



FERRANDO BADÍA, JUAN: «Teoría y realidad del Estado Autonómico». Separata de la *Revista de Política Comparada*, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, núm. III, invierno, 1980-81.

*Sumario:* I. DEL ESTADO UNITARIO AL ESTADO AUTONÓMICO: SU PROCESO: A. Introducción. B. Las preautonomías: Su naturaleza: a) *Introducción*. b) *Naturaleza de las entidades preautonómicas*.—II. EL PROCESO AUTONÓMICO: A. Introducción. B. Las vías de acceso a la autonomía: a) *Introducción*. b) *Autonomía y Estatuto*. c) *Vías de acceso a la autonomía*. d) *Diferencias entre el Estatuto del artículo 143 y el Estatuto del artículo 151*. e) *Ventajas e inconvenientes de las vías autonómicas de los artículos 143 y 151*. f) *El artículo 144*

*es una vía anormal y subsidiaria del acceso a la autonomía*.—III. DEL ESTADO UNITARIO AL ¿ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS?: A. El Estado autonómico: a) *Nacionalidades y regiones*. b) *Nación y región*. c) *La región y la conciencia regional*. d) *Región, regionalismo y nacionalidades*. e) *Naciones-Estados y naciones culturales*. B. Relevancia constitucional de las Comunidades Autónomas. C. Definición jurídica de la Comunidad autónoma: a) *Pública*. b) *Territorial*. c) *Dotada de autonomía legislativa*. D. La relevancia constitucional de las Comunidades Autónomas y el Estatuto de Autonomía. E. Naturaleza jurídica del Estado Autonómico: a) *Autarquía*. b) *Autonomía*. c) *Estado miembro*. F. Clases y estructura del Estado regional y del Estado autonómico. Potestad estatutaria. G. Ventajas e inconvenientes del Estado autonómico: a) *Ventajas*. b) *Inconvenientes*.—IV. EL PROCESO Y LA

EXPERIENCIA REGIONAL ITALIANA: A. Introducción: a) *Un proceso lento*. b) *Transferencia de poderes*. c) *Balance democrático*.—V. EL COSTE SOCIAL Y ECONÓMICO DE LAS AUTONOMÍAS: A. Italia. B. España: a) *El precio de las autonomías en los presupuestos generales del Estado español*. b) *La opinión pública ante el coste de las autonomías*.—VI. TEORÍA Y REALIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: A. La política, el Congreso de los Diputados y los Partidos: a) *La España política, hoy*. b) *Hay que potenciar el Congreso de los Diputados*.—VII. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL SISTEMA DE PARTIDOS: A. El sistema único de partidos. B. Las Comunidades Autónomas y el sistema pluripartidista. C. Comunidades Autónomas y participación: a) *Introducción*. b) *Gobierno, oposición y partidos*. c) *Partidos políticos y proceso electoral*.

Ferrando Badía, catedrático de Ciencia Política y Derecho constitucional, estudia en este trabajo el alcance teórico y real del nuevo Estado, que denomina «autonómico», surgido de la Constitución de 1978 y cuyo hito inicial lo encontramos en las «preautonomías» de las que no existe parangón en el Derecho constitucional comparado.

Para pasar del Estado *unitario* y *centralista* al nuevo Estado sustentado sobre la configuración de las nacionalidades y regiones hay que seguir un proceso cuyos trazos básicos se diseñan en el título VIII de la Constitución. En dicho proceso es preciso distinguir tres fases que el autor analiza con detalle: la iniciativa autonómica, la elaboración del Estatuto y la institucionalización de la Comunidad Autónoma.

Cuando esta trayectoria, acabada de esbozar, haya sido culminada, habremos desembocado en el *Estado autonómico* que «no es ni Estado *unitario* ni tampoco se debe confundir con la forma de

Estado *federal*»; por tanto, se sitúa a mitad de camino entre ambos y la nota máxima que lo define y caracteriza es la autonomía de las comunidades territoriales que lo integran. Al valorar al *Estado autonómico*, junto a las ventajas que ofrece, también presenta sus inconvenientes; y buena prueba de aquéllas y de éstos es la experiencia italiana que el autor describe con brevedad pero con acierto.

El fenómeno de la regionalización, tanto en Italia como en España, supone un evidente coste tanto social como económico. Los datos referentes al Estado italiano, que Ferrando Badía cita, son bien aleccionadores; y, en lo que se refiere a nuestro país, también las críticas desde la vertiente económica son fuertes y constantes. Por eso, escribe que «lo que se quiere es autonomía, pero sin el costo social y económico que están pagando los italianos por la descentralización regional y que se prevé—y no es difícil percatarse de ello—será análogo o mayor en España».

*Legislación preautonómica*. Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio de Administración Territorial, Madrid, 1980, 879 pp.

*Sumario*: I. CREACIÓN DE ENTES PREAUTONÓMICOS: 1. Cataluña. 2. País Vasco. 3. Galicia. 4. Aragón. 5. Canarias. 6. País Valenciano. 7. Andalucía. 8. Baleares. 9. Extremadura. 10. Castilla y León. 11. Asturias. 12. Murcia. 13. Castilla-La Mancha.—II. TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS, FUNCIONES Y SERVICIOS: 1. Cataluña. 2. País Vasco. 3. Galicia. 4. Aragón. 5. País Valenciano. 6. Junta de Andalucía. 7. Baleares. 8. Ca-

narias. 9. Asturias. 10. Extremadura. 11. Castilla-La Mancha.—III. BILINGÜISMO: 1. Cataluña. 2. País Vasco. 3. Galicia. 4. País valenciano. 5. Baleares.—IV. RÉGIMEN DE PERSONAL.—V. OTRAS DISPOSICIONES.—ANEXOS. Índice analítico.

El Servicio de Publicaciones de la Secretaría General Técnica, del Ministerio de Administración Territorial, ha llevado a cabo la presente recopilación cerrada en su primera edición el 15 de febrero de 1980 y en la que se recogen las normas dictadas hasta dicha fecha sobre transferencias de competencias, funciones y servicios a los distintos entes preautonómicos.

La obra está concebida como un medio de trabajo y consulta para los que se interesen por los temas autonómicos y, de manera especial, para los funcionarios de la Administración Central, Autonómica y Local que, de una forma u otra, han de conocer, y resolver, cuestiones relacionadas con la España de las autonomías, tal como está configurada en sus líneas maestras por la Constitución.

Aparece dividido el libro en cinco partes debidamente sistematizadas a fin de abarcar los diversos aspectos en que se manifiesta, de manera más notoria, el proceso autonómico, tales como creación de los entes preautonómicos, transferencias de diferentes contenidos, bilingüismo, régimen de personal y otras disposiciones, para terminar con unos Anexos en que se explicitan unos cuadros-resumen de competencias y materias transferidas y con un Índice analítico de voces que responde a los parágrafos que lleva cada disposición reflejada en la obra.

**VARIOS: *Análisis de la Ley General Presupuestaria*.** Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1977, 374 pp.

*Sumario:* «Presentación», por Augusto Gutiérrez Robles.—«La Ley General Presupuestaria como instrumento de política económica y de asignación de recursos por el sector público», por José Barea Tejeiro.—«El presupuesto y la política económica coyuntural», por Vicente Querol Bellido.—«La Ley General Presupuestaria y la Seguridad Social», por Vicente Querol Bellido.—«El presupuesto de gastos fiscales», por Ceferino Argüello Reguera.—«La Ley General Presupuestaria y la gestión por objetivos en la Administración», por Isidoro Marcos Sanz.—«Los presupuestos de explotación y capital de los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo», por Marceliano Cuesta de la Fuente y Jesús Ruiz Ayúcar de Merlo.—«Un tema a debate: la nueva estructura presupuestaria», por Felipe Turiel Sandín.—«Perspectivas del control en la Ley General Presupuestaria», por Santiago Herrero Suazo.—«Control interno del gasto en el Ejército», por Hermenegildo Montero Fernández.—«Reflexiones en torno al control financiero y a la función interventora en la Ley General Presupuestaria», por Jesús Ruiz-Ayúcar de Merlo.—«El control parlamentario de la eficacia del gasto público», por Jesús Ruiz-Ayúcar de Merlo y Angel Luis Antoyana Suja.—«Prerrogativas y responsabilidades de la Administración», por José Luis García García.—«La contabilidad en la Ley General Presupuestaria», por Ramón Díaz García.—«La informática y el sistema de información contable ante la nueva Ley General Presupuestaria», por Jaime Pou Díaz.—«Coste y rendimiento de los servicios públicos», por Francisco Luis Francés Sánchez.—«El cierre del ejercicio presupuestario», por Juan Antonio García Ortega.—«La Ley General Presupuestaria en el cuadro de la codificación financiera», por Fernando Sainz de Bujanda.—«Epílogo», por Antonio Martínez Tomás.

El volumen recoge las ponencias y comunicaciones presentadas a las II Jornadas sobre el control de

la actividad financiera de la Administración Pública, organizadas por el Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado y con participación de los Cuerpos de Intervención Militar.

Funcionarios, profesores, profesionales y expertos analizan, desde diversas perspectivas, el contenido de la Ley General Presupuestaria que es la norma básica en orden a la regulación de la actividad financiera en el sector público de nuestro país. De manera especial, los participantes en las Jornadas centran su atención en la materia presupuestaria, en el control de la actividad estatal y en el ámbito institucional en el que se inscriben tanto la Seguridad Social como los Organismos Autónomos.

OCTAVIO DE TOLEDO, EMILIO: *La prevaricación del funcionario público*. Instituto de Criminología de la Universidad Complutense y Editorial Civitas, Madrid, 1980, 487 pp.

Sumario: Prólogo.—Abreviaturas.—Introducción.—CAPÍTULO PRIMERO. LOS ELEMENTOS «RESOLUCIÓN» Y «ASUNTO ADMINISTRATIVO» DEL ARTÍCULO 358 CP: I. La «resolución»: opinión de la doctrina y jurisprudencia penales. II. La «resolución» en el Derecho Administrativo. Estudio específico del concepto y caracteres de la «resolución» en la legislación procesal-administrativa. III. «Resolución» y disposiciones generales. IV. El «asunto administrativo».—CAPÍTULO SEGUNDO. LA CUESTIÓN DEL BIEN JURÍDICO EN LOS LLAMADOS «DELITOS DE FUNCIONARIOS». EL BIEN JURÍDICO EN EL ARTÍCULO 358 DEL CP: I. El título VII y el bien jurídico. II. La protección penal de la función pública hasta la Ilustración. III. Los movimientos iluministas y la codificación y la pretendida autonomía de los «delitos» contra la función pública». IV. La concepción dominante en la doctrina y

legislación penales modernas y contemporáneas. Propuesta de cambio. V. Crítica a la concepción del «deber del cargo» como bien jurídico en los «delitos de funcionarios». VI. «Delitos de funcionarios» y Derecho disciplinario de funcionarios. VII. El bien jurídico protegido en el artículo 358 del CP.—CAPÍTULO TERCERO. LOS ELEMENTOS TÍPICOS «INJUSTA» Y «MANIFIESTAMENTE INJUSTA», «A SABIENDAS» Y «NEGLIGENCIA O IGNORANCIA INEXCUSABLE» DEL ARTÍCULO 358 CP: I. Problemática. Doctrina española. II. Resolución objetiva o subjetivamente injusta. Otras teorías. III. El artículo 358 CP: «Resolución injusta» y «manifiestamente injusta», «a sabiendas» y «negligencia o ignorancia inexcusable». IV. Contenido y alcance de la injusticia. El problema de la contravención del Derecho suprallegal. El elemento típico «injusta» y el bien jurídico. CAPÍTULO CUARTO. AUTORÍA Y PARTICIPACIÓN. EJECUCIÓN. CONFIGURACIÓN JURÍDICA DEL DELITO: I. Sobre la autoría del *extraneus*. bre la autoría mediata del *intraneus*. Caracterización del sujeto activo. III. Sobre la autoría mediata del *intraneus*. IV. Configuración jurídica del delito. V. Consecuencias de la configuración jurídica del delito. VI. Negación de la autoría mediata del *extraneus*. Inducción, cooperación necesaria y complicidad del extraño. VII. El *extraneus* en la relación a la coejecución del número 1 del artículo 14. VIII. Conclusiones generales.—CAPÍTULO QUINTO. LA PENA: I. Clase de pena. II. Duración de la pena y sus efectos. III. La igualdad de penas en los dos párrafos del artículo 358 CP. IV. La pena del partícipe *extraneus*. V. La «benignidad» de la pena del artículo 358 CP. Bibliografía.

En el prólogo, el profesor Oliva García señala que «la prevaricación del funcionario público era un tema cuyo tratamiento a fondo constituía ya una auténtica necesidad» en el seno de nuestra sociedad; de ahí la actualidad de la obra que se noticia y cuyo autor, profesor encargado de Derecho Penal en la Universidad Complutense de Madrid, lleva a cabo un profundo estudio en torno al delito mencionado, a caballo siempre en-

tre el Derecho Penal y el Derecho Disciplinario.

El capítulo I se dedica al análisis de los elementos típicos del delito, como son la «resolución» y el «asunto administrativo», mientras los otros capítulos se refieren a diversos aspectos del delito en cuestión como son el bien jurídico protegido, la autoría y la participación y, en último lugar, la pena, con arreglo a una sistemática peculiar que el autor justifica y defiende. De otro lado, para llevar a cabo su tarea, éste ha utilizado como «medios instrumentales» la doctrina, la jurisprudencia y la legislación histórica.

La obra, pues, supone un interesante propósito de aproximación a una área de la función pública descuidada entre nosotros, como es el de los delitos cometidos por los funcionarios, en este caso, el de prevaricación contemplado en el artículo 358 del Código Penal. La reflexión múltiple y variada que Octavio de Toledo lleva a cabo para clarificar los elementos típicos del delito, para relacionar el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador de los servidores públicos, para explicar el alcance de la inhabilitación especial, avala la originalidad e importancia del libro que hemos comentado.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO:  
*Manual de Procedimiento Económico-Administrativo*. Editorial Bayer Hnos., S. A., Barcelona, 1980, 184 pp.

**Sumario:** 1. La revisión de los actos tributarios.—2. La regulación del procedimiento económico-administrativo.—3. Las

actuaciones en el procedimiento.—4. Los órganos económico-administrativos.—5. Los interesados en el procedimiento.—6. La iniciación del procedimiento.—7. La instrucción del procedimiento.—8. La terminación del procedimiento.—9. La revisión del procedimiento.—10. Los procedimientos especiales.—11. El procedimiento de la Hacienda Local.—Anexo I: Modelos de escritos.—Anexo II: Bibliografía.

La obra que noticiamos es, como señala el autor, una continuación de su *Manual de Procedimiento Administrativo*, también de publicación reciente; de ahí que no se incluyan en aquélla temas y cuestiones de carácter general relativas al procedimiento económico-administrativo y que, obviamente, encuentran lugar más adecuado al abordar el procedimiento administrativo ordinario o común.

El libro del doctor López-Nieto presenta un doble carácter: de una parte, aparece escrito en forma sencilla, a fin de que sea asequible a cuantas personas se interesan por los temas económicos, fiscales y tributarios; y de otra, ha sido confeccionado con una orientación eminentemente práctica. Por ello, se incluyen diversos modelos de escritos que los particulares han de dirigir a la Administración Tributaria y que se ofrecen al lector a título de simple orientación.

El texto no se limita al procedimiento económico-administrativo en sentido estricto, sino que se extiende a aquellos otros que, de alguna forma, guardan relación con el mismo, excepto a los procedimientos tributarios en vía de gestión. Y una especial atención merecen los procedimientos que afectan a las reclamaciones reguladas en la normativa de las Haciendas Locales.

Dado que la obra noticiada fue terminada antes de la aparición de las nuevas normas sobre el procedimiento económico-administrativo, se incluye un apéndice en el que se transcriben el texto de la Ley de Bases de 5 de julio de 1980 y del Real Decreto Legislativo de 12 de diciembre de 1980 por el que se articula la citada Ley de Bases. El Decreto Legislativo aparece comentado brevemente, artículo por artículo, con referencias a las páginas del Manual en las que se tratan idénticos aspectos del procedimiento económico-administrativo.

ALONSO OLEA, MANUEL, Y OTROS:  
*Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, 441 pp.

Sumario: Presentación.—*El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas*, por Manuel Alonso Olea.—*La huelga, el cierre patronal y el conflicto colectivo*, por Germán Barreiro González.—*Los Sindicatos y las Asociaciones de Empresarios*, por José Barrionuevo Peña.—*La vigencia en España de los tratados internacionales de carácter laboral*, por Jesús María Galiana Moreno.—*Pleno empleo, derecho al trabajo, deber de trabajar en la Constitución española de 1978*, por Antonio Martín Valverde.—*Los órganos jurisdiccionales y la Constitución*, por Rafael Martínez Emperador.—*La protección constitucional de los derechos laborales*, por Alfredo Montoya Melgar.—*Los derechos a la seguridad social y a la salud en la Constitución*, por Carlos Palomeque López.—*La negociación colectiva en la Constitución de 1978*, por Fermin Rodríguez Sañudo.—*Libertad de empresa y planificación en la Constitución española*, por José Serrano Carvajal.—*Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978 (las relaciones laborales y la seguridad social)*, por Luis Enrique de la Villa y Aurelio Desdentado Bonete.

En los meses de mayo y junio de 1979 se celebró en el Centro de Estudios Constitucionales un Seminario sobre *Problemas sociolaborales en la Constitución* y cuyas ponencias son las que forman el contenido del libro que se notifica una vez revisadas y actualizadas por sus respectivos autores.

Profesores de Universidad en su mayoría, junto a un magistrado del Tribunal Central de Trabajo, estudian el texto constitucional en sus contenidos sociales y laborales para abordar, desde su óptica profesional, temas tan sugestivos como la huelga, los sindicatos, el derecho al trabajo, la protección de los derechos laborales, el derecho a la seguridad social y a la salud, la negociación colectiva, la libertad de empresa, las relaciones Estados-Comunidades Autónomas, a fin de exponer al lector las innovaciones que ha aportado la Constitución y apuntar los nuevos caminos que abre su regulación en un campo tan cambiante como es el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Junto a la doctrina que desarrolla cada autor, hay una abundante y continuada referencia a la bibliografía más reciente, a la normativa aplicable y a la jurisprudencia de nuestros Tribunales, sin olvidar las citas que se refieren a los tratados y convenios internacionales. Por su parte, alguno de los trabajos recogidos en el presente volumen llevan al final la correspondiente addenda que contiene, brevemente resumida, las innovaciones legislativas aparecidas con posterioridad a la presentación de la ponencia.

VARIOS: «Los trabajadores y la Constitución». Separata del número 4 de la Revista *Cuadernos de Derecho del Trabajo*, Sociedad de Estudios Laborales, Madrid, 1980, 307 pp.

Sumario: 1. Presentación: *El trabajo en la Constitución*, por Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—2. *Constitucionalización del Derecho del Trabajo*, por Gerard Lyon-Caen.—3. *La Constitución española, los sindicatos y el Derecho sindical*, por J. M. Verdier.—4. *Sistema económico y relaciones de trabajo*, por Giuseppe Federico Mancini.—5. *Negociación colectiva en el ordenamiento constitucional*, por Gino Giugni.—6. *Estructura de la empresa*, por Umberto Romagnoli.—7. *La huelga en la Constitución española*, por Wolfgang Däubler.—8. *La libertad sindical en la Constitución*, por Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—9. *Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y seguridad social. De la experiencia republicana a la Constitución de 1978*, por Luis Enrique de la Villa y Aurelio Desdentado Bonete.—10. *Sindicatos, convenios y conflictos colectivos: El debate constitucional*, por Alfredo Montoya Melgar.—11. *Constitucionalización del Derecho del Trabajo*, por Tomás Sala Franco, Juan M. Ramírez, Ignacio Albiol Montesinos y Luis M. Camps Ruiz.—12. *Estructura de la empresa*, por Antonio Ojeda Avilés y Fermín Rodríguez Sañudo.—13. *Materiales para una exégesis de las normas sobre la actividad económica en la Constitución*, por Angel M. López y López.—14. *Regulación constitucional de la negociación colectiva*, por Fernando Valdés Dal-Re.—15. *Contenido de la negociación colectiva a la luz del nuevo sistema (constitucional) de relaciones laborales*, por Federico Durán López.

Como señala el profesor Rodríguez-Piñero en la presentación del libro que se noticia, la Constitución representa para el laboralista «un punto de partida para la reelaboración sistemática del Derecho del Trabajo, habiéndose de revisar desde la perspectiva cons-

titucional la mayor parte de los conceptos adquiridos». Dentro de este planteamiento ambicioso y de largo alcance, hay que situar la presente obra en la que se agrupan las ponencias presentadas por un grupo de profesores europeos y españoles que, en mayo de 1978, se reunieron en un Seminario organizado conjuntamente por el Departamento de Derecho del Trabajo de la Universidad Hispalense y el DEDIS.

Los autores, tanto españoles como de otros países europeos, estudian diversos aspectos de nuestra norma fundamental, coordinados por el profesor Rodríguez-Piñero, director del Departamento de Derecho del Trabajo de la Universidad citada. De esta manera, problemas tan interesantes como la constitucionalización de las normas laborales, el derecho de huelga, la negociación colectiva, las relaciones Estado-Comunidades Autónomas en el ámbito laboral, reciben un tratamiento crítico, en ocasiones polémico, que sirve para profundizar en la adaptación y mejora de las relaciones de trabajo dentro de la sociedad española actual.

RIBAS, JACQUES JEAN; JONCZY, MARIE JOSE, y SECHE, JEAN CLAUDE: *Derecho Social Europeo*. Instituto de Estudios Sociales, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1980, 555 pp.

Sumario: Prólogo-Prefacio. — Abreviaturas.—Introducción general.—PRIMERA PARTE. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LAS PERSONAS: Capítulo I: La realización progresiva de la libre circulación de las personas. Capítulo II: El régimen actual de la libre circulación de los trabajadores asalaria-

dos.—SEGUNDA PARTE: Capítulo I: Los Estados europeos y la cooperación internacional en el campo social. Capítulo II: El Derecho social de las Comunidades Europeas.—TERCERA PARTE: LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EMIGRANTES: Capítulo I: Evolución histórica. Capítulo II: El régimen actual.—CUARTA PARTE: LA ARMONIZACIÓN DE LAS LEGISLACIONES Y DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: Capítulo I: El empleo. Capítulo II: Las condiciones de vida y de trabajo.—QUINTA PARTE: Introducción. Capítulo I: El Fondo Social Europeo. Capítulo II: El Fondo Europeo de Desarrollo Regional.—Conclusión.

Como señala Juan Antonio Sargardoy en el prólogo, la obra que se noticia «tiene el mérito de ser el más completo y sistemático trabajo realizado sobre los aspectos sociales de la España comunitaria». Sus autores son Jacques Jean Ribas, consejero de Estado, director general honorario de la Comisión de la CEE y profesor de la Universidad de Lovaina, y Marie Jose Jonczy y Jean Claude Seché, ambos asesores jurídicos de la Comisión de la CEE, habiendo hecho la traducción José Luis Domínguez, inspector técnico de Trabajo y experto en temas comunitarios.

El libro va precedido de una amplia introducción y abarca, en lo que a las Comunidades Europeas concierne cuanto se refiere al Derecho Social «en un trabajo preciso, documentado, exhaustivo y acompañado de una rica bibliografía», como dice en el prefacio Robert Lecourt, ex presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Cuatro grandes bloques de cuestiones es preciso resaltar. El primero se ocupa del principio fundamental de la libre circulación de personas por los países inte-

grantes de la Comunidad. El segundo se refiere al tema de la Seguridad Social de los trabajadores y sus familiares que se desplazan por los países comunitarios. El tercero se centra en los esfuerzos para la armonización de las legislaciones nacionales y de las respectivas políticas sociales. Y, por fin, el cuarto estudia las intervenciones financieras de las Comunidades, en el marco doble del Fondo Social Europeo y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. A modo de conclusión, los autores formulan algunas consideraciones sobre el porvenir del Derecho Social europeo, y que deberá cristalizar en el establecimiento de una verdadera unión social europea.

SALAS, JAVIER: «Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya». *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 205, enero-marzo 1980, pp. 9-60.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA POTESTAD LEGISLATIVA: 1. Titularidad y ejercicio. 2. Ambito material: A) Materias de competencia propia o estatutaria: a) En torno al concepto de competencia exclusiva y sus consecuencias. b) Algunas precisiones en relación con determinadas materias: a') Seguridad Social y televisión. b') Materias incluidas en el artículo 12 del Estatuto. c') Breves conclusiones. c) Supuestos de no coincidencia entre exclusividad de la competencia y potestad legislativa. d) Enseñanza, policía y administración de justicia. B) Materias de atribución estatutaria. 3. Límites: A) Generales: a) Ratione Materiae. b) Ratione territorii. c) Ratione temporis. d) Otros límites derivados de determinados preceptos constitucionales. B) Especificos. III. LA POTESTAD REGLAMENTARIA: 1. Su planteamiento a nivel constitucional y estatutario. 2. Titularidad. 3. Ambito. 4. Límites. 5. Relaciones entre ley y reglamento.—IV. EL CONTROL DE LAS POTESTADES



**NORMATIVAS:** 1. Planteamiento general y controles extrajudiciales. 2. Control por el Tribunal Constitucional. 3. Control por los Tribunales Contenciosos.

El tema abordado por el autor no es meramente jurídico, sino que «abarca implicaciones en el plano político», ya que se trata de fijar el contenido y límites de la potestad legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en este caso Cataluña.

Javier Salas empieza estudiando la potestad legislativa, tal como aparece configurada tanto en el Estatuto de Cataluña como en la propia Constitución. Un punto inicial a determinar es la fijación del órgano u órganos a los que se les atribuye, a efectos de decidir si puede ser ejercitada concretamente por el Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad. Y un segundo punto a considerar es el acotamiento de las materias sobre las que ésta puede ejercer su poder legislativo, dividiéndolas el autor entre materias de competencia *propia*, *institucional* o *estatutaria* y las que son de atribución *extraestatutaria*. Esta última atribución se canaliza por dos vías, la del artículo 150,1 y la del artículo 150,2 de la Constitución, a las que el Estatuto de Cataluña alude de modo expreso en su artículo 28.

También, en relación con la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, hay que conocer sus límites, que unas veces son *generales* y otras *específicos*. Por lo que toca a aquéllos, los hay por razón de la materia, del territorio, del tiempo y derivados de algunos preceptos constitucionales, y en cuanto a los denomi-

nados *específicos*, característicos de la Generalidad, se incluyen dentro de la legislación compartida, tanto los establecidos en la legislación marco o básica del Estado como los representados por «los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas..., cuando así lo exija el interés general».

La Constitución, «con mayor parquedad aún que a propósito de la Administración del Estado», alude a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas; e idéntica parquedad y concisión se advierte en el Estatuto de Cataluña. Ello no impide que de ambos textos se pueda deducir el reconocimiento de dicha potestad a favor de la Generalidad, planteándose una serie de cuestiones (titularidad, ámbito, límites y relaciones entre ley y reglamento) que el autor va exponiendo con minuciosidad al hilo de la normativa aplicable a los diversos supuestos contemplados.

Como última parte del trabajo noticiado, Javier Salas se dedica a exponer las formas de control de las potestades normativas desarrolladas con anterioridad, afirmando que «el único control existente en el Derecho español sobre las potestades normativas de las Comunidades Autónomas es, salvo un par de supuestos que pueden considerarse en cierto marginales, de carácter exclusivamente judicial». En este sentido, con brevedad, se describen tanto el control ejercido por el Tribunal Constitucional como el que corre a cargo de los Tribunales Contenciosos.

TORNOS MAS, JOAQUÍN: «Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña». *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 205, enero-marzo 1980, pp. 81-86.

*Sumario:* I. EL REPARTO DE COMPETENCIAS COMO CONCRECIÓN DEL PODER DE AUTOGBIERNO. II. EL TEMA DE LAS COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN.—III. COMPETENCIAS DE LA GENERALITAT: 1. Esquema general. 2. Las competencias conflictivas; en especial policía, enseñanza y justicia: A) Radiodifusión, televisión y prensa. B) Sanidad y Seguridad Social. C) Policía. D) Enseñanza. E) Justicia. F) Ejecución de Tratados y Convenios Internacionales.—IV. VALORACIÓN FINAL.

Logrado el autogobierno por Cataluña, se trata de precisar el ámbito del poder real y concreto que se concede a la Generalidad. Tal delimitación se ha de llevar a cabo fijando con claridad las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma, lo que resulta importante, tanto por razones de tipo técnico como de índole política. En este sentido, como subraya el autor, el Estatuto tiene «una misión importantísima», ya que le corresponde establecer el límite entre las funciones estatales y las funciones autonómicas.

Dado el sistema que la Constitución ha seguido para la delimitación de competencias, «el Estatuto se convierte en elemento esencial al concretar todas las competencias que la Comunidad Autónoma se autoatribuye, ya que, en principio, la Constitución no impone a ésta ninguna como obligatoria, pues tan sólo se limita a atribuir con carácter exclusivo

unas determinadas funciones al Estado». No obstante, el propio texto constitucional impone una serie de límites infranqueables que es preciso respetar a la hora del reparto de competencia y de la autoatribución de las mismas por parte de las Comunidades Autónomas.

Con referencia expresa al caso de la Generalidad, su Estatuto ha seguido la vía de elaborar un conjunto de listas en las que se enumeran las materias que son competencia de aquélla. A estos efectos, la norma estatutaria distingue entre competencias exclusivas, competencias de desarrollo legislativo y ejecución y la mera ejecución de la legislación estatal. Pero, junto a este esquema general, el Estatuto aborda unas cuantas materias que, «por su especial trascendencia, han recibido un trato cualificado», como son la enseñanza, la policía, la justicia, la sanidad y seguridad social y la radiodifusión y televisión.

A la hora de proceder a una valoración global, para Tornos Mas la cuantía de competencias atribuidas a la Generalidad es mayor que en 1932; pero, en lo que atañe a materias «conflictivas», como son la policía, la enseñanza y la justicia, «el papel de la Generalitat se ha visto sensiblemente reducido». En la actualidad, no se ha hecho más que comenzar en la etapa del autogobierno catalán, por lo que, cara al futuro, lo que importa es aprovechar al máximo las posibilidades del Estatuto «en el sentido más amplio posible para los intereses de Cataluña».

LÓPEZ PELLICER, JOSÉ A.: «Presupuestos y modalidades de ejecución de la actividad urbanizadora». *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 206, abril-junio 1980, pp. 221-256.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA Y PARTICIPACIÓN DE LOS PARTICULARES EN LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: 1. La ejecución de los planes de ordenación, función pública. 2. Participación y colaboración de los particulares en esta materia.—III. LA ACTIVIDAD URBANIZADORA: 1. Planeamiento previo legitimador de la actividad urbanizadora. 2. Ejecución en polígonos o unidades de actuación. 3. Proyectos de urbanización.—IV. LOS SISTEMAS DE EJECUCIONES DE PLANES: 1. Concepto y modalidades. 2. Determinación del sistema aplicable. 3. Contratación de las obras de urbanización. 4. Distribución de las cargas de urbanización entre los propietarios: A) Afectación de las plusvalías a la urbanización: cesión de terrenos y costeamiento de la urbanización (remisión). B) Técnicas instrumentadas legalmente para realizar la distribución justa de las cargas de urbanización entre los propietarios.—V. ACTIVIDAD URBANIZADORA EN MUNICIPIOS QUE CARECEN DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

En el presente trabajo, el autor, secretario de Administración Local de primera categoría, estudia los principales aspectos de la ejecución de los planes de urbanismo, tal como aparecen regulados en el título III del vigente texto refundido de la Ley del Suelo.

Sin profundizar en su análisis, López Pellicer lleva a cabo su exposición arrancando de la naturaleza de la ejecución de dichos planes, que califica como una *competencia pública* atribuida, de modo preferencial, a las Corporaciones Locales; si bien los particulares juegan «un papel importante» mediante su participación y su colaboración.

Seguidamente, el autor estudia en forma escalonada la actividad urbanizadora, para detenerse luego en los sistemas de ejecución de planes en lo que atañe a su concepto, determinación del sistema aplicable, contratación de las obras a efectuar y distribución de las cargas de urbanización entre los propietarios.

En la parte final es expuesta una cuestión de interés como es la de decidir si, en los municipios que no tienen plan de ordenación, se pueden aprobar proyectos de urbanización. En principio, la respuesta debe ser negativa en lo que afecta a los proyectos de urbanización completa; lo que no impide, sin embargo, que estos municipios puedan elaborar y aprobar «proyectos de obras de urbanización», así como de obras «ordinarias» en aplicación de la vigente Ley de Régimen Local.

SÁNCHEZ ISAAC, JAIME: «La desviación de poder en la Administración Local (1971-1978)». *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 206, abril-junio 1980, pp. 257-276.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN: OBJETO DE ESTE ESTUDIO.—II. ESTUDIO DE LOS CASOS ACEPTATORIOS DE LA DESVIACIÓN DE PODER: 1. La desviación de poder y los restantes vicios del acto administrativo. 2. Desviación de poder y las cuestiones de personal. 3. Desviación de poder y urbanismo. Defensa del patrimonio municipal y otros supuestos conexos.—III. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESVIACIÓN DE PODER: LABOR JURISPRUDENCIAL SOBRE ASPECTOS DOCTRINALES DE LA MISMA: 1. Definición y clases de desviación de poder. El problema del interés general. 2. La prueba y la desviación de poder. 3. Un supuesto de apelación admiti-

da contra sentencia aceptatoria de desviación de poder. Invalidez versus certeza del acto administrativo.—IV. CONCLUSIONES.

Se trata de una investigación jurisprudencial en torno al proceso seguido por la desviación de poder en el ámbito local desde 1971 a 1978. Como subraya el autor, doctor en Derecho y secretario de Administración Local de primera categoría, debido a causas de tipo social, político, cultural, etc., es en esta Administración en la que la desviación de poder es utilizada con mayor frecuencia como motivo de impugnación de los actos administrativos.

Para Sánchez Isaac, «la desviación de poder tiene una discreta vitalidad en nuestro sistema contencioso-administrativo»; y, estudiando la jurisprudencia emanada sobre el tema, se advierte que «la figura no se halla en proceso de extinción, sino todo lo contrario», aunque los casos estudiados arrojen «un claro predominio de la denegación».

Al hilo de algunos supuestos concretos, el autor señala que «la proclividad de los recurrentes a imputar a la Administración el grave vicio de la desviación ha sido equilibrado por la exigencia de una prueba contundente y convincente, por la interacción de la presunción de legitimidad o legalidad del acto administrativo». Quiere decirse, pues, que el «éxito de la desviación de poder es un problema de técnica probatoria», en el que juegan básicamente hechos reales y demostrables, y «sin que baste posturas de parte, que se sustancian en juicios de valor

y suposiciones, como la práctica nos demuestra muchas veces».

Al final del trabajo noticiado se formulan unas conclusiones en las que se resalta la «vitalidad» y la «flexibilidad» de esta figura, cuyo futuro se presenta fecundo al existir «factores sociológicos e históricos» que aseguran su pervivencia, ya que «puede ser una posible válvula de seguridad para muchas tensiones que desembocarían ante los tribunales contencioso-administrativos».

RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, JOSÉ RAMÓN: «Sobre la naturaleza de los bandos como disposiciones de carácter general». *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 207, julio-septiembre 1980, pp. 487-503.

*Sumario:* I. Opiniones que consideran a los bandos como disposiciones de carácter general.—II. Consideraciones negativas sobre que los bandos son disposiciones de carácter general. Los bandos son actos generales y plurales.—III. La legislación positiva y la jurisprudencia consideran a las ordenanzas y reglamentos como manifestación de las disposiciones de carácter general de la Administración local, y a los bandos, como disposiciones que no tienen las características de disposiciones de carácter general.—IV. Publicación de los bandos.—V. Límites de los bandos.—VI. Impugnación de los bandos.

El autor se plantea el tema de la naturaleza jurídica de los bandos, sosteniendo, frente a un sector de la doctrina española, que no se trata de disposiciones de carácter general con proyección normativa, sino más bien de actos administrativos generales y plurales. Para ello se apoya en la división del acto administrativo con-

creto y general, de un lado, y del reglamento y acto administrativo general, de otro, para concluir con Val Knar, García de Enterría y otros tratadistas que el bando participa de las características del acto general, pero no reúne las que tipifican el reglamento.

Analizando la legislación positiva se advierte que tampoco considera al bando como disposición de carácter general, y lo mismo sucede con la jurisprudencia, como lo demuestran algunas sentencias aportadas por Rodríguez-Sabugo. Otros puntos a tener en cuenta se refieren a la publicación de los bandos, de la que el autor se muestra partidario; a sus límites, en cuanto que no pueden ir contra las leyes, si bien los alcaldes, en ocasiones excepcionales, pueden dictar órdenes generales o individuales, pero no disposiciones de carácter general, y a la impugnación que el autor defiende, pero sólo en cuanto el bando se presenta como un acto general y plural, indicando, finalmente, los requisitos a cumplir y los trámites a seguir.

MARTÍN MATEO, RAMÓN: «La garantía constitucional de las autonomías locales», *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 208, octubre-diciembre 1980, pp. 609-626.

Sumario: I. LAS AUTONOMÍAS LOCALES Y LOS ENTES INTERMEDIOS: El Derecho comparado: A) El ordenamiento italiano. B) El ordenamiento de la República Federal Alemana. C) El sistema español: a) La Constitución. b) Los Estatutos de Autonomía.—II. LA AUTONOMÍA PROVINCIAL COMO SINGULAR ÁREA POLÉMICA: 1. El proyecto de comarcalización de Cataluña. 2. Los territorios históricos del País Vasco.—III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA DEFENSA DE

LAS AUTONOMÍAS LOCALES: 1. El arbitraje estatutario. 2. El recurso de inconstitucionalidad. 3. Proceso de amparo. 4. El recurso frente a disposiciones anticonstitucionales sin rango de ley.

Se trata de la comunicación presentada por el autor a las IV Jornadas de Estudios organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado, dedicadas al estudio del Tribunal Constitucional.

Martín Mateo, a la vista del texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía ya aprobados, así como de lo que establecen los ordenamientos de Italia y Alemania Federal, se plantea el tema de la autonomía de nuestros entes locales con toda la problemática que lo rodea en su actual configuración. A su juicio, nuestro modelo se sitúa entre el italiano y el alemán, suponiendo «en cuanto a la distribución territorial de poderes, un progreso en relación con la solución regional italiana, pero sin llegar a la cuasi federalización de Alemania Occidental».

Nuestra Constitución acepta la autonomía de los municipios y las provincias para la gestión de sus respectivos intereses, pero ya es más compleja la cuestión de la distribución de las competencias entre Estado-Comunidades Autónomas en materia de régimen local, tal como se enuncia en el artículo 148. 1.2, y cuyo contenido sobre el particular abre numerosas interrogantes. Y por lo que se refiere a los Estatutos de Autonomía en vigor tampoco resuelven definitivamente la problemática enunciada.

Punto discutido es el que incide, más concretamente, sobre la auto-

nomía provincial, ya que, mientras en Cataluña se tiende a la reducción o supresión del hecho provincial, en el País Vasco los denominados territorios históricos de base provincial y las Diputaciones, pasan por ser piezas esenciales de sus instituciones autonómicas. Prueba de ello es que, en Cataluña, se busca la potenciación de las comarcas, y en el País Vasco, por el contrario, se pretende la implantación de una Administración autonómica general.

Por último, el autor analiza las perspectivas del Tribunal Constitucional, y de otros instrumentos legales y jurídicos, en orden a su utilización para la defensa y garantía de las autonomías locales. Actualmente, los entes locales no pueden acudir de modo directo al citado Tribunal, a diferencia de lo que dice la Ley Fundamental de Bonn. En los respectivos Estatutos de Autonomía se han implantado mecanismos de arbitraje estatutario para resolver conflictos internos que «no pueden precluir el acceso a la jurisdicción constitucional, cuando lo que se cuestiona sea la autonomía para la gestión de los respectivos intereses de los Entes territoriales o los derechos históricos de los territorios forales, que la Constitución ampara». Como se ha indicado, las Corporaciones Locales no están legitimadas para plantear un recurso de inconstitucionalidad, como tampoco lo están para recurrir frente a disposiciones anticonstitucionales sin rango de ley, si bien, para Martín Mateo, hay que reconocerles legitimación para interponer el llamado recurso de amparo.

DE ZULUETA, JUAN ANTONIO: «El llamado préstamo sindicado internacional y las Corporaciones Locales». *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 208, octubre-diciembre 1980, pp. 627-678.

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN.—II. ORIGEN DE LA PETICIÓN. EL EXPEDIENTE MUNICIPAL Y GESTIONES CORRELATIVAS.—III. EL CONTRATO: ESTRUCTURA Y ARTICULADO: 1. Definiciones. 2. Cuantía. 3. Condiciones previas. 4. Disposiciones. 5. Intereses. 6. Reembolso. 7. Devolución anticipada. 8. Opción monetaria. 9. Declaraciones y seguridades. 10. Compromisos afirmativos del prestatario. 11. Compromisos negativos del prestatario. 12. Cambio de circunstancias. 13. Pagos. 14. Casos de incumplimiento. 15. Cesión y sucursales prestamistas. 16. Honorarios, comisiones y gastos. 17. Cuentas. 18. Notificaciones. 19. Renuncias. Recursos acumulativos. 20. Idioma. 21. Compensación y redistribución de los pagos. 22. El agente y los bancos. 23. Renuncia de inmunidad soberana. 24. Jurisdicción. 25. Ley.—IV. LA FIANZA DEL ICO. OTROS ANEJOS.—V. EXENCIONES Y BONIFICACIONES.—VI. LUGAR Y REQUISITOS DE FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO. «LOCUS REGIS ACTUM».—VII. TÍPICIDAD O ESTÁNDAR INTERNACIONAL DEL CONTRATO.—VIII. SU CALIFICACIÓN COMO PRÉSTAMO O COMO MANDATO.—IX. APLICACIÓN DE LA LEY INGLESA Y SUMISIÓN A TRIBUNALES EXTRANJEROS. EL PROBLEMA ESPECÍFICO DE LA RENUNCIA A INMUNIDADES SOBERANAS POR PARTE DE LAS CORPORACIONES LOCALES.—X. EL «EXEQUÁTUR» EN EL DERECHO ESPAÑOL.—XI. ESTATUTO PERSONAL Y OPORTUNIDAD DE REVISIÓN INTERNACIONAL DE LA FÓRMULA CONTRACTUAL COMENTADA.

El autor, abogado del Colegio de Madrid y letrado-decano del Ayuntamiento de Madrid, estudia, desde la óptica de su experiencia profesional, las incidencias y perspectivas del primer denominado préstamo sindicado internacional concedido, por la banca privada extranjera en unión de la nacional, al Ayuntamiento madrileño por un importe de cien millones de dólares.

En torno a este singular préstamo convergen una serie de cuestiones de todo tipo que De Zulueta describe detalladamente en orden a clarificar, en la medida de lo posible, su verdadero alcance y trascendencia. Desde las partes intervinientes, pasando por las cláusulas del contrato, hasta la referencia a problemas tales como los de tipo fiscal, formalización contractual, legislación aplicable, etc., hay todo un interesante estudio del autor en el que se indican los puntos polémicos, las novedades legales, los planteamientos más sugerentes de este contrato *sui generis*. Para el autor, en sus palabras finales, «estos préstamos o financiaciones pueden ser cada vez más frecuentes e importantes», por lo que corresponde a los juristas y financieros «proponer las soluciones adecuadas que vengan a sustituir precipitadas normas de emergencia, o salvedades genéricas, como las que hubieron de ser utilizadas—y de ello hay que felicitarse—en el contrato objeto del presente comentario».

TARRATS Y FONTANELLES, EDUARDO:  
«La legislación española de montes, y especialmente de montes catalogados, en sus relaciones con el régimen provincial». *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 208, octubre-diciembre 1980, pp. 679-710.

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN.—II. EN GENERAL: 1. La desamortización y sus frenos: el catálogo. 2. Ideas sobre el régimen de los montes catalogados y de los montes en general.—III. EFECTOS DE LA INCLUSIÓN DE LOS MONTES, Y EN ESPECIAL DE LOS PROVINCIALES, EN EL CATÁLOGO DE LOS DE UTILIDAD

PÚBLICA: 1. Introducción. 2. Efectos generales. 3. Efectos varios de Derecho privado. 4. Efectos de Derecho inmobiliario. 5. Efectos de tipo procesal. 6. Efectos relativos a la ordenación y planificación dasocrática. 7. Efectos relativos a la explotación y aprovechamiento. 8. Efectos en cuanto a la población y repoblación forestal. 9. Efectos en cuanto a la lucha plaguicida. 10. Efectos en cuanto a policía y régimen sancionador. 11. Efectos en cuanto al Derecho fiscal.—IV. Epílogo: Sobré si conviene a las Diputaciones Provinciales pedir la inclusión de sus montes en el catálogo.—V. ANEXO.

El autor, que es abogado y funcionario de la Diputación Provincial de Barcelona, ante el hecho de que «la mayor parte de los montes catalogados son provinciales», pretende con el presente trabajo facilitar el aprendizaje y los conocimientos en la materia por parte de quienes han de defender «los intereses y las preocupaciones provinciales» en el ámbito forestal.

Tarrats y Fontanelles, tras referirse a las leyes desamortizadoras en el siglo pasado, señala cómo en el régimen de los montes catalogados se advierte «una acusada intervención del Estado, aunque actualmente se efectúa a través de un órgano con personalidad propia: el Instituto para la Conservación de la Naturaleza», si bien en dicha intervención existen graduaciones y diversos niveles de intensidad.

La inclusión de un monte en el Catálogo desencadena efectos «muy extensos» que el autor estudia detalladamente al hilo de la normativa vigente y desde distintos ángulos y perspectivas, para pasar, por último, a preguntarse si interesa o no a las Diputaciones Provinciales solicitar la inclusión

de sus montes en el Catálogo de los de utilidad pública. Si, cuando estuvo vigente la legislación desamortizadora, la respuesta era ciertamente positiva, en la actualidad «la conclusión es que una Diputación de algún arraigo histórico y de buen volumen de servicios no debe pedir tal declaración, salvo en el caso de algún monte muy concreto que haya de salvar de las apetencias de algún vecino propietario o poseedor influyente».

El trabajo noticiado termina con la transcripción del Decreto 3640/1974, de 20 de diciembre, por el que se delegan en la Diputación Foral de Navarra funciones del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA). Dicha disposición viene a demostrar cómo las Diputaciones Provinciales no sujetas a un ente preautonómico o autonómico están en condiciones de alcanzar las mismas competencias por delegación que la Diputación navarra; e incluso cabe afirmar que «los entes autonómicos pueden y deben obtener dichas competencias, porque la Administración forestal, en líneas generales, es de las que parece más adecuada para tales entes».

MARTÍNEZ ESTERUELAS, CRUZ; DÍEZ MORENO, FERNANDO, y SERNA MASÍA, JOSÉ: *Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco*. Madrid, 1980, 236 pp.

**Sumario:** PRIMERA PARTE. INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES. I. Introducción. II. El alcance de algunos conceptos esenciales. III. La cuestión de la prioridad de los ordenamientos jurídicos. IV. El sis-

tema general de competencias. V. La Administración de justicia.—SEGUNDA PARTE. ANÁLISIS DE COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. I. Observación preliminar. II. Competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. III. Competencias no exclusivas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. IV. El Estatuto y el sistema fiscal.—Anexos: I. Título VIII de la Constitución Española. II. Texto del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Estamos ante una obra que, desde una óptica preferentemente jurídica, estudia toda la problemática que gira en torno al Estatuto Vasco y, de un modo más particularizado, sus aspectos económicos y financieros.

En la primera parte, que tiene carácter de introducción, los autores hacen diversas consideraciones relacionando la Constitución y el citado Estatuto, para detenerse en algunos puntos más concretos, como son la fijación de conceptos esenciales como el tipo de Estado, los de «autonomía, autogobierno y nacionalidad» y los «poderes del País Vasco»; la determinación de la prioridad de los ordenamientos jurídicos en juego; la distribución de las competencias entre el Estado y los diversos entes territoriales, y la organización de la Administración de Justicia.

La segunda parte aparece dedicada, de un modo más específico, al análisis de las competencias que han sido asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero con una atención especial en las de naturaleza económico-financiera. No obstante, los autores han seguido un método diferente según se trate de competencias «exclusivas» o «no exclusivas».



En el primer supuesto, analizan el contenido de la materia objeto de la transferencia, para dar una idea, siquiera sea aproximada, del ámbito de dicha materia; por el contrario, en el otro supuesto, se ha seguido el método de estudiar el actual Estatuto contrastándolo con el proyecto elaborado por los parlamentarios vascos y con lo recogido en el propio texto constitucional. Y es que «las competencias exclusivas, especialmente las de carácter económico-financiero, parecen estar más cerca del ejercicio inmediato por parte de la Comunidad Autónoma que las competencias compartidas», y «ello ha justificado la diferenciación de métodos que dejamos expuesta».

Dos Anexos, uno conteniendo el Título VIII de la Constitución y otro el Estatuto del País Vasco, cierran la publicación que se acaba de comentar.

FAGES SEGURA, ENRIQUE: «Sobre el Decreto-ley puente», *Boletín del Colegio de los Cuerpos Nacionales de Administración Local* núm. 437, mayo 1981, pp. 347-357.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN.—II. SISTEMA DE MAYORÍAS EN LA LEGISLACIÓN PRECONSTITUCIONAL: II.1. Mayoría ordinaria. II.2. Mayorías cualificadas. II.2.1. Quórum ordinario. II.2.2. Quórum potenciado. II.2.3. Quórum depotenciado.—III. SISTEMA DE MAYORÍAS INTRODUCIDO POR EL DECRETO-LEY 3/1981: III.1. Mayoría ordinaria.—III.2. Mayorías cualificadas. III.2.1. Quórum potenciado. III.2.2. Quórum ordinario.—IV. ADVERTENCIA DE ILEGALIDAD.—V. EL CONTROL DE LEGALIDAD.

La publicación del Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, por el

que se dictaron determinadas medidas sobre el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, ha dado origen ya a numerosos trabajos sobre su alcance y contenido. Fages Segura, secretario de Administración Local de primera categoría, hace en el trabajo que noticiamos algunas consideraciones sobre esta disposición que califica de «importante» y «oportuna», si bien su artículado plantea «muy serios problemas de interpretación».

El autor se detiene en tres puntos como son el sistema de mayorías, la discutida advertencia de ilegalidad y, por último, el control de legalidad. En cuanto al primero de ellos, establece una comparación entre la normativa anterior «preconstitucional» y la implantada por el Decreto-ley a que nos referimos, señalando las novedades principales que introduce. Por lo que concierne a la advertencia de ilegalidad, entiende que ha quedado eliminada apoyándose en el sentido de las palabras del artículo 4.º, en las exigencias del principio de autonomía aceptado en la Constitución y en la necesidad de la asimilación de la función pública local a la estatal. En cuanto al control de la legalidad, a juicio del autor, tal vez «el aspecto más importante del Decreto-ley», se trate de delimitar su alcance fijando con claridad los supuestos en que puede, y debe, ser ejercido a fin de disminuir en lo posible la ambigüedad del Decreto-ley en esta materia.

Fages Segura concluye su estudio manifestando que la disposición analizada «quizá haya resultado ser una pasarela de recorri-

do nada seguro», y que «crea tantos problemas como los que intenta resolver». De ahí, pues, la urgencia de contar lo antes posible con una legislación definitiva y estable, que se adapte a los mandatos de la vigente Constitución.

GARRIDO FALLA, FERNANDO, y otros:  
*Comentarios a la Constitución*,  
Editorial Civitas, S. A. Madrid,  
1980, 1.836 pp.

*Sumario:* Prólogo.—Preámbulo.—TÍTULO PRELIMINAR.—TÍTULO I. DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES: Capítulo I. De los españoles y los extranjeros. Capítulo II. Derechos y libertades. Capítulo III. De los principios rectores de la política social y económica. Capítulo IV. De las garantías de las libertades y derechos fundamentales. Capítulo V. De la suspensión de los derechos y libertades.—TÍTULO II. DE LA CORONA.—TÍTULO III. DE LAS CORTES GENERALES: Capítulo I. De las Cámaras. Capítulo II. De la elaboración de las leyes. Capítulo III. De los tratados internacionales.—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: Capítulo I. Principios generales. Capítulo II. De la Administración local. Capítulo III. De las Comunidades Autónomas.—TÍTULO IX. DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—TÍTULO X. DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.—Disposiciones adicionales. Disposiciones transitorias.—Disposición derogatoria.—Disposición final.

Este comentario «en equipo», como lo llama el profesor Garrido Falla en el prólogo, viene a ser un estudio de nuestra Constitución desmenuzada artículo por artículo y párrafo por párrafo. Bajo la dirección del catedrático citado, un grupo de expertos como son Luis María Cazorla Prieto, Rafael

y Ramón Entrena Cuesta, Francisco Javier Gálvez Montes, Emilio Recorder de Casso, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Fernando Santaolalla López y José María Serrano Alberca, todos ellos pertenecientes al Cuerpo de Letrados de las Cortes, con excepción de Rafael Entrena, analiza la ley fundamental desde su «responsabilidad personal», pero respetando «la unidad formal del tratamiento». Este se lleva a cabo a partir de unas reglas comunes que se aplican a la hora de abordar cada artículo de la Constitución, ya que los autores realizan sus glosas y comentarios exponiendo los artículos párrafo por párrafo, citan antecedentes constitucionales españoles (con excepción de la Constitución de Bayona y la *nonnata* de 1856), hacen referencia al Derecho comparado (Francia, Italia y República Federal Alemana), más próximo a nosotros, describen la evolución seguida en la redacción de cada precepto y, por último, proceden a hacer una exégesis de su contenido.

Tanto en el sumario como a pie de página en la inicial de cada artículo, figura el nombre del autor que se ha encargado del comentario correspondiente a fin de que el lector conozca, con facilidad, su identidad.

Como apunta Garrido Falla en las líneas finales de su prólogo, la obra que hemos noticiado alberga la pretensión de aportar «algo a la construcción dogmática de nuestro Derecho constitucional», a la vez que busca traer «luz con vistas a los muchos problemas que obviamente la aplica-

ción e interpretación de nuestro texto fundamental han de plan-tear».

**GONZÁLEZ-HABA GUISTADO, VICENTE MARÍA:** «El volumen de empleo en el sector público español», *Boletín Informativo de los Centros Nacionales de Administración Local* núm. 431, noviembre 1980, pp. 686-693.

*Sumario:* Los efectivos funcionariales.—Distribución ministerial.—La desconocida Administración institucional.—El personal de las Corporaciones locales.—Distintas clases de personal.—Conclusión.

El autor presenta en el trabajo un panorama de la Función Pública, desde un ángulo esencialmente cuantitativo, a partir de los estudios realizados para conocer el volumen de empleo en nuestra Función Pública.

Tras señalar cómo el Estado es el mayor empresario y el mayor patrono del país, establece, con referencia al 31 de diciembre de 1977, la cifra de 1.334.336 personas al servicio de las diversas Administraciones Públicas, correspondiendo el primer lugar a la del Estado con 653.007 (48,94 por 100), seguida de la Administración Institucional con 445.596 (33,39 por 100) y de la Administración Local con 235.733 (17,67 por 100). En dicho año, los empleados públicos supusieron el 3,68 por 100 de la población activa del país, el 10 por 100 de la población activa y el 24,67 por 100 de la población activa que trabaja en el sector servicios.

A continuación, González-Haba estudia con mayor detalle cada una de las tres Administraciones citadas, destacando cómo en la del

Estado dos superministerios, Educación y Ciencia e Interior, absorben el 60,19 por 100 de los efectivos totales, mientras los demás Departamentos ocupan el resto, es decir, el 39,81 por 100. En cuanto a la Administración Institucional, «la más difuminada y menos conocida», el autor resalta el hecho de que, en algunos Ministerios, el personal de los Organismos Autónomos supera al del propio Ministerio, y el de que, en todo caso, el conocimiento de dicho personal es imprescindible dado que su volumen altera de modo muy claro la visión que podamos tener si sólo nos fijamos en el personal de las unidades centralizadas de cada Departamento. Y por lo que afecta a las Corporaciones Locales, hay que subrayar que sus funcionarios han crecido de modo más lento que los de otras esferas públicas, siendo el personal de los servicios concertados el que más lo ha hecho en los últimos años.

Otro aspecto interesante es la ordenación del personal con arreglo a su distinta naturaleza, según sea funcionario de carrera, contratado, laboral y vario sin clasificar. En este sentido, el autor proporciona cifras referentes a cada una de las tres Administraciones, siendo de notar, como características más peculiares, la de que en el Estado los funcionarios profesionales o de carrera frente a los otros colectivos suponen el 83,82 por 100, la de que en la Administración Institucional (debido a la gran incidencia de la Seguridad Social) hay un predominio a favor del personal vario que supone el 47,68 por 100 y la de que, en al

ámbito local, el porcentaje de funcionarios propiamente dichos o de carrera alcanza un porcentaje menor, el 63,70 por 100, que en el Estado, lo que da a entender que la Función Pública Local «aparece menos evolucionada que la estatal».

El autor concluye que la Función Pública, cuantitativamente hablando, «tiene una gran repercusión en todas las áreas del país», dado que cerca de un millón y medio de personas sirven en destinos públicos, lo que representa un contingente muy significativo en cuanto a la política de empleo y ocupación laborales se refiere.

MARTÍN MATEO, RAMÓN: «Las plantas centralizadas de tratamiento de residuos industriales especiales». *Cívitas. Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 25, abril-junio 1980, pp. 181-189.

*Sumario*: I. PROBLEMÁTICA DE LOS RESIDUOS INDUSTRIALES ESPECIALES: 1. El Derecho comparado. A) Terminología y ámbito. B) Organización. 2. Factores que favorecen la operatividad del sistema. 3. La situación española. A) Legislación. B) Organización.—II. UN MODELO ORGÁNICO: 1. Un consorcio como organización base de Derecho público. 2. Gestión privada de sociedad mixta. 3. Planta centralizada de tratamiento. 4. Proceso de implantación del modelo.

El tema de los residuos industriales especiales tiene hoy gran importancia, tanto a nivel nacional como internacional. Su gestión ofrece diversas alternativas, como son la iniciativa privada, las organizaciones de Derecho Público y también las Corporaciones mixtas; pero, cualquiera que sea la fórmula que se acepte, «parece

que determinados condicionantes facilitarían el funcionamiento del dispositivo montado por la eliminación o aprovechamiento de los recursos que nos ocupan». Entre tales condicionantes o factores, el autor menciona la escala territorial suficiente, sujeción a licencia de este tipo de actividades, control administrativo a efectos ambientales, cooperación de los productores, etc.

En España, ya desde la legislación de aguas del siglo XIX, se estableció la prohibición de verter sustancias perjudiciales en los cauces, pero hay que referirse a la legislación actual, que está básicamente integrada por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961 y por la Ley de Residuos Sólidos de 1975. Como señala Martín Mateo, «el ordenamiento español no ha abordado hasta la fecha, específicamente, el tema de la disposición de residuos especiales, lo que sí se afronta en el proyecto de reglamentación que se está tramitando». No obstante, las soluciones aceptadas por otros países tienen pleno encaje legal entre nosotros, destacando algunas de índole privada puestas en marcha en el País Vasco.

Por último, el autor, sintéticamente, expone los rasgos principales que, a su juicio, debe reunir «un modelo orgánico» para resolver los problemas planteados por este tipo de residuos, sobre la base de creación de un consorcio, gestionado por una empresa en régimen de Derecho privado, y que tienda a su progresiva implantación cubriendo determinadas fases o etapas.

EMBED IRUJO, ANTONIO: «El Tribunal Constitucional y la protección de las libertades públicas en el ámbito privado». *Cívitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 25, abril-junio 1980, pp. 191-206.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RECURSO DE AMPARO COMO REMEDIO PROCESAL FRENTE A LOS ACTOS DEL PODER PÚBLICO: A) La regla general. B) Y sus excepciones.—III. LAS POSIBILIDADES DE UNA ACCIÓN ORDENADORA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LIBERTADES PÚBLICAS EN LAS RELACIONES PRIVADAS: A) La ordenación por medio del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad. B) La aplicación por los jueces ordinarios de los principios deducibles de las sentencias en procedimientos de amparo constitucional: a) La existencia de una doctrina constitucional vinculante en esta vía. b) Constitución y ordenamiento privado. La eficacia, inmediata o no, de los derechos fundamentales: a') El debate público en Europa. b') La aplicación a la Constitución española.—IV. CONCLUSIÓN.

El Tribunal Constitucional, entre sus funciones, tiene atribuida la de proteger las libertades públicas, aunque ésta no sea su última razón de ser. «El Tribunal Constitucional—dice el autor—es, fundamentalmente, un juez de corrección de la actuación del legislativo y hasta un árbitro de la actuación de los poderes constitucionales, pero su actuación en materia de protección de libertades públicas es, a todas luces, subsidiaria, aneja y ajena a su labor fundamental.»

Esta afirmación, sin embargo, debe ser matizada, ya que este Tribunal resuelve los recursos de amparo contra las violaciones de los derechos y libertades fundamentales. El problema se plantea al estudiar la posibilidad de que esta suprema instancia conozca de

recursos contra dichas violaciones, no en el ámbito de las relaciones públicas, sino de las privadas. Para Embid Irujo, la intervención en estos supuestos del Tribunal Constitucional «se ejercerá claramente cada vez que ante él se interponga un recurso de inconstitucionalidad (arts. 31 y ss. LOTC), o un juez o Tribunal ejercite la cuestión de inconstitucionalidad (artículos 35 y ss.)». Mientras la primera de las vías citadas «será un modo de proceder esporádico», la cuestión de la inconstitucionalidad está llamada a tener «una mayor utilización por las facilidades procedimentales concedidas por la LOTC y que, en el fondo, dejan a la discreción de los jueces la iniciación de este procedimiento».

En este sentido, las sentencias constitucionales son de extraordinaria importancia, no sólo porque influyen sobre «la actitud de las Administraciones públicas», sino porque, además, suponen «un modo de interpretación de las libertades públicas», constituyendo una doctrina «hábil para modificar la jurisprudencia de los Tribunales ordinarios», como dispone la propia LOTC. He aquí, pues, «un primer modo» del influjo que el Tribunal Constitucional ejerce sobre las libertades públicas en el ámbito del Derecho privado.

Profundizando más en el tema, se comprueba la existencia de otro modo de influencia, como es la aplicación que los jueces ordinarios hacen de los principios deducibles de las sentencias dictadas en los procedimientos de amparo constitucional. El autor llega a esta conclusión tras una laboriosa ar-

gumentación, interpretando la normativa vigente y examinando las soluciones arbitradas al respecto por otras legislaciones, especialmente la alemana. Sus palabras son significativas sobre el particular: «Pues bien, si las libertades desarrolladas en el ámbito privado tienen la misma fuente normativa última, la Constitución, que las típicas libertades públicas, no cabe duda, también, de que la interpretación jurídica que el Tribunal Constitucional lleve a cabo de estas últimas, conociendo en vía de amparo, puede, perfectamente, ser aplicada y vincular a los jueces ordinarios inferiores.»

RODRÍGUEZ OLIVER, JOSÉ MARÍA: «Sobre los efectos no suspensivos de la cuestión de inconstitucionalidad y la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre». *Cívitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 25, abril-junio 1980, pp. 207-222.

**Sumario:** I. REGULACIÓN ESPAÑOLA DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: A) Génesis y presunta razón de ser del artículo 163. B) Comentarios y críticas doctrinales. C) Rechazo de la constitucionalidad del precepto.—II. EL PROBLEMA Y LOS ARGUMENTOS EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: A) El artículo 35 LOTC. B) El artículo 38,3 LOTC. C) Otros argumentos complementarios.—III. CONCLUSIONES.

En el artículo 163 de la Constitución se contiene una referencia a la naturaleza no suspensiva de los efectos que comporta la llamada cuestión de inconstitucionalidad. Dicha referencia sólo apareció, de forma tardía, en la redacción del texto constitucional, y, para los que defendieron su inclusión, «el

argumento fundamental sería que los efectos no suspensivos, referidos al proceso en el que se suscita la cuestión de inconstitucionalidad, tendrían la saludable consecuencia de no dilatar más aún la tramitación, de por sí lenta, de los procesos, tan característica en nuestro país».

A juicio del autor, tal enfoque no es aceptable, y, para apuntalar su tesis, acude a la opinión de diversos autores (Ruiz Lapeña, Pedro de Vega, S. Galeotti y B. Rossi, G. Trujillo, Rubio Llorente y Aragón Reyes, Manuel Aragón, González Pérez y Jerónimo Arozmena), todos los cuales, dentro de sus diferencias argumentales, concuerdan «en el doble aspecto de fijar cuál es la naturaleza jurídica de la cuestión de inconstitucionalidad, así como de rechazar los efectos no suspensivos».

Para Rodríguez Oliver, la posición de este sector doctrinal es correcta en cuanto que «considera que la vía incidental constituye una cuestión prejudicial, y precisamente por ello enjuicia duramente el texto constitucional, que, luego de introducirla en nuestro Derecho, inexplicablemente, se refiere a unos efectos no suspensivos que se producirán como consecuencia de su planteamiento». Y no cabe tampoco, apoyándose en la doctrina alemana, afirmar que el artículo 163 sea anticonstitucional, partiendo de la posibilidad, admitida por autores de esta nacionalidad, de que dentro de una Constitución existan ciertos preceptos aislados de la misma que vayan contra ella.

Publicada la Ley Orgánica del

Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979, es preciso abordar el problema desde su contenido y regulación, ya que, afortunadamente, «su texto resuelve cualquier duda y remite los efectos no suspensivos a lo único que no tiene que ser suspendido». El autor, analizando los artículos 35 y 38.3 de esta Ley y aportando otros razonamientos, construye su propia posición hasta llegar a formular algunas conclusiones: la lógica del sistema judicial en su conjunto justifica que la cuestión de inconstitucionalidad conlleve unos efectos no suspensivos que «no afectan al proceso, sino a la ley de cuya validez depende el fallo»; y, además, es satisfactoria la fórmula arbitrada por la Ley Orgánica citada en el sentido de que el procedimiento no se paralice innecesariamente «y que lo que se dilate sea el momento de ponerse la sentencia, que es lo único para lo que resulta relevante el planteamiento de la cuestión».

**FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN:**

«Anotaciones a la Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables (Ley 34/1979, de 17 de noviembre)». *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo* núm. 25, abril-junio 1980, pp. 223-253.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONCEPTO DE FINCA MANIFIESTAMENTE MEJORABLE, FUNDAMENTO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY.—III. LA DECLARACIÓN DE FINCA MANIFIESTAMENTE MEJORABLE: 1. El acuerdo previo. 2. La declaración forma y su impugnabilidad: un supuesto más de inejecución de sentencias.—IV. LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FINCA MANIFIESTAMENTE MEJORABLE: 1. Los bienes expropiables. 2. La figura del expropiante y del beneficiario de la expropiación. 3. La fijación del justiprecio. 4. La ejecución del Plan de mejora

agraria a que se vincula la finca expropiada. 5. La reversión de las fincas expropiadas.

Se trata, como dice el autor, de un comentario «casi de urgencia» a esta Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables, resaltando la «amplia problemática jurídico-administrativa» que plantea por encima de concepciones meramente iusprivatistas.

Tras recordar el origen de la ley, Fernández Farreres analiza de modo concreto su articulado partiendo de la exposición de los supuestos en que procede llevar a cabo la declaración. Dichos supuestos son tres y aparecen desarrollados con minuciosidad, buscando siempre el paralelismo con la Ley de Expropiación de Fincas Rústicas, por causa de interés social, de 27 de abril de 1964, a efectos de indicar ventajas e inconvenientes, analogías y diferencias entre ambos textos legales.

A continuación, se hace un estudio del procedimiento a seguir, con carácter previo a la declaración de finca manifiestamente mejorable, con referencia especial a los cambios introducidos respecto al régimen jurídico ya derogado, y que «tienden, evidentemente, a agilizar el procedimiento» y a hacerlo más rápido y eficaz. Para el autor, es de interés subrayar las deficiencias del procedimiento implantado en cuanto excluye cualquier recurso contra los actos iniciales de trámite «previos a la declaración final de finca mejorable»; y en cuanto es posible hablar de inconstitucionalidad de alguno de los preceptos de la ley referentes a la inejecución de sentencias.

Otro aspecto analizado es el de los efectos de la declaración. Esta da lugar a la expropiación, en la que el expropiante es siempre la Administración, a diferencia del régimen anterior, y en la que el beneficiario también es la Administración, bien sea el IRYDA o bien sea el ICONA. La fijación del justiprecio no deja de suscitar problemas e interrogantes derivados de la aplicación conjunta de la Ley de Expropiación Forzosa, en cuanto al procedimiento, y de la Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables, en cuanto al justiprecio. Y también surgen cuestiones de interés en torno a la posible reversión de las fincas expropiadas, en el supuesto de que se expropian los derechos de uso y disfrute y no se acceda a la propiedad en el plazo de doce años.

A la hora de formular un juicio final, el autor señala que la ley «no termina de responder a la importancia indiscutible del tema que regula», manifestando que «las innovaciones y cambios legislativos apresurados—y el que hemos comentado parece haberlo sido— apenas solucionan nada o, en todo caso, muy poco». Por ello, cabe dudar de la «vigencia futura» de esta reforma, tal como ha sido concebida y puesta en práctica.

DE JUAN ASENJO, OSCAR: «Principios rectores de la actuación de la empresa pública en la Constitución española de 1978». *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 25, abril-junio 1980, pp. 255-270.

*Sumario*: I. Introducción.—II. El marco constitucional de la empresa pública.—

III. Análisis del artículo 128,2 de la Constitución.—IV. El principio de compatibilidad.—V. Hacia un Estatuto de la empresa pública.

En el presente trabajo, el autor resume la tesina que, bajo la dirección del profesor agregado de Derecho Administrativo Javier Salas, llevó a cabo y leyó en noviembre de 1979 en la Facultad de Ciencias Económicas de Barcelona.

El punto de partida es la descripción del papel que en el seno de nuestra economía ha cumplido el principio de subsidiariedad en el tiempo comprendido entre la promulgación del Fuero del Trabajo (marzo de 1938) y de la nueva Constitución española (diciembre de 1978). En la realidad, tal principio «resultó marginado» y fue superado por los acontecimientos, lo que es tanto como decir que «el sector empresarial público se desarrolló sin programa ni control», originando tal situación «altos costes económicos y sociales». De ahí, por tanto, la necesidad de que en 1978 se procediera a la sustitución del principio de subsidiariedad «por otro más acorde a las necesidades actuales».

El texto constitucional no cita, expresamente, a la empresa pública, lo que no significa que «no encuentre hueco en nuestra carta constitucional». Sin embargo, lo que resulta costoso y difícil es descubrir e identificar los principios y orientaciones que la informan. Para ello hay que arrancar de los artículos 1.1, 9.2, 33, 38, 40.1, 53.1, 128 y 131, «reforzados con algunos artículos complementarios e inmersos todos ellos en el contexto general de la Constitución». Las



interpretaciones no son siempre coincidentes, como se deduce de las tesis muy diversas sostenidas por los autores. Para De Juan Asenjo, «el único sistema compatible con el espíritu y la letra del texto constitucional y, a la vez, el único que se acomoda a la realidad socioeconómica actual y deja margen a su transformación futura es el que podríamos denominar sistema de economía social de mercado», si bien esta expresión «continúa siendo un término demasiado impreciso y ambiguo». En todo caso, parece claro que la Constitución opta por un sistema económico «de tipo mixto» en el que se combinan la iniciativa privada con la del sector público y en el que se conjugan la propiedad privada con la pública. De esta manera se marcan las diferencias con el capitalismo liberal o neoliberal y se abren las puertas al intervencionismo de los poderes estatales.

Dentro de estas coordenadas es donde hay que situar la empresa pública, «uno de los principales instrumentos» del intervencionismo citado. En este sentido, es de capital importancia el artículo 128,2 de la Constitución, en cuya primera frase se reconoce taxativamente la iniciativa pública en la actuación económica, lo que supone tanto como el ocaso del tradicional principio de la subsidiariedad. El resto del párrafo es también de gran trascendencia, porque «se refiere a la reserva o nacionalización de ciertos sectores de la actividad económica», que es tanto como separarlos de acción privada para encomendarlos a em-

presas públicas en régimen de monopolio.

Según el autor, el nuevo principio que se deduce de la Constitución es de la compatibilidad «entre la iniciativa pública y la iniciativa privada en el ámbito económico no publicado». Y para lograr su implantación se precisa un estatuto de la empresa pública, respecto al cual, en la parte final del trabajo que noticiamos, se formulan un total de cinco criterios que podrían servir para su elaboración.

GARCÍA MADARIA, JOSÉ: «La reforma de la Administración Pública de 1931». Civitas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 25, abril-junio 1980, pp. 271-283.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS DECLARACIONES DE LOS PROGRAMAS E IDEARIOS POLÍTICOS. 1. Las declaraciones anteriores a la II República. 2. Los programas políticos del primer bienio. 3. Las declaraciones del segundo bienio. 4. Los programas de 1938.—III. LAS MEDIDAS DE REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: 1. Referencia a la situación social del funcionario. 2. El contenido de la reforma y las reacciones frente a ella. A) La normativa del Decreto de Reforma. B) Las diversas reacciones. 3. Los funcionarios y la II República. Pasividad y hostilidad.

Se trata de describir la situación de los funcionarios «en un momento histórico en cierta medida paralelo con el que hoy vivimos»; en concreto, la situación española después de la promulgación de la Constitución de 1931.

El autor comienza exponiendo, con brevedad, las posturas de los

diversos partidos políticos «frente al tema de la Administración», haciéndolo en forma cronológica. Así, sucesivamente, se señalan los rasgos básicos de cada uno de los programas, pudiéndose afirmar que «ni el tema de la reforma administrativa ni el de la reforma de la función pública se ven recogidos en ellos, salvo escasas excepciones».

A continuación, como segunda parte, García Madaria aborda el alcance de algunas medidas dictadas durante el primer bienio de la República, bajo la influencia clave de Manuel Azaña, y que son las únicas dotadas «de un auténtico talante reformista». Dichas normas son, de un lado, el Decreto de 28 de febrero de 1931, y, de otro, el artículo 44 de la primera Ley de Presupuestos de la República.

El autor, tras describir la situación del funcionariado por aquellos años, se centra en el análisis del contenido del decreto citado y en las reacciones negativas que despertó, ya que «no pudo ser más unánime la reprobación con que la prensa acogió el decreto sobre los funcionarios». Sin embargo, es significativo destacar los motivos por los que fue dictado, «como obra personal de Azaña», y que, como el mismo político reconoció, no fueron otros que los de «defender una República que surge sin el apoyo masivo de todas las fuerzas sociales, y, más específicamente, los de eliminar un funcionariado que resultaba hostil y se mostraba pasivo frente al régimen republicano.

ALVAREZ RICO, MANUEL; FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, RAFAEL, y ALCARAZ CALVO, ANTONIO JOSÉ: *Cánones de regulación y tarifas de riego motivados por obras hidráulicas*. Madrid, 1981, 300 pp.

*Sumario:* PRESENTACIÓN.—I. INTRODUCCIÓN: 1. Referencias históricas. 2. Preocupación de los Congresos de Regantes por cánones y tarifas de riego. 3. Importancia de los regadíos en la producción agraria y repercusión económica de cánones de regulación y tarifas de riego. Notas al capítulo I.—II. RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE: 1. Análisis de la normativa reguladora de cánones y tarifas. 2. El problema de la legalidad de los decretos convalidatorios de los cánones de regulación y tarifas de riego. 3. Juicio crítico del ordenamiento jurídico en esta materia. Notas al capítulo II.—III. LA POTESTAD TARIFARIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS TARIFAS HIDRÁULICAS: 1. Ideas generales. 2. La llamada potestad tarifaria de la Administración. 3. Naturaleza jurídica de las tarifas de riego. Notas al capítulo III.—IV. ESTRUCTURA DE LOS CÁNONES DE REGULACIÓN Y TARIFAS DE RIEGO: 1. Objeto. 2. Sujeto. 3. Bases para el cálculo. 4. Gastos a repercutir. 5. Reparto de los gastos globales entre los sujetos obligados al pago. 6. El problema de las exenciones de pago. Notas al capítulo IV.—V. APROBACIÓN Y GESTIÓN DE LOS CÁNONES DE REGULACIÓN Y LAS TARIFAS DE RIEGO.—1. La mecánica operativa establecida en los decretos. 2. El problema de los recursos. Notas al capítulo V.—VI. DIRECTRICES PARA UNA NUEVA ORDENACIÓN DE CÁNONES Y TARIFAS: 1. Deficiencias de la legislación actual y necesidad de una norma con rango de ley. 2. Principios de la reforma y bases de la nueva ley. 3. Criterios sobre la estructura y la gestión de los cánones y tarifas. Notas al capítulo VI.—ANEJOS.

El presente volumen, del que son autores Manuel Alvarez Rico, profesor agregado de Ciencia de la Administración en la Facultad de Sociología «León XIII»; Rafael Fernández Ordóñez, doctor ingeniero de Caminos, y Antonio José Alcaraz Calvo, ingeniero de Caminos,

fue galardonado con el segundo premio del concurso convocado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para conmemorar el centenario de la Ley de Aguas.

Desde una óptica interdisciplinar, en la que se comprenden básicamente los aspectos jurídico, económico y técnico, los autores desarrollan su trabajo con una sistemática sencilla, dentro de la cual, en cada capítulo, se estudia un tema importante que sirve al mismo tiempo de condicionante de los temas que se abordan en los siguientes.

El capítulo introductorio contiene una breve referencia histórica de la evolución legislativa en la materia, así como una explicación de la gran importancia concedida al tema de las tarifas de riego y canon de regulación en los congresos de regantes. En el capítulo II, de especial interés, se describe el régimen jurídico vigente, indicándose sus defectos, vacíos y puntos positivos. En el capítulo siguiente, el III, está presente la debatida cuestión de la naturaleza jurídica de las tarifas hidráulicas, que los autores enfocan en su verdadero contexto, que no es otro que el del ejercicio de la potestad tarifaria por parte de la Administración. El capítulo IV se refiere a la estructura de las tarifas de riego y canon de regulación, de naturaleza compleja y muy heterogénea. Por su parte, el capítulo V se dedica al procedimiento de aprobación y gestión de las citadas tarifas y cánones, con mención de los problemas principales que se plantean, mientras

que el capítulo final proporciona una serie de criterios sobre la política legislativa en el ámbito hidráulico que sirvan de líneas directrices de una nueva ley sobre tarifas de conducción de agua.

Cada uno de los capítulos va acompañado de una nota final en la que se ofrecen datos de tipo bibliográfico, mientras que un total de 15 anejos de muy diverso contenido y una bibliografía ordenada por autores cierran la obra que hemos noticiado.

«Análisis de la empresa pública». *Revista Situación*, 1981/1, Servicio de Estudios del Banco de Bilbao, 48 pp.

*Sumario:* Introducción. Empresa pública y política industrial en España. El ámbito de la empresa pública. La financiación del INI. Estructura financiera. Problemas financieros de las empresas públicas en la CEE. Empresa pública y desarrollo regional. El plan estratégico del INI 1981-85.

La revista, en este número, dedicado a la empresa pública, «se limita a situar el peso y el papel» de la misma dentro de nuestro contexto económico, así como «a analizar sus problemas financieros y, por último, a enjuiciar su papel en el desarrollo regional». Y todo ello se hace, como se apunta en la introducción, desde «una óptica preferentemente descriptiva con el ánimo de proporcionar al lector una información cuantitativa que permita sentar las bases para desarrollos analíticos posteriores».

Inicialmente, aparecen unas breves consideraciones en torno a la aparición de la empresa pública

en nuestro país, arrancando de la creación del INI en 1941, cuyo papel como instrumento básico de la política industrial ha ido evolucionando a lo largo de los años. A continuación, se estudia el ámbito de la empresa pública desde una doble perspectiva: la forma en que el control de aquélla se ejerce, y su composición institucional, para terminar el epígrafe con la exposición de la importancia de la empresa pública en el seno de nuestra economía y que, «a nivel de grandes agregados», «no parece ser importante». No es extraño, pues, que, si se establecen comparaciones con otros países de Europa, se compruebe que «el peso del sector público empresarial español se sitúa por debajo de la mitad del alcanzado en dichos países»; y, descendiendo a niveles sectoriales específicos, también «se constata la desigual participación del sector empresarial español».

En los epígrafes sucesivos se analiza la financiación del INI, tanto en lo que se refiere a su estructura financiera como en lo que afecta a sus resultados; y también es objeto de especial atención la estructura financiera, no tanto del *holding* INI cuanto de las empresas que están bajo control de la Dirección General del Patrimonio del Estado, y también de las que dependen directamente del INI, utilizando para ello varios *ratios* del activo y del pasivo de los balances de las empresas públicas.

Otro ámbito abarcado por la revista que noticiamos es el que comprende la problemática finan-

ciera de las empresas públicas en la Comunidad Económica Europea, a partir de un informe realizado por el CEEP y presentado en Madrid en un congreso que tuvo lugar en 1978, organizado por el citado organismo. Más explícitamente se describen las tendencias en materia de financiación de las empresas públicas, las posibles soluciones frente a la insuficiencia de fondos propios y las recomendaciones que el informe hace a los diversos Estados. También otro ámbito objeto de estudio es la relación entre la empresa pública y el fenómeno del desarrollo regional en España, pudiéndose afirmar, a la vista de los sectores en que se concentra la actividad del INI, que éste no ha sido un instrumento válido de política regional y que no ha podido contribuir a reducir los grandes desequilibrios regionales que existen entre nosotros.

Unas breves ideas en torno al plan estratégico del INI para 1981-85, que se proyecta en tres direcciones, como son la industria energética, los sectores en crisis y las industrias transformadoras y de servicios, cierran el número de la revista comentada.

DE LA GUARDIA, JULIO: «Eficacia en la exacción de las multas». *Boletín de Documentación* núm. 83, enero-marzo 1981, Ministerio del Interior, pp. 9-16.

**Sumario:** 1. LA MULTA COMO SANCIÓN: REQUISITOS DE EFICACIA: a) Reconocimiento razonado por parte del administrado. b) Ponderación suficiente de la multa: en la norma que la establece y en la imposición concreta. c) Respecto a los derechos del administrado.—2. SISTEMAS DE

EXACCIÓN: a) El artículo 287 del Código de la Circulación. b) El apremio administrativo. Problema que plantea desde el punto de vista de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado: el Real Decreto 1772/1978, de 15 de julio. c) Los Tribunales de Justicia. Problemas que plantea este sistema.—3. CONCLUSIÓN: El proyecto de Ley de 1979. Otras consideraciones.

Dado que la multa es «la sanción más frecuentemente fijada en las disposiciones administrativas», debe cumplir unos requisitos que el autor identifica como los siguientes: ha de ser reconocida razonadamente por el administrado, debe ser ponderada adecuadamente en su cuantía para que resulte proporcional a la infracción que se castiga, tiene que ser decretada una vez que se han cumplido ciertos trámites y, por último, debe contar con una exacción eficaz.

Respecto a este último punto, si el pago de la multa no se produce voluntariamente, la Administración ha de actuar de forma rápida e inflexible, apelando al apremio administrativo o judicial. La primera vía «es el sistema que se encuentra en mayor consonancia con la configuración general de la Administración» y el único que acepta la Ley de Procedimiento Administrativo. En cuanto a la segunda solución, en ocasiones es utilizada por los órganos administrativos, «que hacen dejación de sus prerrogativas en favor de los *Tribunales de Justicia*», si bien, publicada la Constitución, se ha planteado el tema de la inconstitucionalidad de esta segunda fórmula, por estimarse que se opone al apartado 4 del artículo 117.

El tema abordado goza de plena actualidad, desde el momento que

hay en las Cortes un proyecto de ley remitido por el Gobierno para regular el procedimiento de apremio aplicable a las multas de circulación, diseñando una fórmula intermedia que delimite claramente las funciones de la Administración y de los Tribunales de Justicia.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO: «La Secretaría del Jurado de Expropiación Forzosa». *Boletín de Documentación*, núm. 83, enero-marzo 1981, Ministerio del Interior, pp. 17-28.

Sumario: 1. Introducción. 2. La creación de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa. 3. Su naturaleza jurídica. A) Es un órgano administrativo. B) Es un órgano colegiado. 4. Defectos de estructura orgánica. 5. Nueva concepción de la Secretaría. A) Razones de tipo histórico. B) Razones de técnica administrativa. C) Por razón de la función de la Secretaría. 6. Conclusiones.

Para el autor, el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, que «ha cobrado una importancia extraordinaria», es, sin embargo, un «órgano poco conocido» y al que la doctrina no ha prestado el interés que se merece. Dentro del Jurado hay un aspecto que merece especial atención y que está necesitado de una profunda revisión: se trata de la Secretaría en su actual estructura y en su actual repertorio de funciones.

Como indica López-Nieto, los Jurados Provinciales fueron creados por la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, dotándolos de una Secretaría «mal dibujada y con funciones peor determinadas». Está presente una doble naturaleza: de

un lado, es un órgano administrativo, y de otro, tiene carácter colegiado. Sin embargo, el citado texto legal no le atribuye la importancia que se merece, aludiendo a la figura del secretario del Jurado en términos poco claros y otorgándole «muy escaso rango funcional».

De lo que se trata es de ir a una nueva concepción de estas Secretarías, apoyándose en textos legales tan decisivos como son la Ley de Funcionarios y la Ley de Procedimiento Administrativo, a partir de las cuales es posible, y necesario, diseñar los rasgos básicos de dichos órganos, en armonía con las importantes tareas que en la actualidad cumplen. «La reforma revitalizadora» de que habla el autor ha de orientarse tanto a la vertiente del secretario del Jurado como jefe administrativo de una oficina pública como a la del secretario en cuanto miembro y componente de aquél.

MARTÍN MATEO, RAMÓN: «La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional». *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 206, abril-junio 1980, pp. 209-220.

Sumario: I. La planificación regional. II. Antecedentes. III. La ordenación del territorio y la nueva legislación urbanística. IV. Los planes directores territoriales de coordinación. V. Coordinación, eficacia y sistema de autonomías.

La planificación es un tema que desborda el ámbito meramente jurídico y que se inscribe en lo que se llama hoy «ingeniería social». Encuentra su cauce actual en los

llamados Planes Directores Territoriales de Coordinación, en los que es preciso buscar la síntesis «a largo plazo de la planificación física y de la planificación económica».

En la nueva Ley del Suelo, estos Planes encuentran su consagración con la importante matización de que no es preciso que se apoyen en un plan nacional previo. El primer escollo a superar es «la remisión a la planificación económica», actualmente en crisis y apenas actualizada en nuestro país. También va a resultar problemático conseguir su inserción en el plan nacional, de difícil elaboración en la actualidad. Hay que pensar, por tanto, en otras escalas más asequibles que las de dimensión nacional; y aquí es donde entran en juego las instancias regionales, ya que, como dice el autor, «cabe intentar encauzar el desarrollo de la región mediante la conjunción de la planificación económica y la física».

La mayor dificultad radica, en todo caso, en conseguir disciplinar a las muchas organizaciones y entidades que están llamadas a intervenir en la elaboración y aprobación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Hay «un hecho nuevo» que es preciso tener presente: la presencia de las autonomías y también de las pre-autonomías. Dicha presencia puede originar simultáneamente ventajas e inconvenientes, sin que pueda olvidarse que la sociedad actual se asienta sobre bases inciertas e inseguras, lo que hace de la planificación regional «una operación aventurada».

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, JUAN MIGUEL: «Administración Local y medio ambiente. Funciones, medios y problemas». *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 207, julio-septiembre 1980, pp. 409-454.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN.—II. ALGUNAS PRECISIONES INICIALES: 1. Administración Local. 2. Medio ambiente.—III. CONSIDERACIÓN ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA DEL MEDIO AMBIENTE: 1. La perspectiva catastrófica y la politización del tema. 2. Prevenciones que deben establecerse.—IV. EL MEDIO AMBIENTE EN CUANTO ÁREA DE ACCIÓN ADMINISTRATIVA: 1. El medio ambiente se protege. 2. El medio ambiente se altera. 3. El medio ambiente se crea.—V. TITULARIDAD Y ADMINISTRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: 1. El medio ambiente como valor colectivo. 2. El medio ambiente como algo a administrar.—VI. EL PROBLEMA DE LAS DIMENSIONES DEL ENTORNO: 1. Universalidad de la problemática y ordenamientos estatales. 2. Intereses nacionales e intereses locales.—VII. LA DISTINCIÓN FUNCIONAL DE BASE: MEDIO AMBIENTE URBANO Y MEDIO AMBIENTE NATURAL: 1. El control del entorno artificialmente creado por sus protagonistas. 2. Naturaleza y Administración local: funciones de cooperación y colaboración.—VIII. LA POLICÍA URBANÍSTICA COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES: 1. Referencia a las potestades nominadas que se incluyen en este concepto. 2. Estudio de algunos casos límites: policía urbanística y ambiente estético.—IX. OTRAS POLICÍAS CON TRASCENDENCIA MEDIO AMBIENTAL: 1. Salud, salubridad e higiene. 2. Algunos supuestos específicos.—X. LOS BIENES PÚBLICOS Y SU MANEJO AL SERVICIO DE FINES AMBIENTALES: 1. El dominio público local. 2. Los bienes patrimoniales (consideración especial de los montes)—XI. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE MANTENIMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO: UN MEDIO Y UN PROBLEMA.—XII. CONSIDERACIONES FINALES.

Dos términos, «Administración Local» y «medio ambiente», se relacionan entre sí continuamente, por lo que se posible estudiar la incidencia de los entes locales sobre cuanto nos rodea y forma

nuestro contorno. A esta amplia temática se dedica el presente trabajo, cuyo autor es profesor adjunto de Derecho Administrativo en la Universidad de La Laguna.

Hay unas precisiones iniciales para fijar lo que es la Administración Local y, sobre todo, para delimitar qué se puede y debe entender por «medio ambiente», término no siempre aceptado y consolidado. La problemática ambiental es hoy preocupación generalizada y aparece configurada como «un área de la acción administrativa» en la que confluyen competencias estatales, locales y hasta internacionales. Hay, sin embargo, una distinción elemental como es la que separa «medio ambiente urbano» y «medio ambiente natural» y que no es sólo «cualitativa» sino también, y sobre todo, «funcional», ya que precisamente el control de los entes locales se centra en el medio ambiente urbano como «una función inalienable». Y, dentro de este ámbito más acotado, la policía urbana, como señala el autor, «es una herramienta de primer orden para todas las cuestiones que afectan al medio ambiente urbano» y que se manifiesta a través de la potestad normativa, la potestad autorizante y la potestad sancionadora.

De la Cuétara Martínez, a continuación, fija la atención en la importancia del dominio público local, de los bienes patrimoniales y de los servicios públicos vinculados a la defensa y protección del medio ambiente urbano, para pasar a formular unas interesantes conclusiones finales. A su juicio, una dualidad de problemas se

destaca: de un lado, «la impotencia de las Corporaciones Locales para hacer frente al fenómeno del Urbanismo», y de otro, la delimitación de la capacidad de decisión que corresponde al Gobierno del Estado y a los Ayuntamientos. Entre estas dos instancias decisorias, ha venido a situarse la que integran las Comunidades Autónomas, a las que se reserva un importante papel en el conjunto de cuestiones que han sido planteadas.

SANZ-PASTOR PALOMEQUE, CÉSAR JAVIER: «Acotaciones sobre la problemática presentada por la protección del patrimonio cultural mediante planes especiales de Urbanismo». *Cívitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 26, julio-septiembre 1980, pp. 461-475.

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN.—II. BREVE ANÁLISIS DEL OBJETO Y DEL TRASFONDO DE LA PROTECCIÓN: A) El objeto y los sujetos. B) La técnica empleada.—III. REFERENCIA A LAS MEDIDAS LEGALES CORRECTORAS DE LA LIMITACIÓN SINGULAR: Coordinación del fin público con el principio de «igualdad del ciudadano ante las cargas públicas»: A) Previsiones legales sobre la participación pública en la conservación de edificios catalogados: a') La conservación «ordinaria» del edificio. b') Ejecución de obras más allá de los límites ordinarios de conservación. B) Previsiones legales en orden a la indemnizabilidad de la «vinculación» singular.—IV. RECAPITULACIÓN FINAL.

El autor expone algunos aspectos relacionados con la protección del patrimonio cultural, en orden a indicar la problemática que surge cuando, en aplicación de las normas vigentes, pueden romperse las exigencias del principio de igualdad en el trato a los particulares afectados.

A los Ayuntamientos, en efecto, se les ofrece una doble alternativa para conseguir la defensa de dicho patrimonio: de un lado, la abundante legislación dictada en materia de protección del Tesoro Artístico Nacional y que arranca de la Ley de 13 de mayo de 1933 y su Reglamento, y de otro, la normativa que se contiene ya en la Ley del Suelo de 1956 y, posteriormente, en otras disposiciones complementarias. Apelando a esta segunda vía, de naturaleza urbanística, es cuando se plantea la necesidad de arbitrar fórmulas y soluciones que no impliquen discriminación ni desigualdad derivadas del planeamiento.

Sanz-Pastor estudia las consecuencias que se deducen del Plan y que afectan a los propietarios de los inmuebles, ya que a aquéllos se les imponen obligaciones específicas, hay una vinculación especial del suelo y de lo edificado al cumplimiento del Plan, deben adoptarse medidas correctoras «que permitan cohonestar el fin público del Plan con el principio de igualdad de trato de los administrados ante la Ley y ante las cargas públicas». Dichas medidas se encauzan por una «doble y conjunta vía» como es la cooperación que debe prestar la Administración en la conservación de los inmuebles que hayan sido catalogados; y la posibilidad de indemnizar a los particulares por la limitación o vinculación singular a que se someten sus respectivos inmuebles.

A la hora de concluir, el autor sostiene que la instrumentación legal existente no produce discriminación en contra de los propieta-



rios de los inmuebles sobre los que incide la «protección», ya que el planeamiento cuenta con técnicas suficientes para «asegurar el cumplimiento de los postulados de Justicia Distributiva en una medida—al menos, teóricamente—aceptable». Para ello, es preciso que las normas de planeamiento se cumplan con rigor y que la Administración se comporte adecuadamente siguiendo las pautas abiertas en la materia por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Sin embargo, la contemplación de una dualidad reguladora que obstaculiza más que favorece el fin esencial que no es otro que «la adecuada conservación de un patrimonio colectivo que nos enriquece como nación», invita al logro de una «unificación de competencias» a través del nuevo texto de la Ley del Patrimonio Histórico-Artístico que se encuentra en fase de elaboración.

PREDIERI, ALBERTO; GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, Y OTROS: *La Constitución española de 1978*. Editorial Civitas, Madrid, 1980, 929 páginas.

Sumario: Prólogo.—Sumario.—*La Constitución española de 1978 en la historia del constitucionalismo español*, por Miguel Martínez Cuadrado.—*Crisis política y transición al pluralismo en España (1975-1978)*.—*La Constitución como norma jurídica*, por Eduardo García de Enterría.—*El sistema de las fuentes del Derecho*, por Alberto Predieri.—*Los «valores superiores», los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas*, por Silvio Basile.—*Las relaciones Iglesia-Estado a la luz de la nueva Constitución: problemas fundamentales*, por Luis Prieto Sanchiz.—*Aspectos esenciales de la relación entre Estado y Economía en una Constitución*

*de la «crisis»*, por Massimo Morisi.—*La Monarquía parlamentaria*, por Manuel Aragón Reyes.—*Las Cortes en el sistema constitucional español*, por Andrea Manzella.—*El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69*, por Mario Caciagli.—*Derecho Internacional y sistema de fuentes de Derecho: La Constitución española*, por Jorge Rodríguez-Zapata y Pérez.—*Breves consideraciones sobre el Gobierno y la Administración en la Constitución española*, por Fabio Roversi Monaco.—*Notas sobre la función administrativa en la Constitución española de 1978*, por Miguel Sánchez Morón.—*La protección extraordinaria del Estado*, por Pedro Cruz Villalón.—*La posición del Poder Judicial en la Constitución española de 1978*, por Luis Mosquera.—*Las Comunidades Autónomas*, por Jesús Leguina Villa.—*La jurisdicción constitucional*, por Francisco Rubio Llorente y Manuel Aragón Reyes.—*Introducción bibliográfica al sistema político español*, por Miguel Martínez Cuadrado y Francisco J. Vanaclocha.

La presente obra, dirigida por los profesores Predieri, de la Universidad de Florencia, y García de Enterría, de la Universidad Complutense de Madrid, es, como ambos afirman en el prólogo, un estudio completo de nuestro texto constitucional «en el sentido de tratar todos los principios más relevantes» del mismo pero sin buscar abordar todos sus problemas y planteamientos.

Se agrupan en ella una serie de trabajos de signo monográfico, elaborados por profesores españoles e italianos, que proporcionan al lector un comentario general de la Constitución de 1978, estructurado por materias con arreglo a su articulado y a la relación que existe dentro de éste e incluso dentro de los diferentes títulos que la integran.

El libro va dirigido tanto al público español como italiano, dada

la aproximación de diversa naturaleza que se da entre las vigentes Constituciones de los dos países. De ahí que haya visto la luz simultáneamente en España y en Italia y que abrigue un propósito común: «ilustrar de manera positiva la resolución de los problemas jurídico-constitucionales propios de cada uno de los dos países».

La variedad de las aportaciones supone que, al lado de los exámenes exegéticos necesarios en esta clase de publicaciones, aparezcan referencias históricas, alusiones al Derecho Comparado, situación de la doctrina respecto a temas concretos, descripción del proceso constituyente, análisis de las normas de desarrollo. Todo ello contribuye a enriquecer la obra noticiada y a enmarcarla debidamente en el panorama del Derecho Político y Administrativo español y del Derecho Comparado.

ESCRIBANO COLLADO, PEDRO, y LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ IGNACIO: «El medio ambiente como función administrativa». *Cívitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 26, julio-septiembre 1980, pp. 367-385.

**Sumario:** INTRODUCCIÓN.—I. LA DELIMITACIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE: 1. Planteamiento. 2. Las previsiones de la Constitución. 3. Las formas de la acción administrativa.—II. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: 1. Esquema general de las técnicas de delimitación constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. 2. Esquema específico de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de medio ambiente. 3. El papel

y protagonismo de las Corporaciones Locales, en materia de medio ambiente.—III. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ENCARGADA DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: 1. Los principios de la organización administrativa para el medio ambiente. 2. Las fórmulas organizativas.—IV. LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL.

La defensa del medio ambiente se está convirtiendo en una de las tareas preferentes de las Administraciones Públicas modernas; de ahí el interés, y la importancia, en delimitar esta nueva función administrativa recogida en nuestra Constitución en su artículo 45.

La cuestión no se presenta sencilla, porque estamos ante una tarea complicada y en la que aparecen implicadas orientaciones y enfoques de la más diversa procedencia. Por lo pronto, es preciso rectificar el criterio tradicional de garantizar «la más amplia explotación económica de los bienes y espacios naturales, en beneficio de una disminución de la degradación y agotamiento progresivo de los mismos», haciendo desaparecer «un acentuado enfoque patrimonial» propio de otros tiempos y circunstancias.

El primer punto a dilucidar es la determinación de los elementos que componen lo que ahora llamamos medio ambiente. Ni siquiera los preceptos constitucionales resultan claros y convincentes, ya que, como señalan los autores, «su alcance e interpretación plantean serios problemas debido, sobre todo, al carácter solemne y programático de que están impregnadas las declaraciones del texto constitucional». Y, en todo caso, conviene resaltar que, frente a una legislación como la española «de ca-

rácter represivo, sancionadora» de las «utilizaciones degradantes para la naturaleza», se impone establecer medidas «que tienden la mayor parte a evitar que el daño se produzca».

Un segundo punto se refiere al reparto de competencias en la materia que nos ocupa. Al respecto hay que tener a la vista los artículos 148 y 149 de la Constitución, tratando de interpretar «el posible alcance y significado de la expresión "legislación básica"» sobre la cual los autores ofrecen tres interpretaciones diversas partiendo de los artículos citados y de los contenidos en los Estatutos de Autonomía vasco y catalán. Y es de destacar el papel que, en este área de la acción administrativa, están llamadas a desempeñar las Corporaciones Locales; y, de modo singular, las provincias, «como estructura supramunicipal más idónea para la prestación de servicios vinculados al medio ambiente».

Tercer punto a considerar es el relativo a la configuración del aparato administrativo llamado a gestionar y proteger el medio ambiente. Las soluciones existentes entre nosotros no son plenamente válidas, por lo que «la situación actual en nuestro país debe ser convenientemente corregida a fin de ofrecer una organización especializada en las tareas de protección-restauración del medio ambiente», partiendo de la implantación de una serie de principios que los autores enumeran y efectuando unas reformas concretas y específicas que igualmente señalan.

En el momento presente, parece urgente que el Estado dicte la «legislación básica» que menciona la

Constitución. De otro lado, no hay que olvidar que el Gobierno tiene anunciada la remisión a las Cortes de una Ley General del Medio Ambiente, acerca de cuyas características y posibilidades se pronuncian los autores manifestando sus preferencias y opiniones.

NIETO, ALEJANDRO: «El Derecho como límite del poder en la Edad Media». *Revista de Administración Pública*, núm. 91, enero-abril 1980, pp. 7-73.

Sumario: PRIMERA PARTE: ALTA EDAD MEDIA: I. *Derechos de los vasallos*. II. *El poder real*. III. *Sistema de recursos*.—SEGUNDA PARTE: BAJA EDAD MEDIA: I. *Derechos reconocidos a los súbditos*. II. *El poder real y sus limitaciones*: 1. Limitaciones de orden político: 1.1. Derivadas de la concepción pactista del Estado. 1.2. Derivadas del poder de las Cortes. 1.3. Derivadas de la lucha abierta por el poder: las Hermandades. 1.4. El Derecho romano como ampliación del poder real. 2. Limitaciones de orden jurídico: 2.1. «*Princeps legibus solutus aut alligatus*». 2.2. Derivadas de los derechos de los vasallos: ser oídos y vencidos en juicio. 2.3. Las consecuencias de la limitación: cartas desafortunadas. III. *Mecanismos de defensa de los derechos de los vasallos*: 1. Reparación en Cortes. 2. Responsabilidad de los oficios regios. 3. Control jurisdiccional. 4. El Justicia Mayor de Aragón. 5. Los recursos contra los actos de gobierno.

Determinar la influencia del Derecho tanto sobre las relaciones entre los individuos como sobre el ejercicio del poder, durante la Edad Media, ofrece «un atractivo singular» para el investigador del Derecho Administrativo. El cambio de las normas jurídicas, a lo largo del tiempo, se armoniza con la permanencia de valores que son inalterables y que subsisten «por debajo de sus manifestaciones epi-

sódicas». Por eso, como afirma el profesor Nieto, el Derecho Administrativo actual «no es más que un episodio de una constante milenaria»: la pugna de los individuos y los grupos contra los excesos del poder.

Así lo demuestra el conocimiento de nuestro pasado, con referencia expresa a la Edad Media, en su doble vertiente de alta y baja. En la alta Edad Media, hay ya unas determinadas relaciones jurídicas que se establecen entre el príncipe y sus vasallos, como se demuestra a partir de una triple exposición: primero, hay unos derechos reconocidos al individuo, a los estamentos e incluso a toda la población, por lo que se puede llegar a hablar, en terminología moderna, de «una esfera de derechos subjetivos»; segundo, el poder real no es aceptado como absoluto y la potestad legislativa que ejerce el monarca se contrapesa eficazmente mediante la potestad judicial que el mismo ostenta, recordando la posterior teoría de la división de poderes, y tercero, hay una serie de mecanismos de defensa de los súbditos frente a la corona como son la ruptura de vasallaje, el empleo en su caso de la fuerza, la apelación a la vía judicial ya que «el rey, pese a lo privilegiado de su situación, no es inmune» y, por último, la excomunión eclesiástica.

Por lo que respecta a la baja Edad Media, la aproximación a su peculiar régimen jurídico-político puede llevarse a cabo con una mayor precisión y un más detallado conocimiento de sus instituciones. En el monarca se concentran no tanto los poderes como las «fun-

ciones» legislativa, ejecutiva y judicial «con un alcance rigurosamente distinto del moderno», como demuestra el autor en su interesante exposición. Sin embargo, por encima de las tensiones políticas y de los acontecimientos sociales, la realidad es que en tres siglos de evolución se van ya configurando «una estructura social y un orden jurídico, cada vez más coherentes, que desembocan al fin en el Estado moderno (un modelo social aparentemente tan distinto) sin una brusca solución de continuidad».

En esta evolución, los derechos de los súbditos se van fortaleciendo, mientras las limitaciones del poder real se afirman también de modo inexorable. Tales limitaciones son unas veces de origen político que derivan de la concepción pactista del Estado entonces imperante, del protagonismo creciente de las Cortes, de la actuación de las Hermandades «que operan en todos los reinos hispánicos como movimiento de resistencia» y de la aplicación del Derecho romano. En lo que concierne a las limitaciones de índole jurídica, su importancia crece y no es difícil demostrar que, en realidad, el monarca siempre ha estado vinculado y sometido al orden jurídico. El principio de la sumisión de aquél a la ley—*princeps legibus alligatus*— aparece en las colecciones normativas de la época, pero es que, además, el soberano se encuentra sometido a los derechos de sus vasallos y aparecen las cartas desaforadas cuando aquél vulnera las limitaciones a que ha de atenerse.

Si hay unos derechos individuales y unas limitaciones correlativas, falta conocer la articulación de los medios empleados para defender aquéllos y asegurar éstas. Como dice Nieto, estamos ante unos mecanismos de defensa que difieren lógicamente de los del siglo XIX, pero que, en todo caso, resultan «precisos y eficaces». Entre ellos cabe citar la reparación en Cortes, la responsabilidad exigible a los oficiales regios, la figura del Justicia Mayor de Aragón, el control jurisdiccional y, por último, los recursos contra los actos de gobierno.

MARTÍN MATEO, RAMÓN: «Administración autonómica de Euskadi». *Revista de Administración Pública*, núm. 91, enero-abril 1980, páginas 75-106.

**Sumario:** I. PROBLEMÁTICA DE LA DISTRIBUCIÓN INTERIOR DE COMPETENCIAS: 1. Las tensiones entre los postulados de historicidad y contemporaneidad. 2. Los pronunciamientos del Estatuto: A) La Comunidad Autónoma. B) Los territorios históricos. 3. La relativa indeterminación de la distribución competencial en el Estatuto de Autonomía. — II. ALGUNAS CONSIDERACIONES DOCTRINALES ORIENTADORAS: 1. Áreas sociales y espacios administrativos. 2. La utilidad administrativa marginal. 3. La Administración compartida. — III. PAUTAS PARA LA ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL PAÍS VASCO: 1. La asignación de las nuevas competencias a las Instituciones comunes. 2. La vocación espacial de las nuevas competencias: A) Competencias cuyo ejercicio corresponderá sustancialmente a las Instituciones comunes. B) Competencias proclives al desempeño compartido. C) Competencias de características especiales. — IV. LAS COMPETENCIAS DE LOS ORGANOS FORALES DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS: 1. Tipología: A) Competencias de régimen común. B) Competencias forales. 2. La atribución de competencias a los Organos

forales: A) Juntas generales. B) Diputaciones forales.—V. EL PARLAMENTO VASCO COMO INSTANCIA FUNDAMENTAL PARA LA ADOPCIÓN DEL MODELO ADMINISTRATIVO.

El autor trata, en «este desbroce pionero», de interpretar el Estatuto de Autonomía del País Vasco en lo que se refiere a «la distribución de competencias, entre las distintas instituciones públicas, territoriales», marginando intencionadamente «las relaciones de Euskadi con el Estado».

En el Estatuto, como en la propia historia de la comunidad vasca, latan dos principios, dos corrientes distintas que son, de un lado, la orientada a defender la «ortodoxia foralista» y, de otro, la más sensible a «los cambios socioeconómicos» verificados por la realidad social. Por lo mismo, y como no podía ser menos, el Estatuto es «una carta de pocos definidos perfiles jurídicos» en la que se dan cita simultáneamente las exigencias de la Constitución y de los denominados derechos históricos.

El documento estatutario, dentro de sus limitaciones y ambigüedades, ofrece «las indudables ventajas de un conjunto normativo que permite la innovación del ordenamiento de acuerdo con el decurso histórico y el progresivo decantamiento de las fuerzas políticas». Pero, en ningún caso, como puntualiza Martín Mateo, estamos ante «un libro en blanco», por lo que se impone «detectar sus orientaciones fundamentales para evitar desviaciones oportunistas y arbitrarias», tanto en lo que se refiere a la configuración básica de la Comunidad Autónoma como de los territorios históricos.

Conscientemente, el Estatuto «ha dejado, al juego ulterior de las fuerzas políticas vascas, buena parte de las decisiones en cuanto al reparto interior de competencias». Tal inconcreción, según el autor, puede y debe salvarse apelando a las soluciones que brindan las modernas técnicas organizatorias; y tratando de evitar siempre el que se formulen «conclusiones dogmáticas y apriorísticas» o el que se supediten «a intereses partidistas o electoralistas» la gestión futura de los intereses de Euskadi.

Tras enunciar con brevedad algunas de las construcciones doctrinales válidas para resolver los problemas descritos, Martín Mateo pasa a analizar cuáles son las «tendencias intrínsecas» que se advierten en el Estatuto de Autonomía y a descubrir «la lógica inherente al adecuado montaje de las distintas atribuciones». Para ello, distingue entre las diversas clases de competencias según hayan de ser ejercidas por las Instituciones comunes o, en su caso, por los territorios históricos, para finalizar aludiendo al Parlamento Vasco en cuanto «instancia fundamental» para diseñar y modelar el modelo administrativo de la Comunidad Autónoma Vasca, ya que «la integración del Parlamento por representaciones iguales provinciales constituye un plus de garantías para la adopción de soluciones de equilibrio».

LINDE PANIAGUA, ENRIQUE: «Competencia o jerarquía en la posición de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico: A própo-

sito del artículo 28,2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional». *Revista de Administración Pública* núm. 91, enero-abril 1980; pp. 107-124.

*Sumario:* I. LEYES ORGÁNICAS Y PRINCIPIO DE COMPETENCIA.—II. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE COMPETENCIA TAL Y COMO SE CONFIGURA EN LA CONSTITUCIÓN: 1. Materias reservadas a la Ley orgánica como ámbito prohibido a las demás formas de legislar. 2. La dificultad de precisar el contenido de las materias reservadas a la ley orgánica. 3. La indisponibilidad de la distribución del poder legislativo llevada a cabo por la Constitución, como punto de partida para determinar la posición de las Leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico.—III. LA SOLUCIÓN QUE CONTIENE EL ARTÍCULO 28,2 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 1. Las materias reservadas a la ley orgánica por el artículo 81 de la Constitución están prohibidas a cualquier otra forma de legislar. 2. La necesaria integración del artículo 28,2 *in fine* con los principios interpretativos que se derivan de la Constitución. 3. La interpretación literal del artículo 28,2 *in fine*: Competencia como principio básico y jerarquía como principio residual en la posición de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico.—IV. EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA COMO ÚNICO SUSCEPTIBLE DE EXPLICAR LA POSICIÓN DE LAS LEYES ORGÁNICAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO: 1. Núcleo esencial y complemento necesario indispensable como definitorios del contenido de las materias reservadas a la ley orgánica. 2. Algunas consecuencias y ejemplos.

En la doctrina, señala el autor, se abre paso la teoría de que las leyes orgánicas han de ser comprendidas, en el marco general de las fuentes del Derecho, desde el principio de la competencia y, por lo mismo, con exclusión del principio de jerarquía.

Las leyes orgánicas, tal como aparecen configuradas en el texto constitucional, plantean problemas

de índole diversa. A la resolución de los mismos va orientado el artículo 28,2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional cuyo contenido es desarrollado y comentado por Linde Paniagua. Para éste, no vale una interpretación literal del citado precepto que «conduciría a la conclusión de la irrelevancia del contenido para que una ley pudiera calificarse de orgánica y seguir su régimen jurídico, importando tan sólo que hubiera sido aprobada con carácter de ley orgánica». Por el contrario, la postura válida es la que atribuye la naturaleza de tal ley a «las leyes cuyo objeto y por consiguiente su núcleo esencial fuera una materia reservada a la ley orgánica». A partir de esta conclusión, surge la cuestión de las *leyes parcialmente orgánicas* y sobre las cuales el autor muestra un criterio negativo ya que «supondrían la introducción subrepticia del principio de jerarquía, en donde no es concebible su operatividad».

En definitiva, el artículo 28,2 ya referenciado «supone un intento de solución a las dificultades para delimitar el contenido preciso de las materias reservadas a la ley orgánica», a partir de una doble fase que señala el autor: una previa de fijación del *núcleo esencial* de aquélla; y otra subsiguiente para determinar el *complemento necesario indispensable* para el citado núcleo esencial. «Ambos contenidos —concluye Linde Paniagua— serían correspondientes a materia reservada a la ley orgánica» y hasta ambos llegaría la fuerza de atracción del principio de competencia.

TORNOS MAS, JOAQUÍN: «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español». *Revista de Administración Pública* núm. 91, enero-abril 1980; pp. 125-169.

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN.—II. ELABORACIÓN: A) El procedimiento del artículo 148. B) El procedimiento del artículo 151.2. a) Sistema ordinario. b) Sistema extraordinario. c) Restricción del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. C) El procedimiento del artículo 144. D) El recurso previo de inconstitucionalidad.—III. MODIFICACIÓN. IV. NATURALEZA Y JERARQUÍA NORMATIVA: A) Naturaleza de los Estatutos: a) Estatutos aprobados según el artículo 148. b) Estatutos aprobados según el artículo 151.2. B) Jerarquía normativa.—V. CONTENIDO: A) Materias que deben regular. B) Materias que pueden regular. C) Materias que no pueden regular. D) El problema de las normas programáticas.—VI. CONTROL Y GARANTÍA DE LOS ESTATUTOS: A) Control. B) Garantías: a) La aplicación del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. b) Los problemas de legitimación. c) El posible Tribunal de «Garantías estatutarias».—VII. CONCLUSIONES.

El estudio y análisis de los Estatutos de Autonomía, «pieza clave» en la nueva configuración del Estado, constituyen el objeto del trabajo que noticiamos. «La cuestión —dice el autor, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona— tiene indudable importancia, y no sólo por la necesidad de establecer unos criterios de armonización y coherencia dentro de un sistema, determinando las relaciones del Estatuto con el resto de las fuentes del Ordenamiento jurídico, sino porque el estudio de los Estatutos se aborda, de hecho, el tema de la naturaleza propia del Estado, la cuestión de la soberanía y el lugar donde ésta reside».

Tornos Mas, de modo muy detallado y sistemático, teniendo a la vista tanto el texto de la Constitución como otras normas de inferior rango, expone sus puntos de vista sobre los aspectos principales de los Estatutos de Autonomía, en orden a definir su proceso de elaboración, su inserción en el marco de las fuentes jurídicas, su contenido tanto necesario como posible y, por último, los mecanismos de control y garantía. Al final, como síntesis de las ideas desarrolladas, se formulan diversas conclusiones «sobre los diferentes temas que ha suscitado el examen de esta norma jurídica» que es el Estatuto de Autonomía y que el autor, a su vez, resume en estas palabras: «Así, pues, el Estatuto debe considerarse como una norma de naturaleza estatal, a la vez que norma constitucional básica de cada Comunidad autónoma, cuya elaboración y aprobación puede seguir diversos cauces procedimentales, equiparada en su forma externa a las leyes orgánicas con un contenido básicamente organizativo y con un ámbito material garantizado frente a cualquier otro tipo de normas jurídicas, salvo la Constitución que, en todo caso, constituye su marco de referencia».

MONTORO PUERTO, MIGUEL: «Funciones del Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional». *Revista de Administración Pública* núm. 91, enero-abril 1980, pp. 171-192.

*Sumario.* I. INTRODUCCIÓN.—II. PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD: A) Cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales: a) El Ministerio Fiscal pue-

de, en determinados casos, promover la cuestión. b) La cuestión no puede plantearse sin audiencia del Ministerio Fiscal. c) Posibilidad de reproducir el planteamiento de la cuestión. d) Intervención del Ministerio Fiscal en la sede del Tribunal Constitucional. B) Cuestión de inconstitucionalidad por resolución de recurso de amparo.—III. RECURSO DE AMPARO: 1) Iniciación de proceso. 2) Admisión del recurso. 3) Iniciación del proceso a instancia distinta del Ministerio Fiscal. 4) Vista de las actuaciones. 5) Vista excepcional. 6) Proposición de pruebas. 7) Suspensión de la ejecución del acto. Trámites. 8) Informe oral. 9) Publicación y notificación de la sentencia. 10) Recurso contra sentencias. 11) Ejecución de sentencias.—IV. NOTAS BIBLIOGRÁFICAS.

La institución del Ministerio Fiscal no limita sus funciones al ámbito del Poder Judicial y de los tribunales que lo integran, sino que se extienden al de otro importante órgano que no pertenece a aquél; se trata del Tribunal Constitucional.

El autor, sobre la base del texto constitucional y de la ley orgánica del Tribunal Constitucional, sistematiza las actuaciones del Ministerio Fiscal agrupándolas en dos grandes bloques. De un lado, las que tienen lugar dentro del proceso de inconstitucionalidad y que tienen su apoyo en la ley orgánica antes aludida. Y, de otro, las que se producen al interponerse el recurso de amparo por cuanto el Ministerio goza de legitimación plena para interponerlo en todos los casos; y además es imperativa su intervención en todos los procesos de amparo, aun no promovidos por él, en defensa de la legalidad, los derechos de los ciudadanos y el interés público protegido por la ley. Como explica Montoro Puerto, «en el supuesto básico de defensa de la legalidad», «la concordancia



entre las funciones específicas del Ministerio Fiscal, proclamadas en el artículo 124 de la Constitución, y la legitimación es completa», por lo que interesa describir los diversos momentos procesales con indicación de la intervención del fiscal en los mismos.

Una relación de obras y trabajos diversos, que directa o indirectamente inciden sobre la materia objeto del estudio que hemos comentado, lo complementan y sirven de orientación para una mayor profundización de las ideas desarrolladas en el mismo.

