



JUNQUERA GONZÁLEZ, JUAN: «La burocracia en la Europa de los Nueve». *Revista Papeles de Economía Española* núm. 2, pp. 173-186.

Sumario: La Comunidad Económica Europea define al funcionario.—Los efectivos de la Administración Pública en los países de la CEE.—Las retribuciones de los funcionarios europeos.—¿Y qué decir de nuestros funcionarios?—La crisis del *year kipur* y las Administraciones Públicas europeas.

El autor, en el presente trabajo, estudia la problemática de los funcionarios públicos en los países del Mercado Común, a la vez que hace interesantes consideraciones sobre la burocracia en nuestro país.

A partir del trabajo publicado por Christine Mital en la revista *L'Expansion* (diciembre 1979) sobre los funcionarios en 1977 dentro de la Comunidad Económica Europea, Junquera González empieza refiriéndose al concepto de «funcionario» elaborado por los expertos comunitarios que difiere del tradicionalmente utilizado por la doctrina y que, por lo mismo, obliga a replantear todas las estadísticas hasta ahora disponibles.

Con el nuevo concepto puesto en circulación, el primer punto a investigar es la determinación de los efectivos funcionariales que se dan en las naciones comunitarias. Sobresale el ejemplo de Inglaterra,

con 5.300.000 individuos, lo que es «un acontecimiento inesperado», ya que, tradicionalmente, «se ha configurado como el país europeo con una proporción menor en funcionarios».

Como otros aspectos estudiados por el autor, figuran el de la relación que se da, en cada país comunitario, entre el número de funcionarios y el total de la población activa, apareciendo también en primer lugar Inglaterra, con un 21,3 por 100, mientras que el promedio general de la Comunidad es nada menos que el 16 por 100, y el de la relación que hay entre los funcionarios de la Administración Central y la Local, destacándose los casos de Luxemburgo y Francia, con un 78 por 100 y 73 por 100, respectivamente, a favor de la primera de las Administraciones citadas.

Dentro ya de otra panorámica, Junquera González entra en el estudio de las retribuciones del funcionariado europeo, siempre con referencia a 1977. Utilizando los datos de Christine Mital, analiza el nivel de sus retribuciones brutas per cápita con Holanda a la cabeza e Inglaterra en último lugar, así como el coste económico (retribuciones más prestaciones de la Seguridad Social) de los funcionarios, ocupando el primer lugar Luxemburgo y el último Inglaterra; para indicar también, en porcentajes, el incremento medio anual experimentado en dicho coste entre 1975 y 1977, sobresaliendo el caso de Francia con el incremento máximo del 4,6 por 100 en términos reales.

Paralelamente a estos planteamientos, tanto en lo que afecta al

número de efectivos como al nivel de las rentas salariales en el sector público, el autor aborda la situación española a base de los últimos datos disponibles, para llegar a la conclusión de que el número de funcionarios en España es menor que en otros países de Europa, y de que sus retribuciones se colocan en los últimos puestos del *ranking* occidental.

Como parte final del trabajo noticiado, se contienen algunas ideas en torno a la respuesta que las diversas Administraciones Públicas, entre ellas la española, han dado a la crisis iniciada en 1973 a raíz de la subida de los precios del petróleo. Respuesta que se bifurca en dos cuestiones del máximo interés: actitud del Estado para absorber el paro mediante el incremento del empleo público y mecanismos arbitrados para que la inflación no incida en la Administración Pública, y de modo más concreto. en sus servidores y empleados.

MARTÍN MATEO, RAMÓN: «Futurología y Administración Pública». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 23, septiembre-diciembre 1979, pp. 517-522.

Sumario: 1. LOS LÍMITES DE LA REFLEXIÓN PROSPECTIVA.—2. LAS CIRCUNSCRIPCIONES PÚBLICAS: A) El componente económico en los entes territoriales históricos. B) Resurgimiento de espacios históricos.—3. LOS CONDICIONANTES DEL QUEHACER ADMINISTRATIVO: A) La crisis de las prerrogativas públicas. B) El neofeudalismo. C) El estilo arbitral de la gestión administrativa.—4. LA DEFENSA DE LA ADMINISTRACIÓN FRENTE AL ADMINISTRADO.

A partir de la realidad española, el autor pretende «simplemente

realizar una meditación ayuna de todo matiz profético de lo que podrían ser las características de la Administración en el inmediato decenio».

En primer término, señala que hay «una cierta desaceleración en la creación de complejos efectivos supranacionales», mientras que surgen «nuevos espacios públicos intranacionales como consecuencia de impulsos en parte diferentes a los que motivaron el surgimiento de las Administraciones tradicionales», y así, dentro de los espacios clásicos del Estado y del municipio, van naciendo las nacionalidades y regiones de un lado y los movimientos vecinales de otro, sin que en ninguno de estos supuestos intervengan decisivamente los condicionantes económicos, y que, en tiempos ya pasados, tuvieron una influencia capital para la configuración de los ámbitos estatal y municipal.

En segundo lugar, Martín Mateo llama la atención sobre el hecho de que la Administración tendrá que cambiar, en el futuro, sus modos de conducta y sus pautas de comportamiento. Los entes públicos se ven obligados a renunciar al ejercicio de sus prerrogativas frente a «un administrado en rebeldía que individualmente, o más frecuentemente en grupo, autofirma batallónicamente sus intereses»; surgen «contrapoderes sociales» (agricultores, industriales, amas de casa, etc.) que se enfrentan a las medidas emanadas de la Administración, dando lugar a una especie de «neofeudalismo» que tiene su sede no sólo fuera de aquélla, sino, incluso, dentro de sus propios muros, y se va

abriendo paso una gestión pública caracterizada por su sentido arbitral y negociador a la hora de hacer propuestas y de resolver conflictos o tensiones. Por eso, el autor escribe que «la Administración debe apearse del Olimpo desde donde definía el interés general y acercarse a los ciudadanos afectados para conseguir lo mejor».

Por último, como corriente que se abre paso figura la de la institucionalización de una Administración Pública que, para defenderse del asalto de los intereses privados y de los grupos de presión, deberá aceptar «técnicas procedentes del mundo empresarial, que sin menoscabo de la primacía del Derecho», la hagan «más eficaz y en cuanto tal más respetada socialmente».

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: «El recurso de reposición previo al económico-administrativo». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 23, octubre-diciembre 1979, pp. 497-515.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: 1. La reglamentación del recurso de reposición previo al económico-administrativo. 2. El Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre. 3. Ambito de aplicación del Real Decreto.—II. REQUISITOS: 1. Idea general. 2. Requisitos subjetivos. 3. Requisitos objetivos. 4. Requisitos de la actividad.—III. PROCEDIMIENTO: 1. Iniciación. 2. Desarrollo. 3. Terminación del procedimiento.—IV. EFECTOS: 1. Efectos de la interposición del recurso. 2. Efectos de la decisión del recurso.

La problemática surgida en torno a la utilización del recurso de reposición contra los actos de gestión tributaria, de acuerdo con lo establecido con la Ley General Tributaria, ha venido provocando la petición unánime de la doctrina

para que se dictase una disposición que, modificando el Reglamento de procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas de 1959, resolviera las dificultades y dudas planteadas.

A ello respondió el Real Decreto de 7 de septiembre de 1979, que regula el citado recurso de reposición, y que el autor elogia en cuanto que «viene a remediar la inseguridad jurídica derivada, de las dudas sobre la normativa aplicable y la falta de garantías que ofrecía la que acabó por prevalecer»; pero que, a su vez, critica desde el punto de vista de la técnica legislativa que se ha adoptado, ya que el mencionado Real Decreto sólo contiene cuatro o cinco artículos (de los 19 que lo forman) realmente específicos y dignos de un tratamiento singular.

A lo largo de la exposición, González Pérez, con su sistemática habitual para esta clase de trabajos, va analizando los principales aspectos del procedimiento relativo al recurso que nos ocupa, estudiando sucesivamente los requisitos, el procedimiento propiamente dicho y los efectos de aquél.

Se comprenderá mejor el alcance del trabajo noticiado si indicamos, finalmente, que éste constituye el apéndice I del libro del autor *Los recursos administrativos y económico-administrativos*, en su tercera edición y publicado por la Editorial Civitas.

Juegos de azar. Normas y formularios. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 1979. 612 pp.

Sumario: I. NORMATIVA BÁSICA.—II. NORMAS GENERALES: 1. Organización. 2. Normas de

carácter económico. 3. Normas de carácter técnico. 4. Horario. 5. Comunidades Autónomas.—III. NORMAS ESPECÍFICAS: 1. Casino. 2. Bingo. 3. Máquinas recreativas y de azar.—IV. CIRCULARES: 1. Casinos. 2. Bingo. 3. Máquinas recreativas. 4. Aspectos tributarios. 5. Boletos-descuento.—V. FORMULARIOS: 1. Salas de bingo. 2. Máquinas de azar. 3. Carriet profesional para juegos de azar.—ANEXO.—TABLA CRONOLÓGICA DE DISPOSICIONES.—ÍNDICE SISTEMÁTICO DE DISPOSICIONES.

El presente volumen recoge, debidamente sistematizada, la amplia y compleja normativa publicada por el Ministerio del Interior y por otros Ministerios en torno a los juegos de azar hasta el 19 de noviembre de 1979.

En primer lugar, se sitúan las normas básicas, entre las que destaca el Real Decreto-ley de 25 de febrero de 1977, que legalizó los juegos de azar en nuestro país. Después aparecen las normas generales que regulan aspectos relativos a la organización (especialmente la Comisión Nacional del Juego), vertiente económica (tributación, inversiones extranjeras, distribución de los rendimientos del juego, exportación e importación) y vertiente técnica (catálogo de juegos, fabricación y distribución de materiales y otros aspectos). A continuación, figuran las normas específicas que inciden directamente sobre las distintas manifestaciones de los juegos de azar en la actualidad. Y, finalmente, dentro del panorama normativo descrito, se incluyen cerca de veinticinco circulares emanadas principalmente de la Comisión Nacional del Juego, dependiente de la Subsecretaría del Ministerio del Interior.

Como complemento de lo expuesto, dado el carácter esencialmente

práctico del libro, se recogen diversos modelos de formularios, así como dos relaciones, una de tipo cronológico y otra de tipo sistemático, que ayuden a la más fácil localización de las normas recogidas en el libro noticiado.

Un último anexo transcribe los textos de algunas circulares publicadas con posterioridad a la confección del libro, y que, por lo mismo, no pudieron ser encuadradas en sus respectivos apartados.

LANCIO DE LEÓN, JOSÉ LUIS: «El sector público y la integración de España en la CEE». *Boletín de Estudios Económicos* núm. 108, diciembre 1979, pp. 15-27.

Sumario: I. Introducción.—II. Los ingresos públicos.—III. El gasto público.

El autor empieza señalando la importancia del sector público en las economías de los países de la Comunidad Económica Europea, indicando que «el sistema tributario español vigente hasta la fecha ha sido destacado como uno de los obstáculos en el camino hacia la plena integración en la CEE y, por tanto, como una de las instituciones que habría que cambiar antes de producirse dicha integración».

Sin embargo, las reformas que se han ido introduciendo últimamente significan «un cambio trascendental», y que, por lo que se refiere a los impuestos directos, nos sitúan al nivel de Europa «e incluso, desde el punto de vista de la modernidad y la equidad, mejor que algunos países de la CEE». Ahora bien, la reforma de la imposición indirecta se presen-

ta todavía como más urgente e inaplazable «y de mayores consecuencias, al menos aparentes, sobre los mercados de bienes y factores», y, en concreto, el Impuesto sobre el Tráfico de Empresas ha de transformarse «cuanto antes» en un Impuesto sobre el Valor Añadido al estilo del que se aplica en los países de la Comunidad.

Desde las perspectivas del gasto público, las diferencias entre España y los demás países también son notorias. Nuestro volumen de gasto es muy inferior, e incluso crece también más lentamente debido a motivos tanto estructurales como coyunturales. Las diferencias son menores cuando se analiza la composición de dicho gasto por funciones, según el destino que se da al mismo.

De otro lado, conviene no olvidar que hay que actualizar toda la mecánica presupuestaria. Como señala Lancio de León, «el sector público español necesita, dado el volumen y complejidad del gasto público, funcionar con un presupuesto por programas». De lo contrario, es decir, si no se mejoran los métodos de planificación y control, si no se implanta una publicidad mayor, el incremento del gasto público en España llegará a suponer «un mayor riesgo de inflación y de frustración social».

MARTÍNEZ HOMBRADOS, CARMEN: «La Seguridad Social Española cara a la integración en la CEE». *Boletín de Estudios Económicos* número 108, diciembre 1979, páginas 91-116.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LOS PRIMEROS PASOS DE UN AUTÉNTICO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA: 1965: 2.1 Ingre-

sos comparados. 2.2 Gastos comparados. 2.3 Algunas notas a destacar.—3. DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: 3.1 Ingresos comparados. 3.2 Gastos comparados. 3.3 Aspectos más destacables de la evolución del sistema.—4. EL PROBLEMA DE LA INTEGRACIÓN.—CONCLUSIONES.

A juicio de la autora, el tratamiento de la Seguridad Social «adolece notoriamente de la consideración debida» cuando se estudia el camino a seguir por España para su integración en la Comunidad Económica Europea.

A efectos comparativos entre la situación en nuestro país y en los países comunitarios, Martínez Hombrados da una visión amplia de la evolución seguida por nuestra Seguridad Social desde su creación en 1963 hasta la actualidad, tomando como hitos importantes la Ley de Bases del año citado y la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social de 1972.

A lo largo de la exposición se comparan los ingresos y los gastos registrados en España y en la Comunidad Europea, a fin de detectar las principales diferencias y destacar las peculiaridades de cada uno de los sistemas analizados. Las referencias se hacen específicamente hacia las décadas de los años sesenta y setenta, en cuanto que marcan las orientaciones básicas en lo que concierne al distinto peso de las cotizaciones, las transferencias, el consumo y las prestaciones.

A la hora de formular conclusiones, no es fácil decidir en qué medida nuestra Seguridad Social se sitúa en un plano de igualdad con la que impera en Europa. En todo caso, si en el seno de ésta se

pretendiera crear un modelo único de Seguridad Social, los esfuerzos de adaptación habrían de ser llevados a cabo por todos los países y no de modo exclusivo por el nuestro.

CAZORLA PRIETO, LUIS MARÍA: «La reforma fiscal en el proceso de transformación político-económico de España». *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública* núm. 145, enero-febrero 1980, pp. 263-272.

Sumario: I. LA TRANSFORMACIÓN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA: A) Encuadramiento general. B) Su traducción en el campo tributario.—II. REFORMA POLÍTICA Y REFORMA ECONÓMICA: A) Las peculiaridades del proceso político-económico español. B) La independencia relativa del sistema fiscal respecto al Derecho Tributario constitucional.—III. REFORMA FISCAL Y TÁCTICA POLÍTICA: A) Las transformaciones fiscales, obligado proceso de reforma. B) El consenso en el campo fiscal.—IV. REFORMA FISCAL Y CORTES.

El texto del trabajo es el de la comunicación presentada por el autor al Congreso Iberoamericano de Reformas Fiscales, celebrado en La Rábida en agosto de 1978.

Tras unas consideraciones previas en torno al proceso constitucional español, Cazorla Prieto se refiere más concretamente al aspecto tributario del mismo, dado que, en la actualidad, en toda Constitución se contienen «los cimientos del Derecho Tributario», y la nuestra no podía ser una excepción al respecto. Por lo demás, resulta curioso que al mismo tiempo, o incluso antes de ponerse en marcha el proceso constituyente, ya estaba iniciándose la reforma fiscal española.

Por encima de una visión sacralizadora de la Constitución, hay que aceptar que los cambios económicos han de realizarse necesariamente ya que «no hay transformación política sin su contrapartida económica»; de ahí que la reforma fiscal empezara a efectuarse coetáneamente con los trabajos constitucionales tras el 15 de junio de 1977. Y de esta tramitación paralela se pueden extraer interesantes consecuencias, advirtiéndose que los principios básicos del Derecho Tributario son muy amplios, gozando hasta cierto punto de una cierta «independencia funcional», a la vez que se recogen con idéntico tenor en las Constituciones, cualquiera que sea el signo de éstas. Tal es la causa de que la reforma fiscal se empezara con anterioridad a la Constitución, «sin riesgos de anticonstitucionalidad».

Por lo demás, es interesante recordar que, ante cualquier transformación de las estructuras y dispositivos fiscales, se habla más de «reforma» fiscal que de «revolución». Es que, en este ámbito más que en otros, hay que partir siempre de la situación anterior porque «un Estado moderno no puede permitirse el lujo de desechar radicalmente un sistema fiscal sin haberse proporcionado otro diferente». Entonces la similitud entre la reforma fiscal y la reforma política emprendidas en nuestro país es bien evidente, ya que, en ambos supuestos, se ha partido del *status quo* precedente y no se ha optado por la vía de la ruptura radical.

Otro punto de coincidencia lo encontramos en que la táctica del

consenso se ha utilizado para ambas reformas. Como dice el autor, «se ha querido hacer una reforma fiscal que no sea de nadie en concreto, para que sea de todos», por lo que cabe calificarla de «participada y consentida por las fuerzas democráticas más importantes».

Finalmente, interesa resaltar la estrecha vinculación que se ha venido dando entre la reforma fiscal y la institución parlamentaria, entroncándose aquella «en los antecedentes más remotos del Parlamento y del Derecho Tributario».

LUCAS TOMÁS, JOSÉ LUIS: «Algunos aspectos del funcionamiento de la Administración Pública». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* núm. 3, 1979, pp. 241-248.

Sumario: 1. El contenido del «Boletín Oficial del Estado».—2. Los cambios de dirección.—3. Algunas características de los objetivos.—4. La importancia de lo orgánico.—5. El equipo humano.—6. Los ritmos de trabajo.—7. El clima de organización.—Información complementaria sobre fenómenos recientes de la Administración Pública española.

El profesor Lucas Tomás recoge en el presente trabajo los puntos de vista de Fernando Díaz, experto en temas relativos a las Administraciones Públicas, acerca del funcionamiento a corto y largo plazo de éstas y con evitación expresa de entrar en sus incidencias políticas y presupuestarias.

Con la fecha tope del primer trimestre de 1977, el trabajo se refiere en primer término al gran volumen normativo (leyes, decre-

tos-leyes y decretos) que contiene el *Boletín Oficial del Estado*, que «es sólo la parte externa de un iceberg», ya que, a su lado, hay otros acuerdos, reglas, circulares, instrucciones, etc., cuyo contenido «viene a suponer doblar el número de disposiciones del *Boletín Oficial del Estado*».

Otro aspecto de interés es que, en el seno de las Administraciones Públicas, los cambios en los puestos de dirección y mando «se producen fulgurantemente, y de todo el equipo a la vez», con lo que ello conlleva de desorientación en el trabajo, sustitución de personas en los escalones intermedios, falta de continuidad en el cumplimiento de objetivos, etc. Como escribe el autor, «la reacción más frecuente de los nuevos equipos ministeriales suele ser el enfrascarse en la confección de un nuevo paquete de disposiciones», siendo la tentación más frecuente la de crear un equipo que tenga «muchas iniciativas» y que resulte «brillante» por encima de todo.

El afán intervencionista que acompaña a los nuevos equipos, siempre que acceden a los Ministerios, «se concreta en un cierto maximalismo en los planteamientos y en las soluciones» y se traduce en una pura «enunciación de principios e intenciones», mientras faltan objetivos predeterminados hacia los que dirigir la actividad ministerial. En las Administraciones Públicas se echan en falta la elaboración de unas metas específicas y un diseño de tareas a verificar en los diversos niveles; de ahí que exista una gran «dispersión y disparidad en las decisio-

nes» y que fallen «los puntos de referencia».

Como consecuencia de lo anterior, se advierte en el sector público «la evidente preocupación por lo orgánico», en parte porque lo estructural es más fácil de abordar que el trazado de unos objetivos; y en parte porque tiene reflejo presupuestario y resulta, por lo mismo, más tangible. Sin embargo, señala el autor, «lo malo que tiene lo orgánico es que por naturaleza debe estar en función de los objetivos» y sucede por lo mismo que «cada vez que cambian los objetivos se producen retoques en lo orgánico».

Conectado al tema de la organización está el del personal, siendo de destacar aquí «la escasa conexión entre el equipo dirigente y el resto del personal». La mayoría de los servidores públicos ignoran lo que sus jefes se proponen y quieren acometer. Tal desconexión determina que los funcionarios se desinteresen por los problemas y adopten una actitud de indiferencia y de no aceptación de compromisos. Para los directivos, esta situación es molesta ya que creen disponer de una organización que no les sirve y que representa para ellos «más una carga que una ayuda».

En cuanto al ritmo de trabajo, mientras unos cuantos, los altos jefes, se sienten desbordados por las tareas que les corresponden, una gran cantidad de personas se mantiene pasiva o actúa a muy bajo rendimiento. El cambio de los equipos directivos provoca la huida de unos funcionarios, la deserción de otros, el incremento del

personal contratado que se superpone al colectivo ya existente, etcétera. Hay dos excepciones de interés sobre este particular y referentes a personas que trabajan con interés: los que se incorporan por primera vez; y el reducido número de funcionarios que, contra el ambiente general, trabajan esforzadamente y se esmeran en ser buenos profesionales.

Finalmente, por lo que atañe al clima que se palpa en la Administración española es de desmoralización. Mientras los jefes se quejan de la falta de colaboración de sus subordinados, éstos, en su gran mayoría, se sienten sin objetivos a conseguir, se dedican al cultivo del rumor y la noticia y viven inmersos en un clima de abulia y de desinterés.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO: «Las asociaciones y su normativa legal». *El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 1980, 285 pp.

Sumario: 1. El Derecho de asociación.—2. Asociaciones sometidas al régimen general.—3. Asociaciones sometidas a regímenes especiales.—4. Consideraciones finales.—Apéndice I. Tabla de legislación. Apéndice II. Legislación.—Apéndice III. Bibliografía.

El autor, que ha publicado ya diversos trabajos sobre la materia de asociaciones, ha reunido en el volumen que comentamos dos clases de material. En primer lugar, incluye un estudio doctrinal sobre las asociaciones en general; en segundo término, y a través de apéndices, se ocupa de la legislación sobre la materia.

El estudio doctrinal contiene cuatro partes bien definidas: la primera de las cuales aparece dedicada al asociacionismo como fenómeno social, vertiéndose en ella conceptos fundamentales sobre las personas jurídicas que guardan alguna afinidad con las asociaciones y haciéndose alusiones muy precisas al sistema legal español vigente.

En la segunda y tercera parte de la obra analiza el autor someramente y con sistemática clara la normativa en vigor sobre las asociaciones sometidas al régimen general o común y sobre aquellas que han sido dotadas por el legislador de un régimen especial (concretamente siete grupos de asociaciones, sin contar las mutuas y cooperativas), no sin advertir las dudas que sobre legalidad vigente ofrece el panorama normativo que en la materia estudiada se da en estos momentos en España.

La cuarta parte considera la incidencia que la promulgación de la Constitución española ha tenido y tendrá sobre la legislación reguladora de las asociaciones.

Pero lo destacable del contenido del trabajo de López-Nieto es lo que él mismo hace destacar en el prólogo que lo precede, a saber, que se trata de obtener un poco de orden en la confusa y mal conocida legislación sobre asociaciones y que se intenta poner al alcance de los no profesionales del Derecho el conocimiento de ciertas ideas fundamentales sobre el asociacionismo y el derecho de asociación. En este sentido puede afirmarse que la obra, aunque de escasa extensión y de talante di-

vulgador, constituye el primer intento de acercamiento al tema con planteamientos generales y no estrictamente jurídicos.

Por lo que se refiere a los apéndices legislativos, puede señalarse que la tabla de legislación que sigue a la obra es una relación exhaustiva de todas las disposiciones que rigen el asociacionismo en España, correctamente clasificadas. Ello aparece completado por el texto íntegro de las leyes y disposiciones más importantes.

PIQUEMAL, MARCEL: «Agents publics et droit syndical». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* núm. 2, 1979, pp. 117-135.

Sumario: I. LOS PRESUPUESTOS PARA UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL: A) Libertades sindicales y relaciones de trabajo: 1. Las libertades sindicales durante las relaciones de trabajo; 2. Las libertades en el cese del trabajo. B) Modalidades de participación en la organización administrativa: 1. La petición respetuosa; 2. La participación subordinada; 3. La participación igualitaria.—II. EL INSTRUMENTO INTERNACIONAL: A) Convención y Recomendación. B) Los debates en la OIT.—Anexos.

La adopción por la Organización Internacional del Trabajo, en junio de 1978, de una Convención (151) y una Recomendación (159) sobre la libertad sindical de los empleados públicos no significa que se hayan superado todas las dificultades. Más bien, dice Piquemal, nos encontramos ante «una actitud voluntarista» que ante «una realidad objetiva», que ciertamente marca un cierto progreso en el logro de la democracia.

El autor estudia cronológicamente el problema, empezando por describir el contexto, con sus pro-

gresos y dificultades, en que hoy se desenvuelven las relaciones laborales en el sector público, refiriéndose expresamente a la forma en que se ejercita en el mismo el derecho a la libertad sindical. Al respecto distingue, de un lado, las libertades sindicales durante las relaciones laborales y, de otro, cuando se produce el cese o despido en el trabajo. Mientras el empleado público trabaja para la Administración, hay dos puntos en los que la protección sindical se hace más patente: los conflictos de signo ecohómico que se canalizan por las vías de la mediación y la conciliación, la encuesta o, en su caso, el arbitraje; y los conflictos jurídicos que afectan básicamente al régimen disciplinario o a la interpretación o aplicación de las normas. Pero si el empleado público es cesado, entonces «la cuestión del cese en el trabajo es inseparable del derecho sindical en la medida en que se la considere como un elemento de presión en la regulación de un conflicto colectivo», apareciendo el derecho a la huelga como el más importante y sobre el que las legislaciones nacionales mantienen posturas divergentes.

Junto al ejercicio de las libertades sindicales hay que situar el importante tema de la participación de los empleados públicos en la gestión de las organizaciones a las que figuran adscritos. La evolución seguida ha sido irregular y muy desigual, según los diversos países, pudiéndose hablar de tres posibilidades principales: la petición respetuosa; la participación subordinada, y la participación

igualitaria que es la que presenta mayor nivel de aceptación y la que está desarrollándose con mayor intensidad en la mayoría de los países.

A partir de estos antecedentes y datos, la Organización Internacional del Trabajo ha elaborado un instrumento sobre la libertad sindical en el plano internacional y sobre los procedimientos de determinación de empleo en la Función Pública, incluido en el orden del día de la 24.^a sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1978). Los debates pusieron de manifiesto los puntos de vista de los funcionarios y empleados públicos, así como las actitudes más moderadas de las representaciones gubernamentales, afirmándose al término de la discusión la necesidad de llegar a un compromiso. El resultado final fue la votación de una Convención cuyo rasgo esencial es no abordar el derecho de huelga y tratar de encontrar una vía intermedia, a base de fórmulas ambiguas, sobre lo que ha de entenderse por empleado público. Y también, ante los deseos expresados por algunos asistentes, se votó una Recomendación.

El texto de la Convención y de la Recomendación figuran como anexos I y II del trabajo que acabamos de noticiar.

LORENZO SALGADO, JOSÉ MARÍA: *Las drogas en el ordenamiento penal español*. Editorial Boch, Barcelona, 1978, 148 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—I. DETERMINACIONES PREVIAS.—II. CONSIDERACIONES CRIMINOLÓGICAS: 2.1 Alcohol y delito. 2.2 Profilaxis del al-

coholismo. 2.3 El alcoholismo en España. 2.4 Otras drogas.—III. CÓDIGO PENAL: 3.1 Embriaguez. 3.2 Alcoholismo. 3.3 Otras drogas. 3.4 Conducción de vehículos de motor bajo la influencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o estupefacientes. 3.5 El artículo 344 del Código Penal.—IV. LA LEY SOBRE PELIGROSIDAD Y REHABILITACIÓN SOCIAL: 4.1 Supuestos de estados peligrosos antedelictuales. 4.2 Supuestos de estados peligrosos posdelictuales.—V. CONSECUENCIAS JURÍDICO-PENALES DERIVADAS DE LA CONDICIÓN DE ALCOHÓLICO Y TOXICÓMANO SEGÚN DIFERENTES SUPUESTOS: 5.1 La comisión de un delito por alcohólico o toxicómano. 5.2 La concurrencia de peligrosidad social en ebrios habituales y toxicómanos.—CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

El libro tiene su origen en la tesis doctoral presentada por el autor en la Universidad de Barcelona. En la parte introductoria se hacen unas consideraciones en torno al concepto «droga», para entrar, a continuación, en la segunda parte, en un estudio criminológico sobre las relaciones que se dan entre delincuencia y drogas. La tercera parte se dedica al análisis de los preceptos «de muy desigual alcance y significación» del Código Penal, con alusión a la doctrina jurisprudencial en torno al artículo 344 y también al Derecho Comparado. En la cuarta parte se examina, con espíritu crítico, el contenido de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social en lo que afecta al tema de las drogas. Y, en la última y quinta parte, el autor describe el tratamiento y medias aplicables a alcohólicos y drogadictos, indicando las lagunas existentes al respecto en nuestro ordenamiento jurídico.

Como cierre del libro, Lorenzo Salgado defiende unas conclusiones que vienen a sintetizar los juicios y posiciones personales en torno al tema desarrollado en su

obra, afirmando, entre otras cosas, que en España el número de toxicómanos aún no es importante, poniendo de relieve la imprecisión terminológica del artículo 344 del Código Penal y valorando negativamente diversos aspectos de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social.

JUNGK, ROBERT: *El Estado nuclear*. Editorial Crítica, Barcelona, 1979, 195 pp.

Sumario: Prefacio. La vía dura.—Capítulo 1. Carne de radiación.—Capítulo 2. Los jugadores.—Capítulo 3. *Homo atomicus*.—Capítulo 4. La intimidación.—Capítulo 5. La «proliferación».—Capítulo 6. El terrorismo atómico.—Capítulo 7. Los vigilados.—Epílogo. La vía blanda.—Glosario. Bibliografía.—Centrales nucleares en España y América Latina.—Centrales nucleares en el mundo.—Índice alfabético.

El autor, físico austriaco, aborda en el libro la problemática que, hoy, se plantea a nivel mundial en relación con la creación y funcionamiento de las centrales nucleares. Su postura es radicalmente contraria a las mismas; de ahí que su obra lleve el subtítulo «Sobre el progreso hacia la inhumanidad».

A lo largo de los capítulos que integran la obra, Robert Jungk va estudiando las diversas parcelas que componen y conforman lo que denomina «Estado nuclear», al que califica como gran enemigo no sólo de la generación actual sino de las venideras ya que, a su juicio, el temor a las consecuencias de la energía nuclear «se conver-

tirá en la carga más pesada imaginable de la Humanidad».

Alrededor de la nueva industria atómica gira todo un mundo de intereses, de tensiones, de compromisos que el autor revela en base a sus conocimientos y a los contactos mantenidos con personalidades y gentes expertas en la materia. Perjuicios y daños físicos sufridos por quienes trabajan en las centrales nucleares, presiones de todo tipo ejercidas sobre quienes tienen capacidad de decisión, proliferación exagerada de naciones que pueden actuar en el campo nuclear, apelación al uso de medios atómicos como dispositivos terroristas, tales son algunas de las cuestiones presentadas en el libro para llamar la atención sobre este gran tema de nuestro tiempo.

Hay quienes defienden la «vía dura», tratando de imponer a los hombres la implantación de la energía nuclear por métodos coercitivos, aunque «la vía dura de los tiranos ha llevado siempre a la catástrofe». Frente a ella, se alza la «vía blanda» que siguen los que, contrarios a la energía nuclear, se valen de movilizaciones de masas, de protestas pacíficas, de actitudes intelectuales basadas en la solidaridad, para luchar contra lo que consideran un peligro irreversible para toda la Humanidad. Para Robert Jungk, la victoria final será de los que han optado por la «vía blanda», ya que «la tiranía tecnológica es más potente y a la vez más vulnerable que otros aparatos de despotismos anteriores»; y no debemos olvidar que «al final siempre es más fuerte el agua que la piedra».

SÁNCHEZ, JOSÉ: «Las elecciones de 1 de marzo de 1979. Un éxito regionalista». *Revista de Estudios Regionales* núm. 3, enero-junio 1979, pp. 77-118.

Sumario: 1. Introducción.—2. Regulación electoral.—3. Electores.—4. Candidatos.—5. Campaña electoral.—6. Resultado electoral.—7. Valoración política de las elecciones del 1 de marzo.

El autor, profesor del Departamento de Derecho Político de la Universidad de Granada, analiza con detalle las elecciones celebradas el 1 de marzo de 1979. Para ello, en primer término, se refiere a la normativa aplicable al proceso electoral en sus aspectos básicos (regulación, electores, candidatos y campaña electoral), incidiendo en el comportamiento de cada uno de los partidos políticos en las distintas fases o etapas de aquél. Seguidamente, se detiene en la valoración de los resultados salidos de las urnas en lo que concierne tanto al nivel de participación como a los logros de cada uno de los partidos; para pasar, después, a estudiar los resultados electorales en cada una de las regiones españolas, con indicación de los partidos triunfantes en las mismas, de los resultados obtenidos por el resto y de la actuación, sobre todo, de las diversas alternativas regionalistas.

A la hora de establecer conclusiones, el autor destaca «la estabilidad del electorado español»; así como «el saludable y beneficioso resultado de las opciones políticas regionalistas», junto al resurgir de programas de signo más extremo-so y radical.

Varios mapas y cuadros completan el trabajo que acabamos de noticiar.

GARCÍA ITURRIAGA, MIGUEL: *Las libertades públicas en la sociedad actual*. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Colección Panorama 80, Madrid, 1979, 101 pp.

Sumario: Presentación.—Introducción.—I. Valor y significación de las libertades públicas.—II. Actitudes históricas en orden a las libertades.—III. Aspectos problemáticos en su vigencia.—IV. Situación actual y perspectivas respecto a las libertades.—V. Conclusiones.

El autor analiza la temática de las libertades públicas desde una doble perspectiva: primero, de índole histórica y evolutiva, para explicar cómo dichas libertades se han ido forjando a lo largo de un proceso que siempre será inacabado y nunca definitivo; y segundo, con visión más actual, para exponer cómo, en el tiempo presente, su disfrute y aceptación pasa por coyunturas difíciles merced a la convergencia de factores de todo tipo que impiden una plena realización del hombre en el despliegue de sus libertades y responsabilidades.

La obra tiene cuatro partes claramente diferenciadas. En la primera, se analiza el valor y la significación de las libertades públicas como presupuesto básico de la personalidad humana, hoy en situación precaria, dadas las amenazas que se ciernen sobre ella y porque el poder del Estado dispone de medios suficientes para anularla. Esa libertad ofrece una do-

ble vertiente: por una parte, la dimensión personal, ya que el hombre es un ser autónomo e independiente, cuyo ámbito de actuación debe ser respetado por el Estado; y por otra, la dimensión comunitaria, en cuanto que aquél sólo podrá realizarse como persona si está integrado plenamente en la comunidad concreta en que vive. Asimismo, esa libertad tiene un carácter dinámico, en el sentido de que el camino hacia ella, desde la historia, es un empeño continuo que, cada día, hay que sostener e impulsar y un reto ininterrumpido que el hombre tiene ante sí.

La segunda parte se refiere, de un modo más específico, a la evolución histórica de las libertades, describiendo la trayectoria seguida desde la Revolución francesa hasta nuestros días, así como el aspecto importante de la incidencia internacional de los derechos humanos, con el denominado proceso de internacionalización de las libertades, estudiado en el doble ámbito internacional a través de las Naciones Unidas y el más restringido o regional europeo.

En tercer lugar, se aborda el estudio de algunos aspectos problemáticos de las libertades como son el ejercicio y protección de las mismas, ya que no basta con su proclamación solemne y formal sino que es preciso, además, crear los cauces eficaces para su defensa, de modo que tengan una traducción real y práctica.

La última parte esboza la situación actual de las libertades caracterizada como altamente crítica porque, tanto a nivel interno como en la órbita internacional, se dan

determinadas causas que dificultan la promoción de la persona humana.

El autor termina con una serie de conclusiones en las que defiende la necesidad de implantar un socialismo democrático, superior de las concepciones liberal y socialistas, que sirva para remover, de una parte, los errores del capitalismo, y de otra, para eliminar los excesos de los regímenes totalitarios; socialismo democrático, cuyos principios esenciales son la primacía de la persona humana, el imperio de la ley y la búsqueda de una democracia integral, en el triple plano de la acción política, la vida social y la actividad económica.

SORIANO GARCÍA, JOSÉ EUGENIO: «Bonivacancia mobiliaria a favor del Estado en la Ley General Presupuestaria: su constitucionalidad». *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 24, enero-marzo, 1980, pp. 75-90.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. PRECEDENTES DEL ARTÍCULO 29.2 DE LA LGP.—III. ADQUISICIÓN POR EL ESTADO Y PÉRDIDA DE LOS PARTICULARES.—IV. EL ARTÍCULO 29.2 DE LA LGP COMO MODO DE PERDER EL DOMINIO: 1. La presunción de abandono. 2. El objeto de la *derelictio* legal. 3. El título constitutivo de la relación *inter-privatos*. 4. Plazo y su cómputo. 5. El concepto de «gestión» como ejercicio del derecho de propiedad.—V. LA ATRIBUCIÓN PATRIMONIAL AL ESTADO.—VI. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO.

Se trata, dice el autor, de «una reflexión puramente dogmática» en torno al artículo 29,2 de la LGP, cuyos precedentes son enumerados arrancando de la Ley de Adminis-

tración y Contabilidad de 1911, pasando por la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 y el Código Civil, entre otras disposiciones.

El artículo 29,2 hace referencia a los bienes abandonados por sus titulares, y como tales pertenecientes al Estado, en la forma que dicho precepto establece. Hay, pues, una doble perspectiva: estamos, primero, ante un modo de perder el dominio por parte de los particulares, lo que plantea diversos problemas (presunción de abandono, objeto de tal *derelictio* legal, título en cuya virtud se constituyó la relación jurídica, plazo y cómputo y concepto de gestión como ejercicio del derecho de propiedad), y en segundo lugar, ante un medio de adquisición a favor del Estado, atribuyéndosele determinados bienes por ley. No cabe, por ello, pensar en una donación, en un supuesto de prescripción adquisitiva, ni tampoco se trata de bienes sin dueño. «En suma —dice Soriano García—, que es el propio texto del artículo 29,2 el que produce la atribución, de conformidad con el número 1 del artículo 19 de la Ley del Patrimonio del Estado.»

Esta adquisición-sanción que atribuye al Estado, a título lucrativo, determinadas titularidades dominicales, ¿choca o no con la Constitución?, ¿estamos ante una confiscación, con lo que se vulnera el artículo 33,3 del texto constitucional que establece que la privación de los bienes y derechos ha de hacerse siempre «mediante la correspondiente indemnización»? Aun admitiendo ciertos razonamientos que podrían conducir a

una respuesta negativa, el autor concluye diciendo que «sostenemos que este artículo 29,2 LGP vulnera la prohibición del 33,3 de la Constitución», y, por tanto, «debe ser desalojado de nuestro Ordenamiento».

LÓPEZ MÁRQUEZ, JOSÉ FRANCISCO: «La falta de consignación presupuestaria como supuesto especial de nulidad de la actuación administrativa». *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 22, julio-septiembre 1979, pp. 365-398.

Sumario: El artículo 60 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977.—Las novedades del artículo 60 LGP. La doctrina legal del Consejo de Estado respecto a los actos administrativos dictados y obligaciones contraídas sin crédito presupuestario.—La incidencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el régimen jurídico de nulidad de la actuación administrativa.—La regla de nulidad y los principios jurídicos generales en el marco del artículo 60 de la Ley General Presupuestaria.—Conclusión.

Estudia el autor uno de los supuestos de nulidad al margen de los artículos 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 28 de la Ley de Régimen Jurídico: se trata del recogido en el artículo 60 de la LGP, relativo a los actos administrativos y disposiciones generales dictados sin la previa consignación presupuestaria.

Para ello, López Márquez empieza por analizar el contenido del citado artículo 60, indicando, de modo especial, las novedades que entraña respecto del artículo 39 de la derogada Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911. Tales no-

vedades se concretan en que establece el carácter limitativo de los créditos autorizados en el estado de gastos de los presupuestos; se refiere a las disposiciones generales con rango inferior a ley, a las que declara también nulas si hacen surgir compromisos de gastos por cuantía superior a los créditos previamente autorizados; y alude a las posibles responsabilidades a que pudiera haber lugar si se incumplen las limitaciones que el artículo determina.

Dado que el Consejo de Estado, de acuerdo con su anterior ley orgánica, debía ser oído a través de su Comisión Permanente en la concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, el autor pasa a estudiar la doctrina de este órgano consultivo sobre la «convalidación» de actos administrativos y obligaciones nulas por haberse dictado y contraído sin crédito presupuestario previo, lo que sirve para fijar el alcance de la declaración de nulidad del artículo 60 LGP. A este respecto, son transcritos párrafos de diversos dictámenes que afectan, en concreto, al punto acabado de referenciar.

Tras diversas consideraciones en torno a la naturaleza de los Presupuestos del Estado y a su especial incidencia sobre el tema de la nulidad de los actos y disposiciones a que nos venimos refiriendo, López Márquez entra de lleno a señalar las «innovaciones o variaciones» que la LGP introduce en el régimen de nulidad establecido en la LPA. En este sentido, hay que resaltar, de un lado,

«la insuficiencia del artículo 60 LGP para reaccionar por sí mismo contra los actos que declara nulos, sólo subsanable a través de una interpretación extensiva que incluya el supuesto específico de nulidad que se contiene en el régimen general de ineficacia (artículos 47, 109 y 110 LPA) de los actos administrativo»; y de otro, la singularidad que supone el que los actos administrativos y las obligaciones nulas por vulnera el principio de legalidad presupuestaria puedan llegar a ser convalidados mediante ley.

Finalmente, para completar «toda la gama de supuestos» que abarca el citado artículo 60, el trabajo que noticiamos describe la incidencia que el principio de legalidad presupuestaria tiene en el ámbito de la contratación administrativa, ya que tanto el artículo 7.º de la Ley de Contratos del Estado como el 10.º de su Reglamento también recogen el principio de la necesidad de una consignación presupuestaria anterior cuando el contrato vaya a provocar gastos al Estado.

FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN: «Derecho, medio ambiente y desarrollo». *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 24, enero-marzo 1980, pp. 5-16.

Sumario: I. LA RELACIÓN MEDIO AMBIENTE-DESARROLLO COMO CUESTIÓN POLÍTICA.—II. EL PAPEL DEL DERECHO: 1. *El fenómeno de la constitucionalización de la problemática medioambiental.* 2. *Los perfiles del tema en la Constitución Española.* 3. *Las técnicas jurídicas operativas de la política medioambiental:* A) El planeamiento territorial y sus virtualidades. B) La tipología de planes y su funcionalidad respectiva:

a) Planeamiento físico versus planificación económica; b) La tensión planes generales-planes especiales; c) Legitimación del planeamiento.

El trabajo recoge el texto de la conferencia pronunciada por el autor el día 16 de enero de 1979 en el salón de actos de INCIE, dentro de Symposium organizado por el Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales.

En la trilogía Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo, la relación entre estos dos últimos conceptos es «esencialmente política», mientras el Derecho juega «el papel de simple instrumento», a través del cual se encauza y muestra afectiva la decisión que cada comunidad política adopte sobre la problemática ambiental.

El transfondo político e ideológico de esta problemática ha de ser asumido por las normas básicas de cada país, es decir, por la Constitución, tal como viene sucediendo en los últimos años en los que, en la parte dogmática de la misma, se recoge por lo general el nuevo derecho al medio ambiente y a la calidad de la vida junto al deber cívico de su conservación; a la vez que, entre los principios rectores de la vida económica y social, dicho derecho-deber queda igualmente plasmado.

Nuestra Constitución ha seguido esta pauta y en esa ambivalencia en que determinados preceptos de la misma se mueven se reconoce el derecho de todos a «disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» (artículo 45-1). Reconocimiento que no se inclina ni por una tesis des-

arrollista ni por un planteamiento medio ambiental exclusivo, sino que «se canaliza hacia una fórmula de síntesis, consistente en un desarrollo cualitativo que, partiendo de la situación actual, tiende a hacerla evolucionar mediante una reducción progresiva de las disfunciones y desigualdades heredadas del pasado, en un sentido, pues, de igualdad y de equilibrio tanto en el plano individual como en el colectivo o territorial».

Para llevar a cabo la política medioambiental hay que acudir como técnica prevalente al planteamiento territorial, superando ópticas sectoriales que impiden abordar el tema en su verdadero alcance y profundidad. En este sentido, hay que superar la tradicional desconexión entre el planeamiento territorial y el económico, tal como lo propone la Ley del Suelo de abril de 1976 con su gran innovación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Como subraya Tomás Ramón Fernández, «al legislador ya no se le puede pedir más. Sólo es cuestión de ponerse a trabajar y utilizar, cuanto antes y a fondo, el instrumento creado por él».

Como segunda tensión a superar, una vez enunciada la existente entre planeamiento territorial-planificación económica, está la de planes generales-planes especiales. Si en la Ley del Suelo de 1956 la conexión entre ambas clases de planes no estaba lograda, tras la reforma de 1976 se «ha remediado este fallo al configurar expresamente los planes especiales como instrumentos de desarrollo de los planes territoriales». Aunque to-

davía existen autoridades que aprueban planes especiales al margen del planeamiento general, es evidente que este comportamiento debería ser suprimido lo antes posible, renunciándose al ejercicio de competencias decisorias a favor de una única instancia que regiera todo lo que concierne al planeamiento territorial.

Finalmente, el planeamiento ambiental reclama una condición indispensable: su legitimación política, porque «un planteamiento correcto, desde el punto de vista técnico, es, evidentemente, una condición *sine qua non* del éxito final, pero no es todo», ya que hace falta un factor de capital importancia, cual es la participación ciudadana. También en este punto la Ley del Suelo de 1979 ha implantado «mecanismos efectivos de participación» que, junto al carácter representativo de los gestores públicos, garantizan a los planes territoriales una legitimación democrática de la que antes carecían.

QUADRA-SALCEDO, TOMÁS: «La Ley en la Constitución: Leyes orgánicas». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 24, enero-marzo 1980, pp. 37-73.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. APROXIMACIÓN AL TEMA: 1. Aproximación, requisitos y significación. 2. Algunas cuestiones que plantean las leyes orgánicas: a) Concepto formal o sustantivo de la ley orgánica; b) Límites materiales de las leyes orgánicas; c) Sobre el complemento y relación de la ley orgánica con la ordinaria.—III. EXAMEN DE ALGUNOS TIPOS ESPECIALES DE LEYES ORGÁNICAS: 1. *Las leyes orgánicas de transferencia del artículo 150,2 de la Constitución*. 2. *Las leyes orgánicas de apro-*

bación de los Estatutos de Autonomía. 3. *¿Leyes orgánicas sobrevenidas?*—IV. PATOLOGÍA DE LA LEY ORGÁNICA.—V. CONTROL.—VI. CONCLUSIÓN.

El interés por las leyes orgánicas es creciente en la doctrina española, y prueba de ello es el trabajo que noticiamos, que se une a otros que han sido publicados con anterioridad.

Como dice el autor, nuestra Constitución rompe «el esquema lineal y unidimensional» de las leyes, hasta ahora predominante, dando paso a dos figuras nuevas como son, de un lado, las leyes orgánicas, y de otro, las normas legislativas de las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a aquéllas, bajo el título de «leyes orgánicas» se comprenden contenidos muy variados que Quadra-Salcedo describe antes de pasar al estudio del texto constitucional.

En esta materia es básico el artículo 81 de la Constitución, que describe, no define, un tipo de ley, a la vez que señala tres requisitos de la misma, como son su ámbito funcional o el material, el quórum especial para su aprobación y su titulación como ley orgánica. Los tres aspectos son estudiados detenidamente por el autor para indicar seguidamente «el significado político» de estas leyes, en cuanto que, dada la forma requerida para su aprobación, modificación o derogación, gozan de una especial estabilidad que, según los casos, puede ser o no conveniente desde el ángulo de la valoración meramente política.

Tras estos planteamientos, el trabajo aborda algunas cuestiones que surgen en torno a las leyes

orgánicas, como es la posibilidad de elaborar un concepto formal o sustantivo. «Para nosotros—dice Quadra-Salcedo— hay por tanto, básicamente, un concepto sustantivo de ley orgánica, de acuerdo con el cual, para que sea procedente la ley orgánica, debe ésta versar sobre determinadas materias o cumplir determinadas funciones»; y «junto a este concepto básicamente sustantivo de ley orgánica subsisten unos ámbitos materiales, lógica y jurídicamente conexos, en los que corresponde al Congreso, en su condición de legislador especial del artículo 81 de la Constitución, decidir si los regula o no mediante ley orgánica; y si no los regula, entonces el Congreso, como legislador ordinario, puede hacerlo mediante ley normal».

Otra cuestión a dilucidar se refiere a lo que ha de entenderse primero por «desarrollo» y segundo por «derechos fundamentales y libertades públicas». A la vista del texto constitucional, es fácil concluir que «ni todas las materias tratadas en la sección primera son derechos fundamentales», ni tampoco «el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas comprende toda la regulación, en forma exhaustiva, de la materia». En todo caso, una cosa es el desarrollo de un derecho y otra distinta el tráfico jurídico posterior del mismo; aquí las Cortes han de actuar decididamente tratando de delimitar, en lo posible, ambos aspectos.

Una nueva cuestión susceptible de controversia es la que atañe a la forma en que la ley ordinaria

se relaciona con la ley orgánica. Cabe que la ley ordinaria «desarrolle o complete» la ley orgánica, cabe que la «complemente» y cabe que ambas tengan el «mismo ámbito material», aunque el funcional sea distinto. Es lo cierto que «la ley orgánica presenta una enorme labilidad en sus relaciones con la ley ordinaria», y dichas relaciones, en ningún caso, resultan inocuas o intrascendentes, porque, según sean de una naturaleza o de otra, las consecuencias de invalidez e impugnación serán muy distintas.

Tras una referencia a algunos tipos de leyes orgánicas, las de transferencia del artículo 150,2 de la Constitución, la de aprobación de los Estatutos de Autonomía y las que el autor denomina leyes orgánicas «sobreenvidas», éste analiza lo que llama «patología» de la ley orgánica cuando no reúne los requisitos constitucionalmente fijados o cuando carece de alguna de las características peculiares que acompañan, o deben acompañar, a ciertos tipos de leyes orgánicas. Y, finalmente, fija la atención en el tema del control que es directo a través del Tribunal Constitucional o indirecto por parte de los jueces y Tribunales cuando llega al momento de la aplicación de las leyes orgánicas.

SEPE, ONORATO: «Les differenziazions dans le traitement des fonctionnaires en Italie». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* núm. 2, 1979, pp. 156-164.

El autor, profesor de la Universidad de Roma, estudia la proble-

mática de las retribuciones en la burocracia italiana, señalando que «la jungla de salarios» existente requiere una urgente clarificación, a la vez que afirma que los aspectos de aquélla son diferentes en el sector público y en el sector privado.

Analizando los efectos existentes en la actualidad, «se puede deducir que ha faltado, en Italia, en la función pública, una política coherente y programada de personal y una política consecuente de retribuciones, vinculada a criterios directivos fundamentales». El mal no es exclusivo de Italia, porque otros países, Francia entre ellos, arrastran idénticas situaciones de desigualdad, de falta de rendimiento, de rigidez, de transparencia en lo relativo a las retribuciones; de ahí que se busquen nuevas fórmulas y se apunte hacia nuevas soluciones que valoren la tarea realizada y que vinculen «los salarios a las capacidades efectivas y a los resultados obtenidos». Como afirma Onorato Sepe, hay un elemento en el que coinciden las doctrinas tradicionales y las modernas: «La paridad del sueldo debe basarse sobre una paridad de rendimiento y de sacrificio, no sobre decisiones normativas formales que asimilan sacrificios de naturaleza diferente.»

Cuestiones más específicas que el autor expone son la que alude a la diferenciación, por razón del sexo, que todavía existe en las retribuciones de determinados funcionarios, así como a las dificultades que surgen a la hora de regular aquéllas, debido a la inter-

ferencia de normas que se contradicen y chocan entre sí.

Un punto importante a considerar también es el de «la incidencia de la política en la función pública». Aunque, en teoría, ambas deban ser independientes, la realidad demuestra lo contrario. En Italia, la relación que se da entre los poderes políticos y una burocracia que aspira a influir en las decisiones, aun a nivel político, es corriente; lo que da a entender que «no es necesario buscar la solución de los problemas de retribución con la burocracia, sino que no se la puede encontrar más que con ayuda de ésta».

Con referencia al *rapport* de la Comisión Parlamentaria Coppo sobre el sistema retributivo de los funcionarios, el autor destaca primero que las negociaciones contractuales son la vía idónea para resolver los temas salariales, y segundo que es preciso afrontar una igualación o armonización legislativa gradual con el sector privado. De otro lado, no hay que olvidar las diferencias irritantes que se dan incluso dentro de las mismas unidades, así como la mala utilización y distribución del personal. «El sueldo es unitario —dice el autor—, el trabajo requerido o producido es enormemente diferente.»

Los males, pues, son numerosos y no es fácil sacar conclusiones que lleven a arbitrar remedios eficaces y suficientes. Se conoce la enfermedad, pero el diagnóstico no permite determinar la terapéutica más conveniente. Los errores denunciados, los fallos descritos, las injusticias detectadas, «todo eso

compone el gran cuerpo enfermo que es nuestra Administración». Y, concluye Onorato Sepe, si una reforma de ésta es posible, ha de nacer de su interior, ya que «una ley secular quiere que las Administraciones no se reformen ni modifiquen más que en la sola medida en que ellas quieren reformarse y modificarse».

MARTÍN REBOLLO, LUIS: «Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno». *Revista de Administración Pública* núm. 89, mayo-agosto 1979, pp. 79-130.

Sumario: I. ALGUNAS PRECISIONES INTRODUCTORIAS.—II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA SITUACIÓN ACTUAL.—III. EL TEXTO CONSTITUCIONAL Y SU INCIDENCIA EN ESTE TEMA.—IV. ANTE EL DESARROLLO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL: HIPÓTESIS Y POSIBILIDADES: 1. *Los ministros del Gobierno:* A) El número de Departamentos ministeriales. Su creación: a) El ejemplo inglés; b) El ejemplo italiano; c) El modelo americano; d) El modelo francés; e) Conclusión. B) Atribuciones de los ministros. C) Organos de apoyo de los ministros. D) Referencia al problema de la coordinación ministerial. 2. *Los vicepresidentes del Gobierno.* 3. *Los ministros sin cartera.* 4. *Los secretarios de Estado:* A) Francia. B) Italia. C) Alemania. D) Perspectivas de la institución en España.—V. A MODO DE RECAPITULACIÓN.—NOTA BIBLIOGRÁFICA.

El autor inicia el trabajo con unas precisiones para determinar su alcance, exponiendo a continuación la situación actual en lo que a la normativa aplicable se refiere y que, por lo que a los componentes del Gobierno afecta, está formada básicamente por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, el Real Decreto de 4 de julio de 1977 y el Real Decreto de 5 de abril de 1979. Estas disposiciones son su-

cesivamente analizadas, destacándose, en cada una de ellas, sus principales aportaciones, así como las innovaciones introducidas en su articulado (nuevos Ministerios, Secretarías de Estado, etc.), a la vez que se apuntan sus lagunas en la regulación de determinados aspectos de nuestra organización ministerial (vicepresidentes del Gobierno, Gabinete de los Ministros, etc.).

Sobre este panorama legislativo vino a incidir el texto constitucional, que, en la materia que nos ocupa, «no es muy explícito», aunque «da pie, al remitir el tema a la ley, para elaborar un texto legal que aborde con detalle todos estos problemas». En este sentido, el artículo más importante de la Constitución es el 98, que, aunque «vago e inconcreto», da pie para dictar una futura ley que toque diversos temas, como son los vicepresidentes del Gobierno, los otros miembros de éste que no sean ministros, las competencias de los titulares de los Departamentos, los ministros sin cartera y los órganos de apoyo de cada uno de los miembros del Gabinete. Por lo demás, conviene dejar constancia de que nuestra Constitución, en estas cuestiones, «no difiere sustancialmente de lo que otras Constituciones modernas establecen».

A la vista de un futuro desarrollo de la normativa constitucional, Martín Rebollo se adentra en el terreno de la prospectiva para desarrollar sus propios puntos de vista, teniendo en cuenta tanto el Derecho comparado como la propia situación española. De esta manera, describe las posibilidades

y opciones que se presentan a la hora de configurar, siguiendo las directrices de la Constitución, los ministros y los Departamentos correspondientes, los órganos de apoyo de ellos dependientes, la debida coordinación ministerial, los vicepresidentes del Gobierno, los ministros sin cartera y los secretarios de Estado. Y finaliza con unas series de conclusiones en las que el autor, entre otras cosas, sostiene que, en cuanto a los ministros, «su número y denominación deben venir predeterminados por la ley», con atribuciones administrativas parecidas a las actuales; en lo que se refiere a los vicepresidentes, «la institución debe manejarse con gran flexibilidad, potenciando así a personalidades concretas o temas sobresalientes y atribuyéndoles funciones delegadas del presidente»; referente a los ministros sin cartera, «quizá convenga fijar un número tope» de tres a cinco, para evitar abusar de esta interesante figura política; con relación a los secretarios de Estado, aparecen como «órganos políticos de apoyo al ministro» y deben gestionar «ciertas parcelas del Departamento» mediante «facultades delegadas»; y, finalmente, en lo que atañe a los órganos de apoyo de los ministros, «es imprescindible la institucionalización de los Gabinetes» con las debidas limitaciones y «sin perjuicio de las colaboraciones externas» que puedan solicitarse.

El trabajo termina con una referencia bibliográfica bastante completa, que sirve de orientación sobre los materiales utilizados por el autor.

REES, RAY: *Teoría económica de la empresa pública*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, 367 pp.

Sumario: Estudio preliminar.—Prefacio. Capítulo 1. Los objetivos de la empresa pública.—Capítulo 2. El sistema de control de la empresa pública.—Capítulo 3. Economía del bienestar y política de empresa pública.—Capítulo 4. Determinación de precios al coste marginal y equilibrio parcial.—Capítulo 5. Determinación de precios al coste marginal en la práctica. Capítulo 6. Algunos problemas de la segunda preferencia.—Capítulo 7. Rentabilidad, imposición y distribución de renta. Capítulo 8. El coste de capital de la empresa pública.—Capítulo 9. Determinación de precios e inversión en condiciones de incertidumbre.—Referencias.

Se abre la obra con una introducción del profesor Pedrós Abelló, catedrático de «Organización, Contabilidad y Procedimiento de la Hacienda y Empresas Públicas» de la Universidad de Barcelona, en la que, tras señalar que estamos ante «un manual básico, adecuado y moderno», se detiene en el estudio del análisis crítico de los objetivos de la empresa pública y del significado de la regla de fijar los precios de acuerdo con el coste marginal; cuestiones que, luego, son abordadas con mayor detalle y profundidad por el propio autor.

Junto a estos dos temas, que ocupan aproximadamente la mitad del libro que se noticia, Ray Rees centra la atención en otros como la fijación de precios y de inversión en una variedad de situaciones de segunda preferencia (*second-best*) la forma en que la imposición y los objetivos de distribución de rentas se pueden incorporar en las políticas de señalamiento de precios y, finalmente,

la determinación de precios y capacidad en condiciones de incertidumbre. Y, a su vez, como el autor reconoce, incurre en una triple omisión por razones de espacio, ya que quedan fuera de su exposición los aspectos descriptivos de las industrias nacionalizadas (historia, problemática interna, etc.), la vertiente «positiva» de política de la empresa pública y un enfoque dinámico, más que estático, de la problemática que rodea a ésta.

VARIOS: *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, volumen II. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 709-1503.

Sumario: Prelación de normas civiles en el sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas, por *Pedro de Elizalde y Aymerich*.—La interpretación de la norma constitucional, por *Claro José Fernández Carnicero González*.—El sistema normativo de las Comunidades Autónomas. Referencia particular a los aspectos financieros, por *Antonio Fernández Cuevas*.—Autonomía y sistema de fuentes, por *Tomás R. Fernández Rodríguez*.—Los Decretos-leyes en la Constitución, por *Fernando F. de Troconiz Marcos*.—Las fuentes del Derecho financiero en la Constitución española, por *José Juan Ferrero Zapata*.—El ámbito material y formal de las Leyes orgánicas, por *Javier Gálvez Montes*.—Los regímenes preautonómicos y la Constitución, por *Hipólito Gómez de las Rocas*.—El principio de legalidad tributaria en la Constitución española de 1978, por *Eusebio González García*.—Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades y regiones, por *Francisco González Navarro*.—Los principios generales del Derecho y la Constitución, por *Jesús González Pérez*.—La jurisprudencia en la Constitución, por *Manuel Gordillo García*.—Dualidad de Estatutos autonómicos en la Constitución española, por *Aurelio Guaita Martorell*.—En torno a la aplicación de la Constitución, por *Miguel Herrero de Miñón*.—Potestad legisla-

tiva y poder tributario de las Comunidades Autónomas, por *Javier Lasarte Álvarez*.—Tipología, jerarquía y producción de las normas en la Constitución española, por *José María Martín Oviedo*.—Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria, por *Juan Martín Queralt*.—La potestad reglamentaria de los ministros. Especial referencia al ámbito tributario, por *Antonio Martínez Lafuente*.—Crisis del Estado y fuentes del Derecho, por *Rafael Mateu-Ros Cerezo*.—El control de las disposiciones de las Comunidades Autónomas, por *Rafael de Mendizábal Allende*.—Orientaciones constitucionales para la interpretación jurídica, por *Francisco Mesa Martín*.

El presente volumen agrupa parte de las comunicaciones presentadas en las Jornadas de Estudios, organizadas en el pasado año por la Dirección General de lo Contencioso del Estado, y que versaron sobre las fuentes del Derecho en la Constitución de 1979. Las aportaciones de los autores son de diverso contenido y amplitud, aunque como denominador común aparece el tratamiento de las fuentes del Derecho, tal como han sido abordadas en la ley fundamental y con una especial incidencia sobre dos aspectos concretos, como son la presencia de las Comunidades Autónomas en el marco del Estado y la proyección del texto constitucional sobre el ámbito financiero y tributario.

El origen variado de los autores, en el orden profesional, ya que hay catedráticos y agregados numerarios de Universidad, magistrados, letrados de las Cortes y del Consejo de Estado, registradores de la Propiedad y abogados del Estado, garantiza un enfoque múltiple y heterogéneo de los temas analizados en el libro acabado de noticiar.

VARIOS: *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, volumen III. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 1509-2170.

Sumario: Delegaciones y autorizaciones legislativas en la Constitución, por *Ramiro Núñez-Villaveiran y Ovilio*.—Sistema jurídico y Constitución, por *Luis Pastor Ridruejo*.—Fuentes del Derecho, Jurisprudencia y Constitucionalidad, por *Francisco Pera Verdaguer*.—El concepto de ordenamiento jurídico en la Constitución, por *Alfonso Pérez Moreno*.—Relaciones entre normas primarias y normas secundarias en Derecho Tributario, por *Fernando Pérez Royo*.—La legislación delegada, por *Emilio Recorder de Casso*.—Consideraciones sobre las leyes orgánicas, por *Enrique Rivero Ysern y José Luis Cascajo Castro*. La consagración constitucional del principio de legalidad como límite para las normas aprobadas por la Administración, por *José María Rodríguez Oliver*.—Derecho internacional y sistema de fuentes del Derecho: la Constitución Española, por *Jorge Rodríguez Zapata y Pérez*.—Las bases constitucionales de la Administración del Estado: ley y Administración en la Constitución de 1978, por *José Manuel Sala Arquer*.—Los decretos-leyes en la Constitución de 1978, por *Javier Salas Hernández*.—La jerarquía normativa en la Constitución de 1978, por *Luis Sánchez Agesta*.—Los Tratados como fuentes del Derecho en la Constitución, por *Fernando Santacatala López*.—La potestad legislativa en la Constitución española, por *José Serna Masía*.—Situaciones excepcionales y fuentes del Derecho en la Constitución Española de 1978, por *José Manuel Serrano Alberca*.—Aproximación al tema de las leyes orgánicas, por *Francisco Sosa Wagner*.—Las fuentes del Derecho financiero a la luz de la Constitución, por *José Manuel Tejerizo López*.—La aplicación del Derecho, «more italico», característica del Derecho catalán.—Materias reservadas y Constitución Española, por *José Luis Villar Ezcurra*.—El principio de la jerarquía de las normas según la nueva Constitución, por *José Luis Villar Palasi*.—III. DISCURSO DE CLAUSURA, por el excelentísimo señor don *Jaime García Añoveros*, ministro de Hacienda.—Índice general.

Los trabajos citados integran el volumen tercero, y último, de la

obra que recoge las aportaciones presentadas a las Jornadas de Estudio y que, organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado en 1979, tuvieron como tema central el de las fuentes del Derecho y la nueva Constitución española.

El texto constitucional ha sido muy innovador en algunos campos de la vida jurídica, y entre los cuales destaca el de las fuentes del Derecho; de ahí que, en torno a ellas, haya ido apareciendo una creciente literatura científica encaminada a interpretar y valorar los cambios habidos en este punto concreto, así como a delimitar los problemas de mayor alcance en torno al tema.

Junto a los textos de las comunicaciones, como culminación del volumen que noticiamos, figura el texto del discurso del ministro de Hacienda, en el que estudia básicamente «los problemas y dificultades de la Hacienda española» desde una óptica esencialmente política y con una alusión más específica a la Hacienda de las Comunidades Autónomas.

TENA ARTIGAS, JOAQUÍN; CORDERO PASCUAL, LUIS, y DÍAZ JARES, JOSÉ LUIS: *La educación en España. Análisis de unos datos*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1978, 208 pp.

Sumario: EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA, ESPECIAL y DE ADULTOS: Evolución en la década 1966-76 y análisis del curso 1976-77.—EDUCACIÓN PREESCOLAR y GENERAL BÁSICA: 1. Evolución en la década 1966-76. 2. Análisis del curso 1976-77. 3. Apéndice estadístico.—BACHILLERATO y COU: Evolución en la década 1966-76 y análisis del

curso 1976-77: 1. Evolución en la década 1966-76. 2. Análisis de los datos del curso 1976-77. 3. Apéndice estadístico.—FORMACIÓN PROFESIONAL: Evolución en la década 1966-76 y análisis del curso 1976-77: 1. Evolución en la década 1966-76. 2. Análisis de los datos del curso 1976-77. 3. Apéndice estadístico.—EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: Evolución en la década 1966-76 y análisis del curso 1976-77: 1. Evolución en la década 1966-76. 2. Análisis del curso 1976-76. 3. Apéndice estadístico.—ESTUDIANTES EXTRANJEROS MATRICULADOS EN FACULTADES Y ESCUELAS TÉCNICAS SUPERIORES: CURSO 1975-76.—ESTUDIANTES ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO: Curso 1973-74: 1. Proporción de alumnos extranjeros en los Centros estatales y no estatales. 2. Comparación con el curso 1974-75. 3. Gravitación por Centros universitarios. 4. Distribución por ramas de estudio. 5. Procedencia por continentes y países. 6. Distribución por sexos. 7. Estudiantes españoles en el extranjero. 8. Apéndice estadístico.—EDUCACIÓN ESPECIAL: Curso 1975-76: 1. Centros. 2. Unidades y puestos escolares. 3. Profesores. 4. Otro personal adscrito a los Centros. 5. Alumnos. 6. Apéndice estadístico.—DATOS ECONÓMICOS: Evolución en la década 1966-76.

A partir de los diversos niveles en que se estructura el sistema educativo español, los autores estudian cada uno de ellos desde una doble vertiente primero, mediante un enfoque de tipo evolutivo que comprende la década 1966-1976, y segundo, a través de un análisis más pormenorizado del curso 1976-1977. En cuanto a la evolución, los epígrafes que son desarrollados, salvo algunas variantes, hacen referencia a generalidades y antecedentes, centros, alumnos y profesores, y son expuestos acompañados de sus respectivos cuadros y gráficos, que expresan por años las cifras relativas a cada uno de los epígrafes mencionados. Y por lo que se refiere a los datos del curso 1976-77, se agrupan también en diferentes epígrafes que reflejan

los aspectos de mayor interés, según el nivel educativo de que se trate y atendiendo a las principales peculiaridades del mismo.

Dentro del esquema genérico del libro, los autores tratan con una sistemática independiente dos temas de creciente actualidad, como son, en primer término, la presencia de estudiantes extranjeros en nuestra enseñanza superior y de estudiantes españoles en el extranjero; y, en segundo lugar, la educación especial, con indicación de centros existentes, unidades y puestos escolares, profesores, otra clase de personal y alumnos debidamente clasificados por edad, sexo, deficiencia mental y origen provincial.

Al final de cada uno de los capítulos que integran la obra que se noticia aparece un apéndice estadístico en el que se recogen datos y cifras de muy variada naturaleza y que ayudan a obtener una visión real y cuantitativa de los temas abordados. Y, como cierre final, los autores han situado algunos datos de signo económico sobre los gastos en educación tanto por parte de los organismos públicos como de las economías familiares.

España. El desarrollo de la educación en 1977-78 y 1978-79. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación, Madrid, 1979, 289 pp.

Sumario: 1. NOTA INTRODUCTORIA.—2. DESARROLLO DEL SISTEMA ESCOLAR: 2.1 Educación General Básica. Apéndice legislativo al epígrafe 2.1. 2.2 Bachillerato y Formación Profesional. Apéndice legislativo al epígrafe 2.2. 2.3 Enseñanza Superior: Nuevas orientaciones de la política educativa en

cuanto a las finalidades y objetivos y en cuanto a la organización y contenido de la educación. Apéndice legislativo al epígrafe 2.3. 2.4 Educación Especial. Apéndice legislativo al epígrafe 2.4.—3. POLÍTICA DE AYUDA AL ESTUDIANTE (INAPE): 3.1 Las nuevas orientaciones. 3.2 Mejora de la organización y gestión. Apéndice legislativo al epígrafe 3.—4. INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN: 4.1 Los planes nacionales. 4.2 Resumen de las investigaciones realizadas por la red hasta el año 1977 inclusive. 4.3 Principales innovaciones.—5. ADMINISTRACIÓN, INVERSIONES Y FINANCIAMIENTO: 5.1 Modificaciones en la organización del Departamento. 5.2 Algunos aspectos sobre la mejora de la organización y de la gestión del sistema educativo a fin de aumentar su eficacia y generalizar el derecho a la educación.—6. APÉNDICE ESTADÍSTICO.—7. APÉNDICE SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA DESDE 1929.

El presente libro recoge el informe presentado por España a la 37.^a Reunión de la Conferencia Internacional de la Educación, celebrada en Ginebra entre los días 5 al 14 de julio de 1979, y en el que se suministran los rasgos e indicadores más destacados de las tendencias observadas en la educación de nuestro país en los cursos 1977-78 y 1978-79, a fin de contribuir al análisis que tradicionalmente se lleva a cabo en la citada Conferencia.

El informe describe el desarrollo de nuestro sistema escolar y la evolución seguida por la política del sector, por niveles educativos, así como las medidas adoptadas en orden a lograr con plenitud el principio del derecho a la educación y el de igualdad de oportunidades. También se señalan los esfuerzos llevados a cabo en el campo de la investigación educativa, para mejorar los rendimientos del sistema.

Al lado de esta información de tipo tradicional se ofrecen también otros elementos que guardan relación con los temas abordados específicamente en la 37.^a Reunión de la Conferencia: El Año Internacional del Niño y las innovaciones introducidas en la organización y la gestión de los sistemas educativos para incrementar su eficacia y extender el derecho a la educación.

Finalmente, ante el hecho de haberse celebrado en 1979 el cincuentenario de la firma de los estatutos que hicieron de la Oficina Internacional de Educación una organización internacional, se dedica un último epígrafe a describir la evolución de la educación española a partir de 1929.

La obra noticiada, junto al texto del informe en español, incorpora sucesivamente las versiones del mismo en francés y en inglés.

Nuevos aspectos de la vida intelectual. Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1978, 71 pp.

Sumario: Presentación, por José Ramón Masaguer.—Nuevos comportamiento del intelectual religioso, por Fernando Sebastián Aguilar.—Presión de la ciencia sobre la vida intelectual, por Dominique Dubarle.—La vida intelectual y el bilingüismo, por Domingo García-Sabell.—Nuevas bases de la independencia del intelectual, por José Luis Aranguren.

El volumen recoge el texto de las conferencias pronunciadas entre los días 27 y 30 de marzo de 1978, bajo el rótulo común *Nuevos aspectos de la vida intelectual*, y cuyo ciclo forma parte de un programa más amplio, titulado «El papel de los intelectuales en la

futura sociedad» e iniciado en 1977 por el Instituto Nacional de Prospectiva de la Presidencia del Gobierno.

En la presentación, José Ramón Masaguer, director del Centro de Estudios Avanzados, explica el alcance y contenido del Programa citado y que tiene como misión la de canalizar «un conjunto de actividades concertadas entre diversas entidades culturales, preocupadas por problemas de la sociedad tales como los relativos a las relaciones entre saber y poder y las nuevas orientaciones en la función del intelectual».

A continuación figuran los textos de las cuatro conferencias en las que los autores, tres españoles y uno francés, analizan la incidencia en la vida intelectual contemporánea de aspectos como son el religioso (F. Sebastián), el científico (D. Dubarle), el cultural en la vertiente lingüística (D. García-Sabell) y el ético (J. L. Aranguren). Y, como dice Masaguer en la presentación, en todas las conferencias «late la preocupación de cómo la evolución de estos aspectos configura la vida intelectual de la futura sociedad».

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL: «El principio de participación en la Constitución española». *Revista de Administración Pública* núm. 89, mayo-agosto 1979, pp. 171-205.

Sumario: 1. Introducción: sobre la ideología participativa.—2. El principio de participación del artículo 9.º, apartado 2, de la Constitución.—3. Participación y Estado social y democrático de Derecho.—4. Participación y soberanía popular.—5. La participación y las libertades pú-

blicas y derechos fundamentales.—6. Participación y pluralismo democrático.—7. Participación e igualdad ante la ley.—8. Valor jurídico del principio de participación.—9. La participación en la función de dirección política.—10. Participación, autonomías y entes locales.—11. La participación y los principios constitucionales relativos a la Administración pública.—12. Supuestos de participación administrativa en el texto constitucional.—13. Participación y transparencia administrativa.—14. Participación y programación democrática.—15. Breve nota bibliográfica.

El autor empieza su trabajo apuntando las ideas básicas en que hoy se apoya la llamada ideología de la participación, que le sirven de base para pasar a estudiar el principio tal como aparece plasmado en el artículo 9.º, apartado 2, de la Constitución española. Este precepto, dice el autor, se orienta hacia «la consecución de una *progresividad participativa*, estrechamente ligada a una *progresividad igualitaria y libertadora*», empeño en el que han de estar presentes *todos* los órganos con capacidad de decisión en el ámbito público.

El contenido del artículo 9.º, apartado 2, puede reconducirse a la fórmula del artículo 1.º, que proclama al Estado español como Estado de Derecho, social y democrático, especialmente en lo que se refiere a esta última característica, ya que «será la intervención de los ciudadanos, de una u otra forma, en el proceso de determinación de las decisiones colectivas lo que constituya al Estado en democrático». Por ello, surge una clara conexión entre las ideas de participación y de soberanía popular, tal como ésta se expresa en el artículo 1.º, apartado 2, del texto constitucional.

Junto a la soberanía popular hay que situar también las libertades públicas y los derechos fundamentales, valorados desde la perspectiva del Estado de Derecho, social y democrático. Los derechos de libertad —escribe Sánchez Morón— son una de las facetas de la misma (soberanía popular) y suponen la garantía de la participación del individuo en la vida política de la comunidad», y, por tanto, «soberanía popular, libertades públicas y participación se integran de esta manera como elementos inseparables en un Estado social y democrático». Por lo que se refiere al pluralismo «se conecta asimismo con el principio de soberanía popular» y permite la aparición de «agregados sociales» que, junto a los individuos, son titulares del derecho a la participación. Y, en cuanto al principio de igualdad, «el paulatino cambio hacia un Estado intervencionista obliga a una reconsideración» del mismo, de manera que se puedan armonizar las exigencias de un tratamiento igualitario de los ciudadanos con la necesidad de establecer diferencias entre ellos en base a sus diversas características profesionales, laborales, sociales, etcétera.

Definido el contenido material del principio de participación, toca ahora determinar cuál es su eficacia jurídica dentro del marco constitucional. Con arreglo al artículo 9.º, apartado 2, que, como todos los preceptos constitucionales, «tiene un valor normativo», dicho principio tiene un valor general dentro de nuestro ordenamiento a la vez que está dotado de un evidente contenido progra-

mático. Sus destinatarios son todos los órganos con capacidad de decisión pública y su eficacia se dejará sentir «sobre todo en materia de organización (o de reorganización) de las estructuras públicas y con relación a las normas sobre funcionamiento de las mismas».

Descendiendo al terreno concreto de la participación política y administrativa, el autor se refiere primero a la que se produce en la *función de dirección política* básicamente por medio del derecho de sufragio y que encuentra su dispositivo predominante en los partidos políticos reforzados a estos efectos en la Constitución de 1978. Las autonomías territoriales se vinculan muy estrechamente al fenómeno de la participación, porque se rompe el monolitismo del Estado y se abren a los ciudadanos posibilidades crecientes de intervenir en la vida local, provincial y regional. La regulación, exigua y parca, que la Constitución hace de la Administración pública no impide, sin embargo, que entre los principios relativos a la misma, algunos como el de la eficiencia, la objetividad y la imparcialidad se relacionen con el de participación para hacer una Administración más controlada, «abierta y dialogante que se va imponiendo en nuestros días». Como consecuencia de ello, la Constitución recoge diversas instituciones de participación en el ámbito administrativo, como la audiencia de los ciudadanos y la presencia de los interesados en determinados órganos de consulta, control e incluso de gestión o decisión.

En la actualidad, más que buscar la sustitución del aparato bu-

rocrático o su supresión por fuerzas populares o sociales del signo que sean, lo que se impone es «profundizar en los medios y formas de control efectivo del mismo». A este respecto adquiere un valor singular otro principio consagrado constitucionalmente, como es el de la transparencia, tendente «a restringir el secreto funcional» y a facilitar la participación de los administrados.

El autor, tras referirse sucintamente a la participación en la función judicial, termina con algunas ideas sobre la programación económica recogida en el artículo 131 de la Constitución. Dicha programación, de gran importancia en la actualidad, no sólo porque refleja «una reorganización de la unidad de dirección política de la comunidad pluralizada de nuestros días sobre criterios distintos a los de centralismo y jerarquía», sino también porque en ella deben participar las autonomías y fuerzas sociales del país, encuentra «un respaldo legitimador en el texto constitucional». De ahí su interés en la vida española actual

COSCULLUELA MONTANER, LUIS: «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas». *Revista de Administración Pública* núm. 89, mayo-agosto 1979, pp. 7-59.

Sumario: I. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. *El sistema de lista.* 2. *El doble marco de competencia:* A) El artículo 148. B) El artículo 149. 3. *La determinación estatutaria de las competencias y el poder remanente.* 4. *Los conceptos de interés de la Comunidad Autónoma: interés estatal o nacional e*

interés suprarregional o interregional.— II. LAS TRANSFERENCIAS DE FUNCIONES Y SERVICIOS: 1. *Consideraciones generales.* 2. *Subrogación de derechos y obligaciones.* 3. *Patrimonio.* 4. *Medios financieros.* 5. *El tema de la coordinación de servicios.* 6. *Los acuerdos de transferencias.* 7. *Transferencias y reforma administrativa.*

Este trabajo del profesor Cosculluela Montaner forma parte de la ponencia presentada al VII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Lanzarote en febrero de 1979, y al ciclo sobre la Constitución Española y las fuentes del Derecho, organizado por la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

Según el autor, frente a otros sistemas más clásicos, nuestro texto constitucional ha optado por el sistema de lista única; no siendo válida la «visión simplista» de que haya confeccionado dos listas, las de los artículos 148 y 149, ya que sólo la de este precepto «tiene pleno significado en orden a establecer un reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En realidad, el reparto de competencias que lleva a cabo la Constitución parte del principio de que cada Estatuto es el que determina aquéllas contando con dos límites, los de los artículos 148 y 149, según el tipo de Comunidad Autónoma de que se trate. «Lo menos que se puede decir del sistema de atribución de competencias que regula la Constitución Española—afirma Cosculluela—es que es deficiente en el orden técnico y poco claro en las intencionalidades políticas que persigue».

Tras un análisis muy detallado del contenido de los artículos ci-

tados, el autor se refiere al poder remanente, en la determinación de las competencias, y que juega a favor del Estado, ya que el artículo 149 señala las atribuidas expresamente al Estado, mientras que, dentro del marco del citado precepto, los Estatutos *pueden* atribuir a cada Comunidad Autónoma el resto de las posibles competencias; y, a su vez, las materias que no estén previstas en los respectivos Estatutos corresponden al Estado. También se detiene en el análisis de los conceptos de «interés de la Comunidad Autónoma», «interés estatal o nacional» e «interés suprarregional o interregional», «conceptos que son decisivos en la mayor parte de las Constituciones de carácter federal o autonómico» y que aparecen plasmados en nuestra Constitución «si bien con menos rotundidad y claridad» que en otras.

La segunda parte del trabajo que noticiamos se dedica al estudio de la problemática que surge en torno a las transferencias de funciones y servicios, no siempre bien resuelto en ocasiones históricas precedentes, pese a que conlleva consecuencias de tipo político, y no meramente técnicas, que exigen soluciones adecuadas. La vigente Constitución no ha abordado la cuestión en sus disposiciones adicionales y transitorias, ni siquiera remite a una ley de carácter general, arbitrando como solución la de que cada Estatuto regule las bases para la transferencia de funciones y el traspaso de servicios. «Esta solución —dice el autor—, cuya génesis conozco perfectamente, no es enteramente

satisfactoria, por cuanto que cada Estatuto puede adoptar soluciones diversas para problemas que en el conjunto de todas las autonomías puede importar al Estado que sean las mismas».

A partir de estas consideraciones, Coscolluela centra su atención en algunos aspectos concretos, como son el traspaso de los servicios públicos, la subrogación en titularidades de relaciones jurídicas concretas, la transmisión de bienes, la disponibilidad de medios financieros, los instrumentos de coordinación de los servicios y funciones transferidos y, finalmente, los acuerdos de transferencias. Este último punto es «un tema capital» que debe ser regulado con sumo tacto y en el que es preciso distinguir dos planos: el derecho estatal debe ser el que ordene el proceso de transferencia, fijando «reglas uniformes para todas las transferencias autonómicas que la Constitución posibilite»; y los acuerdos de transferencia propiamente dichos, que han de estar rodeados de las garantías necesarias, previa intervención de las llamadas Comisiones Mixtas.

El proceso de transferencias, en todo caso, deberá ir acompañado de una reforma de la Administración del Estado que, dada las peculiaridades del Estado regional o autonómico hacia el que avanzamos, «deberá ser flexible y progresiva, para acomodarse en cada momento al grado de transferencias operadas». En este sentido, la actualización de la Administración central paralela a la consolidación del fenómeno autonómico va «a suponer un auténtico desafío en el proceso regionalizador español,

por la no simultaneidad ni homogeneidad de las transferencias a las Comunidades autónomas».

BASSOLS COMA, MARTÍN: «Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución». *Revista de Administración Pública* núm. 89, mayo-agosto 1979, pp. 61-78.

Sumario: I. Introducción.—II. Relaciones de la Administración periférica del Estado con las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias autonómicas: conexión de instancias territoriales.—III. Relaciones de la Administración periférica del Estado con las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias reservadas al Estado: posibilidades de transferencias y delegación.—IV. Administración periférica, Comunidades Autónomas y Régimen Local.—V. Administración periférica del Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito de la planificación económica: problemática de la articulación territorial de la planificación económica.—VI. Conclusiones.

La aparición, por vía constitucional, de una nueva estructura territorial «exige—dice el autor—el replanteamiento del tema tradicional de las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas, Diputaciones y Municipios)».

La Constitución no se pronuncia sobre nuestra Administración periférica, si bien la creación de un delegado del Gobierno en el artículo 154 con la misión de dirigir la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma de que se trate y coordinarla, cuando proceda, con la de ésta, «da por sentado la existencia y permanencia de una Administración periférica y la necesidad de coordinarla con la

autonómica». El problema, sin embargo, se plantea cuando se trata de determinar cómo ha de ser dicha Administración y cuáles serán su principales características.

Una solución simplista, pero no válida, es la de afirmar que la Administración periférica se superpondrá sin más a la configuración que resulte de cada una de las Comunidades Autónomas que vayan creándose. Este planteamiento no es correcto, por lo que hay que acudir, como dice Martín Bassols, a establecer una serie de supuestos que estudia a continuación.

Por lo que se refiere a las relaciones de las instancias estatales periféricas con las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias autonómicas (supuesto primero), hay que tener en cuenta el contenido del artículo 154, ya citado, en lo que concierne a la figura del delegado del Gobierno cuyos rasgos básicos habrán de ser determinados teniendo a la vista lo que dice la Constitución sobre el particular. En cuanto a las relaciones de las instancias estatales periféricas con las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias reservadas al Estado (segundo supuesto), es posible arbitrar soluciones que no pasan necesariamente por la subsistencia de la Administración periférica tradicional, sino que apelan a la delegación de competencias, de manera que éstas sean ejercidas en nombre del Estado por los propios entes autonómicos. Referente a las relaciones del Estado, en el ámbito interregional, con Ayuntamientos y Diputaciones (tercer supuesto), la

Constitución se muestra confusa y ambigua, sin que sea fácil establecer directrices y principios claros. Finalmente, sobre las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el área de la planificación económica, superando la visión del territorio «como un simple espacio físico» sobre el que el Estado actúa con mentalidad centralizadora, es preciso vincular el fenómeno a la aparición de las Comunidades Autónomas de forma que se conjuguen la función rectora del Estado y el autogobierno de los entes autonómicos.

El autor concluye su trabajo formulando diversas conclusiones en las que sintetiza sus puntos de vista, señalando que subsistirá la Administración periférica del Estado «si bien con cometidos institucionales y peculiaridades organizativas distintas y nuevas»; dicha Administración contará con dos planos, el provincial y el supra-

provincial o regional; la figura del Gobierno, imperfectamente tratada en la Constitución, habrá de ser diseñada *ex novo* en sus principales rasgos; la Administración periférica llevará a cabo básicamente «cometidos de coordinación administración con preferencia a una intervención y gestión directa de las competencias reservadas al Estado»; y la planificación económica, mediante la previa articulación Administración del Estado-Comunidades Autónomas, «será una de las cuestiones más debatidas y de difícil instrumentación en el futuro».

El trabajo noticiado fue presentado como comunicación al VI Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Lanzarote en febrero de 1979, habiéndole incorporado el autor algunas referencias normativas para su puesta al día.