica, ya que es en la norma fundamental donde se contempla estática y dinámicamente el nuevo modelo de Estado. Así lo viene corroborando el Tribunal Constitucional, que con su jurisprudencia está garantizando el valor normativo de la Constitución y su manifestación en un gobierno de leyes y no de hombres, según el clásico principio del constitucionalismo anglosajón. Por ello, el estudio que comentamos reviste un especial interés para todos aquellos que se identifican con la problemática de la organización territorial del Estado, pues, con un enfoque pragmático, se realiza una brillante exégesis del ordenamiento —partiendo siempre de la Constitución— con el apoyo de numerosas sentencias del Tribunal Constitucional y de las más significativas aportaciones doctrinales.

Comienza el Profesor López Rodó planteando la naturaleza del modelo de Estado, para llegar a la conclusión de que nos encontramos ante un Estado constitucionalmente innominado. Frente a la definición del Estado integral en la Constitución de 1931, la Constitución de 1978 no ha optado claramente ni por el modelo federal ni por el modelo unitario. Tal indefinición ha producido una exuberancia en los calificativos doctrinales que, finalmente, ha llevado a la aceptación mayoritaria del término Estado de las Autonomías, pero es un acuerdo que no resuelve el problema de fondo, pues la naturaleza permanece indefinida. Siguiendo el camino de exclusión, se expone que no puede aceptarse el modelo federal, pues ya en los debates parlamentarios de elaboración de la Constitución quedó claro

que no se pretendía establecer ese sistema. Tal exclusión nos remitiría al modelo unitario, pero esencialmente modulado por la autonomía política de que gozan las Comunidades Autónomas, como ya se reconoció en la sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio, en la que se decía que «gozan de una autonomía cualitativa superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política».

En el segundo capítulo se analiza la regulación constitucional de las Comunidades Autónomas que, por su autonomía política, serían calificables de «fragmentos de Estado», empleando el término de Jellinek. En esta regulación constitucional quedan patentes los defectos del Título VIII, en especial de su Capítulo 3.º, dedicado a las Comunidades Autónomas, pues el consenso llevó a introducir en el texto fundamental «compromisos dilatorios» que remitían a un momento futuro la nítida configuración de aspectos que los constituyentes prefirieron no aclarar. Por ello, nos encontramos con una notable ausencia de sistemática, que ha sido compensada en un mínimo por la homogeneidad institucional entre las diversas Comunidades Autónomas que, por sus Estatutos, se han dotado de semejantes órganos de autogobierno. Por otra parte, observa el autor que la diversidad de competencias de que gozan las Comunidades es meramente transitoria, pues tiene su origen en la vía de acceso a la autonomía y será equilibrada una vez que se pongan en funcionamiento los mecanismos de ampliación de competencias hasta los máximos disponibles por las Comunidades.

Tras la aproximación al modelo de

Estado y a la regulación de las Comunidades Autónomas, se introduce el complejo tema de la delimitación de competencias, cuestión que, una vez resuelta, nos daría la clave para desentrañar el problema del modelo de Estado. Sin embargo, las cláusulas dilatorias, antes mencionadas, y la complejidad de las listas de competencias «exclusivas», nos vuelven a enfrentar a un Derecho constitucional *in fieri*, según la expresión de Lucas Verdú. De ahí que, con acierto, López Rodó se ciña especialmente a la jurisprudencia constitucional, que, hasta cierto punto, ha clarificado la cuestión. El mismo Tribunal Constitucional reconoce la complejidad de la técnica utilizada por la Constitución, dada la frecuente coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance. Ahora bien, un principio esclarecedor es el sustentado en la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, en la que se dice: «por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el artículo 147, 2.º, d), son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución». La claridad aportada no es evidentemente cegadora, pero constituye un punto de apoyo, al menos expresamente determinado. Siguiendo con el análisis de la jurisprudencia constitucional, López Rodó estudia un buen número de sentencias según los criterios seguidos para llegar al fallo: «interés», «ámbito territorial», «bases» y «legislación y ejecución».

En el último capítulo se presentan las posibles alteraciones del sistema de delimitación de competencias. Si el sistema era poco claro ya en los artículos 148 y 149, se complica aún más por lo que López Rodó califica

de «perforaciones» del techo de competencias, que se recogen en el artículo 150 de la Constitución, y a las que el Tribunal Constitucional se ha referido, al reconocer que no sólo delimitan las competencias los Estatutos al asumirlas dentro del marco de la Constitución, sino que también determinadas leyes estatales pueden ejercer una función atributiva de competencias o delimitadora de su contenido. Así nos encontramos con las leyes orgánicas de transferencia o delegación, las leyes marco y las leyes de armonización, que el autor estudia detenidamente, como merece su trascendencia, analizando separadamente en cada una de ellas su génesis, límites, alcance y mecanismos de control, profundizando en algunos aspectos que aún no se había planteado la doctrina y que tampoco han sido abordados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Finalmente, López Rodó se plantea los medios disponibles para clarificar sustancialmente el modelo de Estado, que se deriva fundamentalmente del sistema de distribución de competencias, y que puedan evitar que el cierre del período constituyente se siga remitiendo a un futuro incierto, como ya expuso en su día la Comisión de expertos. Tras aceptar la necesidad de un acuerdo político, denuncia las disfunciones de compromisos políticos sustraídos realmente a la sede parlamentaria y a su publicidad, y que podrían llevar a soluciones inconstitucionales; y sin excluir la posible reforma del Título VIII cuando fuera políticamente viable, plantea que la delimitación de competencias que determine la fisonomía jurídica del Estado debe hacerse a través de la paciente labor del Tribunal Constitucional, que perfila la línea divisoria y precise el alcance del Título VIII de la

Constitución. Sólo así disfrutaríamos de la «Prudencia para enjuiciar bien, que debe adornar a quienes tienen la misión de juzgar, a la Prudencia del Derecho, esto es, como decían los romanos y seguimos diciendo hoy, a la Jurisprudencia».

JUAN DE LA CRUZ FERRER

MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL: *Jurisprudencia constitucional en materia de autonomías territoriales. Año 1983*. Madrid, 1984, 76 páginas.

La doctrina se ha encargado de resaltar el protagonismo del Tribunal Constitucional en la construcción del Estado de las Autonomías. El discutido Título VIII de la Constitución ofrece lagunas, vacíos y ambigüedades que dicho Tribunal está llamado a llenar y superar, en una tarea que no siempre aparece cómoda ni fácil. Hasta ahora su labor ha sido, en líneas generales, correcta y apreciada en los ambientes jurídicos y políticos, y de modo especial su actividad ha sido singularmente intensa en el campo donde se mueven tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones locales, sin duda porque es ahí donde el constituyente se ha mostrado más inseguro en los planteamientos y más incierto en las soluciones.

El libro del Ministerio de Administración Territorial selecciona la actuación del Tribunal Constitucional en el ámbito de las autonomías territoriales durante el año 1983. Y lo hace proponiendo al lector, en primer término, un índice de los temas abordados, y que van desde el «acatamiento a la Constitución por medio del juramento o promesa» hasta la «vigilancia del

Estado sobre las Comunidades Autónomas», comprendiendo un total de 38 temas, para terminar con una relación de las sentencias publicadas a lo largo de 1983 sobre autonomías territoriales. En segundo lugar, figura un índice más detallado, puesto que, junto a la voz o palabras seleccionadas, se sitúan cuestiones, aspectos y manifestaciones de las mismas que han merecido la atención del Tribunal Constitucional; de forma y manera que el libro reproduce la parte de la sentencia que toca el punto objeto de análisis, indicando, obviamente, los datos que ayuden a la identificación de la sentencia utilizada. Y en las páginas finales, se contiene una relación, como se indica más arriba, de las sentencias publicadas en 1983 hasta un total de 25, así como de los recursos de amparo y sus correspondientes sentencias dictadas en la materia relativa al cese de Alcaldes y Concejales y que suman un total de siete.

Examinando esta relación de sentencias, a nadie se le oculta que, dentro de ellas, algunas sobresalen por su trascendencia política o por su significación jurídico-administrativa. Bastará aquí con referirse a la sentencia número 76/1983, de 5 de agosto, resolviendo los recursos de inconstitucionalidad dirigidos contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (la conocida LOAPA), sin olvidar otras que tocan temas como el régimen de traslado de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, el procedimiento de ingreso en la función pública local, las elecciones locales, el juramento a la Constitución, las Haciendas locales y la coordinación y planificación sanitarias. El núcleo de doctrina que se contiene en estas sentencias del Tribunal Constitucional es lo suficientemente sustancial y rico

como para que el lector se encuentre ante un material que le será de extraordinaria utilidad en su vida profesional, y que le ayudará a una más exacta comprensión del fenómeno de la autonomía territorial en su doble proyección autonómica y local.

La publicación está cerrada a 2 de enero de 1984. Y dado su interés y actualidad, pensamos que habría ganado en atractivo si en sus páginas iniciales se hubiera hecho una siquiera breve introducción o presentación para explicar su razón de ser; observación que es válida para la otra obra que también noticiamos en este número de la REVISTA.

Vicente GONZÁLEZ-HABA GUIADO

MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL: *Régimen local*. Madrid, Secretaría General Técnica, 1984, 135 páginas.

La presente publicación responde al interés creciente que, en el seno de la sociedad española, empiezan a despertar los temas locales. Afortunadamente, desde la aprobación de la vigente Constitución, se está produciendo entre nosotros un cambio sustancial en la óptica de los problemas jurídico-administrativos, desde el momento en que desciende la atención hacia cuanto se relaciona con el Estado y, en la misma medida, se incrementa el interés por las cuestiones locales y autonómicas. Tal proceso hay que valorarlo como positivo por cuanto supone, de entrada, que el Régimen local empieza a situarse en el lugar que le corresponde y que va formándose en la conciencia ciudadana una imagen más real y amplia del mismo.

El Ministerio de Administración Territorial, sensible a este tipo de evolución, ha confeccionado el libro que comentamos con la finalidad de ofrecer al lector un instrumento de trabajo y consulta en el que encuentre, debidamente sistematizado y ordenado, un conjunto de aspectos referentes a la legislación local en los que, como no podía ser menos, se imbrican la vertiente puramente local y la más típicamente autonómica. Así se deduce de la lectura de los rótulos que encabezan cada uno de los cuatro grandes apartados en que la obra ha sido parcelada.

La primera parte, dedicada a estudiar «El Régimen local en la Constitución y en los Estatutos. Distribución de competencias», recoge simultáneamente los preceptos constitucionales sobre la Provincia y el Municipio y los respectivos artículos de los Estatutos de Autonomía que inciden sobre ambos puntos, y con la característica de que esta incidencia se extiende a la Comarca, las áreas metropolitanas, otras Entidades locales y los funcionarios locales. La segunda parte se denomina «Decretos de traspasos», y abarca primero una relación de dichos Decretos; segundo, una enumeración de los preceptos de la normativa legal afectados por los traspasos llevados a cabo, y, en tercer lugar, los correspondientes cuadros en los que se plasma mediante apartados y columnas las competencias traspasadas y los Decretos mediante los cuales el traspaso ha tenido lugar. La tercera parte, sobre «Jurisprudencia constitucional», ordena por temas (concepto de autonomía local, teoría del interés respectivo, distribución de competencias, intervención del Estado, tutela financiera, deuda pública, función pública local, Cuerpos Nacionales, bases del régimen jurídico de los fun-

cionarios y ceses de Alcaldes y Concejales) los pronunciamientos del Alto Tribunal, seleccionando los párrafos más interesantes de las sentencias y que mejor sintetizan el espíritu y alcance de las mismas. Y, por último, la cuarta parte, que trata de la «Legislación de las Comunidades Autónomas», agrupa varias disposiciones, a nivel de Ley o Decreto, que de alguna forma regulan la Vida local en su estructura y funcionamiento.

La mera descripción, acabada de hacer, del sumario del libro que comentamos justifica tanto su actualidad, como su oportunidad. La edición ha sido cerrada al 15 de febrero de 1984, por lo que su validez actual queda garantizada en la medida en que esta clase de publicaciones pueden alcanzar una cierta estabilidad que la aparición de nuevas disposiciones se encarga siempre de erosionar. Y en cuanto a la oportunidad, queda pronto demostrada si nos asomamos al bosque normativo creciente sobre Comunidades Autónomas, y al que sólo es factible acceder si tenemos medios que nos ayuden a penetrar en él con seguridad y firmeza. En base a esta serie de razonamientos, el libro del Ministerio de Administración Territorial servirá de ayuda a los estudiosos, de estímulo a los expertos e investigadores, de apoyo a los funcionarios y profesionales y de impulso e iniciación a los meramente interesados por esta clase de cuestiones.

Vicente GONZÁLEZ-HABA GUIADO

PAREJO ALFONSO (Luciano): *Estado social y Administración pública (Los postulados constitucionales de la reforma administrativa)*. Madrid, Ed. Civitas, 1983, 326 págs.

I. La obra de Parejo Alfonso está dividida en cuatro capítulos, dando,

sin embargo, la impresión inicial que el tercero y el cuarto no tienen relación con los dos primeros, si bien respecto del tercero posteriormente se evidencia que la cláusula social es el hilo conductor que coordina las distintas Administraciones públicas y las hace parte de un todo en el contexto del Estado autonómico. En cuanto al capítulo cuarto plantea más dificultades encontrar el hilo conductor, pues, aunque en algún momento aparece el Estado social como aglutinador, tiene que apoyarse en el principio del Estado de Derecho para abordar los problemas que allí examina respecto al proceso contencioso, puesto que, me parece, son más próximos a este principio que al del Estado social.

Comienza aludiendo el autor a la vinculación de la Administración y Derecho administrativo a la Constitución y al orden de valores que ésta representa (pág. 22). Por ello, la reforma de la Administración tiene que basarse en el orden constitucional, y éste, a su vez, tiene que adaptarse a las condiciones socio-económicas y políticas de una época dada (por tanto, dependencia y adaptación de la Administración a la situación histórica).

Según él, la crisis de la concepción subjetiva de la Administración o de la concepción de la Administración como persona jurídica es debido, en realidad, a cuestiones más complejas que las jurídico-administrativas, o sea, a la cada vez mayor relación e interdependencia entre Estado y sociedad, detrás de lo cual se encuentra un profundo cambio en la estructura socio-económica, que ha aumentado enormemente las tareas del Estado, el cual ha perdido su eficacia, en parte, y que repercute en una pérdida de credibilidad y confianza en

la capacidad ordenadora del Derecho (pág. 24). Por otra parte, los cambios socio-económicos producidos no se han traducido en cambios jurídico-constitucionales y el Derecho público está anclado en los conceptos propios del Estado liberal de Derecho (páginas 26 y 27).

Más adelante, y ya refiriéndose al contexto alemán, sigue el planteamiento de T. Schiller (pág. 31) y expone los diferentes objetivos que puede perseguir la cláusula social, destacando las diferentes tendencias doctrinales montadas en torno a ésta. Asimismo, destaca la polémica entre Forsthoff y Bachof, aludiendo posteriormente a la posición que mantienen otros autores (F. Klein, Dürig, Scheuner, etc....) respecto a la compatibilidad entre Estado de Derecho y social, concluyendo (págs. 49 y sigs.) que ambos principios no son compatibles, sino que hay que entenderlos en un plano de igualdad, sin primacía de uno sobre el otro.

¿Cómo se ha concretado en la práctica el Estado social? Aparte de por la doctrina, esto ha sido hecho por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el cual ha establecido la obligación del legislador a un hacer activo (pág. 53), que, sin embargo, hay que concretar en cada caso, pues la labor prestacional del Estado depende de las condiciones económicas de cada época, teniendo en cuenta, de cualquier forma, que hay un mínimo a realizar (Hesse). Precisamente, desde ese mínimo vital que el Estado tiene que garantizar (para que los principios constitucionales tengan sentido y la libertad tenga el único contenido que en la actualidad puede tener, o sea, libertad real para todos) pueden ser incardinados los Derechos fundamentales sociales, que, aunque limitadamente (como he puesto de

manifiesto en mi trabajo *Las aporías de los Derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*), la Ley Fundamental reconoce y una parte de la doctrina, así como la jurisprudencia, acepta, lo cual, por lo demás, ha sido destacado por Parejo Alfonso (págs. 55 y sigs.).

En la Constitución de 1978, siguiendo el modelo de la Ley Fundamental, se plasman los principios constitucionales del Estado social y democrático de Derecho (art. 1, 1, CE), si bien, según el autor (pág. 62), con una mayor perfección técnica que en su homólogo alemán. Continúa destacando Parejo que el Estado de Derecho y la cláusula social tienen el mismo rango y validez (art. 1, 1, CE), mientras que en contexto alemán precisar esta igualdad ha planteado una mayor dificultad por la falta, en primer lugar, de una concreción constitucional suficiente y, además, por la toma de postura de una cierta doctrina (Forsthoff) a favor de la preponderancia del Estado de Derecho. Los conceptos constitucionales tradicionales, incluso actualmente vigentes, partían de una estricta separación entre Estado y sociedad, que reflejaba las necesidades de una tercera clase, que en aquellos momentos estaba conformando la sociedad civil. El acceso de la cuarta clase al Parlamento, así como la intervención del Estado en la sociedad, debido a profundos cambios socio-económicos en ésta, rompe con la estricta separación entre Estado y sociedad, produciéndose implicaciones entre ambas. Realizado este proceso de cambio social, el viejo Estado liberal, que entendía la libertad como no intervención en la esfera social, ha dado paso a un Estado prestacional, que entiende la libertad en sentido positivo, o sea, la garantía de la libertad real pasa por

la intervención del Estado en la estructura socio-económica, intervención realizada desde un punto de vista jurídico precisamente en base a la cláusula social. Desde estos presupuestos, esquemáticamente esbozados, tienen que convivir como principios constitucionales el Estado de Derecho, que ya no es entendido en sentido meramente formal (pág. 78), y el Estado social, apoyados, a su vez, en una libertad que va más allá del sentido clásico (pág. 80) y una igualdad material, que se apoya en el artículo 9, 2, de la Constitución Española. Este sentido de la libertad e igualdad, que se relacionan dialécticamente, son el fundamento de la dignidad de la persona, y sólo desde esta perspectiva pueden aplicarse, si las decisiones son tomadas democráticamente (pág. 81).

El Estado social, según Parejo Alfonso, conforma la realidad socio-económica y, por tanto, parte de la necesidad de modificar el *statu quo* existente, pues éste no es justo. Los poderes públicos quedan obligados a la realización de este fin desde los artículos 1, 1; 9, 2; 30-38; 39-52, y 128-136, de la Constitución Española. El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 20 de julio de 1981, ha hecho hincapié en esta obligación, estableciendo, según el autor, un control negativo de la actuación de los poderes públicos, o sea, la posibilidad de rechazo de una norma legislativa, si omite el deber de configuración social. El control positivo de la cláusula social puede realizarse a través de algunos Derechos fundamentales sociales, que reconoce la Constitución y que concretan a aquélla. Sin embargo, hay que tener en cuenta la dependencia tanto de la cláusula social, como de los Derechos fundamentales sociales de las circunstancias económicas

de cada momento. En la realización de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III, Título I, el legislador tiene que tener un margen de discrecionalidad política, pues en caso contrario no existiría el pluralismo político ni cabría la posibilidad de la alternancia en el Poder de diferentes opciones políticas cuyas diferencias se acentúan más, precisamente, en los aspectos socio-económicos. Es decir, desde la Constitución cabe la posibilidad de una política socio-económica distinta, pero existen unos principios constitucionales que hay que cumplir y desde los cuales se garantizan unas mínimas prestaciones socio-económicas, por ejemplo, respecto a la Seguridad Social (pág. 91), teniendo en cuenta, como he puesto de manifiesto en mi trabajo anteriormente citado, que el grado de concreción de algunos derechos y principios es distinto respecto a otros desde una perspectiva jurídico-constitucional, lo cual vincula diversamente al legislador.

Desde estos cambios producidos en la estructura socio-económica, que han repercutido en la esfera jurídico-constitucional, aborda Parejo Alfonso la necesaria reforma de la Administración. Así, el incremento constante de la actividad del Estado y la necesidad de tomar decisiones con rapidez han dado como resultado el traslado del lugar de la toma de decisiones del Parlamento al Ejecutivo y, por tanto, a un aumento de las tareas de la Administración. En el contexto de este Estado social, la Administración no tiene una previa regulación legal en que basarse (pág. 97), lo cual rompe el esquema clásico de la división de poderes y conduce, según el autor, a una aparente crisis de la organización administrativa, pero que

en realidad lo es de la organización constitucional.

En este nuevo Estado, la Administración es la pieza clave de cumplimiento de la cláusula social (Forsthoff), surgiendo en el contexto de aquella tensión entre legitimación y eficacia (pág. 100). Sin embargo, la solución no está en la democratización de la Administración, pues ésta, según los artículos 103, 140 y 141 de la Constitución Española, está montada sobre el principio institucional-burocrático y no el corporativo-representativo, y, además, se trata de una organización servicial cuyo objetivo es la realización del interés general que ella no determina, sino otras instituciones constitucionales. Para la realización de ese interés general se garantiza la imparcialidad del funcionario (art. 103, 3, CE) y se configura la Administración como un órgano en cierta medida independiente del Gobierno (Título IV de la CE), si bien limitadamente, pues está subordinado al Gobierno (art. 97 CE).

Considera Parejo Alfonso que las funciones de la Administración pública no las otorga la teoría de la división de poderes, sino que lo hace ella misma caso por caso (pág. 106), por lo cual se trata de un poder público autónomo que actúa jurídicamente y que necesita, por tanto, una personalidad jurídica. En definitiva, la doble característica de la autonomía y la actuación de la Administración conforme al interés general trazan una línea divisoria en el ejercicio del poder público entre la esfera político-constitucional y la objetivo-jurídica, dando como resultado una Administración con rasgos autocráticos y con la necesidad de poseer una personalidad jurídica. Desde este último presupuesto critica la posición de Garrido Falla (pág. 111) y otros autores, a

los que no alude en este contexto, si bien lo hace en la introducción, de considerar que la personalidad de la Administración lleva al olvido de la personalidad del Estado en su conjunto. Se apoya para ello en que, desde un punto de vista interno, la Administración es la única organización que debe estar personificada (página 112) y, además, en que el planteamiento del Estado como persona jurídica única sólo en casos muy determinados es así (pág. 113), mientras que frecuentemente actúa con cierta autonomía entre las partes. En definitiva, mantiene la tesis de que el planteamiento subjetivo de García de Enterría sobre la Administración y el Derecho administrativo es válido en la actualidad y que no es la crisis de esta definición lo que está en juego, sino la necesidad de crear nuevas categorías en el Derecho público, porque las actualmente vigentes están obsoletas y así él destaca la actualización de la división de poderes, el acercamiento entre las instancias políticas y el ciudadano y un nuevo replanteamiento de los medios de manifestación de la voluntad del Estado (página 119).

II. En el Estado social, dice Parejo, cristaliza el planteamiento de Hauriou de considerar a la Administración como organismo público que se dirige a satisfacer las necesidades públicas a través del empleo de un poder de naturaleza pública (pág. 121). En el contexto de la Constitución este poder público que es la Administración (arts. 97, 103 y 106 CE) hay que situarlo al lado de los institutos de la descentralización y autonomía (artículos 2 y 137 y Título VIII CE), que modifica sustancialmente la estructura de la Administración y la distribución interna del poder administra-

tivo frente a la situación anterior a la Constitución. Desde aquí se percibe, según el autor, la tensión entre la necesidad de eficacia que plantea el reconocimiento del Estado social y la diversidad, basada en un Estado autonómico, o sea, utiliza la cláusula social como medio de hacer converger dos ideas aparentemente antitéticas, la eficacia de la Administración y el principio autonómico, que implica la existencia de diversas Administraciones públicas. Esto tiene consecuencias sobre la organización administrativa y, por tanto, la exigencia de un nuevo planteamiento de la Administración pública.

Es necesario un análisis de los dos institutos que plantean la tensión. El Tribunal Constitucional, en sentencia de 2 de junio de 1981, ha reconocido la autonomía de los Entes territoriales para la gestión de sus propios intereses, pero al mismo tiempo establece que en base al principio de unidad esta autonomía es limitada y no implica soberanía. Entiende Parejo que la descentralización territorial se fundamenta en la diversificación de los intereses generales, pero el principio de unidad es prioritario en la esfera local, porque los Entes locales están determinados por la ley, establecida por Entes de ámbito superior, y en la esfera autonómica, porque, a pesar del artículo 148 de la Constitución Española, los intereses nacionales priman, como se evidencia en la legislación armonizadora y las reglas de prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal (arts. 149, 3, y 50, 3, CE). Desde este planteamiento general, las Administraciones públicas no tienen una autonomía propia sin conexión con las restantes, lo cual está remachado por el artículo 149, 1, 18.º, de la Constitución Española, que interpre-

ta Parejo como medio de integración de los órganos de las distintas Administraciones (págs. 128 y 129). Por tanto, desde el Estado social, en relación con la igualdad de derechos de todos los españoles (arts. 149, 1, 1.º, y 139, 1, de la CE), es exigible una coherencia y racionalidad de la Administración pública *in totum*, y no existe una real antinomia entre la descentralización territorial (diversificación del poder público administrativo) y la exigencia de racionalidad de la acción administrativa. Por otra parte, la racionalidad administrativa es destacada por el autor a través de los principios de coordinación y eficacia (páginas 137 y sigs.) del artículo 103, 1, de la Constitución Española. Se trata, precisamente, de aquellos principios que mejor pueden basamentar la línea de investigación por él emprendida de que el Estado social exige un poder público administrativo eficaz y coordinado, y que la autonomía de los Entes territoriales no contradice esta tesis.

Después de la Constitución de 1978 no puede ya aludirse a la condición natural de los Municipios con funciones propias y claramente delimitadas que el Estado se limita a reconocer, puesto que, según Parejo Alfonso, los Municipios y Provincias son partes integrantes de la organización territorial del Estado (arts. 137, 140 y 141 CE). Lo que no deja claramente establecido la Constitución es la exacta situación de la Administración local en el seno de la nueva organización territorial, lo cual es de gran importancia para conocer las relaciones entre los diversos escalones administrativos territoriales (págs. 151 y 152). Para enmarcar la situación de la Administración local hace un examen del Derecho comparado, llegando a la conclusión de que tanto en

el Derecho alemán como italiano (con matizaciones), lo que puede considerarse como ámbito del Régimen local es lo referente a la organización, funcionamiento y procedimiento, mientras que lo concerniente a las funciones propias es la suma de las diversas leyes, puesto que existe una titularidad repartida.

La Constitución española no precisa el contenido de la autonomía local (página 166), configurándola como un autogobierno en el marco de las leyes, las cuales concretan el principio de autonomía de cada tipo de Entes (sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981). Posteriormente, examina algunos Estatutos de Autonomía en relación con determinados artículos de la Constitución, especialmente el 148, 1, 2.º, y el 149, 1, 18.º, llegando a la conclusión, en la misma línea del Derecho comparado examinado, que la materia de Régimen local abarca a la organización, funcionamiento, régimen jurídico y procedimiento de los Entes locales, mientras que las funciones dependen de la diversa normativa sobre el tema. Además, destaca que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen competencias concurrentes sobre el Régimen local, por lo que existen relaciones intersubjetivas entre la Administración del Estado, autonómica y local (págs. 174 y 175).

Parejo Alfonso examina después el encuadramiento orgánico de la Administración local en el contexto de la Administración pública. Una vez más examina el Derecho alemán e italiano (págs. 177 y sigs.), deduciendo que el Derecho español tiene rasgos de ambos (pág. 188) y concluyendo que la Administración local está incorporada a la organización territorial de las Comunidades Autónomas, si bien existen relaciones directas entre la

Administración del Estado y la local.

Una vez vista la posición de la Administración local en el conjunto de la estructura administrativa, hay que aludir al segundo problema que el autor considera importante: el referente a determinar si existe o no un control administrativo de la autonomía y compatibilidad entre ambos institutos.

Estudia el contenido de la autonomía local en la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 y en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, como asimismo en algunos Estatutos de Autonomía, diagnosticando que existe desorden y falta de sistemática (pág. 200), por lo cual hay que precisar jurídicamente la autonomía. Para ello, estudia el Derecho francés, alemán e italiano (págs. 204 y sigs.) y deduce que existe compatibilidad entre autonomía y control administrativo, pues la existencia de solamente un control judicial es insuficiente (págs. 222 y 223). En el Derecho español se tiende a la reducción del control administrativo, tanto por el Tribunal Constitucional como por alguna doctrina (Sosa Wagner, Tolivar, Boccanegra), porque erróneamente, según Parejo Alfonso, se considera el control administrativo como técnica de limitación de la autonomía, cuando en realidad es de precisión y mantenimiento de ésta dentro de sus límites propios. Por otra parte, hay que distinguir entre la autonomía de las Comunidades Autónomas y los Entes locales, como asimismo entre las potestades de autogobierno en el plano organizatorio y de personal, donde los Entes locales gozan de una amplia autonomía, y en el plano competencial, donde los límites están muy determinados, tanto por la realidad competencial concreta de cada sector (página 229), que es diversa, como por la

interpretación que hace de los principios del Estado de Derecho y cláusula social desde la perspectiva del principio de unidad (págs. 238 y 239).

Alude el autor, finalmente, en el contexto del capítulo III, al cuadro de relaciones interadministrativas de control y destaca, ya inicialmente, el diferente contenido de la autonomía de las Nacionalidades y Regiones, y de Municipios y Provincias. Precisamente, desde este menor alcance de la autonomía local considera Parejo Alfonso que el sistema de relaciones de control debe ser más intenso en relación con la Administración local que con la autonómica (pág. 253). Posteriormente, examina las competencias que corresponden a la Administración local, deduciendo que el control de ésta depende del reparto entre la Administración del Estado y la autonómica, si se tiene en cuenta que la Administración local no es controlada totalmente por la autonómica, como en el Derecho alemán, por lo cual establece el autor un control general y otro funcional o sectorial, según la lógica propia de cada materia (página 257).

En el contexto del último capítulo plantea Parejo Alfonso la reforma del control judicial de la Administración. La cuestión nuclear, según él, es la efectividad del control, que se apoya en el artículo 24, 1, de la Constitución Española, pero que plantea dificultades debido a la falta de medios personales y materiales, la desigualdad de las partes en el proceso, etc.... (página 265).

Parece necesario que la justicia actúe en un plazo razonable, lo cual ha sido establecido por el Tribunal Constitucional (sentencia de 14 de julio de 1981). Sin embargo, la existencia de una vía administrativa previa a la contenciosa va en contra de la necesaria

rapidez en administrar justicia y es un privilegio de la Administración (página 269). A pesar de ello, el autor, desde la perspectiva del Estado social, y para limitar los principios de autonomía, descentralización y desconcentración, considera que el recurso administrativo es un medio de control importante y de reforzamiento del principio de jerarquía, por lo cual es necesario reformar esta vía previa, pero no suprimirla (págs. 271 y sigs.). Por otra parte, entiende que la doble instancia en la vía contenciosa va en contra del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24, 1, CE), por lo cual aboga no por su supresión, sino por su reforma en la línea ya emprendida por el Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero (págs. 277 y sigs.). Finalmente, considera que el principio de publicidad y oralidad es necesario en el proceso contencioso, frente al carácter escrito que tiene en la actualidad.

Posteriormente, plantea Parejo Alfonso la situación de desigualdad que implica para el particular la ejecutividad de los actos administrativos. Alude a las excepciones a este principio general (pág. 285), pero esta técnica suspensiva sólo abarca a los actos positivos de limitación, pero no a los casos de inactividad de la Administración, que son una parte importante del total. Según el autor, esta situación es incompatible con el Derecho fundamental a una tutela judicial efectiva (art. 24, 1, CE) y el estado de la cuestión lo plantea la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1982, al considerar que la eficacia de la Administración (art. 103, 1, CE) no puede ser el apoyo de la conservación del privilegio de autotutela. Es necesario, por tanto, encontrar un equilibrio entre la posición privilegiada de la Administración como poder público y el control judicial de ésta.

El camino podría encontrarse en la Ley 62/1978 de protección jurisdiccional de los Derechos fundamentales, además de en la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1982 y algunas normas postconstitucionales (págs. 290 y sigs.).

En este contexto alude al problema de la insuficiencia de medios que tiene el Juez, pues únicamente cuenta con la técnica suspensiva para armonizar la posición de la Administración como poder público y el control judicial de ésta. Apoyándose en el Derecho comparado, y especialmente en el francés, entiende que el Juez necesita otras técnicas de tutela provisional, pues, en otro caso, podría hacerse inútil la sentencia final recaída (páginas 310 y ss.). En este sentido, la Ley de Enjuiciamiento Civil ofrece algunas posibilidades al Juez, que podrían ser extendidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Finalmente, alude el autor a la ejecución de las sentencias por la propia Administración y la tensión que esto implica al reconocerse el Estado de Derecho como principio constitucional. Incluso en Francia, de donde está tomado el modelo español, se han puesto determinados obstáculos cuando la Administración es reticente a la ejecución, pues se impone al particular, que ya tiene una sentencia favorable, una nueva carga impugnatoria (págs. 314 y sigs.). Desde la actual Constitución, el sistema vigente de ejecución de sentencias hay que considerarlo como de inconstitucionalidad sobrevenida en base a los artículos 117, 3, y 118 de la Constitución Española. Asimismo, una sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 1982 ha aludido al respeto del principio de santidad de la cosa juzgada y a su cumplimiento por la Administración (págs. 318 y 319). Sin embargo,

la ejecución de la sentencia por el Juez puede entrar en conflicto con la condición de poder público de la Administración, lo cual no implica que los principios de Estado social y de Derecho tengan que ceder a favor de los intereses del Estado, sino que hay que acomodar ambos principios, para lo cual una solución sería, si la sentencia condena al pago de cantidad de dinero, la expedición judicial de mandamientos de pagos vinculantes para la Tesorería y, por tanto, para el Banco de España (págs. 322 y sigs.).

III. Hay que destacar en la obra de Parejo Alfonso, en mi opinión, el planteamiento hecho respecto a que la crisis de la Administración y Derecho administrativo tiene su origen en una crisis constitucional (la Administración está determinada por los principios constitucionales), que no ha sabido acomodar sus conceptos a los cambios socio-económicos habidos. Por otra parte, implica una novedad sugestiva la utilización que hace de la cláusula social como medio de reforzamiento del principio de unidad frente a la nueva Administración surgida desde los principios de autonomía y descentralización, puesto que él considera que el principio del Estado social es la base para exigir coherencia y racionalidad a las distintas Administraciones públicas y a su conciencia de que son partes de un todo.

Se trata de un trabajo audaz, que desde una base constitucional, sostiene una tesis original (el Estado social como aglutinante de las diversas Administraciones) llevada hasta el final, si bien en determinados momentos, en mi opinión, tiene que forzar sus argumentos para mantener su tesis, especialmente en el capítulo cuarto,

donde tiene que apoyarse en el principio del Estado de Derecho, con toda la razón, me parece, porque es este principio, con preferencia al del Estado social, el idóneo a utilizar en ese contexto. También delimita y clarifica los límites jurídico-públicos dentro de los que ha de moverse la Administración local, lo cual me parece muy positivo, si se tiene en cuenta que la Constitución al establecer diversos escalones autonómicos ha complicado un tanto las cosas.

Por otra parte, es conflictiva la tesis que mantiene en la página 76, pues me parece que Estado y sociedad son Entes sustantivamente diferentes, si bien interrelacionados, y la identificación entre Estado y sociedad lleva a un Estado totalitario. Asimismo, es discutible el planteamiento de la página 106 de que la Administración se otorga a sí misma sus funciones. En primer lugar, la posición de la Administración está determinada por la división de poderes y, además, sus funciones las establece la ley (vinculación positiva y principio de legalidad), por lo cual la Administración no puede fijarse a sí misma sus tareas, aunque sea caso por caso. Lo único que puede hacer la Administración es una interpretación de la ley dentro de ciertos límites, pero no puede actuar como un poder público autónomo, si además se tiene en cuenta que es dirigida por el Gobierno (art. 97 CE).

Finalmente, es importante, en mi opinión, el esbozamiento que Parejo Alfonso hace de problemas nucleares del Derecho público, en general, y del Derecho administrativo, en particular, que demuestran el mérito de la obra.

Ricardo GARCÍA MACHO

