

Historia de la educación en España. Textos y documentos. Tomo I: *Del despotismo ilustrado a las Cortes de Cádiz*; y tomo II: *De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación. Libros de Bolsillo de la Revista de Educación. Madrid, 1979; 431 y 536 pp.

Como una pieza más de la magnífica labor de exploración de la historia de la educación en la España Contemporánea, que se viene llevando a cabo en la *Revista de Educación*, ven ahora la luz dos

tomos de textos y documentos preparados por un equipo de investigadores, dirigido por Gonzalo Junoy (y felizmente incardinado nada menos que en un Gabinete de Asuntos Generales: No cabe duda de que por la Administración española corren vientos de renovación y ruptura de la inercia), precedidos de sendos estudios de Enrique Guerrero y Manuel Puelles.

En el tomo I, Guerrero aborda los planteamientos educacionales de la Ilustración, el impacto de la revolución científica y de su recepción sobre los contenidos de la educación y la lucha por la reno-

vacación pedagógica, tan ligada a la lucha contra el antiguo régimen.

La colección se abre, muy adecuadamente, con el artículo sobre «educación» publicado en la *Enciclopedia*, y se continúa con textos de Feijoo, Jovellanos, Cabarrús y Quintana, completándose con las normas dictadas para el establecimiento de la Escuela Pestalozziana, para la determinación de los requisitos para el ejercicio del magisterio, para el establecimiento de escuelas gratuitas, y sobre la supresión de las cátedras jesuíticas, a más de incluirse el título IX de la Constitución de 1812, sobre la instrucción pública.

El estudio de Puelles que abre el tomo II se inicia con una reflexión sobre los supuestos ideológicos liberales de la renovación educativa, plasmados en el efímero Reglamento general de Instrucción Pública de 1821; tras analizar el segundo paréntesis absolutista, se examina la política educacional de los moderados, el proceso de secularización de la enseñanza, la famosa Ley Moyano, la «cuestión universitaria» y, en fin, las orientaciones de los revolucionarios de 1868 acerca de la educación. El contenido del volumen ilustra directamente el estudio introductorio: una colección de normas que incluye las de 1821, 1824, 1836, 1838, 1845, 1851, 1857 y 1868, permite seguir el proceso de evolución e involución del sistema educativo al hilo de la pugna entre progresismo y moderantismo; y una rica serie de documentos de todo tipo (proyectos, dictámenes, discursos, cartas, ma-

nifiestos y panfletos) completa el panorama.

Basta una mera reseña como la presente para poner de manifiesto el interés de la obra, que sitúa cómodamente al alcance del lector una serie de materiales, de otra forma dispersos, bien seleccionados y precedidos de sobrios y eficaces estudios, destinados a situar adecuadamente los textos en sus contextos (lástima, dicho sea entre paréntesis, que la infinidad de erratas de imprenta empañe la pulcritud de la edición y produzca la irritación del lector).

Es de esperar que la colección continúe dedicando sucesivos volúmenes al sexenio revolucionario, a la restauración en sus diversas etapas, a la Dictadura de Primo de Rivera, a la República y al período franquista: continuación que todos los lectores de los dos primeros tomos agradeceríamos vivamente.

GONZÁLEZ HERNANDO, AQUILINO: *El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. Colección Panorama 80. Madrid, 1980; 74 pp.

Sumario: PRESENTACIÓN.—INTRODUCCIÓN.—I. APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA ESPAÑOLA.—II. EL DELEGADO DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. Una solución discutible. 2. Estatuto personal. 3. Delegados del Gobierno y gobernadores civiles. 4. Competencias del delegado del Gobierno.—III. CONCLUSIONES FINALES.—ADENDA: LOS DELEGADOS ESPECIALES DEL GOBIERNO PARA LA SEGURIDAD, CREADOS POR EL REAL DECRETO 190/1980, DE 1 DE FEBRERO.

La Constitución española, en su artículo 154, ha creado la figura del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, a imitación del comisario del Gobierno en Italia. A los trabajos que, entre nosotros, se han referido ya a la misma, hay que añadir el que ahora noticiamos y que tiene pretensiones de airear la problemática en torno al delegado del Gobierno más que de ofrecer soluciones y determinar resultados.

En la primera parte, el autor, funcionario de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, describe las consecuencias que, para la Administración periférica, va a tener el fenómeno constitucional y, de modo más explícito, la implantación de las Comunidades Autónomas. En la segunda se refiere al delegado del Gobierno en dichas Comunidades, desarrollando sucesivamente su estatuto personal, su articulación con los gobernadores civiles y las competencias, un tanto desdibujadas, que se le asignan en la Constitución. Y en la tercera, a modo de recapitulación, González Hernández expone su punto de vista personal, eminentemente crítico, sobre la regulación imprecisa y ambigua que se hace del delegado del Gobierno en los preceptos constitucionales, apuntando al mismo tiempo las dificultades que, con toda probabilidad, encontrará a la hora de actuar en el marco de las nuevas Comunidades Autónomas.

Una addenda, conteniendo un interesante comentario sobre los delegados especiales del Gobierno para la seguridad, creados por

Real Decreto de 1 de febrero de 1980, sirve para cerrar la obra que se acaba de noticiar.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; LINDE, ENRIQUE; ORTEGA, LUIS IGNACIO, y SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL:
El sistema europeo de protección de los derechos humanos. Editorial Civitas. Madrid, 1979; 444 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—CAPÍTULO I. ESTUDIO COMPARADO E HISTÓRICO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.—CAPÍTULO II. EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA CONVENCIÓN EUROPEA.—CAPÍTULO III. LOS DERECHOS PROTEGIDOS.—CAPÍTULO IV. LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS.—CAPÍTULO V. EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.—CAPÍTULO VI. EL COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA.—CAPÍTULO VII. EFICACIA DE LA CONVENCIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL.—APÉNDICES: Resumen de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y texto de la Convención Europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El profesor García de Enterría, juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha coordinado la presente publicación, que es el resultado de un Seminario llevado a cabo durante el curso 1978-1979, bajo el patrocinio de la Sociedad de Estudios y Publicaciones, en torno a la significación de la Convención Europea de Derechos Humanos.

El hecho de que esta Convención haya sido ya ratificada por nuestro país, así como la creciente implicación de nuestro Derecho en las normas de ámbito internacional y viceversa, justifican el interés del libro dedicado a exponer a jueces, funcionarios, profesiona-

les del derecho, ciudadanos, el funcionamiento del sistema europeo de derechos humanos. Como dice García de Enterría, en el prólogo, si bien la Convención citada era conocida y citada entre nosotros, aunque de forma muy general e imprecisa, «faltaba un tratamiento, estrictamente jurídico, que explicase el funcionamiento técnico del sistema y su trascendencia y operatividad en el seno del Derecho español»; de ahí, pues, la oportunidad de la presente obra.

En los diversos capítulos se abordan aspectos relacionados con la protección y defensa de los derechos humanos en el ámbito europeo. Tras los capítulos I, II y III, en los que se analiza la proyección histórica de dicha protección, así como el proceso seguido hasta llegar a la Convención Europea de Derechos Humanos con un estudio pormenorizado de los derechos incluidos en la misma los capítulos IV, V y VII describen las tres instancias principales o los tres órganos básicos, como son la Comisión Europea de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Ministros del Consejo de Europa, con indicación de su composición, actuación y funcionamiento. El capítulo VIII, finalmente, entra en el estudio de un tema del máximo interés, como es fijar, a la vista de nuestra Constitución y de lo establecido en la propia Convención, la eficacia de ésta en el Derecho español.

Dos apéndices completan el libro notificado, destacando el primero de ellos, que contiene alrededor de treinta autos y sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de

Derechos Humanos, entre los años 1960 y 1979, con una exposición sistemática de cada una de ellas a base de referenciar sucesivamente el fallo dictado en cada caso, resumen de la doctrina principal recogida en la sentencia, hechos y consideraciones de derecho que justifican la resolución final dictada.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: «Nuevos sistemas de control de la Administración Pública». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 22, julio-septiembre 1979; pp. 399-428.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. CRISIS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.—III. JUSTIFICACIÓN DE OTROS SISTEMAS DE CONTROL.—IV. NUEVAS MODALIDADES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.—V. LA INTERVENCIÓN EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE UN SUJETO CUALIFICADO.—VI. OMBUDSMAN.

El proceso administrativo se encuentra en crisis y es cuestionado no en aspectos parciales, sino en su misma esencia. De ahí que se plantee la necesidad de crear otras instituciones o sistemas de protección y defensa que lo sustituyan.

Al abordar este problema no basta fijarse en las normas, sino que hay que descender a la realidad, y desde ella contemplar los defectos del actual proceso administrativo. Tales defectos son diversos: formalismo, exigencia de una legitimación muy concreta, desigualdad de las partes que litigan, ineficacia para satisfacer ciertas pretensiones, privilegio de ejecutividad a favor del órgano administrativo, brevedad de los plazos y su perentoriedad, duración excesiva de los pleitos, coste de éstos, ineficacia de las senten-

cias condenatorias de la Administración e inhibición o autodefensa por parte de los administrados.

No obstante estos defectos, que, como señala el autor, son ciertos, hay que actuar con cautela antes de abogar por otros sistemas de control. Hay defectos que pueden superarse con una regulación nueva y más actualizada, mientras que otros se podrían subsanar dando entrada en el proceso a un nuevo sujeto cualificado que, a juicio de González Pérez, debería ser el Ministerio Fiscal. Y hay también deficiencias que se derivan de la propia naturaleza del proceso y que son el exponente adecuado de sus limitaciones. Sólo esta última clase de deficiencias justifican que se empiece a pensar en «sistemas de control extraños».

Como nuevas modalidades del proceso administrativo, que responden a las exigencias de actualizarlo y adecuarlo a las necesidades presentes, el autor cita el ejercicio de la acción pública, el contencioso-electoral y la garantía de los derechos fundamentales de la persona, regulado en la Ley de 26 de diciembre de 1978. Para González Pérez estas modalidades «ponen de manifiesto, al responder a unas mismas exigencias, una tendencia legislativa a simplificar todavía más, un procedimiento de por sí simple, al mismo tiempo que trata de atenuar las graves consecuencias de la ejecutividad del acto administrativo».

En cuanto a la intervención de un sujeto cualificado, éste no debe ser el Ombudsman, sino el Ministerio Fiscal, que, actuando

de modo independiente, «podría prestar un inestimable servicio a la justicia administrativa», tanto en la iniciación del proceso, tal como parece deducirse de la Constitución, como durante su tramitación.

Finalmente, en lo que atañe a la implantación de «sistemas de control extraños», muchos autores se inclinan por el Ombudsman, que hoy goza de una «impresionante expansión e implantación en los más diversos países», de manera que, como señala González Pérez, «en la misma medida en que disminuye la fe en el contencioso-administrativo tradicional, crece la confianza en instituciones inspiradas en el precedente sueco». Después de examinar las posibilidades de actuación del Ombudsman en el proceso administrativo, el autor concluye que esta figura, ahora tan de moda, de ningún modo puede sustituir al juez administrativo, del que, más bien, habrá de ser un colaborador.

En definitiva, para conseguir la siempre difícil misión de someter al Derecho a los funcionarios y a los políticos no basta con atenerse a las normas, modificándolas y cambiándolas al compás de los tiempos. Más importante que todo eso es «quizá la lucha contra nuestros hábitos y costumbres».

SERRA, EDUARDO: «La empresa pública en la Constitución». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 22, julio-septiembre 1979; pp. 351-364.

Sumario: I. PLANTEAMIENTO: A) La empresa pública. B) La Constitución. C) La

Constitución y la empresa pública. D) Derecho comparado.—II. SITUACIÓN ANTERIOR A LA CONSTITUCIÓN VIGENTE: EL LLAMADO PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.—III. LA TRANSICIÓN: EL ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN Y SUS VICISITUDES.—IV. LA CONSTITUCIÓN VIGENTE: EL «NUEVO RÉGIMEN» DE LA LIBRE INICIATIVA PÚBLICA: A) La iniciativa privada: su colocación en el texto constitucional. B) La iniciativa pública. C) El campo reservado con carácter excluyente al sector público.

Se trata de la ponencia presentada por el autor en las «Sesiones de estudio sobre la empresa pública», celebradas en Madrid, en mayo de 1979, partiendo de dos ideas previas capitales: lo que es la empresa pública y lo que es la Constitución. Esta, «con acierto opone —y combina— planificación y economía de mercado», pudiendo coexistir la empresa pública tanto en un régimen de economía de mercado como en un régimen de planificación central.

El ordenamiento jurídico español, con anterioridad, se ocupó de la regulación de las empresas públicas sobre la base del reconocimiento del principio de subsidiariedad. Después, el anteproyecto de la Constitución inició un nuevo camino normativo en su artículo 118, sometido a las más diversas interpretaciones por parte de los autores. Y, en la actualidad, el texto constitucional se refiere al tema en sus artículos 38 y 128, reconociendo el modelo económico de la economía de mercado y rechazando claramente el modelo colectivista; aceptando la iniciativa pública en el orden económico, que es, a juicio del autor, «la innovación básica del texto constitucional en materia de empresa pública»; haciendo desaparecer, en consecuencia, el principio de la

subsidiariedad, y reservando al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio.

En conclusión, para Serra «nuestra Constitución acoge una fórmula mixta que podemos denominar "plena", puesto que en general permite la concurrencia de los sectores público y privado en todos los campos de la actividad económica, si bien da la posibilidad de reservar algunos campos concretos con carácter exclusivo (los recursos o servicios esenciales) al sector público».

PÉREZ-TENESSA, ANTONIO: «Perspectivas del Consejo de Estado». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 22, julio-septiembre 1979; pp. 339-350.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. QUÉ HACE EL CONSEJO DE ESTADO.—III. QUÉ PODRÍA HACER EL CONSEJO DE ESTADO: 1. Órgano consultivo. 2. Departamento de control de calidad. 3. Tribuna arbitral.—IV. CONCLUSIÓN.

Nuestra Constitución, al igual que otras anteriores, se ocupa del Consejo de Estado introduciendo pequeñas variantes a la hora de definirlo.

A partir de la Memoria del curso 1977-78, el autor analiza, en primer lugar, lo que de hecho lleva a cabo este órgano consultivo clasificando los expedientes dictaminados en atención a su procedencia departamental. A su juicio, «es un organismo mal aprovechado, que podría "producir" más de lo

que ahora rinde si se le sabe encontrar la fórmula adecuada».

En segundo lugar, se trata de preguntarse por aquello que debería realizar el Consejo de Estado. Tres son los caminos posibles: primero, convertirse en un auténtico órgano consultivo que ofrece soluciones a los problemas que se le plantean, dejando de ser, como ahora sucede, más bien un mecanismo de control; segundo, transformarse en «el departamento de control de calidad del Derecho administrativo», para lo que se encuentra preparado y en mejores condiciones que ninguna otra instancia administrativa, y tercero, erigirse en un tribunal arbitral, llamado a dirimir los conflictos en el seno de las diversas Administraciones Públicas y los que libremente le sometieran los particulares.

Como concluye Pérez-Tenessa, las soluciones ofrecidas ni son las únicas ni se excluyen entre sí. «Lo que se busca con todas ellas —añade— es dotar al Consejo de Estado de una función específica, útil y exclusiva que justifique por sí misma la existencia de la institución y contribuya a lograr una Administración Pública más eficiente, más cómoda y más justa». Y en todo caso, aunque se opte por mantener el Consejo de Estado en su actual configuración, podrá, sin duda, seguir su brillante trayectoria anterior, a condición de que no se introduzcan en su composición representaciones políticas y sea consciente de la nueva situación en que está llamado a intervenir.

BREWER-CARIAS, ALLAN-RANDOLPH: «L'environnement politique de l'Administration Publique dans les pays d'Amérique Latine». *Revue française d'Administration Publique* núm. 12, octubre-diciembre 1979; pp. 35-53.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA INDEPENDENCIA POLÍTICA Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y SU REPERCUSIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.—III. EL CENTRALISMO POLÍTICO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: 1. La centralización de la Administración Pública. 2. La concentración de la Administración Pública. 3. La debilidad de la Administración municipal. 4. La ausencia de participación de la comunidad en la Administración Pública.—IV. LA DEBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1. El papel político de la Administración Pública y el debilitamiento del Parlamento. 2. La Administración Pública incontrolada. 3. La infiltración de grupos de presión en la Administración. 4. La preeminencia de los partidos políticos en el funcionamiento de la Administración Pública.—V. LOS FINES DEL ESTADO Y LA EXPANSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1. La expansión de las actividades e intervenciones administrativas y la «Permisología». 2. La inflación de la Administración Pública, en particular de los sectores funcionalmente descentralizados. 3. La distorsión de las políticas estatales. 4. El desarrollo de las técnicas de planificación con vistas a coordinar la acción administrativa.—VI. LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA: 1. El sistema de corrupción administrativa. 2. La deficiencia de medios de control y la corrupción administrativa. 3. Lo arbitrario, reglamentos excesivos y la corrupción administrativa. 4. El centralismo, la ausencia de participación y la corrupción administrativa. 5. La inestabilidad de los funcionarios públicos y la corrupción administrativa. 6. Los partidos políticos y la corrupción administrativa.—VII. CONCLUSIÓN.

La Administración Pública es «el instrumento, por excelencia, de la acción política del Estado» y, por lo mismo, «la piedra angular del proceso de desarrollo eco-

nómico». Sin embargo, cuando comprobamos la realidad en la América Latina se observa precisamente lo contrario, es decir, que las Administraciones Públicas «constituyen el mayor obstáculo al desarrollo», aunque quienes se dedican al activismo político no quieren convergerse de ello. Se trata, por tanto, de examinar los factores principales que condicionan dichas Administraciones Públicas y que les dan una especial configuración con respecto a las de otros países del Tercer Mundo.

Un primer elemento a considerar es que, en los países hispanoamericanos, la Administración Pública es el resultado de un proceso evolutivo que ha cristalizado en fórmulas propias, distantes de las instituciones coloniales. En segundo lugar, el centralismo político, consecuencia de las estructuras sociales de dichos países, ha generado en el ámbito administrativo cuatro consecuencias: la centralización ha llegado a las esferas burocráticas y administrativas; se ha producido una concentración excesiva en los niveles superiores del Poder Ejecutivo; la debilitación de las instituciones locales ha sido progresiva, y, por último, ha faltado la participación de los ciudadanos en la concepción y ejecución de las actividades gubernamentales. En tercer lugar, el mismo centralismo político ha sido la causa de que tanto el Parlamento como el propio Poder Judicial se hayan resentido seriamente en su actuación, merced al auge del fenómeno presidencialista, muy peculiar en las naciones de América Latina, determinando al mismo tiempo la existencia de una Administración

incontrolada, tanto por la vía judicial como parlamentaria; la penetración de grupos de presión en ella, y el predominio de los partidos políticos en su funcionamiento, que han tenido, y tienen, una influencia decisiva. Como señala el autor, director del Instituto de Derecho Público en la Universidad Central de Venezuela y profesor de Derecho Administrativo, en los sistemas de partido único «Administración y partido actúan en simbiosis», mientras que en los sistemas democráticos con varios partidos ha tenido lugar la táctica del botín, que lleva a colocar en los puestos funcionariales y burocráticos a los vencedores en las elecciones.

Al expansionarse los fines del Estado, paralelamente ha tenido lugar la expansión de la Administración. En América Latina, el Estado se ha constituido en motor y promotor del desarrollo, lo que ha llevado consigo que se hayan incrementado los intervencionismos administrativos en forma de licencias, permisos, autorizaciones, etc., dando nacimiento a la «permisología» o ciencia de los permisos administrativos; se haya desencadenado «una inflación insólita» de la organización administrativa, sobre todo en los sectores funcionalmente descentralizados; haya surgido un desajuste o distorsión de las políticas estatales que han perseguido objetivos antagónicos o no suficientemente jerarquizados en orden a su importancia o prioridad, y se haya desatado el interés por las técnicas de planificación para coordinar las actua-

ciones de los diversos entes públicos.

Algunos de los rasgos expuestos (centralización, falta de control, presencia de los grupos de presión, etc.) contribuyen a que la Administración Pública en América Latina se caracterice por su alto nivel de corrupción. Ello viene favorecido por la ausencia de verdaderos medios de control de los organismos públicos y sus funcionarios; por el inmenso poder discrecional de que éstos gozan en todas las escalas junto al número creciente de reglamentaciones que recaen sobre las actividades privadas; por el centralismo excesivo y la ausencia de mecanismos de participación; por la inestabilidad del funcionario, que le impulsa a enriquecerse y protegerse económicamente para cuando, por motivos políticos, sea cesado, y por el comportamiento de los partidos políticos que, directa o indirectamente, apoyan la corrupción.

Como conclusión, el autor señala que hay una muy estrecha relación entre Administración y política. «La Administración Pública —dice— es, sin duda alguna, condicionada por el medio político; pero, a su vez, ella condiciona la acción del Estado.» Tal reciprocidad de influencias es particularmente evidente en aquellas zonas geográficas, como la de América Latina, en las que la Administración presenta unas peculiaridades que provienen de su contorno político y social.

VARIOS: *La Constitución española y las fuentes del Derecho* (volumen I). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979; 701 pp.

Sumario: PRESENTACIÓN.—I. CONFERENCIAS: «Las fuentes del Derecho en la Constitución española», por Fernando Garrido Falla. «La Constitución como fuente del Derecho», por Francisco Rubio Llorente. «Tipología de las leyes en la Constitución», por Víctor Mendoza Oliván. «La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución», por Rafael Gómez-Ferrer Morant. «Las fuentes del Derecho en las Comunidades autónomas», por Joaquín Tomás Villarroya.—II. COMUNICACIONES: «Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1978», por Edmundo Angulo Rodríguez. «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades autónomas», por Enrique Argullol Murgadas. «Valor de la jurisprudencia constitucional», por Jerónimo Arozamena Sierra. «Reserva de ley y potestad reglamentaria en la nueva Constitución española», por Mariano Baena del Alcázar. «Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución», por Martín Bassols Coma. «El principio de reserva legal en las Comunidades autónomas», por José Bermejo Vera. «Concepto constitucional de fuentes del Derecho», por Adolfo Carretero Pérez. «La Constitución como fuente de Derecho», por Fernando Castedo Álvarez. «Las leyes de las Comunidades autónomas en las Constituciones españolas de 1931 y de 1978», por Juan Luis Castro Somoza. «Los principios constitucional-financieros en el nuevo orden jurídico», por Luis María Cazorla Prieto. «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades autónomas», por Luis Cosculluela Montaner. «Los principios jurídicos constitucionales e institucionales en el tráfico jurídico inmobiliario», por José María Chico Ortiz. «La reserva reglamentaria y la Constitución española», por Fernando Díaz Moreno. «Constitución y fuentes de Derecho», por Luis Díez Picazo. «La potestad legislativa de las Comunidades autónomas», por Rafael Entrena Cuesta. «La Constitución española y el control de la legislación delegada», por Carlos José Entrena Palomero.

Este primer volumen, de los tres que comprenden la obra, recoge una parte de las Conferencias y Ponencias presentadas en las Jornadas de Estudio, organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado entre los días 21 al 25 de mayo de 1979 y que, con la colaboración del Instituto de Estudios Fiscales, tuvieron lugar en el Salón de Actos del Banco de España.

El tema central es el de las fuentes del Derecho y la Constitución, alrededor del cual juristas, profesionales del Derecho, Catedráticos, funcionarios, expusieron sus puntos de vista con arreglo a la temática que figura en el sumario, anteriormente transcrito. Las conferencias aparecen ordenadas cronológicamente, mientras que las comunicaciones lo están según el orden alfabético de sus respectivos autores, «para obviar los inconvenientes de cualquier clasificación vulnerable siempre a arbitrariedades de convencionalismos», en frase del director general de lo Contencioso en la presentación.

El interés de la publicación está acorde con la actualidad del tema elegido, y cada uno de los trabajos que figuran en la misma se enfrenta al estudio de un aspecto o parcela de la cuestión básica, las fuentes del Derecho y la nueva Constitución española, haciéndolo los autores de forma un tanto desigual en contenido y profundidad, como suele ocurrir siempre en esta clase de trabajos.

LONG, MARCEAU: «Panorama de la fonction publique française depuis 1945». *Revue française d'Administration Publique* núm. 12, octubre-diciembre 1979; pp. 675-685.

Aparentemente la función pública francesa sorprende «por la unidad y la lógica de su construcción»; sin embargo, de hecho no sucede así porque está integrada por elementos y grupos de procedencia muy diversa que cambian lentamente, pero que efectivamente cambian. «Un mundo aparte (la función pública) no es un mundo cerrado», y ha seguido las transformaciones de la sociedad, en la que está inserta para responder a sus exigencias.

El hito clave de la evolución es la Ordenanza de 9 de octubre de 1945 y, después, la Ley de 19 de octubre de 1946, que van a sentar las bases y fundamentos del régimen jurídico de los funcionarios, con innovaciones tan interesantes como la creación de la Escuela Nacional de Administración, la configuración de una tabla de derechos y deberes funcionariales, el reconocimiento del derecho de sindicación y de huelga y la puesta en funcionamiento de cauces de participación en la gestión de los asuntos que afectan a los servicios y a la carrera de los funcionarios.

La evolución, sin embargo, no ha afectado sólo a los aspectos jurídicos y legales, sino que ha incidido también en el volumen de los efectivos y en los medios de actuación de la función pública. Los contingentes funcionariales se han incrementado fuertemente «no

sólo por el aumento de la población, sino por la intervención creciente del Estado en la vida económica, por el progreso social, por las exigencias mayores de una nación moderna, especialmente en lo que se refiere a la educación y la formación». Y también se ha modificado la composición de la función pública, porque su nivel de feminización y de incorporación de personas con titulación universitaria se ha elevado muy destacadamente.

Otra cuestión de evidente trascendencia es la existencia de grandes colectivos que no reúnen la condición de funcionarios de carrera o profesionales; se trata, básicamente, de los auxiliares sin cualificación alguna y del personal contratado, que es empleado cada vez que hay que atender nuevas tareas administrativas, que requieren ser efectuadas por individuos dotados de unas cualificaciones especiales o que dominen unas técnicas específicas.

Los llamados «empleos funcionales» han sido creados para facilitar una gestión más ágil y flexible, evitando que determinadas funciones coincidan necesariamente con un grado determinado. De esta manera, los titulares de dichos empleos pueden dar prueba de su capacidad e iniciativa, y si no lo hacen así, se les aparta del empleo otorgado y se les adjudica uno de los empleos tradicionales con su correspondiente grado. «La noción de empleo —escribe el autor— permite, pues, combinar el sistema de carrera, base de una función pública de estructura cerrada, con las necesidades funcio-

nales que implican una mayor apertura.»

En esta misma línea de flexibilización de la función pública apunta el esfuerzo dirigido a acercar, armonizar y, en ocasiones, unificar los estatutos por los que se rigen los diversos cuerpos de funcionarios. Por eso, en 1946 se creó el cuerpo interministerial de los Administradores Civiles, a fin de implantar una política conjunta con respecto al personal de nivel superior. Y asimismo el Gobierno ha buscado potenciar al máximo la movilidad de dichos funcionarios para que se adapten a nuevas tareas y a nuevas misiones.

Finalmente, hay que hacer notar que la función pública se ha abierto a las realidades que la circundan, utilizando cada vez con más intensidad los medios que ofrecen el progreso y la técnica. Los nuevos métodos de gestión de personal, las racionalizaciones de las opciones presupuestarias, la informática, etc., son algunos de los nuevos caminos por los que la función pública ha empezado ya a ensayar su puesta al día y su actualización en lo que se refiere a medios materiales.

Cara al futuro, la función pública debe aceptar el reto de su adaptación a la política de descentralización del Gobierno hacia las Corporaciones Locales, respecto de las cuales se tiende a reducir las tutelas estatales y a transferirlas mayores responsabilidades y mayores medios de actuación.

Tales son las líneas maestras por las que ha discurrido la trayectoria de la función pública

francesa. Sin caer en una rigidez paralizante, ha sabido plegarse «a los grandes movimientos de ideas», rechazando el peso de las tradiciones y el excesivo apego al pasado.

SÁNCHEZ AGESTA, LUIS: *Sistema político de la Constitución española de 1978*. Editora Nacional, 1980; 471 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—EL PROCESO CONSTITUYENTE.—LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA CONSTITUCIÓN: La Constitución como ordenamiento de un Estado social y democrático de Derecho. La libertad como principio de las relaciones entre la sociedad y el Estado.—EL SISTEMA DE GOBIERNO: La Monarquía. El Gobierno. Las Cortes generales. El Poder judicial. La organización territorial del Estado y el régimen de las Comunidades autónomas. El Tribunal constitucional. Constitución española 1978.

El subtítulo de la obra *Diez lecciones sobre la Constitución de 1978* explica con claridad el alcance de la misma, que, como subraya el autor de las páginas iniciales, «no pretende ser un análisis exhaustivo, que tendría su marco en un "tratado", ni un acabado sistema que aún sería prematuro». Más bien se trata de una mera recopilación de una serie de trabajos, lecciones, conferencias, ponencias o lecturas, que han sido agrupadas y debidamente sistematizadas al fin de ofrecer al lector una publicación coherente y actual sobre nuestra Constitución.

La introducción, titulada «Norma y realidad. El proceso de decisión y la relación Estado-sociedad», constituye un análisis sobre el significado de la Constitución como norma dentro de nuestra propia

situación política española y sobre el paralelismo existente entre la sociedad y el Estado. Y a continuación aparece una descripción del proceso constituyente español con mención de sus principales características o singularidades.

Tras estas páginas, que abren paso al contenido propiamente dicho del libro, la primera parte aborda el significado del Estado social y democrático de Derecho, así como de los valores que lo informan, junto a la enumeración de los derechos y deberes fundamentales recogidos en la Constitución. A su vez, la segunda parte aparece dedicada a las grandes instituciones del Estado y al Estado autonómico, con una referencia detallada a sus rasgos más acusados y al cuadro de sus atribuciones y competencias.

La publicación se cierra con el texto de la Constitución de 1978 y un índice por materias, que ayuda a su localización e identificación.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ DE ALBA, ALFONSO: «La función de las zonas industriales en los programas de desarrollo. La experiencia española». *Revista de Estudios Regionales* núm. 3, enero-junio 1979; pp. 119-146.

Sumario: 1. Introducción.—2. La oferta pública de suelo industrial en España: La Gerencia de Urbanización.—3. Aspectos limitativos de las actuaciones de la Gerencia.—4. La oferta de suelo industrial de la Gerencia de Urbanización.—5. Aspectos críticos de los programas de los polígonos industriales de la Gerencia de Urbanización.—6. Incentivos.

El autor, economista sevillano, estudia el tema poco conocido de

la oferta de suelo industrial en nuestro país.

En primer lugar, se refiere a la evolución seguida en los tiempos recientes y que culminó con la creación de la Gerencia de Urbanización en 1959. Este organismo llevó a cabo cuatro programas: primero (1956-1959); segundo (1960-1964); tercero (1965-1969), y cuarto (1970-1976). Para conocer «los aciertos y desviaciones» se impone analizar las diversas variables que condicionaron el montaje y desarrollo de dichos programas y que el autor describe, empezando por la localización para continuar con los objetivos perseguidos y las políticas para lograrlo, con la planificación, la demanda y los precios; y en cuanto a los incentivos, «al contrario que en otros países, en España el suelo industrial del INUR incorporaba escasos privilegios económicos y fiscales», por lo que su precio medio llegó a ser superior al de otros países de mayor desarrollo industrial que el nuestro.

Para Sánchez de Alba, a la hora de formular conclusiones, el polígono industrial «no fue instrumento principal de la política del desarrollo económico e industrial», la oferta del suelo urbanizado industrial por la Gerencia resultó insuficiente, ésta padeció un evidente déficit de medios financieros, y, en definitiva, otros factores contribuyeron a que la labor de dicha Gerencia fuera aún más negativa.

RAMÍREZ, MANUEL: «Teoría y práctica del grupo parlamentario». *Revista de Estudios Políticos* núm. 11 (nueva época), septiembre-octubre 1979; pp. 5-36.

Sumario: I. PROGRESIVO RECONOCIMIENTO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y CONDICIONES PARA SU ESTABLECIMIENTO.—II. FUNCIONES DEL GRUPO PARLAMENTARIO.—III. EL PRINCIPIO DE LA DISCIPLINA DE VOTO.—IV. PROBLEMÁTICA DE LA NATURALEZA DEL GRUPO Y DE SU RELACIÓN CON EL PARTIDO.—V. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN ESPAÑA: 1. Precedentes inmediatos 2. Los grupos parlamentarios en la Constitución de 1978. 3. Los grupos parlamentarios en los Reglamentos provisionales de las Cámaras. 4. La relación entre grupo parlamentario y partido a través de los Reglamentos de los grupos.

El trabajo pretende estudiar la figura del grupo parlamentario, sobre el que existe una gran imprecisión en el orden formal, por lo que para su análisis hay que descender al terreno de la práctica parlamentaria, de los textos legales y de los Reglamentos de las Cámaras.

En la legislación constitucional europea estos grupos han recibido un reconocimiento tardío, siendo Portugal la nación que, con más detención, los regula en su Constitución de 1976. Dos condiciones, a juicio de la doctrina, se requieren para que dicho reconocimiento tenga lugar: primero, exigencia de un número mínimo de miembros para constituirse, y segundo, correspondencia con un determinado partido político. Y, por lo que se refiere a las funciones que llevan a cabo, unas están oficialmente establecidas a nivel legal, mientras que otras, aceptadas o no desde el punto de vista legal, las efectúan real y prácticamente. Para el autor, las funciones del

grupo parlamentario son la de participación en la designación de los miembros que forman las Comisiones de los órganos legislativos; participación en la designación y composición de las instancias rectoras de éstos; coordinación de las actividades de los parlamentarios; representación del partido correspondiente, y control y asistencia al Gobierno o partido en el poder.

«La relación entre grupo parlamentario y partido político —dice Manuel Ramírez— encuentra su más clara manifestación en la existencia de la disciplina de voto», siendo ésta «una constante en todos los sistemas parlamentarios vigentes en la actualidad.» A este respecto, la doctrina ha puesto de manifiesto que se da una relación entre sistema político y grado de disciplina de voto, de manera que la disciplina es mayor cuando impera el bipartidismo; advirtiéndose también una relación entre la intensidad de la misma y el puesto que ocupa el partido en el espectro ideológico de que se trate, dado que, «en principio, cuanto más al extremo del abanico ideológico esté situado un partido mayor será la disciplina de voto que practica su grupo parlamentario».

El autor, después de referirse a la naturaleza del grupo parlamentario que «es fundamentalmente un órgano del partido en el ámbito del Parlamento, esté o no así reconocido formalmente», pasa a describir su problemática con relación a España. Para ello, señala los precedentes más inmediatos que se encuentran en las normas de la Segunda República, singularmente en el Reglamento provi-

sional de las Cortes Constituyentes de 11 de junio de 1931 y en el definitivo del Congreso de Diputados de 29 de noviembre de 1934; alude a la vigente Constitución, cuyos artículos 78 y 99 de modo expreso citan a los grupos parlamentarios a la hora de mencionar la composición de la Diputación Permanente de las dos Cámaras y la propuesta por el Rey al Congreso de un candidato a la Presidencia del Gobierno; cita los preceptos de los Reglamentos provisionales de ambas Cámaras que se refieren a los mismos; y, por último, indica que «el marco de las relaciones entre grupo parlamentario y partido» hay que ir a buscarlo en los reglamentos que recogen el funcionamiento y organización de cada uno de dichos grupos, citando con detalle el contenido del de los dos principales partidos del país como son Unión de Centro Democrático y Partido Socialista Obrero Español.

LUCAS VERDÚ, PABLO: «El comentario constitucional». *Documentación Jurídica*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, núm. 23, julio-septiembre 1979; pp. 699-712.

Sumario: I. Aparición y sentido del comentario constitucional.—II. Esencia del comentario constitucional.—III. Clases de comentarios constitucionales.—IV. Constitución de 1978 y comentario constitucional.—Conclusión.

En nuestro país no se ha cultivado, como género independiente, el comentario constitucional, aunque ahora, con la nueva Constitución, han empezado a aparecer

glosas y comentarios muy diversos.

«El comentario constitucional —dice el autor— es una exposición, por lo general sintética, del contenido, estructura y forma de un texto fundamental que explica, con arreglo a criterios de dogmática jurídica, la *ratio legis*, la naturaleza de sus preceptos, la concordancia entre ellos y la correlación con disposiciones de rango inferior (legislación orgánica y ordinaria) y expresa también una crítica del texto.» Se diferencia con claridad de la *interpretación* constitucional, dado que la labor del intérprete se dedica a la aplicación de la Constitución; y menos de la *doctrina constitucional*, en cuanto ésta puede llegar a ser fuente del Derecho. Por otro lado, la distinción se hace más evidente respecto al *dictamen constitucional*, consistente en «una respuesta a un caso, o varios casos, jurídico-constitucionales, solicitada por quienes en ello están interesados con motivo de un eventual o actual litigio constitucional, mientras que los comentaristas constitucionales no tienen ese propósito».

Los comentarios constitucionales pueden ser de varias clases: referentes a toda o a parte de la Constitución; anteriores, coetáneos o posteriores a la misma; de naturaleza política, jurídica, doctrinal, etcétera, y otras muchas variantes. «En definitiva —escribe Lucas Verdú—, el género comentario constitucional está condicionado por el momento puntual en que se escribe y, aún más, por el propósito concreto de su autor o autores.»

En lo que afecta a la Constitu-

ción de 1978, han aparecido ya comentarios de muy diferente signo y valor y que el autor enumera citando las características más destacadas de cada uno de ellos. Por eso, concluye que, «entre los trabajos presentes (tratados, cursos, manuales, monografías), el género del comentario constitucional ha encontrado ya terreno firme donde pisar».

TEJERIZO LÓPEZ, JOSÉ MANUEL: «La Deuda pública de las Comunidades Autónomas». *Revista Española de Derecho Financiero* núm. 23, julio-septiembre 1979; pp. 455-476.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA DEUDA PÚBLICA: A) Emisión de la Deuda pública. B) Contenido del contrato de empréstito. C) Extinción de la Deuda regional.

Entre las fuentes de ingreso que menciona la Constitución, respecto de las Comunidades Autónomas, figuran las operaciones de crédito, en las que hay que incluir «los préstamos obtenidos mediante la emisión de títulos-valores de suscripción pública», es decir, la Deuda pública. Como escribe el autor, «nadie debe poner en duda que las Comunidades Autónomas podrán emitir Deuda y que tal posibilidad aparecerá reconocida en los respectivos Estatutos de Autonomía»; añadiendo que no es privativa de nuestro Derecho, ya que está aceptada ampliamente en el Derecho comparado.

Dado que no hay todavía textos reglamentarios y de aplicación, Tejerizo López analiza los que regulan la Deuda pública en el campo público, como son principal-

mente la Ley General Presupuestaria y el Real Decreto de 30 de diciembre de 1978, que afecta a los entes locales.

A partir de ambas normas, se pueden detectar una serie de problemas que, en primer término, inciden sobre la *capacidad* de las Comunidades Autónomas para emitir Deuda pública, dado que pueden sufrir una serie de limitaciones a la hora de acudir a estas emisiones, que se han de dedicar tan sólo para hacer frente a ciertos gastos y sin que, en ningún caso, puedan sobrepasar un determinado tope de endeudamiento.

Las discrepancias también aparecen en lo que se relaciona con la *tramitación* de la emisión, puesto que no es aplicable sin más la normativa estatal. En principio, puede estimarse como utilizable el esquema que rige en las Corporaciones Locales, introduciendo las adaptaciones precisas.

En tercer lugar, se plantea la cuestión de determinar los *títulos* que las Comunidades Autónomas pueden emitir, desde el momento en que algunos tipos de aquéllos tal vez no sean los más adecuados para su oferta al mercado; es lo que sucede, por ejemplo, con la Deuda Exterior y la Deuda Perpetua.

Un segundo gran bloque de problemas surge al tratar acerca del *contenido* del contrato de empréstito, en lo que atañe a las obligaciones que ha de cumplir el deudor, en este supuesto, el ente regional correspondiente, así como a las garantías y ventajas de la emisión y a la conversión de la Deuda que, sin duda, debe admitir-

se porque se acepta tanto a nivel local como estatal.

Finalmente, el autor aborda el tema de la *extinción* de la Deuda regional, que se extingue por las causas que señala el Código Civil para los contratos, aunque hay que establecer algunas matizaciones. No obstante, de los modos de extinción sobresalen el pago, la prescripción y el repudio, analizados con especial detenimiento para resaltar los principales aspectos a resolver en el ámbito regional.

BAECQUE, FRANCIS DE: «La descentralisation territoriale en Amérique Latine». *Revue française d'Administration Publique* núm. 12, octubre-diciembre 1979; pp. 723-746.

Sumario: A) Algunas reflexiones de conjunto.—B) ¿Cuál es el poder de las autoridades descentralizadas? — Anexos: A. Anexo 1. Lista de participantes en el seminario 1978 «La descentralización territorial». B. Anexo 2. Tabla sinóptica de los trabajos. C. Anexo 3. Fichas por países.

El trabajo contiene los resultados de un seminario, dirigido por Francis de Baecque, consejero de Estado francés, celebrado sobre la descentralización territorial en América, bajo los auspicios del Instituto Internacional de Administración Pública.

Siete países, Brasil, Chile, Colombia, Haití, Méjico, Uruguay y Venezuela, han sido objeto de atención, sobre la base de las investigaciones y estudios llevados a cabo por un centenar de asistentes a lo largo de cinco años.

De Baecque hace una pequeña

introducción, para enjuiciar los resultados obtenidos y que se pueden sintetizar en la existencia de rasgos comunes en los países seleccionados y en la limitación de la descentralización a nivel de estructuras locales. A continuación se recogen los datos de cada uno de aquéllos, estructurados adecuadamente con indicación de las principales características relativas a su organización local (autoridades, recursos, divisiones administrativas, etc.).

NÚÑEZ MAROTO, HERMINIO y CORRAL GARCÍA, ESTEBAN: *Comisiones, Juntas y Consejos a nivel municipal*. Biblioteca Certamen de Administración Local, Madrid, 1980; 180 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—NOTA DE LOS AUTORES.—I. LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS: 1. Concepto. 2. Naturaleza. 3. Clases. 4. Creación de órganos administrativos.—II. CONSIDERACIÓN GENERAL DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS: 1. Introducción. 2. Estructura. 3. Funcionamiento. 4. Prueba de resistencia de los actores colegiados. 5. Regulación positiva. III. JUNTAS, COMISIONES Y CONSEJOS A NIVEL MUNICIPAL: 1. Cuestiones generales. 1.1. Introducción. 1.2. Denominaciones. 1.3. Inventario. 1.4. Problemática común. 1.5. La cuestión del derecho a la percepción de las asistencias. 1.6. Clasificaciones. 2. Examen particularizado. 2.1. Organos que cumplen fines de «acción social». 2.2. Organos con competencia en materias conexas tradicionalmente a la Administración de Justicia. 2.3. Organos que persiguen fines culturales. 2.4. Organos con competencias en materias económicas, financieras y afines. 2.5. Organos con finalidad de defensa general. 2.6. Juntas que gobiernan entidades locales.—CONSIDERACIONES Y PROPUESTA FINAL: Apéndice 1. Formularios. Apéndice 2. Relación de los órganos colegiados a nivel municipal.

Los autores, secretarios de Administración Local y doctores en

Derecho, ofrecen en esta publicación una visión panorámica del complejo mundo de Juntas, Comisiones, Consejos, etc., que, en el ámbito local, funcionan en nuestro país y tienen una intervención más o menos acentuada en la vida municipal.

Rafael Barril, en el prólogo, señala que, por primera vez, se lleva a cabo un estudio en profundidad de esta clase de órganos «que coordinan o articulan la Administración Local con la Administración Central»; y cuya misma existencia plantea la necesidad de revisar, con la Constitución en la mano, las formas de actuación y de presencia del Estado en los entes locales.

Dado el sentido esencialmente pragmático de la obra, los autores sitúan al principio de la misma un pequeño bagaje doctrinal que han estimado indispensable elaborar a modo de introducción, antes de pasar a analizar uno por uno los diferentes órganos objeto de su atención. En este sentido, tras desarrollar algunas ideas en torno a los órganos administrativos y, de modo más explícito, a los de naturaleza colegiada, Núñez Maroto y Corral García se adentran en la descripción de cada una de aquéllos para resaltar sus principales aspectos e incidir en las cuestiones de mayor interés y actualidad, tales como la normativa aplicable, composición, funcionamiento, utilidad, problemática que presenta, etc.

Al final del libro aparecen formuladas unas conclusiones en las que los autores manifiestan que «la opción que presentan es alter-

nativa: o incardinación de todas las actividades y servicios generales que gestionan en la Administración municipal, actuando como brazo de la Administración periférica, o coordinación de todas ellas, previa una fase de eliminación de las absolutamente innecesarias, a través de la creación de un órgano colegiado deliberante»; siendo también posible una tercera solución intermedia, mediante la creación de una Comisión local única para los servicios periféricos y paraestatales y la inserción en la Administración Local de los servicios de competencia más o menos relacionados con las atribuidas a los entes locales, «todo ello previa depuración de las innecesarias».

Dos apéndices, uno conteniendo formularios de expedientes y otro referenciando los órganos colegiados existentes en la esfera municipal, cierran la obra que hemos recensionado.

Elecciones Generales Legislativas de 1 de marzo de 1979. Resultados. Ministerio de Economía. Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 1979; 725 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—RESULTADOS PROVINCIALES: Alava; Albacete; Alicante; Almería; Avila.—Badajoz; Baleares; Barcelona; Burgos; Cáceres.—Cádiz; Castellón; Ciudad Real; Córdoba; La Coruña. Cuenca; Gerona; Granada; Guadalajara; Guipúzcoa.—Huelva; Huesca; Jaén; León; Lérica.—Logroño; Lugo; Madrid; Málaga; Murcia.—Navarra; Orense; Oviedo; Palencia; Las Palmas.—Pontevedra; Salamanca; Santa Cruz de Tenerife; Santander; Segovia.—Sevilla; Soria; Tarra-gona; Teruel; Toledo.—Valencia; Valladolid; Vizcaya; Zamora; Zaragoza.—Ceuta; Melilla.—RESÚMENES NACIONALES.

Para la realización de este trabajo, como fuentes se han utilizado los materiales proporcionados por los resultados oficiales proclamados por las Juntas Electorales Provinciales; las actas de elección de las mesas electorales; el Censo Electoral en vigor, y el Padrón Municipal de Habitantes a 31 de diciembre de 1977.

Por lo que se refiere a los resultados propiamente dichos, la publicación los divide en dos partes. En la primera, para cada una de las provincias, se indica su población de derecho, número de electores según el Censo, total de votos emitidos (distinguiéndose entre nulos, en blanco y válidos) y porcentaje de votos emitidos sobre número de electores. A continuación se relacionan las candidaturas presentadas, así como las tablas comparativas entre las presentes Elecciones Generales y las efectuadas en junio del 77.

Seguidamente, cada una de las provincias cuenta con sus tablas correspondientes, desglosadas por municipios con mención para cada uno de ellos de su población de derecho, número de electores, número de votantes, votos en blanco, votos nulos y número de votos alcanzados por cada candidatura presentada. También hay tablas con los porcentajes de votos válidos sobre el total de electores y el de votos obtenidos por las cuatro primeras candidaturas sobre el total de votos válidos.

Quando los municipios en cada provincia tienen más de 100.000 habitantes, los diferentes resultados aparecen desglosados también por distritos.

La segunda parte de la publi-

cación, obviamente más reducida que la primera, recoge los mismos conceptos y tablas, pero referidos a la totalidad nacional, desglosándose los datos por provincias. E igualmente se incluyen en ella los resultados que afectan a cada capital de provincia y al conjunto de todas ellas.

Finalmente, hay que indicar que los resultados electorales del Congreso de los Diputados se extienden a todos los municipios, mientras que los del Senado son presentados a nivel provincial y sólo referidos a los partidos o agrupaciones políticas que llegaron a obtener algún escaño.

Ponencias. Comunicaciones. Conclusiones. Primer Congreso del Cuerpo Técnico de Administración Civil del Estado. Valencia, 1980; 128 pp.

Sumario: «Presentación», por Mariano García Puyol.—«La provisión de puestos de trabajo en la función pública española», por Andrés Morey Juan.—«Panorámica actual de la función pública. Las motivaciones del funcionario en relación con su dignificación económica y social», por Manuel Dapena Vaqueiro.—«Comunicación a la anterior ponencia», por Francisco López-Nieto y Mallo.—«Comunicación a la anterior ponencia por los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil del Estado destinados en el Ministerio de Trabajo».—«La función pública ante el fenómeno de las autonomías», por Manuel Pallares Moreno, José Antonio Olmedo Benítez, Leandro Luque Sevilla y José María Delgado Molina.—«Comunicación» a la anterior ponencia, por María Luisa Florensa Palau y A. Alfonso Bozzo, sobre la función pública en el régimen provisional de autonomía de Cataluña.—«La sindicación de los funcionarios públicos», por Enrique Veloso Puig.—«La carrera administrativa y la política de personal y de administración pública en España», por Mariano Baena del Alcázar.

La celebración en Valencia, en los primeros días de octubre de 1979, del Primer Congreso del Cuerpo Técnico de Administración Civil, sirvió para plantear algunos de los grandes temas que hoy más atraen al funcionariado de nuestro país.

Las ponencias y comunicaciones del citado Congreso aparecen recogidas en el presente volumen editado por los técnicos de Administración Civil destinados en Valencia y que, dentro de la desigualdad tanto de contenido como de extensión que caracteriza aquellas, son un buen reflejo de la inquietud y de la preocupación que caracterizan a este Cuerpo de funcionarios.

Las cuestiones relativas a la provisión de puestos de trabajo, a la dignificación de los funcionarios en los órdenes económico y social, a la incidencia de las autonomías en el actual contexto burocrático, a la sindicación de los servicios públicos y a la carrera administrativa son abordados por las ponencias presentadas con un sentido crítico común a todas con el que, primero, se denuncian los males y deficiencias existentes, y, luego, se proponen fórmulas de solución y reforma. Cada ponencia se compone de su correspondiente exposición a la que, al final, se adicionan unas conclusiones y, en algunos casos, también la bibliografía utilizada.

Junto a las ponencias, a continuación de las mismas aparecen las comunicaciones presentadas por los respectivos autores con la intención de ampliar, desarrollar o interpretar algunos de los puntos abordados por aquellas.

La presentación que encabeza la obra noticiada es de García Puyol y en ella se hacen unas consideraciones generales sobre la Administración, los Cuerpos de funcionarios y, más específicamente, sobre el Cuerpo Técnico de Administración Civil.

VARIOS: Hacienda y Constitución.

Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979; 807 pp.

Sumario: «A guisa de explicación», por César Albiñana García-Quintana.—«Las fuentes del Derecho tributario en el nuevo Ordenamiento constitucional», por el profesor Fernando Pérez Royo.—«Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas», por el profesor Juan Ramallo.—«El principio de legalidad tributaria en el proyecto de Constitución española de 1978», por Javier Lasarte.—«La Ley de Presupuestos en la Constitución española», por Alvaro Rodríguez Berreijo.—«Criterios rectores de aplicación del gasto público», por Angel Luis Antonaya Suja.—«La protección constitucional de la propiedad privada, como límite al poder tributario», por Carlos Palao Taboada.—«La Ley General Tributaria en la Constitución», por Juan José Arsuaga Navasqués.—«La Constitución y los criterios rectores de distribución de los tributos», por José Aurelio García Martín.—«Incidencia de la nueva Constitución española en las responsabilidades de la Administración de la Hacienda Pública», por Juan Martín Queralt.—«El enjuiciamiento de los actos y de las normas emanadas de la Hacienda Pública a la luz de la Constitución», por Antonio Martínez Lafuente.—«Incidencia de la Constitución de 1978 en el sistema de recursos administrativos», por Tomás Mir de la Fuente.—«Incidencia de la Constitución de 1978 en las prerrogativas de la Administración de la Hacienda Pública», por José Manuel Tejerizo López.—«Legislación del Patrimonio del Tesoro y de la Deuda Pública», por José Juan Ferreiro Lapatzta.—«El control (externo e interno) en la Constitución», por José Luis García García.—«La Constitución y la legislación financiera territorial», por Javier Rincón Olivares.—

«Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria», por Luis María Cazorla Prieto.

La presente publicación agrupa un conjunto de trabajos en torno al núcleo común a todos ellos, que es el tratamiento que hace el texto constitucional de la Hacienda Pública española.

Los autores, procedentes en igual porcentaje de la Universidad y de los Cuerpos del Ministerio de Hacienda, debatieron previamente sus respectivas aportaciones en un Seminario organizado por el Instituto de Estudios Fiscales. Ahora ven la luz debidamente ordenadas y sistematizadas, con el prólogo que sirve de presentación del profesor Albiñana, director del citado Instituto.

Como señala el profesor acabado de mencionar, «las aportaciones son útiles para todos, siquiera sea porque constituyen un inventario de cuestiones que se plantean y que de uno u otro modo habrá que abordar próximamente en los correspondientes proyectos o proposiciones de ley». Y, de un modo muy especial y por razones obvias, interesa cuanto en el libro se dice en relación con el tema abierto de las Comunidades Autónomas en sus aspectos financieros, económicos y fiscales.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO: «La denominación de las asociaciones regidas por la Ley de 1964». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 21, abril-junio 1979; 205-219 pp.

Sumario: 1. CONSIDERACIONES GENERALES: A) Planteamiento de la cuestión.—B) Los textos complementarios de la Ley de 24

de diciembre de 1964.—2. EL REAL DECRETO 713/1977, de 1 de abril: A) Ambito de aplicación.—B) Contenido.—3. REGULACIÓN DE LAS DENOMINACIONES SEGÚN EL REAL DECRETO: A) Supuesto que regula.—B) Supuesto que no regula.—4. ORDENACIÓN VIGENTE SOBRE DENOMINACIONES SOCIALES: A) Aspecto negativo.—B) Aspecto positivo.—5. CONCLUSIONES.

Analiza el autor el Decreto de 1 de abril de 1977 que, desarrollando la Ley de Asociaciones de 1964, se ocupa de la denominación de éstas y de «la situación jurídica y alcance de las actividades» de los socios fundadores, «lo que demuestra su marcado carácter conyuntural, sobre todo en lo que afecta al segundo de los extremos, ya que, por lo que a la denominación de las asociaciones atañe, era aspecto que demandaba urgente desarrollo».

Para López-Nieto, la publicación del Decreto es importante y necesaria, aunque, a su juicio, adolezca de serios defectos que se ponen de manifiesto «al considerar que, puesto ya a regular la denominación de las asociaciones, no lo hace en forma exhaustiva, sino solamente en cuanto guarda relación con algunos aspectos». Pese a ello el doble mérito de la norma debe ser resaltado porque intenta hacer posible dos principios contenidos en la Ley de Asociaciones, como son la libertad de asociación y la imposibilidad de que una determinada asociación pueda denominarse de igual o semejante forma a otra que ya figure inscrita.

Tras estas consideraciones, el trabajo entra en el análisis del Decreto estudiando tanto su ámbito de aplicación como su contenido, en el que se examinan la

denominación social de las asociaciones, el régimen jurídico de los promotores, las sanciones a imponer, los motivos de denegación del reconocimiento de aquéllas y el régimen transitorio.

Con una referencia más específica al aspecto de las denominaciones, el autor fija su atención en la forma en que aparecen reguladas en el Decreto, para lo que distingue entre los supuestos recogidos en el mismo y que estaban «todos ellos huérfanos casi en su totalidad de regulación legal, y los supuestos que no son contemplados en su articulado», echándose de menos que no haya recogido «ciertas prohibiciones de denominaciones que, de manera más o menos explícita, contiene nuestro ordenamiento o que éste hace que no resulten congruentes».

En relación con este aspecto de las denominaciones, López-Nieto, a la vista de la normativa que existe sobre la materia en la Ley de Asociaciones, el Decreto que comentamos y otras leyes y disposiciones especiales, ofrece finalmente «una panorámica resumen de toda la ordenación vigente». A estos efectos diferencia lo que denomina «aspectos negativos», es decir, las denominaciones que se encuentran prohibidas, y «aspectos positivos», o sea, las denominaciones que directa o indirectamente vienen impuestas por la legislación aplicable o que por la práctica administrativa han acabado adquiriendo carta de naturaleza.

Como cierre del trabajo, el autor formula tres conclusiones: el contenido del Decreto de abril del 77 es escaso, ya que deja fuera de su

ámbito todos o al menos la mayoría de los supuestos que se dan a la hora de atribuir denominación a la gran variedad existente de asociaciones; amplía los supuestos de suspensión previstos en la Ley del 64, «lo que hace dudar de su legalidad», y amplía, también, las causas de denegación de reconocimiento utilizando la vía del Decreto.

TORNOS MAS, JOAQUÍN: «La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 21, abril-junio 1979; pp. 221-239.

Sumario: I. Introducción. Comunidades Autónomas y «Constitución Económica».—II. El marco económico general.—III. Comunidades Autónomas e intervención en la economía estatal.—IV. Intervención económica intrarregional de las Comunidades Autónomas.—V. Límites a la actividad de las Comunidades Autónomas derivados de la soberanía estatal.—VI. Conclusiones.

Para el autor, el tema regional y la regulación constitucional del tema económico presentan idéntico interés y ambos se interrelacionan íntimamente. De un lado, los problemas económicos justifican que se dé al Estado un tratamiento organizativo regional; pero, de otro, la aceptación de la región con autonomía política induce a un nuevo planteamiento de la realidad económica nacional.

Los problemas que van a surgir son muchos y complejos. Tornos Mas los clasifica en cuatro niveles, aludiendo previamente al modelo económico que diseña, con carácter general, la Constitución

y que viene definido básicamente en los artículos 38, 128 y 131. A la vista de los principios, postulados y directrices recogidos en éstos, a las regiones les toca «tomar nota de estos principios generales» y «asumir sus limitaciones, pero también responsabilizarse del trascendental papel» que están llamadas a desempeñar como entes «de participación y de conquista de los nuevos derechos sociales».

El autor se plantea sucesivamente los tres grandes temas restantes. El primero se refiere al papel de las regiones en la definición de la economía nacional, lo que se conecta con la planificación a escala central y regional. El segundo afecta a la región, al margen ya del Estado, en cuanto ente autonómico que ha de atender a su economía propia mirando primero a las competencias que le han sido atribuidas y después a las técnicas de intervención y de organización para influir sobre el orden económico regional. Y el tercero se orienta a las manifestaciones y proyecciones de la soberanía estatal que inciden sobre las regiones, en el orden económico, dentro de un equilibrio indispensable entre el Estado como unidad y las regiones como autonomías.

De la exposición se deduce que, aunque en apariencia, el poder de las regiones en su dimensión económica no existe, reduciéndose su actuación al cumplimiento y ejecución de las directrices emanadas del Estado, «tal conclusión—dice el autor—debe ser, no obstante, muy matizada». No se trata de adjudicar sin más a las regiones «competencias divididas e incommunica-

das» ni de vincular la autonomía «a los criterios de la separación de poderes», porque de nada serviría garantizar una independencia económica a quien no puede ejercitarla por falta de medios; prescindiendo de que el Estado llegara incluso a hacer dejación «de un fin primordial suyo como es el de buscar reequilibrio entre las distintas regiones a través de las técnicas de la economía interregional».

Como concluye Tornos Mas, «la auténtica autonomía en materia económica no vendrá por una pluralidad de pequeñas competencias exclusivas en sectores inconexos y de escasa trascendencia, sino que derivará del fortalecimiento de la región como ente sintetizador y defensor de intereses colectivos dentro de un Estado que programa y dirige, y que permite a este mismo ente que actúe en su interior una amplia serie de facultades, dirigiendo incluso la ejecución de las funciones estatales en su interior».

SÁNCHEZ BLANCO, ANGEL: «Implicaciones de la disolución de los Colegios de Funcionarios Locales». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 21, abril-junio 1979; pp. 241-252.

Sumario: 1. La presunta oposición entre el principio de libertad sindical y la afiliación obligatoria a un colegio profesional.—2. La participación de los colegiados en el proceso de creación de los colegios profesionales y la inserción de los colegios en el proceso de disolución. 3. Incidencias de la presunta oposición libertad sindical-afiliación obligatoria a un colegio profesional en los colegios profesionales de funcionarios. El problema de la adaptación a la Ley de Colegios

Profesionales de 13 de febrero de 1974 de los Colegios Profesionales Sindicales.—4. Apreciaciones valorativas sobre la Orden del Ministerio del Interior de 17 de marzo de 1978, disolutoria de los Colegios de Funcionarios Locales.—5. La heterogeneidad de colegiado, la atipicidad de los colegios profesionales de funcionarios en el esquema organizativo de los colegios profesionales y la reordenación territorial propiciada por los entes autonómicos como causas más convincentes que pudieran justificar la disolución de los colegios profesionales de funcionarios.

La Orden del Ministerio del Interior de 17 de marzo de 1978 ordenó la disolución de los Colegios Provinciales y Nacional de Funcionarios de la Administración Local no Integrados en Cuerpos Nacionales, fundándose en la pugna que se da entre el principio de libertad sindical y el régimen de afiliación obligatoria a los citados colegios por parte de los funcionarios afectados. Para el autor, apoyándose tanto en la normativa y doctrina españolas como extranjeras, no existe tal pugna o incompatibilidad; «planteamiento —dice—, por otra parte, ratificado por el claro reconocimiento por la Administración de la compatibilidad entre corporaciones profesionales y organizaciones profesionales sindicales.»

En el ámbito procedimental, la Orden ministerial debe ser criticada ya que, según su exposición de motivos, sólo se ha oído al Colegio Nacional, sin mención de los Colegios Provinciales, y, de otra parte, se ha ignorado la opinión de la Asamblea Plenaria Nacional, a la que no se le ha dado audiencia y no se ha tomado en consideración la voluntad de los propios interesados. Con este comportamiento, el Ministerio del Interior

ha vulnerado el Reglamento provisional de los Colegios disueltos, de 7 de enero de 1965, el Reglamento de Funcionarios de Administración Local y la Ley de Colegios Profesionales de 1974.

A la vista de los argumentos acabados de exponer, es preciso preguntarse por las verdaderas causas que han determinado la publicación de la Orden ministerial a que se viene haciendo referencia, ya que no debe olvidarse que el criterio de disolución del Colegio de Funcionarios Locales no se ha aplicado ni se aplica a otros colectivos similares. Como subraya Sánchez Blanco, las razones argumentales esgrimidas por el Ministerio de Interior «carecen de justificación y lesionan el principio de igualdad». Prescindiendo de otras motivaciones que podrían traerse a colación, y sin duda de mayor poder de convicción que las alegadas por la Administración, el autor concluye que «su ratio pudiera estar conexas con el factor político de las autonomías regionales y la reestructuración de los entes locales, reestructuración respecto de la cual una organización corporativa, actuante a nivel provincial y nacional, pudiera ser un incómodo obstáculo para una reestructuración, territorial y de medios personales, que en algunos entes autonómicos puede ser profunda».

LINDE PANIAGUA, ENRIQUE: «La instauración del principio de igualdad entre Administración pública y particulares en el proceso contencioso-administrativo: La Ley de Protección Jurisdic-

cional de los Derechos Fundamentales de la Persona, de 26 de diciembre de 1978». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 23, octubre-diciembre 1979; pp. 561-579.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN: LA CAÍDA DE LOS MITOS DEL CONTENCIOSO.—2. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA.—3. EL ÁMBITO DE PROTECCIÓN.—4. CONSIDERACIÓN ESPECIAL DEL DERECHO A LA LIBRE CREACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS.—5. EL OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA: A) Supresión del requisito de interponer recurso administrativo previo para poder acudir a los Tribunales de lo contencioso-administrativo. B) Efecto suspensivo de la ejecución del acto administrativo impugnado por interposición del recurso contencioso-administrativo. C) Garantías en el supuesto específico del Derecho de reunión. D) La posición de la Administración en el proceso: la pasividad de la Administración no suspende el curso de los autos. E) Carácter sumario del proceso.

Para el autor, la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona representa «un hito» en la evolución del proceso contencioso-administrativo. Y lo es no tanto porque logre metas definitivas en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, cuanto porque apunta unas tendencias que habrán de cristalizarse, con carácter definitivo, una vez aprobada la Constitución.

En un aspecto, la citada Ley ha marcado un rumbo de indudable trascendencia. Se trata de «la instauración del principio de igualdad entre los particulares y la Administración en el proceso», abandonando una serie de mitos y de posiciones doctrinales largo tiempo aceptados, pero que, con el texto constitucional en la mano,

deben ser profundamente revisados para lograr la efectiva protección de los derechos de los individuos frente al Estado y la Administración. A este respecto, son de vital importancia el artículo 24,1 de la Constitución, así como el 53,2, aunque «la causa directa de la ley» a que nos venimos refiriendo son los Pactos de la Moncloa.

Linde Paniagua, en el trabajo que noticiamos, analiza primeramente el ámbito de protección de la mencionada ley, señalando la falta de coordinación de su texto con el constitucional, y subrayando la existencia de los recursos de amparo ordinario (con su ámbito de aplicación establecido claramente en la Constitución) y de amparo constitucional (cuyo ámbito se difundió hasta la promulgación de la Ley del Tribunal Constitucional). Sin embargo, hay que tener en cuenta que, a la vista de lo dispuesto en la disposición final de la Ley de Protección sobre una regulación definitiva del procedimiento jurisdiccional de amparo o tutela de los derechos reconocidos en la Constitución, parece ser distinto el ámbito de protección recogido en el artículo 53,2 de ésta y el que habrá de tener la norma a que se refiere la disposición final mencionada. En todo caso, como matiza el autor, «en un principio no existiría inconveniente en que la ley que regulara el recurso de amparo ordinario se extendiera más allá del ámbito a que se refiere el artículo 53,2», pero «lo que parece más discutible es que la ley que regule el recurso de amparo ordinario, con carácter provisional o de-

finitivo, venga a reducir el ámbito de protección hasta el punto de ser éste más estrecho que el fijado en el artículo 53,2, como ha tenido lugar en la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, porque donde la Constitución ordenó la extensión de un tipo de garantía a toda una categoría de derechos y libertades sin excepciones ni límites, éstos no pueden ser puestos por el legislador ordinario».

En base a estos razonamientos, pues, hay que considerar improcedente y más aún inconstitucional que de la protección nacida de la Ley de 26 de diciembre de 1978 y del decreto legislativo de 20 de febrero de 1979 hayan sido excluidos ciertos derechos. Por ello, los particulares que crean vulnerados derechos de los contenidos en el artículo 53,2 de la Constitución, pero excluidos de la Ley de diciembre del 78 y decreto legislativo de febrero del 79, podrán interponer el correspondiente recurso de inconstitucionalidad.

Pese a estas críticas a la Ley de Protección, subsanables en su anunciada versión definitiva, hay que reconocer que los procesos abarcados en ella «suponen un óptimo sistema» para la garantía del ejercicio de derechos fundamentales del individuo, «sin precedentes entre nosotros». Tras una sugestiva consideración sobre el derecho a la libre creación de partidos políticos que puede incluirse en el ámbito del artículo 22,1 de la Constitución y, por lo mismo, garantizarse a través del recurso de amparo constitucional, el autor pasa a enumerar las principa-

les innovaciones introducidas en el proceso contencioso-administrativo para la protección de los derechos fundamentales de la persona y que son las siguientes: supresión de la necesidad de interponer previamente recursos administrativos de cualquier tipo; suspensión, como criterio general, de la ejecución del acto que se impugne; implantación de determinadas garantías en el supuesto del derecho de reunión para garantizar su más fácil y rápido ejercicio; continuación del curso de los autos, pese a la pasividad de la Administración, y carácter sumario del proceso. Tales son las innovaciones a resaltar de la Ley de Protección y que, como indica Linde Paniagua, «es de esperar sea aplicada por nuestros Tribunales sin ningún género de reservas que vieran a minimizar su enorme trascendencia».

VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS: «El principio de legalidad en la Ley General Presupuestaria». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 23, octubre-diciembre 1979; pp. 581-630.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA RESERVA PARLAMENTARIA EN MATERIA DE PRESUPUESTOS.—III. ALCANCE DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN MATERIA DE PRESUPUESTOS.—IV. LA COBERTURA PRESUPUESTARIA COMO LÍMITE DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA VÁLIDA: a) Gastos de carácter plurianual; b) Créditos extraordinarios y suplementos de créditos; c) Anticipos de tesorería; d) Transferencias de créditos.—V. LA FALTA DE CONSIGNACIÓN PRESUPUESTARIA COMO CAUSA ESPECÍFICA DE NULIDAD DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.—VI. EJECUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES PRESUPUESTARIAS: EL PROBLEMA DE SU EXIGENCIA.

El principio de legalidad, «llave maestra de todo el Derecho ad-

ministrativo», se aplica también a la «administración financiera» en su versión presupuestaria, viniendo a ser, como indica el autor, «el postulado primordial que legitima la cobertura financiera de las actuaciones administrativas».

Las perspectivas de aplicación de la legalidad en el ámbito financiero son diversas. En primer término figura la reserva concedida al Parlamento en materia presupuestaria recogida en la Constitución y en la Ley General Presupuestaria, siguiendo una vieja tradición no sólo de nuestro país, sino de otros del continente europeo. Conectado con este tema está el de la fijación del alcance que tiene el control parlamentario por cuanto que, aunque se atribuye con carácter general a la institución parlamentaria la competencia para aprobar el presupuesto, «subsisten determinados reductos inmunes a tal control», siendo uno de los más importantes el de aquellos sectores de la Administración Pública (presupuestos de Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las Sociedades Estatales) sobre los que aquél no se ejerce.

A continuación, como una nueva manifestación del principio de legalidad, aparece la necesidad de que exista una cobertura presupuestaria previa para que la actuación de los órganos administrativos se produzca correctamente. No obstante, como excepciones a esta exigencia, cabe citar las siguientes: los gastos de carácter plurianual, los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito, los anticipos de tesorería y las transferencias de créditos. Cada

una de estas vías, que no son más que «una quiebra aparente al principio consagrado en el artículo 60 de la propia LGP», son estudiadas por el autor indicando sus antecedentes, así como su regulación actual y los problemas que en torno a las mismas se plantean.

Precisamente, en torno al citado artículo 60, surge una cuestión muy debatida y que no es otra que la de determinar el alcance de la nulidad de las actuaciones de la Administración cuando no hay consignación presupuestaria previa. Dos aspectos es preciso aclarar al respecto: primero, las obligaciones cuyo importe exceda del crédito autorizado, ¿son nulas o sólo lo son en cuanto al exceso?, y, segundo, las causas de nulidad previstas en la Ley de Procedimiento Administrativo, ¿son de carácter abierto o tasado? En lo que concierne al primer punto, para Villar Ezcurra «no puede por menos que concluirse en la posibilidad de que se repute como válida la obligación con cobertura presupuestaria, siendo nula, exclusivamente, la parte de aquélla que carezca de esta cobertura». Y en cuanto al otro punto, el autor se inclina por admitir que el vicio de la falta de consignación presupuestaria a que se refiere el artículo 60 de la LGP puede reconducirse a alguno de los supuestos de nulidad absoluta previstos en el artículo 47 de la LPA, siendo el «único problema» el de hacer una «elección adecuada» para decidir en cuál de ellos ha de incluirse.

Como último campo de análisis, Villar Ezcurra estudia la problemática compleja que rodea la eje-

cución de las obligaciones presupuestarias, en concreto si hay posibilidad legal o no de proceder a su exigencia y cumplimiento, ya que, dice, la consignación presupuestaria genera «una obligación de agotarla (o cuando menos de utilizarla) para la finalidad prevista». En este sentido, después de expresar algunos de los conceptos preliminares que se dan en todo proceso de gasto público, el autor estudia el caso del cumplimiento de leyes sin consignación presupuestaria para el que propone la fijación de un plazo pasado el cual podría exigirse del Ministerio su cumplimiento con el abono de los intereses y de los daños y perjuicios ocasionados y seguidamente analiza «la eventual obligación de consumir los gastos presupuestarios», manifestando que no es posible arbitrar una respuesta de validez general.

PEDROS ABELLO, ALEJANDRO; BAS SERRA, AGUSTÍN; VILA CALSINA, JOAQUÍN: *El régimen transitorio de la imposición indirecta*. Marcombo Boixareu Editores, Barcelona, 1980; 92 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—TEXTO REFUNDIDO DEL IMPUESTO GENERAL SOBRE EL TRÁFICO DE LAS EMPRESAS: Título I. Disposiciones generales. Título II. Tributación de las distintas operaciones sujetas. Título III. Exenciones y bonificaciones. Título IV. Exacción y administración del impuesto.—TEXTO REFUNDIDO DEL IMPUESTO SOBRE EL LUJO: Título I. Normas comunes. Título II. Adquisición de productos de régimen especial. Título III. Adquisición en general. Título IV. Tenencia y disfrute de vehículos. Anexo I: Ley 39/1979, de 30 de noviembre, de los Impuestos Especiales. Disposiciones adicionales. Anexo II: Orden de 29 de diciembre de 1979 por la que se

dictan normas provisionales para la aplicación del artículo 18, «Accesorios de vehículos y remolques», del texto refundido del Impuesto sobre el Lujo.

La obra ha sido elaborada por sus autores con un objetivo doble. Primero, ofrecer al lector y, en general, a quienes están interesados por la marcha de la reforma fiscal, los textos refundidos del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas y sobre el Lujo, tal como han quedado después de la publicación de la Ley de 25 de septiembre de 1979 sobre el régimen transitorio de la imposición indirecta. Y, segundo, presentar una explicación de los cambios más importantes que esta ley ha introducido en ambos textos legales.

Con carácter previo, los autores hacen un comentario sobre el significado del régimen transitorio citado, describiendo la filosofía del mismo y sus líneas maestras para, a continuación, señalar las innovaciones más notables que ha supuesto en el marco de las figuras impositivas afectadas, conectando aquéllas con la futura implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido.

El libro se cierra con dos anexos que contienen, respectivamente, el texto de las disposiciones adicionales de la Ley de Impuestos Especiales, de 30 de noviembre de 1979, en cuanto modifican determinados preceptos del texto refundido del Impuesto sobre el Lujo y la Orden de 29 de diciembre del mismo año, relativa a la tributación por el impuesto citado de los accesorios de vehículos y remolques.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL: *Aproximación al Derecho constitucional español. La Constitución de 1978*. Fernando Torres Editor, Sociedad Anónima, Valencia, 1980; 314 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—PRIMERA PARTE. LOS FUNDAMENTOS DEL ORDEN CONSTITUCIONAL: Capítulo I. Características generales y formulación política de la Constitución. Capítulo II. Los límites del poder estatal (1): los derechos y libertades fundamentales. Los derechos de los ciudadanos. Capítulo III. Los límites del poder estatal (2): los derechos de participación. Los derechos sociales. Las garantías de los derechos.—SEGUNDA PARTE. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO. EL ESTADO AUTONÓMICO: Capítulo IV. El Estatuto constitucional de las Comunidades Autónomas. Capítulo V. La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas y su ámbito. La Administración Local.—TERCERA PARTE. LOS DETENTADORES DEL PODER: Capítulo VI. La Corona. Capítulo VII. El Parlamento (1): Estructura y composición de las Cámaras. Capítulo VIII. El Parlamento (2): La potestad legislativa. Capítulo IX. El sistema parlamentario. Capítulo X. El Gobierno. Capítulo XI. El Poder Judicial y su Consejo General.—CUARTA PARTE. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES: Capítulo XII. El Tribunal Constitucional. Capítulo XIII. La revisión constitucional.—Apéndices: Apéndice I. El referéndum constitucional: Resultados. Composición actual del Senado. Apéndice II. Los resultados de las elecciones generales. Composición de las mayorías parlamentarias y social. Apéndice III. Las deformaciones introducidas por la legislación electoral.

La obra es el producto de los trabajos y discusiones en torno a la Constitución española desarrollados en el Departamento de Derecho Político de la Universidad de Valencia. Por eso, el autor advierte en el prólogo que se trata de «una obra colectiva» y que, además, no es neutral porque ha sido escrita «desde presupuestos axiológicos que matizan y colorean

—en ocasiones fuertemente— el trabajo del científico social y, con mayor motivo, el trabajo del jurista».

En la primera parte se analizan los caracteres básicos del nuevo texto constitucional, con referencia expresa a la formulación política que en el mismo se contiene. Dicha formulación comprende tres niveles: la ideología que la inspira y que responde a las corrientes simultáneas del liberalismo, el socialismo democrático y el humanismo cristiano, la organización política en que se plasma y que no es otra que la de un Estado autonómico o regional, con una forma monárquica de jefatura de Estado y con un sistema de Gobierno parlamentario y los principios socioeconómicos que la fundamentan y que «oscilan entre un conservadurismo moderado y una praxis de reforma socialista».

Dentro de esta parte primera, como complemento esencial de la misma, aparece el estudio de los derechos recogidos en la Constitución como inherentes a la persona y como cimiento del orden político. En este sentido, escribe Martínez Sospedra, «la nueva ley fundamental acepta, por tanto, una visión sustancialista y no funcional de los derechos individuales». En nuestro sistema político, pues, estos derechos aseguran la libertad de cada hombre y, a la vez, se convierten en un factor configurador y determinante del orden político y de la convivencia social.

La segunda parte se centra en el tema polémico y controvertido de las comunidades autónomas. Para el autor, es evidente la insatisfacción generalizada por la re-

dacción dada al título VIII, siendo así que «en todos los medios políticos existe acuerdo en la opinión, expresada en sede constituyente, de que la bondad o la quiebra de la Constitución vigente tiene su piedra de toque en las disposiciones que regulan la cuestión». Las comunidades autónomas son «entes constitucionales» respecto de los cuales la obra se fija en los aspectos más conocidos: su naturaleza, la naturaleza jurídica de los estatutos, clases de procesos autonómicos, contenido de los estatutos y control de las actividades de dichas comunidades. Y de un modo más explícito, hay un examen de la cuestión sobre la potestad legislativa de éstas que el autor defiende «aún en los casos de las autonomías menos plenas», ya que dicha potestad «es un presupuesto del autogobierno» y sin ella «no hay potestad de autoorganización, no existe autogobierno, no hay autonomía».

En la tercera parte, sucesivamente se expone el papel de «los detentadores del poder». La Corona aparece configurada en el título II de un modo simbólico, con poderes muy reducidos y con muy escasas posibilidades de acción autónoma y propia. El Parlamento se estructura de forma bicameral, aunque sea un bicameralismo «imperfecto» y «desigual», influido por unos sistemas electorales inventados para favorecer a la derecha y dificultar a la izquierda el disfrute del poder. El Gobierno tiene como figura preeminente al presidente, de manera que «la presidencia del Gobierno es el Poder, no todo el poder, ciertamente, pero sí el mayor poder del Estado», de

modo que el texto fundamental diseña «una estructura presidencialista del ejecutivo». Y el poder judicial es objeto de una regulación «que comporta una auténtica revolución en nuestra organización judicial» al incorporar el autogobierno de los jueces, que es la «culminación real del esencial principio de su independencia».

La cuarta y última parte aparece dedicada al Tribunal Constitucional, respecto al cual es preciso plantearse la cuestión de si su acción es «sustancialmente política» y si su posición «le define como órgano político». Para Martínez Sospedra ambos temas deben ser contestados afirmativamente, ya que el Tribunal influye y participa en la fijación de las orientaciones políticas del Estado, a la vez que delimita la esfera de actuación de los principales órganos estatales y públicos. Junto a este punto de la significación política, otros aspectos estudiados son la composición del Tribunal, el control de la constitucionalidad de las leyes, el recurso de amparo, el control previo de inconstitucionalidad, los conflictos constitucionales y el control de las comunidades autónomas.

Tras un capítulo final sobre la revisión constitucional y las posibilidades de reforma en nuestra Constitución, el libro termina con unos apéndices que contienen diversos datos electorales, orientados a demostrar las deficiencias e imperfecciones de nuestra legislación elaborada «para favorecer a la derecha y perjudicar a la izquierda». De cualquier forma, concluye el autor, «merece subrayarse que la no correspondencia entre la mayoría social y la parlamentaria —si-

tuación que se produce en estos momentos— es difícilmente compatible con el funcionamiento real de un sistema parlamentario y, desde luego, en nada favorece a la necesaria tarea de consolidar y profundizar la democracia en España».

FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, FRANCISCO: *La España necesaria*. Taurus Ediciones, Madrid, 1980; 270 pp.

Sumario: I. LA SEXTA OCASIÓN.—II. EL PASADO EN FUNCIÓN DEL PORVENIR: 1. La tradición reformadora. 2. La socialdemocracia en España. 3. El franquismo y Dionisio Ridruejo. 4. Desde Izquierda Social Demócrata a UCD.—III. LA CRISIS MUNDIAL: EL PROBLEMA DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO: 1. Un final y un comienzo. 2. La limitación y los recursos. 3. La crisis de acumulación. 4. El caso de España: la estrategia de la adaptación al cambio.—IV. ESPAÑA: EL CAMINO HACIA LA MODERNIZACIÓN: 1. El Estado contemporáneo. 2. El Estado y el autogobierno regional. 3. La empresa privada y la empresa pública. 4. El sistema fiscal. 5. La justicia económica. 6. La libertad. 7. Otro crecimiento, otra sociedad. V. EL DÍA SIGUIENTE.—INDICE ONOMÁSTICO.

España ha ensayado ya en cinco ocasiones su aventura democrática y siempre el resultado ha sido negativo. Estamos ante otra nueva oportunidad con dos objetivos capitales a cumplir: «la elaboración de un nuevo pacto de convivencia que supere los pleitos históricos» y «la modernización de unas estructuras sociales, económicas, culturales, educativas que están envejecidas y son inservibles para la gran aventura de la última parte del siglo xx».

La tradición reformadora española, con figuras como Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo Az-

carate, Melquíades Alvarez y Manuel Azaña, aparece como antecedente de la social-democracia, que tiene, en nuestro tiempo, su figura más representativa en Dionisio Ridruejo y que culmina en la llamada Izquierda Socialdemócrata de Fernández Ordóñez, con la que éste se incorpora a la oposición democrática moderada contra el régimen anterior. El paso siguiente fue la negociación política entre el Partido Socialdemócrata (PSD) y la UCD, hasta la disolución de aquél y su integración en el partido actualmente en el poder.

Como dice el autor, «la política se hace desde un presupuesto ideológico y sobre una realidad histórica». Por eso, hay que fijarse en lo que sucede a nuestro alrededor, ya que «estamos con los demás y lo que les pasa a los otros nos afecta». Todos vivimos en una profunda situación de cambio, que a España le afecta muy directamente y, ciertamente, «para nosotros la crisis va a suponer un gigantesco esfuerzo de adaptación y reconversión». Utilizando la frase de Samuel Beckett, estamos entre una muerte y un nacimiento difícil.

Para responder a las graves exigencias de nuestro tiempo, lo primero es actualizar el gran aparato del Estado, ya que éste «debe ser una gran palanca de modernización de la vida española y no un embalse de actividad no productiva, frustrada y estéril». Hay que aceptar la idea del «acuerdo social» y potenciar las autonomías regionales, pero sin olvidar que «no puede haber un Estado eficaz si no hay unos Ayuntamientos eficaces». Para Fernández Ordóñez, la construcción de un nuevo Esta-

do autonómico «es el reto más formidable de los próximos años», y si la operación se lleva a buen término «se habrá culminado una aventura de siglos de lucha y de incompreensión».

La empresa, tanto pública como privada, no puede ser ajena a la problemática actual. Temas como la propiedad y el control, la gestión y la organización, el proceso de negociación social, son hoy inaplazables; y, por lo que se refiere a la empresa pública, en nuestro país está rodeada de tal cúmulo de errores y de insuficiencias que se impone una nueva política en esta área. No se trata de desmantelar el INI ni de descalificar indiscriminadamente la actividad pública en el ámbito empresarial, sino que hay que proceder a una «reformulación sobre bases de racionalidad y de claridad ante la opinión del país».

El sistema fiscal es otro de los objetivos prioritarios a atender. Su reforma ha sido permanente consigna entre nosotros, y el autor del libro que comentamos ha tenido intervención decisiva en la puesta al día de nuestro cuadro impositivo y tributario. Otros ideales a tener muy en cuenta son la realización de una verdadera justicia económica, porque «la justicia es la piedra angular de un régimen político, como la verdad lo es de un sistema de pensamiento, como la belleza es el valor del mundo del arte». Y junto a la justicia, la libertad, que es necesario realizar antes que proclamar, porque «la historia demuestra que lo decisivo no son las declaraciones retóricas, sino la realidad práctica de esas declaraciones».

Nuestra trayectoria ha de apuntar hacia la consecución de un nuevo modelo de sociedad. Ha finalizado el tiempo de la legitimación de los sistemas políticos fundamentados tan sólo en el crecimiento acumulativo. Otros valores, como la participación, el ocio, la libertad, la seguridad, van adquiriendo mayor importancia y son los que van a gozar de la predilección de los ciudadanos. A la sociedad le toca asumir el cumplimiento de unas tareas que no son meramente estatales ni tampoco estrictamente particulares ni privadas, «si no se quiere convertir al Estado en una máquina devastadora de la propia libertad».

Pensando en nuestro futuro, la «única política válida para la España de hoy» es «hacer posible lo que es necesario». De ahí la «España necesaria». En la empresa que nos aguarda «no estamos solos», pero «necesitamos el coraje de todos los días». Muchas cosas han cambiado ya: nuestro proceso constituyente, la reforma fiscal, «son signos de una subterránea voluntad de cambio, de justicia, de libertad y de progreso, que no podrán ser acalladas mucho tiempo».

ARIÑO ORTIZ, GASPAR: «El servicio público como alternativa». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 23, octubre-diciembre 1979; pp. 537-560.

Sumario: 1. Planteamiento del problema: ¿propiedad o dirección?—2. Revisión del propio concepto y medida de la empresa pública: ¿cabén empresas públicas en mano privada?—3. Modalidades y tipos de actuación del Estado.—4. El

concepto de servicio público.—5. Bases del régimen jurídico del servicio público. Status jurídico general.—6. Servicio público (en gestión privada) versus empresa pública. Ventajas e inconvenientes. Conclusión.—7. Las dificultades de regulación y control de la empresa privada. La experiencia histórica y sus remedios.

La Administración puede intervenir de varias formas en la vida social, y que se sintetizan en dos posiciones: asunción de las actividades por el Estado de modo exclusivo, encomendando la gestión a particulares, o realización por él mismo de ciertas producciones de bienes a través de la gestión económica. En el primer caso, estamos ante el servicio público, mientras en el segundo se trata de la acción industrial y económica del Estado.

Durante mucho tiempo ha predominado la tesis del servicio público, si bien en los últimos años se ha impuesto el camino de la creación de empresas pertenecientes a la Administración o controladas por ella. No obstante, a la vista de experiencias más cercanas nosotros, parece llegado el momento de replantearse la situación y preguntarse si no hay que revisar posiciones tradicionalmente mantenidas. La «propiedad pública» de los medios de producción no tiene por qué ser hoy la alternativa predilecta, ya que «el estatuto jurídico del servicio público, renovado y modernizado en algunos aspectos, constituye una alternativa válida y, en muchos casos, preferente al régimen de empresa de propiedad pública».

A juicio del autor, procede actualizar el concepto de empresa pública y ver si lo esencial para

su identificación como «pública» es el control que sobre ella ejerce el Estado, en cuyo caso «tan pública resulta una empresa concesionaria de servicios públicos en manos privadas como una empresa de propiedad pública». Con ello quiere darse a entender que no estamos abocados «fatalmente» (en expresión de Forsthoff) a un creciente «protagonismo empresarial» por parte del Estado, sino que es factible poner en práctica «otras fórmulas, imaginativas y creadoras, diseñadas sobre el viejo "patrón" del servicio público». Ello exige precisar el concepto y régimen del servicio público, a fin de contrastar ventajas e inconvenientes entre los dos sistemas predominantes.

Tras detallar los caracteres definitorios del servicio público, sus implicaciones y bases jurídicas, Ariño Ortiz concluye que el Estado ejerce sobre las empresas que llevan a cabo aquéllos «un poder de dirección y control igual o mayor al que ejerce sobre sus propias empresas»; por lo que no es atrevido sostener que dichas empresas de servicios públicos (estén en manos privadas o públicas) se integran en lo que denominamos «sector público». La Administración delega en ellas la gestión de determinados servicios, «pero su poder—destaca el autor—de dirección y mando sobre ellas es exactamente el mismo» que el que tiene sobre las empresas públicas.

Tanto las empresas privadas de servicios públicos como las empresas públicas presentan sus propios inconvenientes y ventajas. Valorando pros y contras, Ariño Ortiz manifiesta que «no se debe identi-

ficar necesariamente servicio público con gestión pública», porque «en muchos casos las ventajas de las empresas privadas de servicio público son superiores a sus riesgos». Sin olvidar que la Administración cuenta con unas posibilidades de control y dirección de las empresas privadas de servicios públicos que son similares a las que tiene sobre sus propias empresas; lo que hace falta entonces es llevarlas a la práctica, «cosa que no siempre se ha hecho».

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR:
Derecho financiero y tributario.
Ministerio de Hacienda, Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, Madrid, 1979; 758 pp.

Sumario: DERECHO FINANCIERO: Tema I. El Derecho financiero: concepto y contenido. El régimen jurídico de la Hacienda Pública española. Tema II. El Derecho presupuestario. El presupuesto: noción, estructura y principios jurídicos que le informan. Tema III. Disciplina jurídica del gasto público en España. Tema IV. El Derecho de la contabilidad pública en España. Tema V. El control del gasto público en el ordenamiento español. Tema VI. Régimen jurídico del endeudamiento del sector público y de los avales del Tesoro. Tema VII. Ordenamiento jurídico de las funciones del Tesoro público y del crédito oficial. Tema VIII. Las reclamaciones económico-administrativas: el procedimiento en única o en primera instancia. Tema IX. Las reclamaciones económico-administrativas: el procedimiento en segunda instancia. El recurso de revisión y la condonación de multas. Tema X. La Inspección Financiera y Tributaria. La Escuela de Inspección Financiera y Tributaria. La Inspección de los Servicios del Ministerio de Hacienda.—DERECHO TRIBUTARIO (parte general): Tema XI. El Derecho tributario: concepto y contenido. Los principios del ordenamiento tributario español. Tema XII. Las fuentes del Derecho tributario. Eficacia temporal de las normas tributarias. Tema XIII. Ambito espacial de

las normas tributarias. La doble imposición internacional. Tema XIV. Interpretación e integración de las normas tributarias. El fraude de Ley tributaria. Tema XV. Los tributos: clases y conceptos según el ordenamiento jurídico vigente. Tema XVI. La relación jurídico-tributaria. El hecho imponible. El devengo del tributo. Las bases imponible y liquidable. La cuota y la deuda tributarias. Las exenciones objetivas. Tema XVII. Los elementos personales en la obligación tributaria. El artículo 33 de la Ley General Tributaria. Tema XVIII. Capacidad de obrar, representación y domicilio en el Derecho tributario español. Las exenciones subjetivas. Tema XIX. La declaración tributaria. Las liquidaciones tributarias; su notificación. Devengo de la deuda tributaria. Tema XX. Los procedimientos de estimación objetiva de las bases imponibles. Tema XXI. Los Jurados tributarios: funciones y procedimiento. Tema XXII. Extinción de la obligación tributaria. Tema XXIII. El procedimiento en la recaudación de los tributos. Tema XXIV. El procedimiento en la Inspección tributaria. Tema XXV. Infracciones y sanciones tributarias. El delito fiscal.

Se trata de una obra perteneciente a la serie de Manuales cuya publicación patrocina la Escuela de Inspección Financiera y Tributaria del Ministerio de Hacienda y cuyos destinatarios más cualificados son los alumnos y quienes participan en las pruebas de ingreso en la misma.

El libro del profesor Albiñana, como el propio autor reconoce en las páginas iniciales, «no es un libro de "contestaciones" para opositores en un Cuerpo de funcionarios del Estado según las formas tradicionales», sino más bien «un breviario para repasar los estudios ya realizados en las aulas universitarias, al mismo tiempo que contiene el "estado de la cuestión" en los extremos menos pacíficos» de la disciplina. Con estas palabras queda delimitado debidamente el

enfoque de la obra que noticiamos, que, más allá de una mera respuesta al temario de unas pruebas selectivas, pasa por ser un manual de Derecho financiero y tributario (parte general) que aborda las cuestiones de más interés con un evidente sentido específico y, lo que es muy de agradecer en estos tiempos, desde una perspectiva actualizada en lo que a normativa y reformas verificadas o en curso se refiere.

SERRERA CONTRERAS, PEDRO LUIS: «¿Leyes de la Diputación Permanente de las Cortes?». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 24, enero-marzo 1980; pp. 91-96.

Sumario: I. El sujeto de la pregunta.—II. La ocasión de la pregunta.—III. Respuesta a la pregunta.—IV. En concreto el artículo 86 de la Constitución.—V. Otros argumentos de nuestra posición.—VI. Un proyecto en nuestra ayuda.—VII. Máxima concesión.

La pregunta que sirve de título al presente trabajo, como indica el autor, aunque parece atrevida, ha sido planteada por la doctrina, al hilo de una de las competencias atribuidas por el texto constitucional a la Diputación Permanente del Congreso: la intervención en la convalidación de los decretos-leyes, de acuerdo con lo que establece el artículo 86.

Conjugando varios artículos de la Constitución, en concreto el 78 y el 86, pudiera deducirse, en efecto, que la Diputación Permanente asume una función legislativa verdadera si puede tramitar como proyecto de ley un decreto-ley. Li-

teralmente hablando esta posibilidad es viable, pero hay contraargumentos poderosos que se oponen a la misma, ya que cuando el texto constitucional contempla atribuciones legislativas de ciertos órganos o entes lo hace expresamente y, además, ni el Reglamento del Congreso ni del Senado prevén la potestad legislativa de la Diputación Permanente, por lo que nos encontraríamos «ante un vacío normativo total».

El autor apoya su tesis negativa también en el proyecto de reforma del Reglamento del Congreso (*Boletín Oficial de las Cortes* de 16 de mayo de 1979), en el que no se habla para nada de la potestad legislativa de la Diputa-

ción Permanente y en el que, al hacerse una nueva regulación de los decretos-leyes, se omite toda alusión al órgano citado. «Tales silencios en el nuevo proyecto no pueden ser más expresivos», indica Serrera Contreras.

En todo caso, como concesión máxima que se podría hacer a favor de la Diputación Permanente, es la de que, cuando se debata la convalidación de los decretos-leyes, pueda pronunciarse sobre la conveniencia o no de tramitarlos como proyectos de ley, si bien «tal acuerdo tendría el mero valor de una toma de consideración en principio y siempre supeditada al pronunciamiento definitivo de la Cámara».

