



ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR:  
«La Constitución española y el  
Presupuesto del Estado». *Revista  
Internacional de Ciencias Ad-  
ministrativas*, 1980, núm. 1,  
pp. 23-34.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CICLO PRE-  
SUPUESTARIO EN LA CONSTITUCIÓN: a) La elabo-  
ración del Presupuesto del Estado. b) Exa-  
men, enmienda y aprobación del Presu-  
puesto del Estado. c) La prórroga del  
Presupuesto.—III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA  
LEY ANUAL DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO.—  
IV. LA CONSTITUCIÓN Y LOS PRINCIPIOS PRESU-  
PUESTARIOS: a) Preliminar. b) El principio  
de competencia. c) El principio de unidad.  
d) El principio de universalidad. e) El  
principio de anualidad. f) El desenlace de  
la crisis del principio de especialidad

cuantitativa.—V. EXCEPCIONES CONSTITUCIONA-  
LES A LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS: a) Al  
de especialidad cualitativa. b) Al de pu-  
blicidad o transparencia.—VI. EL LLAMADO  
PRESUPUESTO DE «GASTOS FISCALES».—VII. LAS  
LEYES DE GASTO PÚBLICO Y EL PRESUPUESTO.—  
VIII. LAS LEYES DE PLANIFICACIÓN Y LAS LEYES  
DE PRESUPUESTOS.

El autor, después de referirse a  
las relaciones existentes entre el  
Parlamento y la institución presu-  
puestaria, trata la incidencia que  
ha tenido la Constitución sobre  
las cuestiones y principios que gi-  
ran en torno al Presupuesto del  
Estado, tal como aparece regu-  
lado en la Ley General Presu-  
puestaria de 4 de enero de 1977.

Para ello, el profesor Albiñana comienza estudiando el ciclo presupuestario, desdoblándolo en sus principales fases de elaboración, examen, enmienda, aprobación y prórroga, a la vez que destaca las variaciones o modificaciones introducidas por el texto constitucional con relación a la legislación hasta entonces en vigor. A continuación plantea el tema siempre vivo de la naturaleza jurídica del Presupuesto, en cuanto ley, afirmando que «se trata de una ley ordinaria con algunas especialidades», si bien cuenta con una limitación importante como es la de no poder crear tributos y cuya modificación sólo podrá llevar a cabo cuando una ley sustantiva así lo prevea (art. 134.7 de la Constitución). La confrontación de la aplicación de los principios presupuestarios con lo que dice la ley fundamental es otro punto abordado por el autor, manifestando que ésta «no ha sido pródiga» a la hora de aceptarlos como tales; lo que no es un reproche, puesto que «son de naturaleza técnica», si bien «debieron figurar los postulados financieros y tributarios en la lista de leyes orgánicas» a fin de darlos mayor primacía y estabilidad. Y finaliza refiriéndose a tres temas muy específicos, como son, de un lado, el llamado Presupuesto de «gastos fiscales», tal como se refiere a ellos la Constitución, ordenando por primera vez su contabilización independiente; y de otro, la implantación de leyes de «gasto público», diferenciadas de las leyes de Presupuesto, y las relaciones entre las denominadas «le-

yes de Planificación» y leyes de Presupuesto, o lo que es lo mismo, entre Plan-Presupuesto.

BASSOLS COMA, MARTÍN: «La planificación económica en la Constitución española de 1978». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 1, 1980, pp. 89-99.

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN.—II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: 1. La constitucionalización del Estado social y democrático de Derecho. 2. La estructura constitucional del sistema económico; ausencia de una caracterización precisa. Reconocimiento constitucional de la libertad de empresa compatible con la iniciativa pública económica. Eventualidad de la planificación económica general.—III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA: 1. Ambito y objetivos de la planificación; imprecisión sobre la función de la planificación económica. 2. La dimensión territorial de la planificación: competencias de las Comunidades Autónomas. 3. El procedimiento de elaboración de la planificación económica. La colaboración social a través de un Consejo. La primera previsión de desarrollo constitucional: proyecto de creación de un Consejo Económico-Social.—IV. LA PRIMERA EXPERIENCIA PLANIFICADORA: EL PROGRAMA A MEDIO PLAZO PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Con arreglo al artículo 131.1 de la Constitución es preciso proceder al análisis de dos cuestiones: el cómo de la planificación económica y el cuándo de la misma. En torno al primer punto, dicha planificación «deberá desarrollarse de conformidad con el sistema de relaciones económicas previstas en la Constitución», mientras que las dificultades son mayores a la hora de la implantación y comienzo de un proceso planificador económico.

Nuestro texto constitucional configura un modelo de Estado de

Derecho, que identifica como «Estado social y democrático de Derecho», pudiéndose añadir la nota, a juicio del autor, de «Estado de Justicia». Mientras esta formulación genérica de la modalidad de Estado «preside todo el ámbito de las relaciones políticas entre los ciudadanos y los Poderes públicos», falta, por el contrario, «un supraconcepto o fórmula institucional que por sí misma exprese con capacidad de vinculación jurídica general el marco de las relaciones económicas entre los ciudadanos y los Poderes públicos». No es que no exista una Constitución económica, sino más bien que ésta ha de ser deducida por la vía de la interpretación y del análisis de las normas de la ley fundamental.

Esta tarea no se presenta fácil, ya que se dan cita dos cauces para la articulación de las relaciones económicas, como son el mecanismo tradicional del sistema económico y el instrumento que supone la planificación. Este dualismo ha de ser tenido en cuenta por el jurista, por lo que se precisa conocer el esquema general dentro del cual se mueven las relaciones ciudadanos-poderes públicos en el campo económico. En este sentido, la Constitución reconoce la libertad de empresa, pero sin caracterizar debidamente el modelo económico en el que ha de ejercitarse lo que «en la práctica va a plantear un semillero de problemas»; se prevén numerosas intervenciones que han de condicionarla; y la Constitución no determina el papel a desempeñar por la ini-

ciativa pública, aunque haga algunas vagas alusiones al respecto.

En el supuesto de que se opte por una planificación económica, hay que aclarar ciertos aspectos de la misma, como son su ámbito, su periodicidad y sus finalidades básicas. No menos importante y problemático es decidir la dimensión territorial de la citada planificación, dada la presencia de las Comunidades Autónomas y las competencias que tienen constitucionalmente atribuidas. Por último, debe establecerse el procedimiento de elaboración de la planificación teniendo a la vista lo dispuesto en el artículo 131.2 de la Constitución, con arreglo al cual la mayor dificultad radicará, sin duda, en la conformación del Consejo previsto en el mismo.

Martín Bassols termina su estudio con unas breves consideraciones en torno a lo que denomina «la primera experiencia planificadora» y que no ha sido otra que el programa a medio plazo para la economía española (PEG), aprobado por el Gobierno y debatido en el Congreso los días 25 y 26 de septiembre de 1979.

BIGERIEGO DE JUAN, FELIPE: *Sistemas de primas e incentivos*. Ediciones Deusto, Bilbao, 1979, 144 pp.

*Sumario:* Prólogo.—Introducción.—Capítulo 1. La productividad.—Capítulo 2. Distintos sistemas de salarios e incentivos. Capítulo 3. Los sistemas de incentivos. Capítulo 4. Establecimiento de los sistemas de incentivos.—Capítulo 5. Consideraciones prácticas sobre los sistemas de incentivos. Capítulo 6. Sistema de remuneración por

grupos.—Capítulo 7. Incentivos colectivos. Capítulo 8. Sistemas de incentivos a control directo.—Anexos al capítulo 8.

Como señala el autor en el prólogo, el libro pretende «clarificar uno de los problemas más complejos de nuestra época, dentro de la producción, como es el del establecimiento, mantenimiento y puesta al día de los sistemas de incentivos», para lo que se hace preciso, con carácter previo, determinar las razones que aconsejaron su implantación en el seno de las empresas.

Bigeriego de Juan empieza analizando el tema de la productividad «dada su estrecha relación con el establecimiento de un sistema racional de primas» y dado que dicho sistema «debe traer como consecuencia un aumento de la productividad». Para ello estudia la productividad desde distintos ángulos y seguidamente aborda los sistemas de salarios e incentivos que se utilizan más normalmente en el mundo industrial, describiendo cada uno de ellos con sus posibles ventajas e inconvenientes.

Un sistema de incentivos debe reunir determinadas condiciones que cabe resumir de la forma siguiente: sencillo, medible, riguroso, estable, estimulante, aceptado. Y para llegar a su establecimiento hay que contar con unos factores como son: el tiempo, el porcentaje con respecto a la proporción máxima de piezas que pueden obtenerse, el dinero presupuestado, la medida de consumo y el porcentaje de piezas rechazadas con respecto al total, y hay que atender a una serie de observaciones que el autor enumera hasta un total

de 12, a la vez que deben cumplirse ciertas consideraciones de índole práctica.

Especial atención merece el sistema de remuneración de incentivos por grupos, siempre que exista «una comunidad de intereses» entre los miembros del mismo, y la naturaleza del trabajo no permita determinar la aportación individual, exponiéndose con detalle los pros y los contras de esta modalidad. También se explican por el autor los llamados incentivos colectivos con referencia a sus aspectos más interesantes, así como los incentivos a control directo, tanto en su versión teórica como en su aplicación práctica. Un total de 25 anexos a este capítulo, relativo a los incentivos a control directo, cierran la obra que se acaba de noticiar.

RODRÍGUEZ OLIVER, JOSÉ MARÍA: «El Estado y el Urbanismo en la Constitución española». *Revista de Derecho Urbanístico*, número 67, marzo-abril 1980, pp. 13-33.

*Sumario:* I. LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS ANTES Y DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: LA REGIONALIZACIÓN DEL URBANISMO.—II. LA NECESIDAD DE MANTENER UN ÁMBITO DE POTESTADES DEL ESTADO.—III. LAS POTESTADES URBANÍSTICAS ESTATALES: 1.º Límites intrínsecos a la autonomía de las comunidades. 2.º La necesidad del «Plan Nacional de Ordenación». 3.º El artículo 150, 3.º: las «Leyes Armonizadoras». 4.º Examen del artículo 155. 5.º La pervivencia de la legislación del Estado en el marco regional. 6.º Las competencias estatales exclusivas relacionadas con el urbanismo. 7.º La planificación económica. 8.º La Administración del Estado como «Administración Urbanística».—IV. CONCLUSIÓN.

Se trata de examinar la incidencia de la Constitución sobre las

competencias urbanísticas ejercidas por el Estado, cuestión de evidente interés y que el autor denomina «tema-testigo» del proceso de cambio que está experimentando la sociedad española y, más en concreto, el aparato político-administrativo de la misma.

Hasta ahora ha habido un reparto de competencias entre los órganos centrales y locales, especialmente Ayuntamientos. A su vez, dentro de este binomio Estado-Municipios, el mayor grado de protagonismo ha correspondido, sin duda, al Estado y que, si nos atenemos a la Ley del Suelo, resulta «concluyente y abrumador». Como consecuencia de lo anterior, el legislador ha ignorado la idea de región como demarcación territorial propiamente dicha y como dimensión geográfica propicia para las actuaciones urbanísticas.

El texto constitucional de 1978 ha venido a cambiar este panorama de forma total, y en concreto ha supuesto la regionalización del urbanismo si conjugamos los artículos 148 y 149 con los Estatutos de Autonomía de Cataluña y el País Vasco. Paralelamente, la Administración del Estado pierde su preponderancia tradicional y ve reducidas sus competencias y atribuciones. Ahora bien, este cambio de perspectiva ¿supone que el Estado ha de renunciar a toda actividad urbanística?, ¿quiere decir que la Administración Central ya no tiene misión alguna que cumplir en el campo del urbanismo y la ordenación territorial?

A estas interrogantes responde el autor afirmando que, pese a las modificaciones constitucionales, el Estado ha de seguir desempeñando

un papel imprescindible, compatibilizando, eso sí, sus funciones con las que corresponden a las Comunidades autónomas. Por supuesto, no se trata de recortar la exclusividad de las competencias de éstas, sino de delimitar con claridad y sentido de modernidad el protagonismo del Estado y de la Administración Central.

Este protagonismo se manifiesta en una serie de manifestaciones que Rodríguez Oliver describe con exactitud. Así, señala que si las Comunidades autónomas gestionan sus intereses propios, es evidente que hay otros intereses por encima de ellos y que han de ser gestionados por el Estado; la necesidad del «Plan Nacional de Ordenación» justifica la intervención estatal con proyección general a todo el país; las «leyes armonizadoras» del artículo 150, 3, de especial aplicación al área urbanística, también avalan la presencia global del Estado; a su vez, el artículo 155 abre la vía para una intervención estatal de tipo excepcional y que, desde luego, puede producirse en la citada área urbanística; además, mientras la legislación autonómica no sea elaborada, si quiera sea de forma transitoria se aplicará la legislación estatal; a su vez, la reserva a favor del Estado de determinadas competencias exclusivas relacionadas con el urbanismo obliga a reconsiderar la naturaleza y extensión de la exclusividad de la competencia urbanística regional; y, por último, la atribución al Estado por mandato constitucional de la planificación económica le confiere, por razones obvias, una primacía decisiva en la planificación urbanística.

Para terminar su exposición, el autor, letrado consistorial del Ayuntamiento de Madrid, formula varias conclusiones en las que resalta la idea de que, «pese a la nueva estructura constitucional, Urbanismo y Estado siguen siendo nociones inescindibles en la letra y en el espíritu de nuestra Constitución».

MARTÍNEZ LAFUENTE, ANTONIO: «Ley de Presupuestos e inconstitucionalidad». *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, número 25, enero-marzo 1980.

*Sumario:* 1. Planteamiento.—2. La Ley de Presupuestos: su naturaleza.—3. La constitucionalización del gasto público.—4. La impugnación de la Ley de Presupuestos por inadecuación del gasto público.—5. La Ley de Presupuestos y el ordenamiento tributario.—6. Examen de la legislación tributaria y su conexión con la Ley anual de Presupuestos.—7. El Presupuesto para 1980 y su incidencia en el ordenamiento tributario.—8. La Ley tributaria sustantiva.—9. Inconstitucionalidad de la Ley de Presupuestos por debida innovación del ordenamiento tributario.

Se trata de examinar si una Ley de Presupuestos puede ser declarada inconstitucional por incumplimiento de dos preceptos constitucionales que se refieren, el uno, al reparto equitativo del gasto público, y el otro, a la innovación del ordenamiento tributario sin título habilitante para ello.

El autor empieza examinando la naturaleza de la Ley de Presupuestos, que «es, sin duda, una ley, pero no una ley como las demás precisamente por su contenido, que no es sino convalidante, con algunas rectificaciones, del proyecto que se presenta». No obstante, hay

que matizar estas afirmaciones en el sentido de que, si nos atenemos a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, puede ser declarada inconstitucional la ley aprobatoria de los Presupuestos Generales del Estado, y de que sus facultades innovadoras en el campo presupuestario son limitadas.

Tras estas consideraciones introductorias, Martínez Lafuente analiza lo que denomina «la constitucionalización del gasto público», tal como lo hace el artículo 31, 2, de la Constitución, refiriéndose sucesivamente al destinatario del mismo, que no es otro que la Administración del Estado, y al alcance del principio de la asignación equitativa de los recursos públicos. En definitiva, cabe afirmar que «una Ley de Presupuestos puede ser formalmente impugnada ante el Tribunal Constitucional por dar cobijo a una programación del gasto público que no responde a criterios de eficiencia y economía, o, con carácter más general, por no realizarse a través del gasto público una asignación equitativa de los recursos públicos», por lo que se analizan con detalle los principales aspectos del recurso de inconstitucionalidad en lo que concierne a la legitimación, objeto de la pretensión y efectos de la sentencia.

El segundo motivo de posible inconstitucionalidad de la Ley de Presupuestos lo tenemos en la vulneración de la prohibición de innovar el ordenamiento tributario por no autorizarlo una previa ley tributaria sustantiva (art. 134, 7, de la Constitución). Tanto el origen como la justificación del pre-

cepto son estudiados por el autor, que señala cómo con anterioridad la Ley de Presupuestos se había convertido más en «una especie de Ley de cuantías» que en una vía para allegar recursos financieros; y así ha sucedido con el impuesto sobre la renta de las personas físicas, sobre sociedades, sobre el lujo, sobre el tráfico de empresas, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados e impuestos especiales. Y, como prueba de las innovaciones presupuestarias en el ámbito de los impuestos, Martínez Lafuente se refiere en concreto a la Ley de 29 de diciembre de 1979, reguladora de los Presupuestos Generales del Estado para 1980 y que contiene normas tributarias sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas, sobre sociedades y sobre el patrimonio.

Respecto al artículo 134, 7, de la Constitución, antes aludido, el problema que se plantea es la identificación de la expresión «ley tributaria sustantiva» y que algún autor confunde con la «ley propia de cada tributo». Para el autor, «lo que se ha querido constitucionalizar es que sea inequívoca la voluntad del legislador de levantar las trabas que la Ley de Presupuestos tiene en relación con el régimen jurídico de los tributos», prohibiéndose «las autorizaciones genéricas, inconcretas o apurando el término "no sustantivas", a semejanza, salvando las distancias, de las contenidas en el artículo 12 de la Ley General Tributaria».

El trabajo finaliza con una breve explicación del recurso de inconstitucionalidad para el supuesto acabado de analizar, describiendo-

se sus aspectos más sobresalientes y llegándose a la conclusión de que «una Ley de Presupuestos es inconstitucional si crea tributos o si los modifica sin que así lo autorice una ley tributaria sustantiva».

LÓPEZ RODÓ, LAUREANO: «La procedure administrative non contentieuse». *Revue du Droit Public*, número 3, mayo 1980, pp. 607-628.

*Sumario:* INTRODUCCIÓN.—EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO CONTENCIOSO. LAS LEYES ESPAÑOLAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO CONTENCIOSO: a) Ley de Procedimiento de 1889. b) La Ley de Procedimiento de 1958.

El profesor López Rodó comienza su trabajo con unas ideas en torno al procedimiento administrativo, que viene a ser, dice, «la manera como la Administración actúa, el orden de sucesión de las formalidades que su actividad requiere, el orden y la forma de esta actividad». Toda la acción administrativa ha de estar sometida a un procedimiento y hay diversas manifestaciones o clases de éste, aunque una nota común los caracteriza a todos: «ser la vía de la actividad administrativa y no de la actividad jurisdiccional», con lo que se quiere dar a entender que no estamos ante procesos, sino ante procedimientos.

El procedimiento administrativo es de creación más reciente que el Derecho administrativo y éste, a su vez, aparece mucho después que el Derecho privado. Por ello, dicho procedimiento presenta deficiencias y lagunas, y «falta mucho para llegar a una construcción perfecta del Derecho y de la cien-

cia del procedimiento administrativo». De ahí que sean pocos los países, entre ellos España, que cuenten con una ley o código procedimental.

Por lo que se refiere a nuestro país, como antecedente histórico hay que citar la Ley de 1889, que se adelantó a las de otros países europeos y que fue desarrollada por diversos reglamentos ministeriales (el más moderno, el del Ministerio del Interior de 1947) y, también, por el importante Reglamento de Procedimiento Municipal de 1924.

La vieja Ley de 1889 con el paso del tiempo necesitó de actualización y puesta al día, especialmente por la diversidad normativa establecida por los Departamentos ministeriales, cada uno con sus plazos, sus recursos, sus peculiaridades. De ahí la necesidad de elaborar una nueva norma, que fue la Ley de Procedimiento de 1958, modificada en 1963 y surgida dentro del movimiento de reforma administrativa iniciada en 1956.

El autor, tras señalar los rasgos básicos de la Ley de 1958 y su espíritu profundamente innovador, estudia detalladamente sus aspectos más importantes, como son ámbito de aplicación, plazos, publicidad, instancias, notificación, actos de instrucción, prueba, derechos de defensa con el trámite de la audiencia del interesado, motivación de los actos administrativos, consecuencias de la omisión del procedimiento, formas de terminación, ejecución de los actos administrativos y su revisión, elaboración de reglamentos, sanciones administrativas y reclamaciones previas al ejercicio de acciones

civiles y laborales. Tales son las cuestiones más interesantes abordadas por la Ley, «fruto de un trabajo constante de la jurisprudencia y de la doctrina española y extranjera» y «no nacida por generación espontánea». Y, a juicio del autor, la Ley comentada «ha pretendido, con arreglo a la máxima clásica, no ser la mejor que podía ser redactada, sino más bien la mejor entre todas aquellas que realmente podían ser aplicadas».

KLEIN, JACQUES: «Le fonctionnaire parlementaire». *La Revue Administrative*, núm. 194, marzo-abril 1980, pp. 131-138.

Sumario: I. Funcionarios del Estado. II. Funcionarios dotados de un estatuto específico.—III. Un estatuto que resulta precario.

El funcionario parlamentario en Francia es una figura poco conocida, al igual que sucede entre nosotros. La razón hay que encontrarla en que las Cámaras legislativas gozan de autonomía de gestión en lo que concierne a su personal, «como uno de los atributos esenciales de la soberanía parlamentaria»; de ahí que dicten para el mismo normas que, a la vez que son poco conocidas, presentan peculiaridades con relación a las que se aplican a la generalidad de los funcionarios.

El autor analiza el régimen legal en Francia, estableciendo como año clave el de 1958, en el que, frente a la situación anterior, se produjo una aproximación entre las Administraciones parlamentarias y la función pública estatal. A este respecto es importante el

artículo 72 de la Ley de 23 de febrero de 1963, que reconoció a los funcionarios parlamentarios la condición de funcionarios del Estado, declaró que el Estatuto General de los Funcionarios no les es aplicable y estableció que cada asamblea aprobara el estatuto y el régimen de retiro para su respectivo personal.

Quiere decirse, pues, que estamos ante unos funcionarios con un estatuto específico que se desvía del general en algunos puntos que el autor expone y que conciernen a las pruebas selectivas, a la movilidad y variedad de las tareas a efectuar, al cumplimiento de determinadas obligaciones (de modo especial en el tema de la neutralidad política) y a las retribuciones. En todo caso, Klein concluye su trabajo afirmando que se trata de un estatuto precario y en el que destacan negativamente dos aspectos: el de los recursos en materia de personal, por entenderse que los actos emanan de una autoridad que no está incardinada en el Poder ejecutivo, por lo que no es competente la jurisdicción administrativa, y el del carácter híbrido que caracteriza a las normas estatutarias de estos funcionarios, dado que su elaboración no ofrece todas las garantías requeridas para este tipo de normas.

SAGARDOY BENGOCHEA, JUAN ANTONIO: *Las relaciones laborales en la Constitución española*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1979, 65 pp.

*Sumario:* INTRODUCCIÓN.—1. LAS RELACIONES LABORALES EN UN CONTEXTO DEMOCRÁTICO.—2. EL HECHO SINDICAL: 2.1 La «globalización» de

la acción sindical. 2.2 La democracia sindical. 2.3 La libertad sindical.—3. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: 3.1 Reconocimiento y extensión del derecho. 3.2 Las partes negociadoras. 3.3 La fuerza vinculante.—4. EL DERECHO DE HUELGA Y EL CIERRE PATRONAL: 4.1 La huelga y el cierre patronal en el Derecho comparado. 4.2 La regulación constitucional española. 4.3 El derecho de trabajo y el derecho de huelga.—5. LA TUTELA PROCEDIMENTAL DE LOS DERECHOS DE SINDICACIÓN, CONTRATACIÓN COLECTIVA Y HUELGA. ANEXO.

El presente trabajo, publicado en la revista *Libre Empresa*, de la Asociación de Estudios Empresariales, en su número 8, recoge las ideas de su autor, catedrático de Derecho del Trabajo y director del Instituto de Estudios Sociales, en torno a las principales incidencias de la Constitución en el ámbito de las relaciones laborales.

Para ello, el profesor Sagardoy empieza describiendo los rasgos comunes a un modelo laboral de signo democrático, ya que la democracia, en este campo, produce unas repercusiones, exige unas coherencias y maneja unas nuevas técnicas de política laboral que es preciso conocer y analizar con carácter previo.

Tras estas ideas introductorias se entra en el estudio de algunos aspectos más concretos. En primer lugar nos encontramos ante el «hecho sindical», entendido como un fenómeno de voluntad y tendencia «globalizadora» y dentro del cual destaca la problemática de la libertad sindical, regulada en nuestra Constitución y amparada por otros textos internacionales. Después figura la «negociación colectiva», «institucionalización del conflicto más que la expresión de una hipotética comunidad de intere-

ses», amparada también en el texto constitucional «con mayor profundidad e intensidad que en cualquier otra Constitución». Seguidamente hay un análisis más reducido que los anteriores, porque se limita a exponer el Derecho comparado y la regulación constitucional, sobre el «derecho de huelga» y el «cierre patronal». Y, por último, hay una breve descripción de las prescripciones constitucionales, que son como la «salvaguardia privilegiada de los derechos enumerados», al referirse a los mecanismos establecidos para la defensa de éstos en la vía procesal y jurisdiccional.

Un anexo, que contiene el texto del documento de la Secretaría CGIL-CISL-UIL sobre la autorregulación de la huelga, completa la obra que hemos noticiado.

**TAMAMES, RAMÓN:** *Introducción a la Constitución española*. Alianza Editorial, Madrid, 1980, 325 pp.

**Sumario:** Prólogo. — Preámbulo. — Título preliminar. — Título I: De los derechos y deberes fundamentales. — Título II: De la Corona. — Título III: De las Cortes Generales. — Título IV: Del Gobierno y de la Administración. — Título V: De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. — Título VI: Del Poder Judicial. Título VII: Economía y Hacienda. — Título VIII De la organización territorial del Estado. — Título IX: Del Tribunal Constitucional. — Título X: De la reforma constitucional. — Disposiciones adicionales. — Disposiciones transitorias. — Disposición derogatoria. — Disposición final. — Anexo 1. Síntesis del proceso constituyente. — Anexo 2. Relación de las Leyes previstas para el desarrollo de la Constitución. — Anexo 3. Ley 19/1978, de 3 de octubre, sobre conocimiento del ordenamiento constitucional en el Bachillerato y en Formación Profe-

sional de primer grado. Anexo 4. Bibliografía sobre la Constitución española de 1978. — Índice analítico. — Índice general.

La obra que noticiamos se sitúa en la línea de las que, más que una aspiración científica, encierran una finalidad de divulgación y conocimiento. El autor, en el prólogo, explica la trascendencia de la Constitución para la vertebración de nuestra convivencia, y de ahí que subraye la importancia de que todos los españoles la conozcamos para, luego, ejercitarnos en su realización y cumplimiento.

Para Tamames, dos ideas resultan básicas: de un lado, la Constitución está asentada sobre una concepción pluralista que se presta a interpretaciones diversas y a un desarrollo legislativo no siempre fácil y homogéneo, y de otro, la Constitución se convierte en el cauce máximo para resolver los problemas graves de la sociedad española. Recorriendo el articulado del texto constitucional se advierte «el gran valor pedagógico de la Constitución» y su utilidad para responder a las interrogantes de cada día. Por tanto, estamos obligados a conocerla y, «lejos de dejar que se fosilice en una prosa legalista, debemos convertirla entre todos en un mensaje del cambio para mejorar las condiciones de vida, para construir la democracia».

El autor va desarrollando — con brevedad — cada artículo, renunciando a todo tipo de adornos eruditos y sin apenas entretenerse en antecedentes históricos o en citas de Derecho comparado. Para facilitar la lectura sitúa al frente de cada uno de ellos un epígrafe en-

tre corchetes y que se corresponden con los que aparecieron en la versión de la Constitución que se repartió con motivo del referéndum del 6 de diciembre de 1978. Al final figuran cuatro anexos que complementan el texto constitucional, referentes a la explicación del proceso constituyente, la lista de leyes que se han de dictar para desarrollar aquél, a la ley sobre el conocimiento de nuestra Ley Fundamental a nivel de bachillerato y formación profesional, y a una bibliografía seleccionada sobre trabajos aparecidos en torno a la Constitución. Un índice analítico (elaborado por el Centro de Estudios Constitucionales) y el índice general completan la obra que acabamos de noticiar.

**MONTORO PUERTO, MIGUEL:** «La alternativa Defensor del Pueblo-Ministerio Fiscal en la garantía jurisdiccional de derechos fundamentales y libertades públicas en España». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1980, núm 1, pp. 48-60.

**Sumario:** I. A. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS. B. ESTABLECIMIENTO DE TÉCNICAS DE GARANTÍA Y PROTECCIÓN, EN ESPECIAL JURISDICCIONALES: 1) Gradación previa de los derechos fundamentales y libertades públicas en base a su protección jurisdiccional. 2) Instrumentos procesales para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas: a) Ante los Tribunales ordinarios. b) Ante el Tribunal Constitucional.—II. A. EL DEFENSOR DEL PUEBLO. NOTAS CARACTERIZANTES. B. LEGITIMACIÓN ACTIVA: 1) Ante el Tribunal Constitucional: a) En el recurso de inconstitucionalidad. b) En el recurso de amparo. 2) Ante los Tribunales ordinarios. C. LEGITIMACIÓN PASIVA.—III. A. EL MINISTERIO FISCAL. B. LEGITIMACIÓN: 1) Ante el Tribunal Constitucional:

a) En el recurso de amparo. b) En el recurso de inconstitucionalidad. 2) Ante los Tribunales ordinarios: a) Proceso penal. b) Proceso contencioso-administrativo. c) Proceso civil.—IV. A. CONCURRENCIA Y SUPERPOSICIÓN DE INTERVENCIÓNES. B. ALGUNOS SUPUESTOS: 1) Ante el Tribunal Constitucional. 2) Ante los Tribunales ordinarios.

- Nuestra Constitución se caracteriza por la atención que presta al reconocimiento y protección de los derechos fundamentales y libertades públicas. Aunque no es fácil distinguir entre aquéllos y éstas a efectos conceptuales, en cambio la diferenciación se presenta más nítida si nos atenemos al diferente grado de protección que, para unos y otros, establece el texto constitucional.

En lo que se refiere a la protección meramente jurisdiccional, se mueve dentro de los siguientes cauces: gradación previa, tal como se refleja en el artículo 53; reparto de competencias entre diferentes órganos jurisdiccionales que se integran en el Poder Judicial; atribución de competencias a órganos que no se integran en dicho Poder, como es el caso del Tribunal Constitucional, y otros instrumentos diversos, entre los que interesan ahora el Defensor de Pueblo y el Ministerio Fiscal.

El autor, tras explicar detalladamente la forma en que se produce la gradación mencionada a la hora de la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, analiza en profundidad el contenido del artículo 53; y, tras detenerse en la exposición de los instrumentos procesales para su tutela y que pueden utilizarse ante los Tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional, destaca cómo

el texto constitucional «pone el acento en dos figuras, novedosa una y tradicional otra, Defensor del Pueblo y Ministerio Fiscal, respectivamente».

El Defensor del Pueblo, regulado en el artículo 54, «no resulta por ahora claramente delimitado», aunque cabe pensar que, identificándose en ciertos aspectos con el *Ombudsman*, podrá llegar a tener perfiles propios si la ley orgánica a dictar abandona modelos extranjeros. Prescindiendo de su actuación para supervisar la actividad de la Administración, interesa subrayar su legitimación activa para intervenir ante el Tribunal Constitucional por la doble vía del recurso de inconstitucionalidad y del recurso de amparo, careciendo de la misma para proceder ante los Tribunales ordinarios. En lo que afecta a la legitimación pasiva, si bien se trata de un supuesto anómalo que se producirá si el Defensor del Pueblo es demandado por haber violado o desconocido un derecho o libertad, se admite hasta cierto punto esta posibilidad, prevista en el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Ministerio Fiscal aparece regulado en el artículo 124 de la Constitución con una mención diversificada de las funciones que se le encomiendan. Está legitimado para intervenir ante el Tribunal Constitucional y ante los Tribunales ordinarios, tal como se admite en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y en la Ley de 26 de diciembre de 1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona.

Como Montoro Puerto señala, pese a que ambas figuras tienen delimitado su campo de actuación, pueden aparecer «implicados en unos mismos procesos, en ocasiones manteniendo posturas y posiciones idénticas o por lo menos orientadas en un mismo sentido, mientras que en otras su situación procesal puede llegar a ser antagónica». Tales supuestos se pueden dar bien ante el Tribunal Constitucional más en la vía del recurso de amparo que en el de inconstitucionalidad; bien ante los Tribunales ordinarios, en los que en principio se reserva la intervención al Ministerio Fiscal, aunque con arreglo a la Ley de diciembre del 78 es posible que las acciones en ella previstas se dirijan contra el Defensor del Pueblo. En todo caso habrá que esperar a la práctica procesal para conocer mejor el alcance de la concurrencia de intervenciones de los dos órganos analizados.

GUAITA, AURELIO: «Los contratos de la Administración pública en la legislación española». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1980, núm. 1, pp. 61-67.

*Sumario:* 1. Administración y contrato. 2. La cuestión sobre los contratos administrativos.—3. La LCE respalda la controvertida institución.—4. Legislación española.—5. Reglas comunes a todos los contratos de la Administración, así administrativos como civiles.—6. Los contratos de la Administración, privados en principio (1?). 7. Los servicios públicos, objeto directo de los contratos administrativos; inagotable catálogo de éstos.—8. Régimen propio de los contratos administrativos.

Pese a su importancia en la Administración de nuestros días, la

figura del contrato administrativo «no ha podido ser nunca dominada y comprendida por completo», debido a la interferencia de factores que se dan dentro de ella.

El autor, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, expone en el presente trabajo la legislación española acerca de los contratos, señalando que «la Administración es el primer contratante del país» y que, como regla general, «está obligada a contratar, no puede "arreglarse" ella misma, no es admisible el *self-service*».

Más allá de las discusiones doctrinales, la realidad es que la legislación respalda y acepta, en el ámbito administrativo, la institución contractual. No se puede identificar contrato con contrato civil, y «el contrato administrativo no es ni puede ser lo mismo que los civiles, pero es tan contrato como éstos, aunque distinto, como el Derecho administrativo es tan Derecho como el civil, aunque distinto de éste». Por eso la normativa española afirma tres cosas muy significativas: la Administración celebra verdaderos contratos; todos los contratos responden a una misma institución y, en esencia, son lo mismo, y, aun dentro de esta igualdad, las peculiaridades de la contratación administrativa son bastantes y de suficiente entidad como para tenerlas siempre en cuenta.

Nuestra Constitución apenas alude a este tema en el artículo 149 al referirse a las competencias exclusivas del Estado, al igual que hacen los Estatutos de Autonomía ya aprobados. La norma más im-

portante es la Ley de Contratos del Estado con su Reglamento, mientras que en el ámbito local hay que citar el Decreto de 6 de octubre de 1977 y, en cuanto no esté modificado, el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales. Aparte existen numerosas normas que regulan aspectos específicos o se refieren a contratos u organismos determinados.

La presencia de la Administración tanto en los contratos privados como en los administrativos determina que se den reglas comunes a ambos en lo que toca a su preparación, competencia y adjudicación; necesidad de consignación presupuestaria previa; órganos competentes para contratar; preparación de expedientes con fijación de cláusulas técnicas y administrativas; fiscalización; formalización, y dirección y responsabilidad. Estas reglas comunes se explican porque todos los contratos de la Administración, «aun los privados, en último término, contemplan *intereses públicos*, sirven *fines administrativos*».

Tras subrayar cómo el Reglamento de Contratos del Estado establece la presunción de que, en principio, los celebrados por la Administración son de naturaleza privada si se dan tres circunstancias negativas, Guaita afirma que lo que «define y aísla» el contrato administrativo es «su estrecha vinculación con un servicio público», entendido en un sentido amplio. A partir de aquí es posible formular *ad exemplum* una lista de contratos que, en nuestro Derecho, están calificados expresamente como administrativos.

En lo que concierne al régimen aplicable, destacan las prerrogativas de que está dotada la Administración y que se manifiestan en puntos tan interesantes como la interpretación, la modificación de las condiciones acordadas, la resolución, la declaración de nulidad o de lesividad y la no existencia del beneficio de excusión; sin olvidar el plano procesal, ya que se atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia en esta materia. Como concluye el autor, «nada de lo acabado de exponer puede predicarse de los contratos privados (civiles, mercantiles, laborales) de la Administración, salvo, claro está, que se trate de su preparación o adjudicación, precisamente porque tales actos, separables, son administrativos y, de impugnarse, lo serían en la jurisdicción contencioso-administrativa».

CEBRIÁN, JUAN LUIS: *La prensa y la calle*. Editorial Nuestra Cultura, Madrid, 1980, 118 pp.

Sumario: Prólogo.—1. La Prensa en la España democrática.—2. El valor de la imagen.—3. El periodismo como profesión. 4. Cartas al director.—5. Periodismo y política.—6. Cómo recibe el público las noticias.—7. La Prensa ante las elecciones. 8. La libertad de Prensa en la Constitución.

El libro agrupa un conjunto de artículos, conferencias y ensayos elaborados por el autor, director del periódico *El País*, en los últimos cinco años. Y, como el mismo Cebrián señala en el prólogo, «no

se trata de un libro científico ni de un acercamiento ordenado a los problemas de la comunicación escrita, sino del relato de experiencias y reflexiones personales», a través de las cuales no «pretende ejercer ningún tipo de magisterio ni tratar de sentar ninguna clase de doctrina».

Para el autor, la Prensa no es sólo información, sino también análisis, crítica y contestación; por ello el político tiene que habituarse, si se mueve en unas coordenadas democráticas, a aceptar los juicios y comentarios adversos. Y el periodismo, en cuanto provoca un conjunto de intereses comunes entre quienes lo practican y en cuanto supone el desarrollo de un programa preparatorio y de adiestramiento para quien lo ejercita, es una verdadera profesión «difícil y no exenta de pecados».

El periodismo, de otro lado, ha de ser necesariamente político, aunque ello no lleve aparejada la identificación del periodista y del político. Ni el periodista debe jugar a ser político, porque entonces pierde su independencia, ni el político tiene que meterse a periodista. «Los periódicos—dice Cebrián—están para que los periodistas opinen sobre lo que los políticos hacen, pero aquí normalmente los políticos son los que opinan y los periodistas se dedican en cambio a cada paso a ofrecer soluciones mágicas a los políticos.» Y ello es así porque, entre nosotros, la Prensa conserva una gran influencia sobre los estamentos gubernamentales y porque carecemos de una verdadera opinión pública.

La Prensa debe ser esencialmente libre. Por eso, «un país democrático no necesita ningún tipo de legislación específica sobre la Prensa y las leyes ordinarias bastan para establecer los controles socialmente precisos al respecto». Y no precisa ningún tipo de títulos, porque «los periodistas deben ser todo menos unas casta» defendida y amparada por la garantía de unas trabas administrativas.

En definitiva, la Prensa no es un mero instrumento certificante de los hechos, sino «un motor de los cambios sociales»; y no es tanto «el cuarto poder» cuanto «un contrapoder, un limitador de los abusos». Con arreglo a la Constitución, todos los españoles tienen reconocido el derecho a la libertad de expresión; y este derecho, de un modo especial, afecta a los periodistas. Estos tienen planteados en la actualidad numerosos problemas, entre los que destaca el papel que desempeñan las Facultades de Ciencias de la Información. Porque en definitiva, afirma el autor, «la limitación del ejercicio profesional del periodismo mediante trámites académicos desdice la vocación liberal de la Constitución española».

*Educación y Constitución* (I). Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1978, 502 pp.

*Sumario:* INTRODUCCIÓN.—I. CONTENIDO DEL TEXTO.—II. DESARROLLO DEL PROCESO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL.—III. LA MATERIA EDUCATIVA EN LA CONSTITUCIÓN. *Título 1. El Congreso de los Diputados:* Capítulo 1.º Borrador de Constitución; Capítulo 2.º Anteproyecto de Constitución; Capítulo 3.º

Enmiendas al Anteproyecto; Capítulo 4.º Informe de la Ponencia; Capítulo 5.º Votos particulares; Capítulo 6.º Debate de la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas; Capítulo 7.º Dictamen de la Comisión; Capítulo 8.º Debate en el Pleno del Congreso de Diputados. *Título II. Senado:* Capítulo 1.º Enmiendas al Proyecto del Congreso; Capítulo 2.º Debate de la Comisión de Constitución; Capítulo 3.º Dictamen de la Comisión de Constitución; Capítulo 4.º Debate en el Pleno del Senado; Capítulo 5.º Modificaciones propuestas por el Senado al Proyecto aprobado por el Congreso. *Título III. Comisión Mixta Congreso-Senado:* Capítulo único. Dictamen de la Comisión.

La incidencia de la Constitución de 1978 sobre el ámbito educacional determinó que el Ministerio de Educación y Ciencia encargara al Servicio de Publicaciones la elaboración de un trabajo en torno a dicho tema. Fruto de esta tarea, llevada a cabo bajo la dirección de Juan Damián Traverso, profesor de Política y Legislación Educativa de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, es la presente publicación, que, juntamente con la segunda parte (cuya noticia bibliográfica aparece también en este número de la REVISTA), integra un imprescindible material documental para todos los estudiosos de la educación y su problemática actual.

En este primer volumen se recoge en forma ordenada todo el debate constitucional en materia educativa, desde la formulación del primer borrador hasta el dictamen final de la Comisión mixta Congreso-Senado. Una presentación a cargo de Miguel Angel Sánchez-Terán Hernández, seguida de una introducción que explica el contenido del texto, completan la obra que se acaba de noticiar.

*Educación y Constitución* (II). Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1978, 325 pp.

**Sumario:** TÍTULO I. TEXTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS: Capítulo 1.º Declaración universal de Derechos Humanos. Capítulo 2.º Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer. Capítulo 3.º Declaración de los Derechos del Niño. Capítulo 4.º Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales. Capítulo 5.º Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos. Capítulo 6.º Carta social europea. Capítulo 7.º Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.—TÍTULO II. ALGUNAS CONSTITUCIONES EXTRANJERAS VIGENTES: Capítulo 1.º Europa. Capítulo 2.º América (México). Capítulo 3.º Países socialistas (Cuba, China Popular, URSS).—TÍTULO III. TEXTOS CONSTITUCIONALES ESPAÑOLES: Capítulo 1.º Constitución de 1812. Capítulo 2.º Constitución de 1869. Capítulo 3.º Proyecto de Constitución federal de la República Española de 1873. Capítulo 4.º Constitución de 1878. Capítulo 5.º Anteproyecto de 1929. Capítulo 6.º Constitución de 1931. Capítulo 7.º Estatuto de Cataluña. Capítulo 8.º Ley sobre el Estatuto del País Vasco. Capítulo 9.º Leyes Fundamentales. TÍTULO IV. LA EDUCACIÓN Y LOS GRUPOS POLÍTICOS Y SOCIALES: Capítulo 1.º La educación y los partidos políticos. Capítulo 2.º La educación y los grupos sociales.—APÉNDICE. Constitución española de 1978.

En este segundo volumen (la noticia bibliográfica del primero aparece también en este número de la REVISTA) se recogen un conjunto de textos de la más diversa naturaleza y contenido. Así, figuran todos los textos internacionales vigentes, varias Constituciones extranjeras que se han estimado como más significativas, todos los textos de rango constitucional español y las declaraciones ideológicas de los principales partidos políticos y grupos sociales interesados en la materia. De esta manera, el

lector encuentra agrupados una serie de artículos, preceptos y manifestaciones cuyo denominador común es la educación y cuyo conocimiento y valoración resultan necesarios para alcanzar una adecuada comprensión de la Constitución de 1978.

GARRIDO FALLA, FERNANDO: «La institución administrativa en la Constitución española». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 1, 1980, pp. 1-8.

**Sumario:** I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA.—II. EL PODER EJECUTIVO; SU CARÁCTER RESIDUARIO.—III. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.—IV. LA ADMINISTRACIÓN COMO INSTITUCIÓN.—V. NEUTRALIDAD POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y NEUTRALIDAD ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO: EL PRINCIPIO DE LA EFICACIA INDIFFERENTE.—VI. LA BUROCRACIA PROFESIONAL COMO CLAVE DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN: SUS NOTAS ESSENCIALES: a) Políticos y funcionarios. b) El sistema de mérito y las oposiciones. c) La sumisión del funcionario al Derecho público y el sistema de incompatibilidades.

Según el autor, el proceso de adaptación de nuestro Derecho administrativo a la nueva Constitución ha sido fácil de llevar a cabo, ya que «se había construido bajo la única preocupación—aséptica desde el punto de vista político, en la medida en que ello es posible—de perfeccionar los instrumentos técnicos del Estado de Derecho». Y como tema importante a retener, Garrido Falla, desde sus preferencias personales, destaca el «carácter institucional» de la Administración pública española.

Las tesis del autor se sintetizan en los puntos siguientes: la institucionalización de la Administración representa la última fase en

el proceso de despersonalización y racionalización del poder político; y para alcanzar la institucionalización de aquélla es preciso contar con una burocracia profesional inamovible, seleccionada por el sistema del mérito y sometida al ámbito de una relación jurídico-pública.

Al hilo de la evolución constitucional española, Garrido Falla va desarrollando sus puntos de vista indicando cómo, en efecto, el poder se ha ido despersonalizando y cómo asimismo Gobierno y Administración se han ido separando. Respecto a este último aspecto, son muy significativos los artículos 97 y 103 de la Constitución por su contenido y por las conclusiones que, de su análisis paralelo, se pueden extraer.

En el tramo final de la evolución que se está produciendo, la Administración aparece sometida al Gobierno, pero, al mismo tiempo, «aparece como algo (tanto subjetiva como objetivamente) independiente de él, que actúa con fuerza propia directamente subordinada a la ley y al Derecho». La causa de esta «aparente paradoja» hay que situarla en el «carácter institucional» de la Administración, en el sentido que el institucionalismo tiene en el ámbito del Derecho público desde la figura de Hauriou.

La institución como tal se caracteriza por las siguientes notas: primero, realiza una apropiación de los fines que busca; segundo, actúa con fuerza propia para lograr éstos, y tercero, se rige por normas propias de comportamiento. Cuando la Administración se institucionaliza, es decir, asume estas tres notas, entonces se pro-

duce la necesidad de deslindarla, en lo teórico y en lo práctico, del Gobierno. Estamos ante el gran tema de las relaciones Gobierno-Administración, y que Garrido, recordando sus planteamientos de otras ocasiones, resuelve con esta afirmación: es preciso garantizar la neutralidad política de la Administración, pero a la vez es necesario garantizar también la neutralidad administrativa del Gobierno.

El artículo 103 de la Constitución da pie para defender ambas neutralidades. Y en cuanto a la despolitización de la Administración, el camino adecuado para alcanzarla pasa por «la consagración legal de un sistema de burocracia profesional» que delimite el campo de los funcionarios y de los políticos, que implante los principios del mérito y la capacidad (para el autor, asegurando la pervivencia de las oposiciones como método selectivo), que someta las relaciones del funcionario con la Administración al Derecho público y que consagre un cuadro severo de incompatibilidades. En este último aspecto, la diferenciación con respecto al sector privado resulta evidente, porque «la totalidad del elemento personal adscrito a un servicio público debe estar sometido a unas reglas especiales» que no se dan en el Derecho laboral propiamente dicho. En todo caso, el deslinde entre personal «funcionario» y personal «laboral», en el seno de la función pública, precisamente para potenciar más al verdadero funcionario (caso de la Administración alemana), es una cuestión a tener en cuenta en el futuro.

MOLINA DEL POZO, CARLOS FRANCISCO: «El Derecho administrativo y su progresiva armonización con el ordenamiento jurídico comunitario». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 1, 1980, pp. 100-116.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO Y SU ENRAIZAMIENTO EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS NACIONALES: 1. Fuentes obligatorias: A) Los tratados. B) El Derecho comunitario derivado. C) Los actos convencionales. D) Los principios generales del Derecho. 2. Las fuentes no obligatorias. 3. Las fuentes sui géneris. 4. El Derecho supletorio. III. PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE CADA ESTADO MIEMBRO.—IV. IMPLICACIONES PARA UN CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

«La enorme trascendencia» del acercamiento de España al Mercado Común Europeo habrá de repercutir necesariamente sobre «el encaje» de nuestro Derecho administrativo con el Derecho comunitario. Este forma «un orden jurídico propio», que es a la vez diferente del orden jurídico internacional y del orden jurídico de cada uno de los Estados miembros.

Las fuentes del Derecho comunitario son clasificadas por el autor en cuatro grandes bloques: 1) Fuentes *obligatorias* que son los Tratados, el Derecho comunitario derivado, los actos convencionales y los principios generales del Derecho. 2) Fuentes *no obligatorias*, que son los informes y recomendaciones de la Comunidad Económica Europea, la Comunidad del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. 3) Fuentes *sui géneris* entre las que se incluyen los actos obligatorios (reglamentos de orden interno y decisiones) y los ac-

tos no obligatorios (declaraciones, programas de acción, conclusiones, etc.), y 4) *Derecho supletorio*, en el que cabe integrar el Derecho internacional público, el Derecho nacional y los principios generales del Derecho.

Pese a que el Derecho comunitario se integra en el orden jurídico de cada uno de los Estados, pueden surgir conflictos entre una norma de aquél y otra del Derecho interno estatal. En principio, el Tribunal de Justicia de las Comunidades ha proclamado la supremacía del Derecho comunitario, incluso en lo que concierne a las normas constitucionales o fundamentales de cada uno de los Estados. Y en cuanto a las soluciones que presentan los diversos Derechos nacionales sobre la validez de la norma comunitaria o de la norma interna, varían de unos países a otros, como demuestra Molina del Pozo exponiendo la normativa vigente en los diferentes textos constitucionales.

A la vista de todo lo anterior, «parece obvio que el Derecho administrativo, como una de las principales manifestaciones del ordenamiento jurídico interno de cada Estado, se encuentra implicado de forma muy directa por el desarrollo normal de la vida y el entorno comunitario»; de ahí la necesidad, con referencia expresa a España, de que nuestro Derecho administrativo vaya experimentando «una progresiva pero segura aproximación al ordenamiento jurídico comunitario» para evitar los problemas que, en su momento, puedan plantearse derivados de nuestra incorporación al Mercado Común.

En todo caso, en las diversas políticas comunitarias no se siguen con exclusividad fórmulas meramente jurídicas, sino que también cuentan las vertientes y manifestaciones no jurídicas. En este sentido se hace preciso potenciar la Ciencia de la Administración, que deberá aportar «sus concretas valoraciones y métodos operativos» al campo del Derecho administrativo.

De todo lo expuesto, es posible diseñar un nuevo concepto de Derecho administrativo, que, según el autor, «será el conjunto de normas y principios del Derecho público, que de forma dinámica regulan las relaciones de las Administraciones públicas entre sí y con los particulares, a fin de encauzar jurídicamente el proceso de evolución continua que supone el cambio social, dentro del contexto nacional y del supranacional o comunitario».

*Contabilidad del Estado y de sus Organismos autónomos.* Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 1979, 96 pp.

*Sumario:* CONTABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: Orden ministerial de 8 de diciembre de 1978. Circular de la Intervención General de la Administración del Estado de 21 de diciembre de 1978.—CONTABILIDAD DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE CARÁCTER COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERO O ANÁLOGOS: Orden ministerial de 18 de junio de 1978.—CONTABILIDAD DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO: Orden ministerial de 10 de julio de 1978.

La presente publicación recoge varias disposiciones dictadas en aplicación de la Ley General Pre-

supuestaria y relativas a la contabilidad en el sector público, concretamente en la Administración del Estado y en sus Organismos autónomos.

La primera disposición es una Orden de diciembre de 1978 dictando normas provisionales para adaptar la contabilidad de la Administración del Estado a lo establecido en la Ley General Presupuestaria, y a la que se acompaña una Circular de diciembre del 78, de la Intervención General de la Administración del Estado, que contiene normas complementarias y aclaratorias de la citada Orden ministerial.

En el ámbito de los Organismos autónomos, se transcriben dos Ordenes ministeriales de junio y julio de 1978, referente la primera a los Organismos de carácter no administrativo, mientras que la segunda afecta a los de carácter administrativo propiamente dicho. Ambas Ordenes son igualmente provisionales y han sido elaboradas en aplicación de la Ley General Presupuestaria entre tanto se procede a confeccionar el Reglamento de esta importante ley.

GARCÍA ESCUDERO, JOSÉ MARÍA: *Historia de las dos Españas.* Colección Drácena, Madrid, 1980, 197 páginas.

*Sumario:* NOTA PRELIMINAR.—INTRODUCCIÓN. LAS DOS ESPAÑAS.—Capítulo I. De Cádiz a Cádiz. Capítulo II. La Restauración. Capítulo III. El noventa y ocho. Capítulo IV. El reinado de Alfonso XIII. Capítulo V. La otra España. Capítulo VI. Las Españas. Capítulo VII. La Dictadura. Capítulo VIII. El último año de la Monarquía. Capítulo IX. La República. Capítulo X. Las izquierdas durante la República. Capítulo

XI. Las derechas durante la República. Capítulo XII. La guerra. Capítulo XIII. El régimen de Franco. Capítulo XIV. La transición.—CRONOLOGÍA.—INDICACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

La actual situación española es factor determinante para que quienes se interesan en profundidad por la historia de nuestro país miren al pasado para buscar justificaciones, encontrar paralelismos, indagar causas que ayuden a una mejor y más acertada interpretación de nuestro presente momento político. En esta línea se mueve la obra que noticiamos, que es un resumen de otra escrita por el autor en 1975 bajo el título *Historia política de las dos Españas*, y que obtuvo en dicho año el premio nacional de Historia «Menéndez y Pelayo».

García Escudero, a partir del hecho de las dos Españas, que siguen vivas entre nosotros, estudia la trayectoria seguida por ambas desde las Cortes de Cádiz hasta la implantación de la Constitución de 1978. «Es—escribe en las páginas iniciales—la historia de un pueblo en guerra civil, continua y en todas partes; la historia de un pueblo que no ha sabido convivir.»

Los acontecimientos más sobresalientes de la vida española en los siglos XIX y XX son analizados con concisión pero, a la vez, con un sentido global que ayuda a situarlos debidamente en el marco de nuestra más reciente historia. Las Cortes de Cádiz, la Restauración, la generación del 98, las dos Repúblicas, la dictadura de Primo de Rivera, la guerra civil del 36, el régimen de Franco y la reciente transición son valorados e interpretados en cuanto acontecimien-

tos que han posibilitado, o frustrado, que han facilitado, o entorpecido, el proceso de convivencia pacífica entre todos los españoles. Con referencia al último gran experimento de convivencia nacional que es la Constitución de 1978 (los otros dos fueron la Monarquía liberal y la República), el autor afirma que «no está ni mucho menos terminado», ya que existen circunstancias y condicionantes que pueden impedir su culminación y arrastrar al país por caminos inseguros y peligrosos.

MOLINA DEL POZO, CARLOS FRANCISCO: «Ampliación del nivel político de la Administración española en la actual etapa democrática: Los secretarios de Estado». *Revista de Administración Pública*, núm. 90, septiembre-diciembre de 1979, pp. 97-166.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL SECRETARIO DE ESTADO EN ALGUNOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EXTRANJEROS: A) Francia. B) Bélgica. C) Holanda. D) República Federal de Alemania. E) Italia.—III. EL SECRETARIO DE ESTADO EN ESPAÑA: A) La disposición final primera. B) El desarrollo de la institución.

El autor centra su atención en «la creación de una nueva figura institucional en España: el secretario de Estado», que supone una «ampliación del nivel político producido en el seno de la Administración española» y es consecuencia de las repercusiones operadas por el cambio político sobre la misma.

El secretario de Estado tiene su origen en el Real Decreto 1588/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuraron diversos órganos

de la Administración Central del Estado, y más concretamente en su disposición final primera, que es la dedicada a su regulación. Y la pregunta que hay que hacerse, antes de seguir adelante, es por qué se crearon las Secretarías de Estado, siendo así que, en nuestro Derecho político y administrativo, existían y existen las Subsecretarías con funciones muy determinadas a nivel de ley.

Para responder a esta interrogante, Molina del Pozo analiza previamente la figura del secretario de Estado tal como está configurado en algunos países europeos, como son Francia, Bélgica, Holanda, República Federal Alemana e Italia (donde no existe dentro de la organización de la Administración central). De la exposición se deduce, como conclusión más interesante, que en ninguno de dichos países coexisten las dos figuras del secretario de Estado y del subsecretario dentro del esquema de la Administración central, a diferencia de lo que, como se indicará a continuación, sucede entre nosotros.

Con referencia más explícita a España, la nueva figura del secretario de Estado aparece «acompañada de un interesante aparato autopropagandístico» para justificar y relatar «las excelencias de la institución por parte del legislador». Sin embargo, como defiende el autor, es preciso cuestionarse este optimista planteamiento, dado que la duplicidad de dos órganos—secretario de Estado y subsecretario—es origen de conflictos y tensiones en lo que a la delimitación de funciones se refiere; y de otra parte, la reforma

llevada a cabo podría haberse evitado con tan sólo haber actualizado y potenciado la figura del subsecretario, atribuyéndole las funciones que han sido traspasadas a los secretarios de Estado. «Por tanto—escribe el autor—, sea cual sea el término utilizado, la realidad que se cubre es idéntica y, en consecuencia, considero inadmisibles la existencia de ambas figuras, secretario de Estado y subsecretario, para desempeñar unas funciones que pueden ser llevadas a cabo perfectamente por una sola de ellas, con el ahorro consiguiente que esto supone para la ya de por sí débil economía nacional.»

Otra cuestión también abordada por Real Decreto de julio del 77 es la que concierne a la presencia o no de los secretarios de Estado en los Consejos de Ministros. A tenor de dicha disposición, podrán asistir para informar de los asuntos de su competencia tanto a los Consejos de Ministros como a las Comisiones delegadas, pero sin que puedan intervenir en las votaciones relativas los mismos ni, por supuesto, en las que afectan a otros asuntos de deliberación gubernamental. Por tanto, «la presencia del secretario de Estado tiene un mero carácter informativo o de asesoramiento, nunca decisivo ni vinculante», todo ello debido a otro rasgo de suma importancia: el secretario de Estado, al menos con arreglo a la legislación actualmente en vigor, no forma parte del Gobierno.

El trabajo que hemos noticiado se completa con una exposición de la normativa vigente hasta la terminación del mismo, en la que el autor hace un desarrollo de la fi-

gura del secretario de Estado al hilo de las disposiciones que han ido apareciendo y que han incidido sobre la nueva institución.

**CRUZ VILLALÓN, PEDRO:** «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, enero-febrero 1980, pp. 145-168.

**Sumario:** 1. EL PROCESO DE RACIONALIZACIÓN: DE LOS REFERÉNDUM FACULTATIVOS AL REFERÉNDUM CONSULTIVO: 1.1 La contraposición referéndum facultativo-referéndum obligatorio. 1.2 Los referéndum facultativos del artículo 85 del anteproyecto de Constitución. 1.3 El recurso al referéndum consultivo: La sesión del 6 de junio de la Comisión constitucional del Congreso.— 2. UBICACIÓN DEL REFERÉNDUM CONSULTIVO: EL DERECHO COMPARADO: 2.1 La experiencia noruega. 2.2 La Constitución de Suecia. 2.3 El Reino Unido: el referéndum del 5 de junio de 1975. 2.4 Italia: Los Estatutos regionales.— 3. EL REFERÉNDUM CONSULTIVO ESPAÑOL: 3.1 El artículo 92 de la Constitución. 3.2 La Ley Orgánica de 18 de enero de 1980. 3.3 El referéndum consultivo en el sistema constitucional de 1978. CONCLUSIONES.

La Constitución de 1978 ha introducido el referéndum consultivo, «una figura interesante, no tanto, aunque también, por sí como por lo que supone de nuevo intento de afrontar, en una Constitución democrática, las instituciones de democracia directa».

El autor arranca de la «contraposición fundamental» entre referéndum obligatorio y referéndum facultativo, indicando que la «cuestión básica» a determinar es la del órgano al que se atribuye la iniciativa de provocar la manifestación de la voluntad popular en el referéndum facultativo.

Después de estudiar el contenido del artículo 85 del anteproyecto constitucional que preveía varios tipos de referéndum, obligatorios y facultativos, así como de las enmiendas introducidas en la sesión de 6 de junio de 1978 por la Comisión Constitucional del Congreso, en el sentido de aceptar tan sólo el referéndum de naturaleza consultiva, Cruz Villalón pasa a exponer el panorama del Derecho comparado apelando a los ejemplos de países como Suecia, Inglaterra, Italia y Noruega. «El referéndum consultivo —puntualiza— puede adscribirse a una situación constitucional relativamente definida», ya que se corresponde con «aquellas constituciones que no contemplan la eventualidad de la consulta popular», debiéndose caracterizar por las notas siguientes: la iniciativa del referéndum ha de ser parlamentaria; lo que se somete al dictamen popular es una determinada opción política, y el resultado de la consulta no tiene efectos jurídicos.

Entrando en el análisis del artículo 92 de nuestra Constitución, el autor, tras indicar que el planteamiento de ésta en el tema que nos ocupa se corresponde con el de la Constitución sueca, examina la regulación del referéndum en España, fijándose tanto en el mencionado artículo como en el texto de la Ley Orgánica sobre modalidades de referéndum de 18 de enero de 1980. A la vista de esta doble normativa, y teniendo en cuenta que nuestra Constitución es *mixta* (porque admite la armonización del principio de representación con el ejercicio de formas de democracia directa, a tenor del

artículo 23.1), conviene recordar que, además del mero referéndum consultivo al que nos venimos refiriendo, hay otras vías de participación directa, como son los referéndum para la reforma constitucional y la iniciativa popular para presentar proposiciones de ley.

En sus conclusiones finales, Cruz Villalón afirma que ha pasado la época del entusiasmo hacia las manifestaciones directas de la voluntad popular, y que nuestra Constitución ha seguido la corriente actual de una democracia representativa, aunque dejando la puerta abierta a dos instituciones, como son la iniciativa popular que resulta imposible de llevar a la práctica ante los obstáculos con los que se la ha rodeado y, sobre todo, el referéndum consultivo, que, a su juicio, ha devenido inoperante desde el momento en que la ley de enero del 80 lo ha vaciado de contenido dentro de un régimen parlamentario y representativo.

GARRORENA MORALES, ANGEL: «Acercada de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica».

*Revista de Estudios Políticos*, número 13, enero-febrero 1980, páginas 169-207.

**Sumario:** I. Introducción.—II. Aproximación semántica a la historia del concepto «leyes orgánicas».—III. Consideraciones sobre la controvertida entidad de una categoría intercalada entre la ley ordinaria y la Constitución.—IV. Las leyes orgánicas como forma aberrante de «supra-legalidad»: provisiones sobre su aproximación a ciertos comportamientos cuasiconstitucionales.—V. Conclusión.

La Constitución española ha establecido una nueva categoría de

normas, que son las llamadas leyes orgánicas, cuya existencia se remonta en España y otros países occidentales hasta mediados del siglo XIX. No obstante, «hay que advertir—dice el autor—que la utilización que de este término se ha hecho dentro de la tradición jurídica occidental no ha sido ni excluyente respecto de otros significantes ni tampoco unívoca en su significado». Y otra conclusión que se extrae de la exposición histórica es que la presencia de las leyes orgánicas «no ha provocado la necesidad de acuñar a éstas como un escalón formalmente diferenciado dentro de la jerarquía de normas». Por ello, sostiene Garrorena Morales, su inserción en el marco jurídico español responde sobre todo a «una simple transposición de los muy próximos esquemas del constitucionalismo gaulista», cumpliéndose una vez más nuestro afán de importar apresuradamente conceptos y técnicas francesas.

Aceptada la figura de la ley orgánica, como nuevo escalón normativo, lo que se trata de dilucidar ahora es si su creación se basa en unos criterios elementales de coherencia y racionalidad; es decir, si esta clase de normas «responde o no a unas razones de fondo, a unos condicionamientos lógicos muy serios, capaces de operar como fiel contraste de la legitimidad y aun de la oportunidad de dicha creación». Para el autor no hay motivaciones suficientes para intercalar un nuevo peldaño jurídico, aunque la idea del legislador ha sido bien clara al respecto, ya que ha situado a la ley orgánica entre la Constitución y la ley or-

dinaria y sin que sea reconducible ni a ésta ni aquélla. «En realidad —escribe—, la irreductibilidad de esta figura a aquellas dos que la flanquean, unida a la imposibilidad de afirmar su entidad como categoría autónoma, no es sino la confirmación de su espuria naturaleza jurídica, esto es, de su falta de sitio propio—justificadamente propio— dentro de nuestro ordenamiento jurídico.»

En cuanto a los efectos y comportamientos de la ley orgánica, en principio parece que deben ser los mismos de una ley ordinaria. Sin embargo, resulta más sugestivo, «bastante más rentable», pensar en su eficacia sea cuasiconstitucional no sólo porque la ley orgánica informe al conjunto de normas vigentes, sino porque incida en el procedimiento de control de la constitucionalidad de las leyes. En ese supuesto, «por una especie de reenvío impropio», resultará que las leyes orgánicas se colocarán a idéntico nivel que la Constitución en cuanto que, con relación a ellas, habrá de decidirse la constitucionalidad de los demás niveles del ordenamiento jurídico español. Las complicaciones y contradicciones que este planteamiento, caso de llegar a imponerse, provocarán son evidentes y no tardarán en aparecer.

Como conclusiones, Garrorena Morales subraya que las leyes orgánicas son un atentado al principio de la jerarquía de las normas y de la seguridad jurídica. A su juicio, les ha sido atribuida «una extensión aberrante», máxime tratándose de unas leyes que pueden llegar, como se ha indicado más arriba, a producir efectos simétricos

al de leyes cuasiconstitucionales, mientras que su ámbito material ha quedado muy impreciso en lo que cabría denominar «reserva a la ley orgánica». De otro lado, estas leyes pueden llegar a adulterar el significado y a disminuir las repercusiones de una verdadera jurisprudencia constitucional, a la vez que la exigencia de una mayoría cualificada para su aprobación creará problemas para resolver cuestiones del máximo interés para el país. De ahí, pues, que el autor abogue por la supresión de esta categoría de leyes o, al menos, por que se las mantenga, a través del Tribunal Constitucional, dentro de sus más estrictos límites.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: *Derecho procesal constitucional*. Editorial Civitas, Madrid, 1980, 392 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN: Capítulo primero. El proceso constitucional. Capítulo segundo. El Derecho Procesal Constitucional. Capítulo tercero. Fuentes del Derecho Procesal Constitucional. Capítulo cuarto. Aplicación del Derecho Procesal Constitucional.—PARTE GENERAL. TÍTULO I. LOS SUJETOS DEL PROCESO: Capítulo primero. El órgano jurisdiccional. Capítulo segundo. El Ministerio Fiscal. Capítulo tercero. Las partes.—TÍTULO II. EL OBJETO DEL PROCESO: Capítulo primero. La pretensión procesal constitucional. Capítulo segundo. La oposición a la pretensión. Capítulo tercero. La pluralidad de pretensiones.—TÍTULO III. ACTOS PROCESALES: Capítulo primero. El acto procesal en su unidad. Capítulo segundo. La pluralidad de los actos procesales.—TÍTULO IV. NACIMIENTO, DESARROLLO Y TERMINACIÓN DEL PROCESO: Capítulo primero. Nacimiento del proceso. Capítulo segundo. Desarrollo del proceso. Capítulo tercero. Terminación del proceso.—TÍTULO V. EFECTOS DEL PROCESO: Capítulo primero. Eficacia jurídica-material. Capítulo segundo. Eficacia jurídico-procesal. Capítulo tercero. Eficacia económica.—PARTE ESPECIAL. TÍTULO I. IN-

CONSTITUCIONALIDAD: Capítulo primero. Procesos de inconstitucionalidad. Capítulo segundo. Proceso principal de inconstitucionalidad. Capítulo tercero. Cuestión prejudicial de inconstitucionalidad. Capítulo cuarto. Control previo de inconstitucionalidad.—TÍTULO II. AMPARO: Capítulo primero. Proceso de amparo constitucional. Capítulo segundo. Proceso administrativo previo. Capítulo tercero. Requisitos del proceso de amparo. Capítulo cuarto. Procedimiento del proceso de amparo. Capítulo quinto. Efectos del proceso de amparo.—TÍTULO III. CONFLICTOS DE COMPETENCIA: Capítulo primero. Conflictos constitucionales. Capítulo segundo. Conflictos constitucionales entre el Estado y las Comunidades autónomas, o de éstas entre sí. Capítulo tercero. Conflictos constitucionales entre órganos del Estado.—APÉNDICE. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—ÍNDICE ANALÍTICO.—ÍNDICE REMISIVO A LOS ARTÍCULOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

El profesor González Pérez divide su obra en tres partes. En la primera, de naturaleza introductoria, se refiere a conceptos básicos y generales en el campo del Derecho procesal desde la perspectiva de la nueva Constitución. Así define el proceso constitucional como «aquel del que conoce el Tribunal Constitucional», que considera de naturaleza especial y que puede ser de dos clases: el que tiene por objeto pretensiones de inconstitucionalidad orientadas a impugnar leyes contrarias a la Constitución y el que canaliza pretensiones de amparo de garantías individuales. Y estudia el Derecho procesal constitucional formulando su concepto y naturaleza jurídica, enumerando el cuadro de sus fuentes junto al orden jerárquico de las mismas y revelando los principales problemas que se derivan de su aplicación (vigencia, interpretación e integración).

La segunda parte, de carácter

general, presenta una panorámica de los aspectos más importantes del proceso constitucional, tales como los sujetos, el objeto, los actos procesales, la trayectoria procesal en su iniciación, desarrollo y finalización y, por último, los efectos derivados del proceso. Por su interés destacan las páginas que el autor dedica, al referirse a los sujetos, a definir el alcance de la jurisdicción constitucional y a describir los órganos de la misma, es decir, el Tribunal Constitucional y el personal incorporado a dicha jurisdicción.

La tercera parte, denominada especial, se dedica a la exposición de los diversos procesos constitucionales. González Pérez sitúa, en primer término, el proceso principal de inconstitucionalidad que «tiene por objeto la pretensión de que se declaren inconstitucionales leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley», para seguidamente referirse a la denominada cuestión prejudicial de inconstitucionalidad y al control previo de ésta. En segundo lugar, el autor describe el proceso de amparo constitucional que «aparece como un remedio extraordinario para el supuesto de que hubiesen sido ineficaces los procesos ante los Tribunales ordinarios», conectándolo con el proceso administrativo previo, presuuesto del anterior, y regulado en la Ley 62/1978. Y en tercer lugar aparecen los conflictos constitucionales en su doble versión: los que surgen entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas entre sí, y los que se plantean entre órganos constitucionales del Estado. Los primeros están atribuidos al Tribunal Constitucio-

nal tanto en la propia Constitución como en su Ley orgánica de octubre de 1979, mientras que los segundos han sido expresamente atribuidos al citado Tribunal por mandato de la norma acabada de citar.

La obra contiene un apéndice en el que se recoge el texto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, así como dos índices, uno analítico por materias o conceptos, y otro remisivo a los artículos, que se citan a lo largo del libro de la indicada ley.

**RAMÍREZ, MANUEL:** «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, enero-febrero 1980, pp. 45-60.

*Sumario:* Problemática de su constitucionalización.—2. Análisis a nivel comparado.—3. Los partidos políticos en la Constitución española de 1978.—4. La Ley de Partidos Políticos de 4 de diciembre de 1978.

El reconocimiento, a nivel constitucional, de los partidos políticos es una realidad relativamente reciente. A lo largo del siglo XIX son considerados como «meras fuerzas de hecho», y es en el XX cuando se les empieza a regular apelando a diversos métodos (grupos políticos, control económico de los mismos, agrupaciones electorales, etcétera). Curiosamente, las dos Constituciones que han ejercido mayor influencia en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, la de Weimar de 1919 y la de México de 1917, guardan silencio sobre el particular.

Es, pues, a partir de 1945 cuando los partidos aparecen regulados, con mayor o menor amplitud, en las Constituciones. Así lo hacen las de Italia de 1947, de Bonn de 1949, de Francia de 1958 y de Portugal de 1976, mientras que otros países (Argentina, Inglaterra) utilizan vías diferentes para el reconocimiento jurídico de los partidos. A su vez, los nuevos países que acceden a la independencia, especialmente en Asia y África, recogen en sus respectivas Constituciones los precedentes europeos citados.

Con referencia a España, «es preciso llegar —dice el autor—, a nuestra Constitución de 1978 para encontrar un reconocimiento expreso de los partidos políticos», ya que ni siquiera la de 1931 contiene referencia expresa a los mismos. El artículo 6.º realiza, en efecto, su reconocimiento en cuanto expresión del pluralismo político, a la vez que señala sus funciones, la libertad para su creación y los condicionamientos precisos para su estructura interna y su funcionamiento.

Por su parte, la Ley de 4 de diciembre de 1978 desarrolla varios de los aspectos que se derivan del reconocimiento constitucional de los partidos. Especial interés plantean los casos de disolución previstos en su articulado cuando el partido incurra «en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal» o posea una organización o lleve a cabo actividades «contrarias a los principios democráticos». El problema que se plantea es determinar cuál es la autoridad judicial llamada a intervenir.

FERRANDO BADÍA, JUAN: «La Monarquía parlamentaria actual española». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, enero-febrero 1980, pp. 7-44.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN: DE LA MONARQUÍA DEL 18 DE JULIO A LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 29 DE DICIEMBRE DE 1978: a) El caudillaje en España. b) La institucionalización monárquica. — II. DEL RÉGIMEN AUTORITARIO AL RÉGIMEN PREDEMOCRÁTICO: a) El proyecto de reforma Suárez. b) De la Ley «Suárez» a las Cortes Constituyentes. — III. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA MONARQUÍA: a) La Corona y el Rey. b) Los poderes del Rey.

El autor traza una descripción de la evolución seguida por el régimen español desde el caudillaje encarnado por el general Franco hasta la Monarquía parlamentaria aceptada en la nueva Constitución. «El problema de la sucesión —dice— no reviste igual importancia en todos los regímenes», siendo en los de signo autoritario donde «cobra sumo relieve»; de ahí, pues, que dicho problema estuviera presente, de manera muy intensa, en la época franquista y que para resolverlo se dictara una Ley Fundamental.

A la hora de abordar el tema de la sucesión del anterior Jefe de Estado, las opciones fueron diversas y cada una de ellas tuvo sus respectivos partidarios. La alternativa aceptada fue la de la instauración monárquica, en la que, como señala Ferrando Badía, se dio la confluencia de una triple legitimidad: la del 18 de julio, la dinástica y la democrática.

Otro aspecto de interés es determinar la naturaleza de la Monarquía española. Del contenido

de la Ley Orgánica del Estado se deducía que era una Monarquía limitado-constitucional, debido sobre todo a la técnica del referendo. Pero, ateniéndonos al texto constitucional vigente, ha pasado a ser parlamentaria tal como se dice expresamente en su artículo 1.º y como se demuestra por el análisis del título II dedicado a la Corona. Por tanto, ha sido la Constitución de 1978 la que «ha instaurado —y por primera vez en España— la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno», y que ya tiene «un doble significado democrático» porque ha sido aceptada por la voluntad popular y porque el propio Rey ha reconocido y sancionado dicha voluntad.

SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: «Los tratados como fuente del Derecho en la Constitución». *Revista de Administración Pública*, número 90, septiembre-diciembre 1979, pp. 7-32.

**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL.—2. LOS TRATADOS COMO FUENTE DEL DERECHO: 2.1 Derecho comparado. 2.2 Antecedentes españoles.—3. LOS TRATADOS DE LA CONSTITUCIÓN: 3.1 Evolución a lo largo del proceso constituyente. 3.2 Libertad de formas. 3.3 Incorporación de los tratados al Derecho interno. 3.4 Rango jerárquico de los tratados. 3.5 Los tratados de cesión de competencias constitucionales. 3.6 Competencia de las Cortes y del Gobierno en la conclusión de tratados. 3.7 Forma de expresión del consentimiento de las Cortes. Publicación.

El presente trabajo constituye la comunicación presentada por el autor a las jornadas de estudio sobre la Constitución Española y las fuentes del Derecho, en mayo de

1979, organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado. En ella se aborda la problemática, nada fácil, que plantean los tratados internacionales a la hora de insertarlos en el cuadro general de las fuentes del Derecho.

Dos temas surgen al respecto: el de la posibilidad de aplicación, inmediata o mediata, de los tratados en el ámbito interno de cada Estado, y el del lugar jerárquico que los mismos ocupan con relación a las demás fuentes internas. Santaolalla López, tras referirse a los antecedentes españoles en la materia, se detiene en la evolución seguida a lo largo de la elaboración de la vigente Constitución para señalar que ésta se ha inclinado por la recepción inmediata, o automática, de los tratados, «lo que supone excluir la necesidad de una norma de transformación o de ejecución para que estas normas internacionales cobren vigencia interna»; y, en lo que concierne al nivel jerárquico, a su juicio, «los tratados y convenios internacionales tienen primacía sobre las leyes y demás fuentes subordinadas del Derecho interno».

Un punto interesante es el de la posición que tienen los tratados internacionales comparándolos con la Constitución. Aunque hay Constituciones, como la holandesa, en la que se admite expresamente la superioridad de los tratados sobre la misma, el texto español ha seguido el ejemplo de otros (francés, americano, griego) en los que la Constitución tiene predominio y, por lo tanto, es de aplicación preferente a los tratados que pueden contradecirla o vulnerarla.

Otros aspectos que son estudiados en el trabajo que noticiamos hacen referencia a las cuestiones que suscitan los tratados en los que se hacen cesiones de competencias constitucionales a favor de instituciones supranacionales: la diferenciación de competencias de las Cortes y del Gobierno en la elaboración y conclusión de los tratados y, finalmente, la forma, no regulada en la Constitución, en que las Cortes han de manifestar su autorización para la conclusión de acuerdos y convenios internacionales, entendiéndolo el autor que ha de llevarse a cabo mediante ley.

PAPELL, ANTONIO: *La Monarquía española y el Derecho constitucional europeo*. Editorial Labor, Barcelona, 1980, 170 pp.

*Sumario:* Prólogo.—Prefacio.—I. La evolución de la monarquía europea: del absolutismo al parlamentarismo.—II. La monarquía parlamentaria contemporánea en Europa.—III. Funciones y competencias del Rey en la Constitución española de 1978 y en las demás monarquías europeas. Estudio comparativo.—Anexos.—Bibliografía.

Como dice Joaquín Garrigues en el prólogo, el libro «responde a algunos de los interrogantes que se hacen los españoles en esta etapa de transición política» y aborda el estudio de los poderes de los reyes en las monarquías europeas a fin de compararlos con los establecidos en la Constitución española de 1978.

Para el autor, una idea parece esencial: el texto constitucional «asigna al Rey las funciones, competencias y atribuciones caracte-

rísticas de la moderna monarquía parlamentaria en una línea equilibrada que no se aparta de la tendencia europea», por lo que no es aceptable la lamentación generalizada de que el Rey actual carece de poderes suficientes.

Antonio Papell empieza trazando un breve bosquejo histórico sobre la evolución de la institución monárquica, desde la época absolutista hasta la implantación de los principios parlamentarios. Seguidamente analiza las monarquías en los diversos países de Europa, tales como Dinamarca, Noruega, Holanda, Bélgica, Suecia y España, a las que denomina «continentales» en oposición a la monarquía inglesa que es objeto de especial atención desde la doble vertiente del Derecho y de la costumbre.

Por lo que se refiere a España, «el régimen parlamentario español que caracteriza a la forma política de Estado se muestra funcionalmente semejante a sus homólogos monárquicos europeos, aunque no se identifica con ninguno de ellos absolutamente». Y en cuanto a las funciones del Rey, o Jefe del Estado, aparecen citadas en los artículos 62 y 63 de la Constitución que el autor expone sucintamente, juntamente con otros que se refieren a la sucesión, el refrendo y la Casa Real.

Antonio Papell, a la hora de establecer comparaciones entre las funciones del Rey en España y en otras naciones europeas, sostiene la tesis de que no han sido mermas ni disminuidas, de forma que, a su juicio, «la institución monárquica española queda incluida de lleno en la banda clásica de las

funciones y competencias que caracteriza a las monarquías parlamentarias modernas». Por tanto, los que se quejan de «una minoración excesiva de la figura del Rey» o incurren en «una evidente nostalgia» por formas monárquicas anacrónicas o demuestran «un desconocimiento grave» del parlamentarismo y sus repercusiones políticas sobre la institucionalización de la figura del Jefe del Estado.

Varios anexos conteniendo los preceptos constitucionales de España, Dinamarca, Noruega, Bélgica, Holanda y Suecia, que tienen relación directa o indirecta con la institución monárquica, completan la obra que se acaba de noticiar.

SÁNCHEZ BLANCO, ANGEL: «Las asociaciones sindicales de funcionarios en la Administración Local». *Revista de estudios de la vida local*, núm. 206, abril-junio 1980, pp. 277-310.

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN.—II. APRECIACIONES SOBRE EL ÁMBITO TERRITORIAL Y FUNCIONAL CUBIERTO POR LAS ASOCIACIONES SINDICALES DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: 1. Asociaciones de ámbito estatal. 2. Asociaciones de ámbito regional. 3. Asociaciones de ámbito provincial. 4. Asociaciones de ámbito comarcal. 5. Asociaciones de ámbito local.—III. EL ÁMBITO SUBJETIVO CUBIERTO POR LAS ASOCIACIONES SINDICALES DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. EL CONTRASTE ENTRE LA REGULACIÓN NORMATIVA Y LA PRÁCTICA ASOCIATIVA.—IV. APRECIACIONES FINALES.—V. APÉNDICE: ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

El trabajo de Sánchez Blanco, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, analiza la situación de las asociaciones sindicales de funcionarios locales, en el período com-

prendido entre el comienzo de la vigencia del Decreto de 17 de junio de 1977 hasta el 31 de diciembre de 1979, partiendo de la información recogida de los anuncios publicados en el *Boletín Oficial del Estado* por el Servicio de Asuntos Sindicales de la Presidencia del Gobierno.

A la vista de los datos obtenidos el autor hace diversas y atinadas consideraciones sobre el fenómeno sindical en nuestras entidades locales, distinguiendo al efecto las asociaciones según su ámbito territorial y, dentro del mismo, según su ámbito sectorial. A su juicio, «se puede llegar a la conclusión del reducido relieve del fenómeno sindical» a nivel local, «a salvo de la mayor dinámica asociativa registrable en Asturias y Alicante, a cuyas asociaciones locales es preciso incorporar los Ayuntamientos implicados en asociaciones comarcales». No obstante, junto a estos rasgos o referencias de signo positivo, hay que subrayar el contraste de las asociaciones constituidas y las áreas territoriales que implican, con las áreas territoriales sin asociaciones y con el crecido número de Ayuntamientos existentes, cuyos funcionarios ofrecen la apariencia de poder obviar la necesidad de constituir asociaciones sindicales como medio de defensa de sus intereses profesionales.

En cuanto al ámbito subjetivo que abarca el fenómeno sindical, aunque la mayoría de las Corporaciones Locales respetan los supuestos y límites fijados por el Decreto de junio de 1977, se aprecia, sin embargo, el uso creciente del término «trabajadores» como sus-

titutivo del de «funcionarios», a la vez que se advierte la presencia de asociados cuya relación jurídica con la respectiva corporación local no se ajusta al esquema previsto tanto en la Ley de Funcionarios como en el texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local. Y asimismo hay que reseñar la tendencia de determinadas asociaciones a incluir funcionarios jubilados y excedente, mientras que es fácilmente demostrable «la reducida operatividad de la idea de cuerpo».

A la hora de diseñar conclusiones, Sánchez Blanco recuerda que «los funcionarios de las corporaciones locales no se han entusiasmado por los horizontes profesionales o simplemente reivindicativos, que les pudiera abrir la técnica o instrumento de las asociaciones sindicales». Tal estado de cosas cabe calificarlo de inesperado, aunque hay factores varios que lo pueden justificar y que han venido a «neutralizar» aquellas circunstancias que parecían predecir un fuerte movimiento sindical de los funcionarios locales. Entre dichos factores hay que citar la resolución en su día de la problemática de los contratados e interinos por la vía de la integración u oposición restringida, la gran dispersión administrativa y burocrática de nuestra Administración local, la mezcla de profesionales que suele darse en Ayuntamientos y Diputaciones y, sobre todo, las dificultades económicas y financieras por las que han atravesado, y atraviesan, los entes locales y que, como dice el autor, «prácti-

camente anula la dinámica sindical de los funcionarios».

El trabajo termina con un apéndice en el que aparecen referenciadas, con la consiguiente sistematización, las asociaciones constituidas hasta el 31 de diciembre de 1979.

LOBATO BRIME, PEDRO: «El acceso a la función pública local». *Boletín Informativo de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local*, septiembre de 1980, número 429, pp. 546-555.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL.—III. NORMAS GENERALES. Normas específicas. Provisión de plazas en turnos restringidos. Reconocimiento de antigüedad.—III. CONCLUSIÓN.

El autor, tras afirmar que en el ámbito local existe una gran complejidad de normas sobre los funcionarios, señala que su estudio se centra en dos puntos concretos, como son el ingreso y el reconocimiento de trienios.

En cuanto al acceso a la función pública en las corporaciones locales, Lobato Brime va enumerando las diversas clases de personal (funcionarios de carrera y de empleo, personal contratado administrativa o laboralmente, directores de servicios y personal ligado por un contrato de servicios), a la vez que expone el régimen legal aplicable en lo que concierne a su selección y formas de incorporación. Comparando la normativa hoy vigente en la Administración central e institucional, por un lado, y en la Administración local, por otro, es posible afirmar que «se han establecido unas determi-

nadas prerrogativas superiores para acceso a la función pública e integración del personal que presta servicios en la entidad local, prerrogativas que no se dan en la Administración civil del Estado ni en la Administración Institucional». Y ello porque, a juicio del autor, algunos Decretos dictados en materia de integración de personal interino y contratado de la Administración local como funcionarios de carrera «vulneran» la Ley delegada que fue el Real Decreto de 6 de octubre de 1977.

Esos turnos restringidos han sido reconocidos, y aun potenciados, en las recientes disposiciones dictadas para el Estado, Organismos autónomos y Corporaciones locales. A la vista de las mismas, «se deduce que el criterio legal es más restrictivo en la función pública local que para la función estatal o autónoma», aunque la realidad ha venido, sin embargo, a demostrar que es en la esfera local «donde ha tenido mayor efectividad» la provisión de plazas por la vía de los turnos restringidos. En todo caso, tal como éstos son utilizados en muchas ocasiones, hay que preguntarse si no atentan directamente contra los principios de mérito y capacidad, aceptados en la Constitución, y si no ha llegado el momento de proceder a su supresión o, al menos, a su reforma. Como expresa Lobato Brime, no defender la selección del personal público por medio de la oposición o el concurso-oposición «supondría —dice— terminar dejando la función pública local al vaivén de los partidos políticos y retornar al antiguo sistema caciquil o del *spoils system*

norteamericano y llevar a prestar servicio a las entidades locales a sus favoritos del partido que esté en el poder».

Sobre el segundo punto, reconocimiento de trienios, aunque la Administración local, como en tantos otros campos, se mostró pionera con la promulgación de la Ley de 20 de julio de 1963 (que aceptó la remuneración de los servicios prestados en propiedad o con carácter interino, temporero o eventual), el Decreto de 17 de agosto de 1973 vino a suponer «un completo viraje» porque, a partir del mismo, el incremento por antigüedad se devenga por prestar servicios desempeñando plaza o destino en propiedad. Frente a esta situación, en la Administración del Estado la aparición, primero, del Decreto de 11 de marzo de 1978, y después, de la Ley de 26 de diciembre de 1978 (dejada en suspenso hasta 1982), ha supuesto el reconocimiento de los servicios prestados en diversas Administraciones públicas, previos a la constitución de los respectivos Cuerpos, escalas o plazas o a su ingreso en ellos, así como los diversos periodos de prácticas.

GARRORENA MORALES, ANGEL: *El lugar de la Ley en la Constitución española*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, 143 pp.

Sumario: Prefacio.—I. El debate occidental en torno a la ley como marco de referencia: sus dos corrientes fundamentales.—II. Criterios de identificación de la ley en el constitucionalismo español a la luz de esta doble tradición jurídico-pública.—III. Identidad formal de la ley y exclusión constitucional de la idea de

«reserva» como categoría identificadora.—IV. Identificación de la ley por la intensidad de su imperio: ley y principio de legalidad.—V. Recurso al tradicional criterio de identificación de la ley en la perspectiva de las relaciones «ley-reglamento».—VI. Criterios adicionales de identificación de la ley en el nuevo texto constitucional.—VII. Consideraciones finales.

Como señala el autor en el prefacio, su libro intenta investigar, como cuestión capital, «qué imagen o modelo de ley y de legalidad ha quedado efectivamente constitucionalizada entre nosotros». Para ello empieza estudiando las dos corrientes fundamentales en torno a la ley gestadas dentro del pensamiento occidental, como son la jacobina y la germánica, para seguidamente identificar la concepción española dentro de nuestra trayectoria constitucional desde 1812 hasta nuestros días.

En los capítulos siguientes, Garrarena Morales se dedica a la averiguación del concepto de ley «definitivamente constitucionalizado», empleando el apoyo metodológico de cuestiones tan interesantes como el alcance de la llamada reserva legal, la intensidad del principio de legalidad y el problema de las relaciones ley-reglamento, por cuanto pueden ser consideradas «a la luz de toda una tradición suficientemente decantada, como manifestaciones particularmente expresivas de la concepción que las subyace».

Al final de la obra noticiada se formulan algunas conclusiones, entre las que destaca la de que la idea de ley, plasmada en la Constitución actual, «no se identifica exactamente con ninguno de los modos de concebir a la ley que

ha tenido vigencia—vigencia efectiva—a lo largo de nuestra historia constitucional». La aceptación por aquélla de una concepción de la ley a la que se dota de una clara primacía y la consagración del principio de legalidad llevado hasta sus últimas consecuencias, son opciones que nadie debe ignorar y que obligan tanto al Gobierno como a la oposición, y, en definitiva, dada la situación político-social de nuestro país, son las más adecuadas para no frenar ni entorpecer el proceso democrático español.

*Estatuto de los Trabajadores. Aplicación, interpretación, aclaraciones.* Editorial Alce, Madrid, 1980, 240 pp.

*Sumario:* Al lector.—Abreviaturas. Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.—Título I. De la relación individual de trabajo.—Título II: De los derechos de representación colectiva y de reunión de los trabajadores en la empresa.—Título III. De la negociación y de los convenios colectivos.—Disposiciones transitorias.—Disposiciones adicionales.—Disposiciones finales.—LEGISLACIÓN POSTERIOR Y COMPLEMENTARIA.—Índice alfabético.—Índice sistemático.

Con esta obra, la Editorial Alce inaugura la sección que lleva por título «Legislación práctica», y en la que se incluye en esta ocasión el Estatuto de los Trabajadores aprobado por Ley de 10 de marzo de 1980.

La finalidad de la publicación es ofrecer a los interesados por las cuestiones laborales un instrumento de trabajo en el que se incluyen, junto al texto estatutario, otras normas aparecidas hasta mayo del 80, como son el Real Decre-

to 696/1980, de 14 de abril, sobre expedientes de modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo y de suspensión y extinción de las relaciones de trabajo, y el Real Decreto 723/1980, de 11 de abril, sobre promoción de empleo de la mujer con responsabilidad familiar.

La obra, bajo la dirección del letrado y publicista José Arroyo López-Soro, está concebida sobre la base de situar, a continuación de cada artículo del Estatuto, las aclaraciones, interpretaciones y aplicaciones legales correspondientes, ampliándose los conceptos cuando se ha estimado preciso y analizándose las normas afectadas por aquél en cuanto a su contenido o vigencia.

Un índice alfabético, en el que junto a cada voz aparece el precepto respectivo del Estatuto, sirve para facilitar el manejo y uso de la obra que hemos noticiado.

GONZÁLEZ BLASCO, PEDRO: *El investigador científico en España.* Centro de Investigaciones sociológicas, Madrid, 1980, 341 pp.

*Sumario:* PARTE I: EL MARCO DE LA CIENCIA: Capítulo 1: Revisando la Historia. Capítulo 2: Científicos, ciencia y sociedad española actual.—PARTE II: ¿QUIÉNES SON LOS INVESTIGADORES?: Capítulo 3: Edad y procedencia geográfica y social. Capítulo 4: Motivación. Capítulo 5: Ideología. Capítulo 6: Prestigio y satisfacción.—PARTE III: RESULTADOS: Capítulo 7: Productividad.—APÉNDICES.—BIBLIOGRAFÍA REFERIDA.

El autor, profesor de Sociología en la Universidad de Alcalá de Henares, presenta en el libro parte de un trabajo más amplio que, con el título *The Spanish Scientific*

*Community*, constituyó su tesis doctoral, en 1976, en la Universidad de Yale. Y, como dice en la presentación el profesor Derek de Soca Price, González Blasco «es el primero que ha hecho un análisis importante, objetivo y original de la comunidad científica de un gran país que está pasando, a través de un difícil proceso de transición, de un líder al estilo del viejo mundo a un nuevo tipo de liderazgo»; resaltando también el maestro norteamericano cómo el trabajo no sólo incide sobre la problemática española, sino que se proyecta sobre el desarrollo científico y técnico del continente hispanoamericano.

Los datos primarios que sirven de cimiento al libro proceden de una encuesta llevada a cabo entre un amplio sector de investigadores. González Blasco comienza exponiendo una serie de ideas en torno al viejo problema del arraigo de la ciencia en España y de su cultivo entre nosotros, para a continuación describir «un cuadro colectivo de los científicos españoles» a partir de las encuestas efectuadas en 1974 y 1975 a cerca de 600 investigadores en los campos de las matemáticas, la física, la química, la biología y la farmacia. De esta forma se analizan y se ofrecen los correspondientes datos sobre la edad, la procedencia, la motivación, la ideología, el prestigio y la satisfacción de nuestros investigadores. Finalmente es tratado el tema de la productividad de éstos, distinguiéndose a tales efectos entre los «no publicadores» y los publicadores, indicándose asimismo la relación existente entre la productividad, de un lado, y la

edad, los ingresos y los puestos directivos ocupados, de otro.

Cuatro apéndices sobre la metodología empleada por el autor y una referencia bibliográfica completan el libro.

ALONSO HINOJAL, ISIDORO: *Educación y sociedad. Las sociologías de la educación*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1980, 234 pp.

*Sumario:* INTRODUCCIÓN.—1. EL CONTEXTO DISCIPLINAR: LA CRISIS DE LA SOCIOLOGÍA Y «LA CRISIS DE LA CRISIS»: 1.1 La crisis. 1.2 De las viejas clasificaciones a los modernos paradigmas. 1.3 Perspectivas sociológicas actuales. 1.4 «La crisis de la crisis».—2. HACIA LA SOCIOLOGÍA DE LA EDUCACIÓN: 2.1 Sociología y educación. 2.2 Sociologismo educativo. Dos clásicos: Durkheim y Veblen. 2.3 La sociología educativa: realidad y mito. 2.4 La transición. Waller y Mannheim.—3. LA SOCIOLOGÍA DE LA EDUCACIÓN: 3.1 El contexto. 3.2 Funcionalismo tecnológico y económico. El capital humano. 3.3 Funcionalismo reformista. El gran debate de la igualdad de oportunidades en educación. 3.4 Funcionalismo crítico. El descontento con los funcionalismos.—4. CRISIS Y ALTERNATIVAS. LAS SOCIOLOGÍAS DE LA EDUCACIÓN: 4.1 El nuevo contexto. La crisis de la educación. 4.2 La sociología marxista de la educación. 4.3 La «nueva» alternativa. 4.4 Las síntesis imposibles.—5. LAS SOCIOLOGÍAS DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA Y OTROS PAÍSES: 5.1 Las sociologías nacionales de la educación. 5.2 Los contextos inmediatos de la sociología de la educación en España. 5.3 La sociología de la educación en España.—APÉNDICE I. Bibliografía general.—APÉNDICE II. Bibliografía española.

Alonso Hinojal, profesor de Sociología en la Universidad Complutense, nos presenta un análisis de las diversas sociologías de la educación, haciendo algunas precisiones previas sobre el alcance de su obra en la introducción. «La

educación—dice—está, o se la pone hoy, en un lugar central de la crisis general; luego el aclarar qué es lo que pasa en la parcela educativa tendrá también especial relevancia en el esfuerzo por esclarecer el tinglado social.»

El autor, en el capítulo primero, presenta el contexto inmediato de la sociología de la educación y que no es otro que el de la propia sociología en general. El capítulo segundo aparece dedicado al estudio de los antecedentes, mientras que el tercero se conecta con el anterior al referirse a la aparición y posterior desarrollo de la sociología de la educación. En cuanto al capítulo cuarto, explica el surgimiento del pluralismo «recuperado» con una especial atención de un lado a la doctrina marxista y de otro a la «nueva» sociología del Reino Unido. Y, finalmente, el capítulo quinto contiene una serie de apreciaciones en torno a la sociología de la educación en España, después de algunas referencias a Estados Unidos, Inglaterra y Francia.

Dos apéndices culminan el libro noticiado. El primero contiene una bibliografía de carácter general, mientras el segundo enumera los trabajos de sociología de la educación, ordenados por fechas de publicación desde 1950 hasta 1979 y aparecidos en nuestro país, junto a otras obras españolas sobre temas educativos.

CEBRIÁN, JUAN LUIS: *La España que bosteza*. Editorial Taurus, Madrid, 1980, 145 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN AL MIEDO.—I. LA EXPERIENCIA DEL PERÍODO CONSTITUYENTE: LA

decepción. Un país de moda. La reconstrucción de la derecha.—2. LA REFORMA HECHA, LAS REFORMAS PENDIENTES: La corrupción institucional. El derecho al trabajo.—3. LAS AUTONOMÍAS.—4. LA CRISIS DE LOS PARTIDOS.—5. LA LEY Y LA TRAMPA: La policía en acción. Agente 007.—6. LA CUESTIÓN RELIGIOSA: LA ESCUELA Y LA FAMILIA: El derecho de familia. Drogas duras y blandas.—7. LA PRENSA, EN CRISIS.—8. LAS INCÓGNITAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: La cuestión europea. Meditación sobre la OTAN.—9. EL DERECHO A LA FELICIDAD.

Si, de alguna manera, hubiera que sintetizar el contenido del libro que noticiamos, podría aportarse la siguiente frase que aparece en las páginas finales del mismo: «Quizá sea cierto que este país se ha desencantado de la democracia; yo no lo creo. De lo que se ha desencantado es del valor ético de sus dirigentes.»

Estas palabras resumen el pensamiento y las inquietudes de Juan Luis Cebrián, director de *El País*, que, sobre la base de una conferencia pronunciada en la primavera de 1980 sobre «La España radical», ha construido este interesante ensayo sobre la problemática de nuestra transición política. No trata el autor, como él mismo aclara en la introducción, de hacer una tarea de signo científico, sino de contemplar desde su óptica de periodista la realidad que nos rodea. Dos cuestiones, dice, deben destacarse: la crisis económica y el reto de las autonomías «con su secuela de violencia y sangre». Sin embargo, matiza a continuación, «la cuestión de fondo» radica, sobre todo, «en contestar que la transición política no ha generado hasta el momento las capacidades precisas para abordar la resolución de ninguno de estos problemas».

Cebrián, desde su conocida óptica liberal, va analizando con crudeza toda la serie de cuestiones que hoy constituyen la problemática más viva de nuestro país. Y así, a lo largo de las páginas de su libro, se refiere a cuestiones como los partidos políticos, las autonomías, la administración de justicia, las libertades públicas, la prensa, la política exterior, la administración pública, haciéndolo con unos planteamientos que, en muchas ocasiones, se abren a la discusión y a la polémica.

En definitiva, Cebrián aspira a que hagamos una España superadora de todos sus tabúes tradicionales, desligada de prejuicios de todo tipo que la han ahogado durante siglos, defensora de la libertad y del pluralismo por encima de las meras palabras y de los puros formalismos legales. Se trata de posibilitar que todos y cada uno de los españoles alcance el derecho a la felicidad, dentro de una sociedad nueva, creativa, igualitaria y responsable.

APARICIO, MIGUEL A.: *Introducción al sistema político y constitucional español*. Editorial Ariel, 1980, 183 pp.

*Sumario:* NOTA PREVIA.—SECCIÓN I. INTRODUCCIÓN: CRISIS DEL FRANQUISMO: 1. La transición a la democracia. 2. La Constitución española de 1978.—SECCIÓN II. EL SISTEMA POLÍTICO CONSTITUCIONAL: 1. Principios generales y regulación de los derechos y libertades. 2. La forma de gobierno: la monarquía parlamentaria. 3. La estructura del Estado o forma de Estado. 4. Las comunidades autónomas. 5. El tribunal constitucional. 6. Partidos y proceso político.—BIBLIOGRAFÍA.—APÉNDICE.

La obra tiene una finalidad «exclusivamente introductoria y pro-

visional», aparte de su «carácter necesariamente urgente» y va dirigida, de modo principal, a los estudiantes de la carrera de Derecho «a fin de que manejen un posible esquema de enjuiciamiento y aprendizaje de algunos elementos esenciales del régimen político español actual».

En la primera parte, el autor estudia el fenómeno del franquismo en su última etapa de crisis y decadencia, con referencia a los acontecimientos políticos y de otro signo acaecidos durante la misma. El proceso de cambio operado en la sociedad española es definido «de transición controlada, que partiendo de unas bases autoritarias dictatoriales, opera sobre presupuestos de funcionamiento estatal democrático». La transición abarca dos fases: la primera, protagonizada por el Gobierno de Arias Navarro, y la segunda, por la entrada en escena del Gobierno de Adolfo Suárez con la aplicación de una serie de reformas que culminan en las elecciones generales de junio de 1977. Precisamente, tras la celebración de éstas, se inicia la elaboración de la nueva Constitución española de 1978, cuya trayectoria es descrita sucintamente. Sin embargo, el autor se detiene con mayor amplitud en dos aspectos: de una parte, comenta los temas de fondo que latieron en todo el proceso constituyente como son la forma de gobierno, las relaciones Iglesia-Estado, la estructura del Estado y los poderes del jefe del Estado y del Ejecutivo respecto de los del Parlamento; y de otra, resalta los caracteres más definitorios del texto constitucional que, a su juicio,

plasma un régimen político «del todo homologable» con el de otras democracias de Occidente, y que tiene sus fuentes en los ordenamientos constitucionales europeos, indicando asimismo que estamos ante una Constitución «extensa y prolija en ocasiones» (también parca y escueta en otras) y que se caracteriza por alto grado de *in-concreción* hasta el punto de que no faltan autores que defienden que nos encontramos ante una Constitución *abierta*.

La segunda parte del libro se dedica al análisis y valoración de nuestro sistema político constitucional, para lo que Aparicio se detiene en las notas más significativas de su actual configuración. A partir de los principios generales del título preliminar y de la regulación de los derechos y deberes, se expone sucesivamente la forma de gobierno, que no es otra que la monarquía parlamentaria; la estructura del Estado, que se asienta tanto sobre el diseño de un Estado plenamente democrático como sobre un modelo de Estado

que aspira a una «redistribución territorial del poder político», siendo de resaltar, institucionalmente hablando, el Parlamento, el Gobierno y la Administración, y el poder judicial; las nuevas Comunidades Autónomas como medio «de renovación estructural del Estado» y como «intento de solución a un problema histórico», siempre vivo e irresuelto entre nosotros: el Tribunal Constitucional; y, por último, la incidencia de los partidos en el juego político y cuyo desarrollo parece conducirnos a «un *pluripartidismo tendencialmente bipolar*».

Al final del libro hay recogida, debidamente sistematizada, una amplia bibliografía. Aparece también un apéndice sobre la composición de los Gobiernos de la Monarquía, los resultados de los diversos referendums celebrados, la cronología del proceso constituyente y los partidos concurrentes, y los resultados de las elecciones generales de junio de 1977 y marzo de 1979.

