



PAREJO ALFONSO, LUCIANO: *Garantía institucional y autonomías locales*. Instituto de Estudios de Administración Local, colección «Estudios», Madrid, 1981, 167 páginas.

Sumario: PRESENTACIÓN.—INTRODUCCIÓN.—LA TEORÍA GENERAL DE LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES; TAL COMO ÉSTA HA SIDO ELABORADA EN DERECHO ALEMÁN: I. El origen de la doctrina de las garantías institucionales y su formulación inicial. II. La actualidad de la doctrina, no obstante la radical innovación del orden y las técnicas institucionales. III. La contribución dogmática actual de la doctrina.—LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: SU PROBLEMÁTICA ACTUAL EN EL DERECHO ALEMÁN: I. Generalidades. II. La interpretación clásica, aún hoy predominante, de la ga-

rantía de la autonomía local. III. La crítica de la interpretación clásica; el ensayo de una nueva concepción de la autonomía local. IV. La formulación de una nueva interpretación de la autonomía local, que reclama para sí la correcta inteligencia del artículo 28.2 de la Grundgesetz.—LA AUTONOMÍA TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978; SU GARANTÍA INSTITUCIONAL, EN ESPECIAL LA AUTONOMÍA LOCAL: I. La configuración constitucional de las autonomías territoriales como garantía institucional; el distinto contenido de la regional y las locales. II. La cuestión básica de la posición de la Administración Local respecto de la estructura orgánica del Estado; su condición de parte integrante de dicha estructura. III. La doble vertiente—objetiva y subjetiva—de la garantía institucional de la autonomía local; los aspectos no cubiertos claramente por dicha garantía. ¿Atribuye la Constitución a las Corporaciones Locales un

derecho reaccional a inmisiones en su autonomía? IV. El contenido nuclear de la garantía institucional de la autonomía local indisponible para el legislador ordinario.

La obra inaugura la colección «Estudios» del Instituto de Estudios de Administración Local abordando un tema que, como dice el director de dicho Centro en la presentación, es «uno de los problemas más importantes de nuestra política actual: la garantía institucional de la autonomía local en la Constitución».

A partir de la doctrina alemana, el autor, profesor adjunto de Derecho administrativo, elabora y comenta la teoría de las garantías institucionales para, seguidamente, entrar en el análisis de nuestra Constitución y de la conocida sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, sobre el régimen local. Para Parejo Alfonso hay diferencias claras entre la autonomía regional y la autonomía local, centrandó la atención en ésta y en el conjunto de consecuencias que de ella se derivan.

La autonomía local, según el texto constitucional, es institucional y, por lo mismo, objetiva al garantizarse el autogobierno municipal y provincial; y está además subjetivada, pues su ejercicio se encomienda a los entes locales correspondientes. La Constitución niega la acción a éstos para impugnar por inconstitucionalidad, directamente, disposiciones legales, «pero no parece, sin embargo —dice el autor—, que deba necesariamente negárseles la legitimación para el recurso de amparo». Además, las dos vertientes citadas

de la garantía de la autonomía local se explican y justifican «desde el principio democrático».

El «núcleo resistente» de la citada garantía, «indisponible por el legislador ordinario de dicha garantía», abarca dos elementos: la autonomía propiamente dicha y la gestión de los intereses que corresponden a cada ente local autónomo.

En definitiva, el problema básico radica «en lograr una mayor concreción» de la garantía institucional para hacer operativo el artículo 137 de la Constitución.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO: *La seguridad ciudadana y su normativa legal*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, S. A., Madrid, 1982, 558 pp.

Sumario: PRÓLOGO. — INTRODUCCIÓN. — I. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN GENERAL: 1. El orden público y la seguridad. 2. Organos competentes en materia de seguridad. 3. Atribuciones de las autoridades gubernativas. 4. Funcionarios y fuerzas de seguridad. 5. Los servicios generales de seguridad. 6. La colaboración ciudadana a la seguridad. — II. LOS SECTORES ESPECIALES DE LA SEGURIDAD: 1. Armas y explosivos. 2. Fabricación y circulación de armas de fuego. 3. Tenencia y uso de armas. 4. Producción de explosivos. 5. Circulación de explosivos. 6. Entidades de crédito y establecimientos industriales y comerciales. 7. Joyerías y platerías. 8. Actividades peligrosas. 9. Transporte de mercancías peligrosas. 10. Edificios ruinosos. 11. Incendios forestales. 12. Espectáculos públicos. 13. Transporte de fondos y valores. 14. Reuniones en lugares de tránsito y manifestaciones. 15. Aeropuertos y aeródromos. 16. Zona de seguridad en la caza. — APÉNDICE I. LEGISLACIÓN DE CARÁCTER GENERAL: A) Tabla de legislación. B) Legislación. — APÉNDICE II. LEGISLACIÓN DE CA-

ÁCTER ESPECIAL: A) Tabla de legislación. B) Legislación. Anexo. Índice analítico. Índice sistemático.

El tema de la seguridad ciudadana afecta a todos los españoles porque, como dice el autor en el prólogo, «la seguridad que demanda la pacífica convivencia de los ciudadanos no puede ser ajena a ninguna persona, grupo ni organización, ya sea de carácter público, ya de carácter privado». De ahí, pues, el interés de la obra que se noticia, en la que, debidamente sistematizada, se recoge la normativa básica vigente sobre la seguridad y el orden público.

En la primera parte, López-Nieto analiza la seguridad ciudadana en sus aspectos más generales, estudiando diversas cuestiones relacionadas con la misma tanto desde el punto de vista teórico como legislativo. Y en la segunda se analizan los servicios de la Administración y las obligaciones de ésta y de los particulares, referidos a un ámbito concreto de la seguridad, sea de personas o de bienes (armas, explosivos, incendios forestales, caza, etc.), previa una selección de las materias consideradas de mayor interés o actualidad.

A continuación aparecen dos anexos que contienen la legislación vigente, uno relativo a la de carácter general y otro de naturaleza específica o sectorial. Las disposiciones recogidas son las publicadas hasta el 31 de enero de 1982, para lo que se ha adicionado un anexo que comprende las últimas aparecidas.

Dos índices, uno analítico y otro sistemático, completan el libro que se acaba de noticiar.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO: «Los delegados insulares del Gobierno», *Boletín de Documentación del Ministerio del Interior*, número 87, enero-marzo 1982, páginas 7-20.

Sumario: 1. ANTECEDENTES LEGALES.—2. TRATAMIENTO LEGAL EN EL DECRETO DE 10 DE OCTUBRE DE 1958: A) Regulación. B) Vigencia real. C) Modificaciones.—3. NUEVA REGULACIÓN: EL REAL DECRETO 1256/1981: A) Estatuto personal del Delegado. B) Atribuciones legales. C) Estructura de la Delegación. D) Comentario crítico.—4. CONCLUSIONES.

La figura del delegado del Gobierno en las islas cuenta con antecedentes en nuestro Derecho, si bien hay que esperar al Estatuto de Gobernadores de 1958 para que el legislador se decidiera a regularla suficientemente. Por eso dice el autor que fue dicha norma la que «institucionalizó esa figura, regulando su estatuto y atribuciones, hasta entonces huérfana de una normativa general».

Con posterioridad, el Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, que aprobó el nuevo Estatuto de los Gobernadores Civiles, no se ocupa ni de los delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla ni de los delegados insulares, como tampoco el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, sobre reforma de la Administración periférica del Estado, cita a las Delegaciones del Gobierno como órganos de ésta. De ahí que se hiciera imprescindible dictar una norma, el Real Decreto 1256/1981, de 5 de junio, sobre los delegados del Gobierno, que López-Nieto estudia de forma sistematizada, a la vez que hace algunas consideraciones críticas sobre su alcance y contenido.

A la hora de diseñar algunas conclusiones, el autor afirma que el legislador ha de enfrentarse con el hecho insular necesariamente. Por lo mismo, hay que tender a potenciar las Delegaciones insulares del Gobierno, concentrando en ellas todos los servicios de la Administración del Estado en cada isla, lo que requiere determinar «con mayor claridad» el cargo de delegado del Gobierno. Y, en consecuencia, cada Delegación debe estar bien dotada de medios materiales y personales, contando sobre todo con una Secretaría General de nivel y rango adecuados.

Tres días en torno a la reforma de la Función Pública. Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1981, 262 páginas.

Sumario: Prólogo.—Discursos de apertura: Intervención de *Justo Zambrana*; Discurso de *Nicolás Redondo*.—Mesa redonda: «Los partidos políticos ante la Función Pública» y «Alternativas para una nueva Función Pública».—Ponencias: «Las retribuciones de los funcionarios públicos»; «Acceso a la Función Pública, carrera administrativa y situaciones administrativas»; «Incompatibilidades»; «Los derechos sindicales en la Función Pública»; «Seguridad Social de los trabajadores de las Administraciones públicas».—Clausura de las primeras jornadas de la Función Pública: Discurso de *Justo Zambrana*; Discurso de *Felipe González*.—Anexo: Proyecto de Ley por la que se aprueban las bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos; Proyecto de Ley orgánica por la que se regula el ejercicio de los derechos y libertades por los funcionarios de las Administraciones públicas; Comentario a ambos proyectos.

El libro recoge las conclusiones de las Primeras Jornadas de la Función Pública, organizadas por

FETAP-UGT y celebradas en Madrid los días 31 de marzo y 1 y 2 de abril de 1981.

En primer lugar figuran las intervenciones iniciales de *Justo Zambrana*, secretario general de la FETAP, y *Nicolás Redondo*, secretario general de la UGT, en las que se explica la motivación de las Jornadas en torno a la problemática de los funcionarios en el momento presente de nuestro país.

A continuación aparecen los textos de las intervenciones de los expertos que actuaron en las dos mesas redondas, juntamente con las preguntas y aclaraciones formuladas por los asistentes, así como de las cinco ponencias constituidas para abordar algunas de las cuestiones más candentes del funcionariado español.

Seguidamente se reproducen los discursos de clausura por parte de *Justo Zambrana* y de *Felipe González*, secretario general del PSOE, en las que éste hace diversas consideraciones en torno a la reforma administrativa y burocrática, afirmando que «la Administración tiene que cambiar» y que «al funcionario se le halaga y se le golpea, pero no se le respeta y casi nunca se le dice la verdad».

La obra, lamentablemente con muchas erratas de imprenta, finaliza con los textos de los dos proyectos de ley enviados por el Gobierno al Parlamento para regular aspectos básicos de la Función Pública, acompañados de un comentario crítico hecho desde la visión socialista para manifestar las discrepancias que este partido tiene respecto al contenido y alcance de los mismos.

COLLIARD, JEAN-CLAUDE: *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*. Editorial Blume, Barcelona, 1981, 457 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. EL MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO: 1. El Jefe del Estado. 2. El Gobierno. 3. El Parlamento. 4. El sistema de partidos.—II. LA FORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS: 5. La elección de la fórmula gubernamental. 6. La elección del Primer Ministro. 7. La selección de los Ministros y la composición del Gobierno.—III. LA EXISTENCIA DEL GOBIERNO Y EL FIN DE SU MANDATO: 8. Los Grupos parlamentarios y su disciplina. 9. Las formas de existencia de la mayoría. 10. El papel parlamentario de la mayoría. 11. El final del Gobierno. 12. Conclusión.—Postfacio a la edición española.—Anexo 1. Resultados electorales.—Anexo 2. Lista de Gobiernos. Bibliografía.—Índice de tablas.

Según el autor, el libro aspira a dar elementos de respuesta a la pregunta de si, partiendo del análisis de la práctica contemporánea del régimen parlamentario, se puede «mostrar el carácter determinante de la noción de mayoría» y, más concretamente, de si es posible diferenciar los regímenes parlamentarios en base a la naturaleza de la mayoría que, en cada caso, les apoya.

Para resolver la cuestión planteada, Colliard sigue un determinado método y sitúa el problema dentro de un determinado marco histórico y geográfico, tal como explica en la introducción. Y la hipótesis que se trata de demostrar es precisamente la importancia de la mayoría, a través de la cual «el régimen parlamentario, en su práctica, aparece como un régimen de unidad de poder, en el cual el legislativo está estrechamente subordinado al ejecutivo, excepto en algún caso excepcional».

En la primera parte el autor traza el marco institucional y político en cuyo interior se producen las relaciones Parlamento-Gobierno. En la segunda aborda la noción de Gobierno, así como la formación de éste con arreglo a las diversas soluciones que puedan presentarse. Y en la tercera expone alguno de los problemas que se plantean al Gobierno, a lo largo de su existencia, derivados de su relación con la mayoría parlamentaria.

Completan el libro un postfacio escrito por el autor en septiembre de 1979 para hacer algunas referencias a la Constitución española de 1978; dos anexos, uno sobre resultados electorales (1945-1976) en varios países y otro sobre la lista de todos los Gobiernos (1945-1976) en los veinte regímenes parlamentarios considerados; una referencia bibliográfica dividida en varias secciones para facilitar la consulta, con subdivisiones para cada país dentro de cada una de ellas, y un índice de las tablas que aparecen en el texto, con datos estadísticos y de otra índole.

MORENO GIL, OSCAR: *La revisión de precios en la contratación administrativa*. Editorial Civitas, Sociedad Anónima, Madrid, 1980, 350 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—INTRODUCCIÓN.—CAP. I. EL PRINCIPIO DE PRECIO CIERTO: 1. Sección única. Hacia la delimitación del principio de precio justo a partir del precio cierto.—CAP. II. UN PROBLEMA PREVIO: LA ACTUALIZACIÓN DE PRECIOS: 1. Sección única. Perfil de la actualización de precios en cuanto figura afín y previa a la de revisión de precios.—CAP. III. REVISIÓN DE PRE-

cios: 1. Sección primera. La revisión de precios en España; antecedentes históricos.—2. Sección segunda. Generalidad del problema en el ámbito internacional: Breve ojeada al Derecho Comparado.—3. Sección tercera. Situación actual de la revisión de precios en España: Legislación vigente.—4. Sección cuarta. Umbral de revisión.—5. Sección quinta. Situación y localización de las actuaciones estabilizadoras en el proceso administrativo de contratación.—6. Sección sexta. Aprobación de las revisiones de precios.—7. Sección séptima. Objetivación.—8. Sección octava. Contratos revisables.—9. Sección novena. Liquidación de las revisiones.—10. Sección décima. Casos particulares.—Conclusión. I. Cláusulas de estabilización: Panorámica sintetizada de la situación actual. II. Revisión de precios: Problemas pendientes y propuestas de reforma.—III. Recapitulación.—Apéndices.—Relación cronológica de las sentencias del Tribunal Supremo que se citan, así como de los informes y dictámenes del Consejo de Estado y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.—Bibliografía.—Índice analítico.

El profesor Villar Palasí, en el prólogo, señala que el libro que se noticia «ha contribuido y contribuirá sin duda alguna a esclarecer toda la riqueza de perfiles y toda la profusa problemática que la revisión (de precios) suscita cotidianamente», calificándolo como «la pieza más acabada» en el tratamiento del tema objeto del mismo.

El autor, abogado e interventor de la Administración Civil del Estado, aborda en profundidad, con un carácter predominantemente pragmático, la revisión de precios en la contratación administrativa, que es cada día más importante en el orden económico y social. En este sentido, el libro tiene un fin «esencialmente práctico», y el desarrollo teórico que contiene se ha incluido «en cuanto ha sido necesario» y «se ha procurado comple-

tar con casos y ejemplos deducidos de la realidad».

Dentro de este planteamiento «eminente empírico», Moreno Gil estudia en primer lugar las ideas de precio cierto y de actualización de precios para, a continuación, entrar en la revisión propiamente dicha. De ésta traza una detallada exposición histórica en España, hace una breve referencia al Derecho comparado y analiza la revisión de precios en sus principales aspectos y manifestaciones, subrayando sobre todo «cuantas deficiencias tiene, con el definido propósito de concluir en la necesidad de actualizar su normativa».

En los apéndices se incluyen los textos de las disposiciones actualmente aplicables. También aparece una relación cronológica de sentencias, informes y dictámenes citados por el autor. Se acompaña la bibliografía principal que existe sobre el tema. Y se recoge un índice analítico para facilitar las consultas al lector.

Sólo queda por añadir que la obra noticiada está basada en la tesis doctoral del autor sobre «Cláusulas de estabilización en la contratación administrativa», elaborada con una ayuda económica a la investigación del Instituto de Estudios Fiscales.

PECES-BARBA, GREGORIO: *La Constitución española de 1978*. Fernando Torres Editor, S. A., Valencia, 1981, 414 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—Cap. I. El sentido del consenso.—Cap. II. Conceptos fundamentales.—Cap. III. Valores y dere-

chos fundamentales.—Cap. IV. La Corona. Cap. V. Los poderes del Estado: el poder legislativo.—Cap. VI. El Gobierno y la Administración.—Cap. VII. El ordenamiento jurídico en la Constitución.—Capítulo VIII. El poder judicial.—Cap. IX. Las Comunidades Autónomas.—Cap. X. El Tribunal Constitucional.—Apéndices. Primero: Intervenciones de Gregorio Peces-Barba durante el debate constitucional. Segundo: Texto de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978.—Índice onomástico.

Gregorio Peces-Barba, profesor numerario de Filosofía del Derecho en la Universidad Complutense, es el autor del libro que se noticia, escrito desde la doble perspectiva de quien, a la vez que ejerce funciones docentes, fue ponente y conocido protagonista de los debates constitucionales. Las páginas, pues, que lo integran tienen, como sustrato, «un conocimiento práctico del proceso constituyente y también una interpretación, desde el punto de vista de los socialistas, de la intención del legislador». Y, simultáneamente, son obra de un profesor de Filosofía del Derecho y no de Derecho constitucional, lo que ciertamente supone ventajas e inconvenientes», como apunta el autor en la introducción.

La obra, desde las ópticas acabadas de referir, estudia los grandes temas constitucionales, que van desde el sentido del consenso hasta el Tribunal Constitucional, pasando por la estructuración de los poderes y de las Comunidades Autónomas. Y, dentro de los apéndices, se incluyen las numerosas intervenciones de Peces-Barba a lo largo del debate constitucional, agrupadas con arreglo a los diversos títulos de la Constitución.

Añadamos, por último, que el libro noticiado ha contado con la colaboración del profesor contratado de Derecho natural y Filosofía del Derecho de la Universidad Complutense Luis Prieto Sanchis, que ha redactado el capítulo séptimo y cuidado la bibliografía.

RODRÍGUEZ, JOAQUÍN RAMÓN: «Consideraciones sobre el nuevo Estatuto de Gobernadores Civiles», *Boletín de Documentación del Ministerio del Interior*, núm. 85, julio-septiembre 1981, pp. 7-20.

Sumario: 1. Consideraciones generales. 2. Resumen de un primer examen de conjunto. 3. Aspectos concretos de la nueva regulación: Especial examen de las facultades del Gobernador Civil y relaciones con la Administración Local. 4. Conclusiones.

El autor, vicesecretario general del Gobierno Civil de Sevilla, expone de forma sistemática y breve el contenido del nuevo Estatuto de Gobernadores Civiles, promulgado por el Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, formulando diversos comentarios y juicios críticos sobre el mismo.

La disposición plantea el problema inicial de su rango, ya que, «dada la importancia del órgano y alto carácter representativo y ejecutivo en la Administración periférica, resultaría quizá más adecuada su regulación por ley». Y, en cuanto a su contenido, «manteniendo lo esencial del Estatuto del Gobernador (de 1958), suprime redundancias y simplifica considerablemente el texto del anterior».

Es importante destacar que la figura del gobernador civil aparece mejor delimitada en cuanto *representante permanente* del Gobierno, primera autoridad de la Administración civil del Estado en la provincia y director de todos los servicios periféricos. Mientras que los delegados ministeriales parecen relegados a un ámbito puramente técnico y quedan sometidos a la supremacía de tipo político del gobernador, que deberá ser informado sobre su nombramiento.

Cabe, pues, hablar de un fortalecimiento de la posición del gobernador civil, si bien se impone «adaptar las estructuras funcionales y los comportamientos de la Administración periférica estatal a una situación que posibilite el ejercicio real de sus facultades directivas por el gobernador».

En cuanto a las funciones, facultades y atribuciones de los gobernadores civiles, sobresale la nueva orientación de que sean garantes de la seguridad jurídica en línea con lo establecido en la Constitución, encomendándoseles velar por el ejercicio de los derechos y libertades públicas. Respecto a las facultades que se mencionan, el autor hace una crítica de las mismas tanto desde el punto de vista formal como de fondo, proponiendo de todas ellas una clasificación a efectos de su mejor ordenación y sistemática.

Otro aspecto de interés es el que afecta a las facultades del gobernador civil en las relaciones Administración del Estado-Administración local, limitándose el nuevo Estatuto a atribuirle la facultad de actuar como órgano de comu-

nicación y colaboración con las Corporaciones locales, «dejando al margen la comunicación y colaboración con la Administración autonómica, que es cometido del delegado del Gobierno».

El trabajo finaliza con la formulación de varias conclusiones en las que el autor, una vez más, afirma que el Estatuto comentado «contiene innovaciones que perfeccionan el anterior», aunque adolece de una buena sistematización de las facultades de los gobernadores civiles, que, por lo demás, se presentan poco concretas en cuanto a su ejercicio y aplicación. Por el contrario, se valora positivamente la consideración del gobernador civil como vehículo de comunicación y colaboración de la Administración civil del Estado con las Corporaciones locales. Y por último, como síntesis final, el autor critica «la falta de una ley que regule la figura del gobernador civil en el conjunto de la Administración periférica estatal», a desarrollar posteriormente por otras normas de inferior rango y jerarquía.

GARCÍA ITURRIAGA, MIGUEL: «Aspectos críticos del nuevo Estatuto de Gobernadores Civiles», *Boletín de Documentación del Ministerio del Interior*, núm. 85, julio-septiembre 1981, pp. 21-28.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: Justificación del análisis crítico.—II. ASPECTO POLÍTICO: La figura del Gobernador civil y su encaje dentro de la reforma de la Administración Territorial del Estado: 1. Reforzamiento de su figura y quiebras en esta tendencia: a) Administración financiera.

b) Principio de igualdad. c) Desaparición de algunas prerrogativas.—2. Su relación con el proceso de desarrollo de la Administración territorial: a) El problema de su dependencia. b) Su relación con el Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas.—III. ASPECTO JURÍDICO: Análisis del texto legal: 1. Estructura interna del Real Decreto.—2. Omisiones que se observan: a) Intervención respecto a la Administración local. b) Delegados y Subdelegados. c) Delegados especiales para la seguridad.

Para el autor, el Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, que establece la nueva normativa de los gobernadores civiles, supone «un paso más en la paulatina adaptación de la estructura del Estado a las previsiones constitucionales» y, también, el desarrollo del Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, sobre los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

En el aspecto político, el nuevo Estatuto tiende a reforzar la figura del gobernador civil, advirtiéndose determinadas quiebras que cuestionan dicho reforzamiento. Así, la Administración territorial de Hacienda queda fuera de la órbita de los gobernadores civiles, se han eliminado algunos requisitos o condiciones para acceder al cargo y se han reducido las prerrogativas que figuraban en el anterior Estatuto.

Al mismo tiempo, el reforzamiento mencionado «plantea una difícil problemática cuando se le pone en relación con el proceso de desarrollo de la Administración territorial del Estado». Problemática que se manifiesta primero en la posible dependencia orgánica de los gobernadores civiles del Ministerio de la Presidencia del Gobier-

no, y no del del Interior, y segundo, en la delimitación del marco de las relaciones entre los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los gobernadores civiles.

En el aspecto jurídico, el autor estudia el nuevo Estatuto, que, en cuanto a su estructura interna, presenta diversos reparos en su construcción y redacción, y que además revela omisiones de importancia, relativas a la intervención de la Administración periférica sobre los actos y acuerdos de las Corporaciones locales y a la regulación de los delegados y subdelegados del Gobierno en Ceuta y Melilla, así como de los delegados insulares, sobre los cuales con posterioridad se publicó el Real Decreto 1256/1981, de 5 de junio.

PRAT BALLESTER, J.: *Gestión pública y desarrollo*. Editorial Hispano-Europea, S. A., Barcelona, 1981, 235 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN: 1. El progreso económico.—2. La crisis de sociedad.—3. La ruptura social.—4. La lucha por el poder.—5. Una obra inacabada.—6. La terminación de la obra.

Para el autor, el tema capital es el de la necesidad de adaptación del hombre a los grandes desafíos del cambio social. Así, en la introducción, escribe que «se impone una rectificación, una puesta al día»; porque «hemos de superar una etapa crítica en la que hemos ido a remolque de los acontecimientos y colocarnos de nuevo al frente de los mismos».

El contenido del libro se desarrolla a lo largo de seis capítulos que tocan cuestiones relacionadas con el progreso tecnológico, el poder político y social, la democracia, el *management*, el crecimiento y el desarrollo.

En el capítulo primero, Prat Ballester estudia el desarrollo producido desde la aparición de la revolución industrial hasta nuestros días. El tema del capítulo segundo es la crisis que padece nuestra sociedad, con la pérdida de la escala de valores tradicionales y el consiguiente escepticismo que impera en las masas, lo que provoca un gran vacío que imposibilita la adaptación al cambio. En el capítulo tercero se analiza la lucha social en sus diversas manifestaciones, y, a su vez, el cuarto se centra en torno a las inquietudes que suscitan las tensiones y pugnas entre las grandes potencias, mientras Europa permanece en la encrucijada. El capítulo quinto incide en un aspecto central del libro, como es la crítica constructiva de la democracia, que «posee unas excelencias que no encontramos en ningún otro sistema», si bien «su funcionamiento exige una salud social que no ofrecen todos los pueblos y que falla en determinadas circunstancias, incluso en los países en los que la conciencia colectiva está mejor impregnada de virtudes cívicas». Y el sexto y último capítulo ofrece un conjunto de ideas dirigidas a «la terminación de la obra», es decir, a dotar al sistema democrático de medios y de instrumentos que le ayuden a superar su debilidad congénita, lo que se logrará incrementando

la «capacidad de eficacia» de la gestión pública y reajustando oportunamente los mecanismos rectores de ésta.

El libro, en su conjunto, estudia los problemas en el marco de las sociedades occidentales, pero también contiene interesantes aportaciones válidas para los pueblos de habla española en los que hoy están candentes las exigencias del desarrollo y de la configuración de nuevas formas de convivencia política y social.

LÓPEZ GANDÍA, JUAN: *Los acuerdos colectivos en la relación de empleo público*. Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, Instituto de Estudios Sociales, Madrid, 1981, 186 pp.

Sumario: Prólogo.—Introducción.—Cap. I. Los orígenes histórico-jurídicos de la relación de empleo público con particular referencia a la Administración Pública italiana.—Cap. II. La relación de empleo público en la Constitución italiana.—Capítulo III. Los acuerdos colectivos en el empleo público en Italia.—Cap. IV. Consideraciones generales sobre la problemática de los acuerdos colectivos en la Administración Pública entre la Constitución y la experiencia aplicativa. Las perspectivas ante la ley marco.—Cap. V. La determinación colectiva de las condiciones de trabajo en el empleo público en otros modelos de derecho comparado.

A juicio del autor, «el presente trabajo no tiene otras pretensiones que las de ser una introducción a un estudio más profundo del empleo público desde el ángulo de las relaciones colectivas».

Una serie de fenómenos sociales, políticos y económicos han incidido sobre las relaciones entre la

Administración y sus servidores, obligando al análisis de las mismas desde nuevas perspectivas. El modelo de empleo público, propio del Estado liberal, ha entrado en profunda crisis y, por tanto, es preciso proceder a sustituirlo por otro en el que el principio de la autonomía colectiva ha de jugar un importante papel.

López Gandía empieza examinando los orígenes históricos de la relación de empleo en el sector público, fundamentada sobre la concepción napoleónica primero y weberiana después. Tanto en otros países de Europa como sobre todo en Italia, que es el país objeto de preferente atención del autor, el modelo de empleo público ha seguido una evolución cuyos hitos finales estamos ahora contemplando y que marcan el comienzo de una nueva fase.

A continuación se trata de saber si el nuevo modelo de relación de empleo público ha sido constitucionalizado en Italia en 1947. Una lectura progresista de la Constitución, avalada por los cambios producidos en la vida social, ha permitido que, desde aquélla, se haya podido cuestionar la concepción tradicional del empleo público y se haya situado en primer plano no la relación orgánica, sino la relación de servicio o prestación de trabajo. Al mismo tiempo, una serie de factores han permitido que, poco a poco, en la vida italiana se fuera abriendo paso la tesis de la autonomía colectiva en el ámbito público, permitiendo la consideración del interés del funcionario como *distinto* al de la Administración.

A partir de estas premisas, el autor expone el método de los acuerdos colectivos en los diversos sectores de la Administración pública italiana, con referencia detallada a los problemas jurídicos, sindicales y de toda índole inherentes a toda negociación colectiva: sujetos, contenido y eficacia jurídica. En Italia, la experiencia en esta materia se ha concretado en diferentes tipos de acuerdos colectivos correspondientes a los diversos campos de la Administración pública (Estado, organismos autónomos, Administración local y Servicio Nacional de la Salud).

Los resultados y consecuencias obtenidos con la nueva política de negociación colectiva son expuestos sintéticamente a continuación, señalándose sobre todo los problemas de índole constitucional. Las dificultades encontradas han sido intensas y graves: «el método, de ser elemento de renovación y cambio, ha pasado a encontrar enormes dificultades frente a la estructura y el ordenamiento administrativo»; y si bien «la relación de empleo público ya no aparece regulada totalmente de un modo unilateral», aún «no se ha llegado a afirmar una igualdad formal entre las partes».

Con el fin de ofrecer una panorámica más amplia y completa de los acuerdos colectivos en otros países, López Gandía finaliza el libro describiendo con cierto detalle el estado de la cuestión en otros países, tales como Francia, Estados Unidos, Inglaterra y Suecia. Y, por lo que afecta a España, el autor, en la introducción, advierte que «la traslación de los

conceptos, categorías y problemas jurídicos al Derecho español requiere un estudio diverso que no puede llevarse a cabo en esta sede dados los límites del presente trabajo».

MORELL OCAÑA, LUIS: «El criterium de la Administración pública y el Derecho administrativo contemporáneos». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, abril-junio 1981, pp. 253-285.

Sumario: I. LOS PRESUPUESTOS ACTUALES DE CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CUALIDAD JURÍDICA DE ENTE ADMINISTRATIVO: A) El surgimiento de una pluralidad de entes administrativos en el seno del Estado-Comunidad. B) La Administración pública, organización necesaria prevista en la Constitución, compuesta por una pluralidad de entes dotados de un *status* peculiar.—II. LA CONCEPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN.—III. EL CONCEPTO Y NATURALEZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: A) Su carácter de derecho estatutario. B) Sustantivación del Derecho Administrativo: el problema de su autointegración. C) El pluralismo de regímenes estatutarios en el marco del Derecho Administrativo.—IV. LA CONEXIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON EL DERECHO GENERAL Y CON OTROS ORDENAMIENTOS ESTATUTARIOS.

La concepción hegeliana de las relaciones Estado-sociedad no sirve en la actualidad. Las concepciones simplistas de la sociedad no valen, porque ésta se forma cada vez más de un conjunto de grupos que ejercen un amplio poder social. A su vez, el Estado, como consecuencia, ya no es «la única institución de salvaguardia del interés general», porque a su lado actúan otras instancias sociales que asumen funciones públicas.

Todo ello repercute en la manera de entender el Derecho admi-

nistrativo en dos direcciones: «la ruptura de la imagen clásica de una dualidad radical Administración-administrado» y «la ruptura, igualmente, de la dualidad radical entre entes públicos-entes privados».

De aquí se deduce que «existe una amplia gama de sujetos que asumen, en proporciones diversas, el cumplimiento de funciones de interés general»; lo cual no significa ni que todos formen parte de la Administración ni que el Derecho aplicable a los mismos sea siempre el Derecho Administrativo.

Para hablar de Administración Pública, dice Morell Ocaña, «lo importante, lo verdaderamente decisivo, es que el sujeto en cuestión recibe el *status* de Administración Pública», por lo que hay que preguntarse cuándo determinadas estructuras organizadas reciben dicho *status*, cuya teoría es objeto de especial análisis por el autor para trasladarla desde el ámbito del Derecho Privado al Público.

Nuestra Constitución regula la Administración Pública en su artículo 103, que no contiene, obviamente, una definición, sino que apunta sus rasgos básicos: es una estructura compuesta por una pluralidad de sujetos relacionados entre sí mediante unos principios orientadores entre los que destacan los de descentralización y coordinación; dichos sujetos asumen actividades dirigidas a la obtención de fines de carácter general aplicando criterios de eficacia y objetividad; y, además, actúan con sumisión a la ley y al derecho, dado que *la legalidad es el fundamento de la actividad administrativa*.

Un paso más es formular el concepto y naturaleza del Derecho Administrativo que, en primer lugar, se caracteriza por su naturaleza estatutaria; aunque forma parte del Derecho Público, tiende a sustantivizarse y expansionarse con sus propias técnicas y planteamientos; y, por último, comprende diversidad de regímenes estatutarios aplicables a los entes territoriales y no territoriales existentes.

Sin embargo, el Derecho Administrativo no agota la regulación de los sujetos que caen dentro de su influencia, ya que éstos, asimismo, se encuentran sometidos al Derecho general y a otros ordenamientos estatutarios; lo que no deja de crear serios problemas respecto de los cuales las soluciones, arbitradas por el Derecho positivo, son diferentes en cada caso.

BLASCO, AVELINO: «Sobre el concepto de competencias exclusivas». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, abril-junio 1981, pp. 307-317.

Sumario: I. Posiciones doctrinales.—II. Las competencias exclusivas en la Constitución.—III. Las competencias exclusivas según los Estatutos.

Como manifiesta el autor, «uno de los temas que con más urgencia requiere ser bien delimitado y perfilado es el concepto de competencia exclusiva», dado que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía enumeran una serie de competencias consideradas como tales.

La doctrina no se ha puesto de acuerdo sobre el concepto de competencia exclusiva. Así, García Trevijano, Entrena Cuesta, J. Salas y

Muñoz Machado mantienen posturas divergentes, si bien, a juicio del autor del trabajo que noticiamos, las de los dos últimos autores son las de mayor interés y las que ofrecen mejores posibilidades para una adecuada delimitación del concepto. No se trata de «vulnerar o disminuir el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas», sino de «perfilar un concepto tan impreciso como el que aquí analizamos, en aras a una solución clara y cierta de los posibles conflictos que puedan surgir».

La Constitución, en el artículo 149, regula de manera ambigua las competencias exclusivas del Estado porque, en unos casos, se enumeran facultades y, en otros, materias sin indicar qué competencias se estiman exclusivas; y además define como exclusivas aquéllas en las que el Estado sólo elabora la legislación básica o las bases sobre una determinada materia, siendo así que, en tales supuestos, no hay competencias exclusivas sino más bien compartidas.

Para el autor, como modo de clarificar la cuestión, hay que «distinguir entre varios conceptos que se confunden a veces indebidamente», separando los de materia, facultad y competencia, siendo este último «el que engloba los dos primeros».

La distinción entre dichos conceptos—materia, facultad y competencia—es esencial. Y la conclusión a la que se llega es que el régimen o naturaleza de esta última no depende de los otros en principio, dado que hay materias compartidas sin que las competencias sobre las mismas lo sean; y, también, hay facultades comparti-

das sin que las competencias tengan tal carácter. «Lo único—dice Avelino Blasco—que define una competencia como compartida es la partición de las facultades de un mismo nivel o calidad.» En consecuencia, no todos los casos de competencia exclusiva que cita el artículo 149 del texto constitucional ofrecen el rasgo de la exclusividad a favor del Estado; por el contrario, nos encontramos ante supuestos de competencias compartidas o concurrentes.

Si nos fijamos en los Estatutos de Autonomía, ya aprobados, se advierten idénticas confusiones y ambigüedades. Por tanto, «para averiguar el régimen real de una competencia en concreto no basta únicamente con atender a la calificación que de ella haga la Constitución o los Estatutos»; se impone examinar las facultades y potestades atribuidos a cada ente, «y sólo cuando éste puede utilizar todas las potestades de una misma calidad podrá calificarse la competencia de exclusiva».

TORNOS, JOAQUÍN: «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, abril-junio, 1981, pp. 319-328.

Sumario: I. Introducción.—II. La política económica y el texto constitucional.—III. La política económica como competencia estatal.—IV. Dos supuestos concretos: la política crediticia y la política de precios.

El objeto del trabajo es demostrar cómo, en la Constitución, se ha

reservado al Estado la determinación y fijación de la política económica, sin que ello atente contra el reconocimiento de las autonomías regionales.

La atribución al Estado de la dirección de la política económica supone, a juicio del autor, realizar dos esfuerzos sucesivos. Primero, hay que definir lo que es la política económica que «comporta la fijación de unos objetivos que pretenden alcanzarse a través de la incidencia en diversos instrumentos, como la hacienda pública, moneda, crédito, tipo de cambio, controles directos (por ejemplo, política de precios)». Y segundo, se trata de comprobar si la Constitución permite deducir una reserva a favor del Estado de un poder director y orientador en el ámbito económico.

Es evidente, estudiando el artículo constitucional, que hay una serie de límites que condicionan la actuación de las Comunidades Autónomas en el área económica, en base precisamente a la unidad del mercado a nivel nacional. No quiere decirse, con ello, que dichas Comunidades Autónomas queden vacías de contenido, sino que, en lo económico, son más bien entes instrumentales y no con poder independiente de decisión, que han de moverse bajo la superior dirección del Estado.

Las conclusiones generales, acabadas de formular, son fácilmente trasladables a dos supuestos concretos como son la ordenación del crédito, banca y seguros y la de las Cajas de Ahorros, por un lado, y la política de precios, por otro. Pese a que nadie puede negar a las Comunidades Autónomas

mas una intervención en estas materias, su actuación ha de quedar supeditada siempre a la política económica que dicte el Gobierno.

El potenciar debidamente «un único centro decisonal» en el campo económico no supone negar a los entes regionales su protagonismo, porque pueden libremente desenvolverse en sectores económicos que no sean «instrumentos de la política económica general»; y porque la región está llamada a colaborar en la definición de las grandes decisiones económicas a través de una participación real en órganos adecuados para ello, de nivel estatal, y en cuyo seno estén presentes representantes de Comunidades Autónomas.

Y no hay que olvidar que los procesos de integración política y económica de los Estados inducen obligatoriamente no sólo a defender un ámbito de actuación estatal, sino también supraestatal. «Este proceso—concluye Joaquín Tornos—, por otra parte, no es incompatible con la regionalización de los Estados, incluso en materias económicas, siempre que se distingan aquellas competencias que, al afectar a los mecanismos de la política económica, deben reservarse al poder central.»

FERRANDO BADÍA, JUAN: *Democracia frente a autocracia*, Editorial Tecnos, Madrid, 1980, 370 pp.

Sumario: PRÓLOGO. I. LA DEMOCRACIA EN TRANSFORMACIÓN: 1. Los tres grandes sistemas políticos: sus diferencias. 2. Del liberalismo a la democracia. 3. La democracia económica y social.—II. LA DINÁMICA DEMOCRÁTICA: 1. La vida política democrática: sus factores: A) Introducción. B) La sociedad política. C) Concepto de la di-

námica política. D) La vida política. Sus elementos. E) La vida política y participación política. 2. En torno a una teoría de la oposición en el sistema democrático liberal y pluralista.—III. EL SISTEMA AUTOCRÁTICO Y LA OPOSICIÓN: 1. Nota preliminar. 2. El sistema autocrático. 3. La oposición en el sistema autocrático. 4. El caso del ex régimen autoritario español.

Se enfrenta el autor al estudio del fenómeno democrático, partiendo de una idea que podemos considerar capital en la obra que comentamos: el liberalismo, como señala Ferrando Badía en el prólogo, tiende a frenar y a controlar al Estado; la democracia busca más bien la participación de los ciudadanos en la tarea política regida por los llamados a gobernar.

El liberalismo, en expresión de David G. Smith, es «la creencia en un conjunto de métodos y prácticas que tienen como objetivo común lograr una mayor libertad para los individuos». Dos elementos, pues, le caracterizan: la *libertad* y el *individualismo*, aunque es preciso tener en cuenta que el liberalismo ha ido evolucionando y no ha tenido siempre el mismo significado a lo largo de la historia.

«Si el liberalismo—dice el autor—es una respuesta a cómo se ejercen las funciones del Estado, la democracia lo es a la cuestión de quién las ejerce.» Se trata, pues, de examinar la democracia para decidir «la localización social de los sujetos del Poder político, es decir, en quienes deben mandar». Una serie de fenómenos sociales, económicos, culturales, ha determinado que se haya producido en las sociedades modernas un tránsito desde el liberalismo a la de-

mocracia representativa, en la que destaca el ideal de la participación. Sin embargo, la democracia política, que era la única posible en el siglo XIX a favor de los intereses burgueses, ha ido evolucionando hasta convertirse, hoy, básicamente en una democracia social y económica. Como dice Ferrando Badía, «la democracia social sólo habrá conseguido sus objetivos cuando se haya complementado con la democracia económica», de manera que sólo entonces se habrá dado el gran salto desde una democracia formal a otra real, más efectiva y verdadera.

Tras la exposición de los conceptos de democracia, en sus diversas proyecciones, el autor pasa a estudiar la dinámica democrática y las fuerzas políticas y parapolíticas que en ella actúan. Hay que referirse, en primer término, a la participación ciudadana con todas las cuestiones que conlleva para, a continuación, centrar la atención en el fenómeno del asociacionismo político—los partidos—, de gran importancia en las sociedades democráticas contemporáneas, lo que ha llevado a su regulación jurídica para insertarlos de manera adecuada en la maquinaria del Estado. Como dice el autor, «los partidos se hallan íntimamente vinculados al funcionamiento de cualquier régimen político democrático», añadiendo que «el desarrollo de las elecciones, la formación y vida de los gobiernos, la actividad y existencia de las instituciones legislativas se hallan constantemente bajo el signo distintivo del partidismo».

Dentro del sistema democrático, la oposición juega un papel esencial. De ahí que sea preciso estudiarla en sus verdaderos términos, dado que, siguiendo a Dahl, «la ausencia de una oposición de esta naturaleza puede servir como testimonio—aunque no siempre concluyente—de la falta del carácter democrático de un régimen político». Sin embargo, dentro de los sistemas autocráticos es posible también la presencia de una determinada oposición que, lógicamente dista mucho de ser la que se reconoce en los sistemas democráticos y pluralistas. Los partidos de signo totalitario son intolerantes con la oposición y sólo la admiten dentro de unos límites muy estrictos que, en realidad, acaban desvirtuándola.

Dentro del esquema descrito en el párrafo anterior, un buen ejemplo lo encontramos en el régimen español anterior a la vigente Constitución de 1978. Dicho régimen trató de buscar una fórmula institucionalizada de oposición restringida y controlada, la única posible dentro de su contexto autoritario y personalista. A la muerte de Franco, se optó por una solución abiertamente democrática cristalizada en el texto constitucional vigente.

GUAITA, AURELIO: «Los actos administrativos del Tribunal Constitucional», *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, abril-junio 1981, pp. 239-251.

Sumario: 1. Una sentencia de 1938.—2. El Tribunal Constitucional.—3. Administración y administración.—4. El Consejo

General del Poder Judicial.—5. El Tribunal Constitucional, autor de actos administrativos.

El trabajo recoge la comunicación presentada por el autor en las Jornadas de estudio sobre el Tribunal Constitucional organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado (Madrid, mayo de 1980), planteando el tema de si dicho Tribunal puede dictar actos administrativos, o sea, si, en ocasiones, actúa como un verdadero órgano administrativo.

Se acota de esta manera el importante tema de qué órganos pueden dictar actos administrativos y de si existe o no una caracterización subjetiva de la Administración Pública. En muchas ocasiones, el sujeto, el autor del acto, es un dato relevante para determinar la naturaleza de las decisiones que de él dimanar; pero, a veces, no sucede así porque pueden dictarse actos administrativos procedentes de órganos que no están encuadrados en el marco de la Administración propiamente dicha. En este sentido, dice Guaita, «no sólo administra la Administración, y la Administración no sólo administra».

Una sentencia de 1936 del Tribunal Supremo, considerando administrativo un acto sobre materia de personal dictado por el Tribunal de Garantías Constitucionales, demuestra que «la división de poderes es una realidad no total», por lo que es posible que los Tribunales dicten actos que son administrativos. Es lo que sucede, en concreto, con el Consejo General del Poder Judicial, órgano constitucional que está a la cabeza del Poder Judicial, que es «aunque

constitucional, un órgano administrativo», por lo que está facultado, según su propia normativa, para elaborar reglamentos organizativos y regular el régimen del personal y los servicios. Y también resuelve recursos administrativos interpuestos contra los acuerdos, por ejemplo, de su Comisión Permanente, y que son recurribles en alzada ante el Pleno.

Con las lógicas adaptaciones, cuanto se ha expuesto es aplicable al Tribunal Constitucional, que puede, en virtud de sus normas reguladoras, dictar actos administrativos y ejercer la potestad reglamentaria. En concreto, los reglamentos que dicte el Tribunal citado son impugnables en vía contencioso-administrativa.

Para Guaita, los recursos administrativos y contencioso-administrativos contra las resoluciones del Tribunal Constitucional son posibles en base a que caen dentro del ámbito del Derecho administrativo; y también en base a lo que establece la Constitución en algunos de sus preceptos (artículos 9.1, 24.1, 53.2, etc.).

CORCUERA Y FERNÁNDEZ DE REGUERA, MARIO; RUIZ DE VELASCO Y BELLAS, VICENTE, y DEL VALLE BOLAÑO, MIGUEL: *Hacienda Pública y empresas multinacionales*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, 263 pp.

Sumario: Presentación.—I. La sociedad actual y las multinacionales.—II. Las inversiones exteriores.—III. Las empresas multinacionales.—IV. La inspección financiera y tributaria de las multinacionales.—V. Aspectos prácticos del control.—VI. Posición europea ante las multinacionales.—

Anexo 1. Valor de las inversiones directas de capital extranjero en empresas españolas, clasificadas por países de origen y por sectores de aplicación.—Anexo 2. Valor de los ingresos y pagos exteriores por los conceptos de cánones, royalties y asistencia técnica.—Anexo 3. Cifras de comercio exterior de 45 filiales españolas de empresas multinacionales.—Anexo 4. Texto del Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del GATT, de 12 de abril de 1979, y Protocolo de 1 de noviembre del mismo año.—Anexo 5. Estudio V del Comité del valor sobre importaciones por firmas asociadas. Criterios y métodos utilizables para determinar el valor en aduana.—Bibliografía.

José Luis Sampedro, en la presentación, explica el alcance del libro al hilo de algunas interesantes reflexiones sobre las empresas multinacionales en la sociedad actual.

Los autores, Inspectores de Aduanas e Impuestos Especiales, abordan la problemática de estas empresas desde la óptica de sus actividades económico-financieras y del control que sobre sus actuaciones ha de ejercer la Administración tributaria de los distintos Estados, de manera coordinada e integral.

Los tres primeros capítulos se dedican al estudio de las empresas nacionales, con especial referencia a los movimientos de capital que llevan a cabo y a las inversiones directas, de modo más detallado, dentro de nuestro país. Los autores intentan una delimitación del concepto de empresa multinacional, «evitando desde un principio definiciones simplistas, como la puramente etimológica», describiendo asimismo la estrategia que siguen para realizar sus inversiones en los diferentes países.

Los tres capítulos siguientes se orientan al estudio y planteamien-

to de la inspección tributaria y financiera de las empresas multinacionales, analizándose en el ámbito exterior los problemas de valor en Aduanas; y, en el ámbito interior, los problemas que dicha inspección crea. A partir de estos presupuestos, los autores pasan a la exposición de la nueva idea de «Balance social», que se lleva ya a cabo en otros países para complementar el balance y memoria habituales.

Varios anexos completan la obra que acabamos de noticiar.

MARTÍNEZ MARÍN, ANTONIO: *Bases para un sistema autonómico comunitario del municipio de Murcia*, Editorial Regional de Murcia, 1981, 217 pp.

Sumario: Introducción.—*La Entidad Local Menor como respuesta institucional al pluralismo de asentamientos poblacionales en un municipio.*—Historia legislativa.—Legislación franquista.—Distritos y barrios.—Las ELM en la región murciana.—Las ELM. Distritos y barrios en el municipio de Murcia.—Consideraciones.—El sistema nuevo: Bases del modelo municipal. Base constitucional.—Base de eficiencia.—Base espacio-social.—Base de organización.—I. Referencia extranjera. Generalidades.—II. El modelo de organización español ante la diversidad real.—Base personal.—I. Los políticos o personal electivo.—II. El personal no electivo o administrativo.—Base competencial-tributaria.—I. Las competencias municipales.—II. Base tributaria.—Epílogo o manifiesto periférico.—Post scriptum.—Bibliografía.

El autor, profesor del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia, señala en la introducción que ha llegado el momento de «dotar a nuestros municipios de la organización más adecuada para respon-

der a las necesidades y a los deseos vecinales coherentemente con los principios autonómicos constitucionalizados». En concreto, y con referencia al municipio de Murcia, se trata, de un lado, de ejemplificar en él la presencia del centralismo; y, de otro, de denunciar los resultados y consecuencias de las posiciones e ideas centralistas.

Dos partes estructuran la obra que noticiamos. La primera estudia la Entidad Local Menor, en cuanto respuesta de la legislación española frente al pluralismo de asentamientos de poblaciones en el supuesto de Murcia, si bien en lo que concierne a ésta no existe en la región murciana ninguna Entidad Local Menor. En este sentido, «los municipios murcianos, de manera inequívoca, ofrecen un gran número de comunidades locales, asentadas en su término municipal a las que, desde la capitalidad, les continúan ignorando pese a la posibilidad institucionalizadora ofrecida por la vigente Ley».

La segunda parte se dedica al diseño de un nuevo modelo de municipio, que ha de asentarse sobre bases distintas a las tradicionales arrancando de los propios mandatos constitucionales, a partir de los cuales se pueden formular dos propuestas: 1) «A toda comunidad del municipio de Murcia debe reconocérsele el derecho a un gobierno y administración propia que le configure con plena personalidad jurídica»; y 2) «La institucionalización del gobierno y administración de las comunidades del municipio debe depender, previa petición popular, del órgano máximo municipal, aunque los muni-

cipios pueden acordar que sea la Asamblea regional».

Junto a las bases constitucionales, hay que tener en cuenta además otras bases (de eficiencia, espacio-social, organizativa, personal y competencial-tributaria) que ayuden a configurar, de forma integral, el municipio que, en las circunstancias actuales, necesitamos en la sociedad española, y de un modo explícito en Murcia. Para Martínez Martínez, dentro de estos planteamientos, es preciso «seguir propugnando el derecho de cada pueblo a autogobernarse» con arreglo a sus propias peculiaridades y exigencias; y, más rotundamente, «hay que seguir manteniendo y defendiendo el derecho de cada comunidad murciana a disponer de su propia Administración, siempre que esté dispuesta a mantenerla».

GARRIDO FALLA, FERNANDO: «El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público», *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, abril-junio 1981, pp. 225-237.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. EL PRINCIPIO DE LIBRE EMPRESA Y SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL: 1. La base de partida. 2. La libertad de Empresa.—II. LA INICIATIVA PÚBLICA Y LAS NACIONALIZACIONES: 1. La iniciativa para nacionalizar. 2. La iniciativa para crear Empresa ex novo. 3. Necesidad de reelaborar el concepto de servicio público.—III. EL TEMA DE LOS MONOPOLIOS FISCALES.

En base a diversos artículos, el profesor Garrido Falla señala que, en la Constitución, hay «una base legal suficiente para afirmar la no rigidez del modelo económico di-

señado en ella», deteniéndose a continuación en la exposición de varios puntos que estima de mayor actualidad e interés.

En primer lugar, el autor estudia la libertad de empresa conexas con el grado de protección jurídica que recibe en el texto constitucional. A continuación se detiene en el tema de las nacionalizaciones, vinculado a la *iniciativa pública* en la actividad económica que se reconoce en el artículo 128, 2, afirmando que «por muy intenso uso que se haga de la autorización que entraña el artículo 128, 2, siempre se chocará con el modelo de "economía de mercado" que impone el artículo 38 y que se basa en la "libre empresa", no en la empresa nacionalizada»; y manifestando que el problema está en interpretar correctamente el término «iniciativa pública». Para Garrido Falla, del mencionado artículo se desprenden los siguientes principios:

a) Es posible la creación *ex novo* de empresas públicas siempre que el interés público lo justifique; b) Su régimen ha de ser de competencia, sin privilegio alguno con el sector privado; c) Sólo los servicios o recursos *esenciales* pueden reservarse al sector público con monopolio, y d) Sólo estos servicios, por tanto, se pueden conceder con monopolio para la gestión por concesionario privado.

Como consecuencia, se impone la revisión del concepto de servicio público. El régimen de monopolio sólo puede ser la consecuencia de la previa «reserva al sector público»; y como nadie está en condiciones de conceder lo que antes no tiene, quiere decirse que «el

sistema de concesión de servicios públicos (que implica monopolio del concesionario), tampoco será constitucionalmente posible, sino cuando se trate de actividades y recursos *reservados* (además de *esenciales*)».

Finalmente, en relación con los monopolios fiscales, está claro que su existencia «no es *esencial* para el interés público, aun suponiendo que el interés fiscal se identifique con él». De ahí que, a juicio de Garrido Falla, carezcan, en cuanto tales monopolios, de «cobertura constitucional».

VARIOS: *Derecho y medio ambiente*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Serie Monografías, núm. 4, Madrid, 1981, 573 páginas.

Sumario: Presentación.—Introducción.—«El ambiente como objeto del Derecho», por Ramón Martín Mateo.—«El medio ambiente en la Constitución española», por Luis Rodríguez Ramos.—«Legislación sectorial-Legislación general», por Diego José Martínez Martín.—«Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos», por Manuel Trenzado Ruiz.—«El medio ambiente y la Administración del Estado: aspectos estructurales», por Pedro de Miguel García.—«Corporaciones locales y medio ambiente», por Diego José Martínez Martín.—«Ordenación del territorio y medio ambiente», por Martín Bassols Coma.—«Medio ambiente y planificación económica», por Valentín Rodríguez Vázquez de Prada.—«La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente», por Miguel Sánchez Morón.—«El derecho de propiedad y el medio ambiente», por María de la Válgoma y Rodríguez-Monge.—«Relaciones de vecindad y medio ambiente», por Rosa María Moreno Flórez.—«Responsabilidad civil y medio ambiente», por Carmen Hernández

Ibáñez.—«Presente y futuro de la protección penal del medio ambiente en España», por Luis Rodríguez Ramos.—«Injusto penal e injusto administrativo en la protección del medio ambiente», por Javier Álvarez García.—«La protección penal del medio ambiente en Alemania (RF), Francia e Italia», por Miguel A. Cobos Gómez de Linares.—«La Hacienda pública y el medio ambiente», por José L. Lampreave.—«La contaminación ambiental y el seguro», por Ricardo Alonso Soto.—«Las actividades clasificadas como título de intervención administrativa en el marco jurídico de la protección del medio ambiente», por Luis de la Morena y de la Morena.—«La contaminación de las aguas superficiales», por Manuel Álvarez Rico.—«Régimen jurídico para la protección de las aguas subterráneas», por Pedro de Miguel García.—«La protección del medio ambiente marítimo», por Alvaro Gil-Robles y Gil-Delegado.—«Contaminación atmosférica», por Joaquín Tornos Mas.—«Espacios naturales de la flora y la fauna silvestres», por Salvador Grau Fernández.—«Urbanismo y medio ambiente», por Martín Bassols Coma.—«Derecho a la salud y ambiente de trabajo», por Julio López López.—«Energía nuclear y medio ambiente», por Isabel Tocino Biscarolasaga.—«Centrales nucleares y medio ambiente», por Isabel Tocino Biscarolasaga.—«El emplazamiento de centrales nucleares», por Francisco Sosa Wagner.—«Los residuos sólidos», por Ramón Martín Mateo.—«Ruidos y vibraciones», por Joaquín Tornos Mas.

La presente obra reúne un conjunto de trabajos que, desde ópticas y planteamientos diversos, estudian el tema tan actual hoy del medio ambiente. Veinticinco expertos, cada uno desde su personal valoración, analizan una parcela de dicho tema, de manera que el conjunto resultante ofrece al lector una panorámica muy completa del medio ambiente, desde visiones diferentes pero relacionadas entre sí.

Luis Rodríguez Ramos, coordinador de la publicación, explica en la presentación el contenido de la misma, señalando que «es en sí

una obra importante porque, por primera vez en España, se agrupan tantos juristas, con diversidad de categoría académica, enfoque científico, dedicación disciplinar y actitud ideológica, que en régimen de estricta igualdad estudian cada una de las caras jurídicas del poliedro ambiental».

Los autores, en su gran mayoría pertenecientes a los estamentos docentes universitarios, abordan, cada uno dentro de su especialidad, cuestiones de interés referidas al medio ambiente, que pueden ser agrupadas bien dentro de un sector denominable «Parte general», en la que se dan cita ramas como la del Derecho civil, penal, mercantil, financiero, etcétera; y otro, en el que cabría incluir el estudio de áreas más específicas, tales como atmósfera, suelos, ambiente laboral, energía nuclear, etc.

DAVID COOMBS y otros: *El poder financiero del Parlamento*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, 1981, 661 páginas.

Sumario: «Estudio preliminar», por Alejandro Pedrós Abelló.—Prefacio.—Los colaboradores.—1. «Introducción», por David Coombs.—2. «Alcance y contenido del gasto público», por Peter Else.—3. «Consecuencias del sistema federal de control parlamentario del Presupuesto de la República Federal de Alemania», por Albrecht Zunker.—4. «El control parlamentario del Presupuesto en la República Federal de Alemania», por Karl Heinrich Friauf.—5. «La legislación financiera en el Bundestag: El caso del seguro de pensiones obligatorio», por Alfred Schmidt.—6. «El control parlamentario del Presupuesto en Francia: Una visión desde el interior de la Asamblea Nacional», por Alain Dupas.—7. «Control parlamentario del Presupuesto

en Francia», por Pierre Lalumière.—8. «La influencia de la RCB sobre el papel del Parlamento en los asuntos presupuestarios», por Jean Claude Ducros.—9. «Los poderes financieros del Parlamento: Una comparación entre Francia y Gran Bretaña», por Joel Molinier.—10. «El control parlamentario del gasto público en Gran Bretaña», por Stuart Walkand.—11. «El control parlamentario de la imposición en Gran Bretaña», por David Millar.—12. «Las bases históricas y constitucionales del sistema presupuestario en Italia, por Valerio Onida.—13. «El papel del Parlamento italiano en las decisiones sobre el gasto público», por Vittorio Mortara.—14. «Problemas especiales de la toma de decisiones presupuestarias en Italia», por Sabrino Cassese.—15. «El Parlamento y el Presupuesto: Procedimientos y políticas en Holanda», por Hans Daalder y Sonja Hubée-Boonzaaijer.—16. «Control parlamentario del gasto público en Suiza», por Paolo Urio.—17. «Nuevos desarrollos de la toma de decisiones presupuestarias: un informe», por Peter Else.—18. «El papel del Parlamento en las decisiones presupuestarias: Algunas conclusiones generales», por David Coombes.—Índice de materias.

En la presente obra, David Coombes y dieciséis autores más, de nacionalidades diversas, abordan las formas de control parlamentario en los respectivos países, a la vez que analizan las alternativas recomendadas en cada uno de éstos para intentar frenar la influencia creciente de los Gobiernos y de los funcionarios en el ámbito económico-financiero.

Pedros Abelló, Catedrático de Hacienda Pública y Derecho fiscal de la Universidad de Barcelona, en el Estudio preliminar, expone el alcance del contenido del libro que noticiamos, afirmando que «en razón al ensanchamiento continuado que se ha operado en el documento presupuestario, el grado de control parlamentario se ha visto afectado en el sentido de la

reducción en la misma medida que el propio presupuesto ha visto ensanchada su influencia en el marco de la actividad económico-financiera de las naciones modernas».

A continuación los autores, expertos y profesores de Universidad, desarrollan aspectos diferentes de la actuación parlamentaria según las características de cada país, mientras que David Coombes, como culminación de la obra, formula un conjunto de conclusiones sobre la situación actual de los Parlamentos en su relación con la institución presupuestaria. «Hay una tendencia a creer—escribe este autor—que la noción de procedimiento presupuestario tal como ha sido desarrollada por los Parlamentos ha perdido, si es que alguna vez la tuvo, importancia como una expresión de las importantes decisiones del Gobierno».

VERA FERNÁNDEZ-SANZ, ALBERTO: «La ordenación de playas y otros espacios costeros. *Civitas, Revista española de Derecho administrativo*, núm. 27, octubre-diciembre 1980, pp. 577-603.

Sumario: Introducción.—La regulación cronológica de la ordenación de playas y otros sectores o espacios costeros.—1. La Ley del Suelo de 1956.—2. La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico de 28 de diciembre de 1963. El objeto de la LCZ. Los instrumentos de planteamiento, según la misma.—3. La Ley de Puertos Deportivos de 28 de abril de 1969.—4. El caso de los paseos marítimos de ribera.—5. La Ley de Costas de 28 de abril de 1969. Los sujetos, el objeto y el procedimiento de su ordenación. El tratamiento jurisprudencial del tema.—6. La reforma de la LS.—7. Los planes de ordenación de la zona

de servicios de los puertos (Orden ministerial de 29 de marzo de 1979). Configuración y contenido. Los órganos competentes. El procedimiento.

Para el autor, la ordenación de las playas y otros espacios costeros supone la confluencia de una serie de normas de diverso origen que complican y dificultan el tratamiento unitario del problema. «Quizá una de las causas de la crónica conflictividad del dominio marítimo—escribe—radica en la protuberante normativa que ha incidido sobre este sector», determinando la existencia de un bloque de disposiciones y preceptos no siempre armónicos y coincidentes entre sí.

A partir de estas ideas previas, Vera Fernández-Sanz destaca dos cuestiones a su juicio dignas de ser tenidas en cuenta. La primera es la incorporación al ordenamiento de las playas de unos «sistemas» que no son ni estricta ni absolutamente urbanísticos. Y la segunda es la necesidad de una reforma que, al hilo de la Constitución y en consonancia con el contexto sociopolítico en que estamos, aborde con seriedad la problemática actualmente planteada.

Desde estas consideraciones, el autor va estudiando las normas que, desde la Ley del Suelo de 1956, han incidido básicamente sobre la ordenación de las playas y otros sectores o espacios costeros, señalando en cada caso las innovaciones introducidas, las interconexiones surgidas y las tensiones competenciales derivadas, en su caso, de cada una de aquéllas. También, en ocasiones, se aportan decisiones jurisprudenciales que ayudan a completar los enfoques

meramente legales, ayudando a su mejor comprensión y a su más fácil interpretación.

MILIAN MASSANA, ANTONI: «Extensión de la competencia material de los órganos jurisdiccionales radicados en Cataluña en el orden contencioso-administrativo». *Civitas, Revista española de Derecho administrativo*, núm. 27, octubre-diciembre 1980, pp. 605-612.

Sumario: I. Introducción.—II. La delimitación de la competencia material de los órganos jurisdiccionales radicados en Cataluña en el orden contencioso-administrativo a través del Estatuto de Autonomía de Cataluña: 1. El criterio de la «legislación exclusiva de la Comunidad Autónoma». 2. El criterio subjetivo.—III. Conclusiones.

A juicio del autor, la actual organización de la jurisdicción contencioso-administrativa precisa ser reformada en el doble sentido de proceder a una mejor delimitación de las competencias entre los diversos órganos jurisdiccionales y a una más racional redistribución material de dichas competencias en un sentido claramente desconcentrador. A su vez, la previsión que se hace en el texto constitucional de establecer Tribunales Superiores de Justicia en las Comunidades Autónomas impulsa a que la citada reforma deba emprenderse con prontitud.

Por lo que se refiere expresamente a Cataluña, su Estatuto de Autonomía hace una regulación peculiar de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, distinguiéndose dos supuestos: el de los recursos derivados

de actos dictados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y por la Administración de ésta en materias cuya legislación exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma; y el de los recursos contra actos de la Administración del Estado en Cataluña. Sólo el primero de estos supuestos es estudiado por Milian Massana en el trabajo que noticiamos.

Dos son los criterios empleados para determinar la competencia en el supuesto que se analiza. El primero de ellos es el de la materia sobre la que debe recaer el recurso, que tiene que estar incluida en la legislación exclusiva de la Comunidad Autónoma, lo que no deja de plantear algunas dudas interpretativas importantes, sobre todo en torno a los conceptos de competencia exclusiva y competencias compartidas. En cuanto al segundo criterio, subjetivo, es una novedad con relación al régimen establecido en el Estatuto de 1932 y que puede obstaculizar el camino de la desconcentración en el ámbito judicial, al impedir que ante el Tribunal Superior de Justicia se puedan interponer recursos en materia local contra sentencias de los Tribunales provinciales.

Resumiendo, para el autor la extensión de la competencia de los órganos jurisdiccionales ubicados en Cataluña, en el orden contencioso-administrativo, va más allá del conocimiento de cuestiones y materias calificadas *formalmente* de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma catalana. Además, debería atribuirse a la Sala de Recursos del Tribunal Superior de Justicia el conocimiento

y fallo de los recursos de apelación en asuntos locales, «a fin de descongestionar el tan sobrecargado Tribunal Supremo», aproximando las decisiones de esta naturaleza a los propios ciudadanos.

VARIOS: *Parlamento y sociedad civil*. Universidad de Barcelona, 1980, 334 pp.

Sumario: A modo de presentación.—PONENCIAS: 1. «Parlamento y opinión pública», por Pedro de Vega.—2. «El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978», por Jordi Solé Tura.—3. «La función política de la legislación», por Ignacio de Otto.—4. «El grupo parlamentario», por Manuel Ramírez.—5. «La disolución del Parlamento», por Isidre Molas.—6. «Les Nouvelles fonctions du Parlement dans la France contemporaine», por Pierre Birnbaum.—COMUNICADOS: 7. «Consideraciones sobre las comisiones parlamentarias», por Eliseo Aja Fernández.—8. «Sur la signification des moyens matériels mis à la disposition des députés français», por Guy Carcassonne.—9. «La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento», por Diego López Garrido.—10. «Notas sobre las Diputaciones permanentes del Congreso y del Senado en la Constitución española de 1978», por Antonio Monreal Ferrer.—11. «Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978», por Manuel Gerpe Laudín.—12. «La Ley para la reforma política como precedente de la actual desigualdad en la presente acción política», por Luis Aguiló Lucia.—13. «Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: El caso de las Cortes Generales», por Manuel Martínez Sospedra.—14. «Las elecciones legislativas de 1979 en Cataluña. El comportamiento electoral en el cinturón industrial de Barcelona», por Jordi Capó i Gio y Joaquín María Molins i López.—15. «La Ley de Elecciones Locales. El voto en la provincia de Valencia», por Remedios Sánchez Ferris y Julia Sevilla Marino.—16. «Las poblaciones de Ceuta y Melilla y las Cortes», por Francisco J. Bastida Freijedo.—

17. «El defensor del pueblo entre el Estado y la sociedad civil», por Marcos Carrillo López.—18. «Legitimación estatal y desarrollo capitalista», por María Dolores Oller Sala.—19. «El debate sobre el bicameralismo: La cámara denominada de representación territorial», por Jordi Capó Giol.—20. «La reforma del Senado aprobada por la Asamblea de Parlamentarios el 30 de octubre de 1917», por Ignacio Alós Martín.—APÉNDICE: 21. «La experiencia parlamentaria socialista en el primer bienio republicano. Abril de 1931 a septiembre de 1933», por María Rosa Ripollés Serrano.—22. «Las Asambleas constituyentes de la segunda posguerra en Francia e Italia y el reconocimiento constitucional de los derechos sociales», por María Teresa Freixes Sanjuán.

En la presentación que hace de la obra Jordi Solé Tura, profesor agregado de Derecho político de la Universidad de Barcelona, explica la justificación y alcance de la misma, cuyo origen reside en el simposio celebrado los días 8, 9 y 10 de marzo de 1979 en la Facultad de Derecho de la citada Universidad y organizado por la cátedra de Derecho político.

El volumen contiene las ponencias y comunicados presentados, con la excepción del trabajo del profesor italiano Giuseppe Cotturri, que giran en torno al análisis de la institución parlamentaria considerada en sí misma y en sus vinculaciones con el contorno social que la rodea. Y, como dice Solé Tura, «el resultado global es el conjunto de aportaciones teóricas y de reflexiones que, sin la pretensión de resolver exhaustivamente todos los problemas planteados, suministran un material de estudio jurídico-político serio y riguroso».

Dadá la trascendencia que la institución parlamentaria tiene en los regímenes contemporáneos, y

por supuesto en el nuestro tras la publicación de la Constitución de 1978, los estudiosos y, en general, los ciudadanos encontrarán en este libro una fuente amplia de información y de discusión, que les ayudará a la mejor comprensión de los fenómenos políticos que acontecen hoy en el marco de las sociedades democráticas occidentales.

GIMENO SENDRA, JOSÉ VICENTE: «Alternativas a la disfuncionalidad del procedimiento de ejecución de sentencias contencioso-administrativas». *Civitas, Revista española de Derecho administrativo*, núm. 27, octubre-diciembre 1980, pp. 563-576.

Sumario: I. FUNDAMENTOS DE LOS PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.—II. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN.—III. LAS DEFICIENCIAS DEL SISTEMA EN LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LOS TRIBUNALES.—IV. POSIBLES ALTERNATIVAS AL VICENTE SISTEMA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS: A) *Sistema administrativo*. B) *Sistema judicialista*: a) Sentencias condenatorias del administrado. b) Sentencias condenatorias de la Administración.

La ejecución de las sentencias en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa tiene un «carácter excepcional» que se apoya básicamente sobre estas notas: la ejecución de las sentencias se atribuye al «órgano que hubiera dictado el acto o la disposición objeto del recurso»; la Administración tiene la facultad de suspender la ejecución de aquéllas, y, finalmente, la Administración cuenta con el privilegio de no lle-

gar a ejecutar lo ordenado por los Tribunales. Cada una de ellas tiene su propio fundamento, jurídico-histórico, que el autor expone con brevedad.

Una vez establecidas estas premisas, se trata de estudiar la naturaleza del procedimiento de ejecución. Sobre el particular, es posible formular dos tesis principales: la primera, sobre la base de determinados preceptos de la Constitución, defiende su naturaleza *jurisdiccional*, mientras que la segunda, teniendo a la vista la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se inclina por la tesis *administrativista*. En todo caso, como subraya Gimeno Sendra, los esfuerzos de algunos autores orientados a armonizar la normativa constitucional y la ordinaria en este punto «se han visto abocados al fracaso», porque «nos encontramos ante una evidente contradicción entre lo dispuesto en el artículo 117, 3, de la Constitución y los artículos 103 y siguientes de la JCA». No obstante, dado que actualmente no hay otro procedimiento de ejecución que el establecido en esta última Ley, deben prevalecer sus preceptos, aunque informados por el texto constitucional, «en el sentido de obtener una mayor jurisdiccionalización de dicho procedimiento y un fortalecimiento de la supremacía del órgano jurisdiccional».

En el orden práctico y real también se producen deficiencias a la hora de ejecutar las sentencias de los Tribunales contencioso-administrativos, y ello no tanto por culpa de una oposición abierta de la Administración, cuanto por «la

utilización de todo un conjunto de medidas indirectas, que sabiamente "administradas" pueden ocasionar la frustración práctica de los efectos materiales de la cosa juzgada, generalmente por la vía de agotar la paciencia del ciudadano justiciable». Así el autor menciona como corruptelas más frecuentes la *inercia administrativa*, la reproducción del acto o disposición declarado nulo o la iniciación de un conflicto jurisdiccional.

Dado que el problema que nos ocupa es importante, llegando a «poner en entredicho no sólo la santidad de la cosa juzgada, sino también la efectiva de la Administración Pública al imperio del Derecho», es lógico que se trate de buscar alternativas para resolverlo y encauzarlo. En este sentido, procede distinguir el *sistema administrativista* en el que se sitúa nuestro país, pudiéndose proponer medidas tendentes, sobre todo, a exigir la responsabilidad penal y civil de los funcionarios y completadas, en su caso, con un régimen de «astreintes» parecido al que se aplica en Francia; y el *sistema judicialista*, en el que se otorga a los Tribunales no sólo el proceso de declaración, sino también el de ejecución de las sentencias. Un buen ejemplo de este último supuesto, prescindiendo de los países anglosajones, lo tenemos en la República Federal Alemana, donde el procedimiento de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas se rige por una normativa en la que se distingue, con claridad, según que las sentencias condenatorias lo sean de los administrados o de la Administración.

MARTÍN MATEO, RAMÓN: «La promoción de la investigación y el desarrollo». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, número 27, octubre-diciembre 1980, pp. 545-552.

Sumario: A) MODALIDADES: a) Naturaleza de los estímulos. b) las relaciones originadas.—B) PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE BENEFICIOS ECONÓMICOS: a) El acceso. b) Los criterios. c) Tramitación.—C) AYUDAS INTERNACIONALES.

Con brevedad y concisión, el autor nos ofrece en el trabajo un avance de la monografía, en curso de publicación, que llevará por título «La Administración de la Ciencia». De manera sistemática describe «las distintas manifestaciones de los estímulos manejados por la Administración para incentivar el progreso de los conocimientos», aun reconociendo que la acción estatal dirigida a la industria no resulta eficaz, ya que ésta «tiene su propia dinámica y sólo parcialmente responde a orientaciones de política económica o científica».

Martín Mateo, en primer lugar, explica las modalidades de la ayuda para la investigación, señalando la naturaleza de los estímulos que se pueden dar (fiscales, económicos, personales, materiales y morales), y las relaciones que se generan (unilaterales, bilaterales, multilaterales, para refuerzo de la capacidad investigadora, para la realización de actividades específicas y para compensación de incertidumbres). A continuación, describe el procedimiento a seguir para la concesión de ayudas, y que ha de respetar los criterios generales que se siguen

para el reparto y concesión de fondos públicos, lo que puede provocar interferencias administrativas y burocráticas. En este sentido, el autor escribe que «los modos operativos del sector público, sin condicionantes, y el origen de los recursos que aquí se manejan, exigen la adopción de procedimientos distintos a los que operan en el sector privado, sin que ello suponga inevitablemente un *iter* complicado, lento y desanimador». Dos son las cuestiones analizadas al respecto: de un lado, los modos de acceso a los fondos públicos (adjudicación directa, concurrencia, financiación abierta y asignación reglada), y de otro, los criterios a manejar (estimulativos, objetivados, mixtos e igualitarios), y la tramitación a cumplir, que comprende varias etapas (viabilidad, valoración, asignación, seguimiento y evaluación final). Por último, hace unas muy breves consideraciones sobre la ayuda internacional, que sirve para apoyar e impulsar la investigación, sobre todo en los países con menor nivel de desarrollo.

SALAS, JAVIER: «Protección judicial ordinaria y recurso de amparo frente a violaciones de libertades públicas». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, número 27, octubre-diciembre 1980, pp. 553-562.

Sumario: I. Introducción.—II. Ambito del recurso de amparo constitucional.—III. Recursos directos ante el Tribunal Constitucional y actuación judicial previa ante la jurisdicción ordinaria.—IV. Reflexiones finales.

El trabajo constituye el texto de la comunicación presentada por el autor a las Jornadas de Estudios sobre el Tribunal Constitucional, organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado y celebradas en Madrid del 26 al 30 de mayo de 1980.

El profesor Salas empieza afirmando «la funcionalidad» de la protección judicial por vía doble (Tribunales ordinarios - Tribunal Constitucional) en el campo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. A su juicio, en una situación política como la actual de nuestro país, en la que no todos los jueces y magistrados están en condiciones de asimilar las grandes transformaciones experimentadas gracias a la Constitución, y de «obrar en consecuencia» a la hora de conocer las violaciones contra los citados derechos y libertades, es buena la implantación del recurso de amparo constitucional, «aunque éste no sea la panacea de todos los males —entiéndase, de las violaciones de las libertades públicas— ni deje de suscitar reservas». Por eso, para el autor, «es plenamente acertada la atribución de competencia en materia de derechos fundamentales y libertades públicas al Tribunal Constitucional».

A continuación se contienen diversas consideraciones sobre el ámbito del recurso de amparo constitucional, que procede *exclusivamente* contra los actos que emanan de los *poderes públicos*, pero *no de particulares o entes privados*. Frente a las violaciones de derechos o libertades que procedan de éstos o aquéllos, sólo

cabe seguir la vía judicial ordinaria (civil o penal) a través de los trámites de la legislación ordinaria común o de los previstos en la Ley de Protección Jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. Y agotada esta vía, únicamente se puede acceder al Tribunal Constitucional si se dan los supuestos previstos en el artículo 44, 1, de su Ley Orgánica, precepto que «no deja, sin embargo, de plantear algunas cuestiones de gran interés».

El autor, seguidamente, se detiene en el análisis de los supuestos, en los que el juicio de amparo se plantea, de un modo directo, ante el Tribunal Constitucional, «sin necesidad de acudir previamente a los Tribunales ordinarios». Se trata de los artículos 42 y 45 de la Ley Orgánica del Tribunal mencionado, en el primero de los cuales se hace referencia a «las decisiones o actos sin valor de ley» que procedan de los poderes legislativos del Estado y Comunidades Autónomas, mientras que el segundo alude al recurso de amparo contra violaciones del derecho a la objeción de conciencia. En todos los demás casos se precisa, antes de acceder al Tribunal Constitucional, que exista una actuación judicial previa por parte de los Tribunales ordinarios.

El trabajo noticiado se cierra con unas breves reflexiones sobre las consecuencias a deducir del hecho de que, en la actualidad, la Administración, en el campo de los derechos fundamentales, esté reortando su intervención. En principio, esta situación debe ser valorada positivamente, ya que se

acrecienta, simultáneamente, la intervención del Poder Judicial; sin embargo, hay que tener en cuenta que lo que se pueda mejorar, como dice el profesor Salas, en *inmediación judicial*, puede llegar a perderse en la capacidad de control por parte del Tribunal Constitucional que no conocerá los asuntos a menos que se den los requisitos del artículo, ya citado, 44 de su Ley Orgánica.

ARIÑO, GASPAR: «Las autonomías: tres cuestiones cardinales. *Revista Cuenta y Razón*, núm. 3, 1981, pp. 29-56.

Sumario: 1. EL MODELO DE ESTADO. NO SE SABE A DONDE VAMOS, NI TAMPOCO SABEMOS EL CAMINO.—2. LA NACIÓN Y LAS «NACIONALIDADES». UNA INTERPRETACIÓN.—3. GENERALIDAD Y UNIFORMIDAD «VERSUS» PARTICULARIDAD Y VARIEDAD. LA FICCIÓN DE LA IGUALDAD.—4. A MODO DE CONCLUSIONES.—5. EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS. UN COMENTARIO DE URGENCIA: 5.1 Sistemas de competencias en la Constitución y los Estatutos. 5.2 La exclusividad de las competencias, una mala técnica. 5.3 La confusa primacía del Derecho estatal.

El autor aborda, en el presente trabajo, «tres cuestiones cardinales», La primera se refiere al modelo de Estado que propugna nuestra Constitución y que, pese a ser una cuestión de gran importancia, no está resuelto ni en el texto constitucional ni en los Estatutos de Autonomía ya aprobados. No se trata, pues, de recortar o ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas, sino más bien «de definir el modelo de Estado» que queremos y que estamos dispuestos a configurar.

La segunda cuestión incide sobre el tema, siempre difícil, de lo que

ha de entenderse por «regiones» y lo que significa el término «nacionalidades», desde el prisma estrictamente *jurídico y constitucional*. Para Ariño, es evidente que la palabra «nacionalidades» no está vacía de todo contenido político-administrativo, aunque tampoco debe sostenerse que aquéllas puedan aparecer investidas de los atributos propios e inherentes a la soberanía nacional que, indiscutiblemente, corresponde a la «nación» en el verdadero sentido político del término.

La tercera y última cuestión se relaciona con la uniformidad o variedad de los regímenes autonómicos. Para el autor, no es válida la fórmula de una absoluta igualdad, que va en contra de la historia y de nuestra realidad nacional, ya que «en España existen regiones muy diferenciadas (nos guste o no) y otras que no son ni se sienten tales en relación con el resto del país y el tratamiento, al menos inicialmente, tiene que ser distinto».

El trabajo noticiado finaliza con un «comentario de urgencia» en torno al Informe de la Comisión de Expertos sobre las autonomías, elaborado bajo la dirección de García de Enterría, y que Ariño analiza en dos aspectos que juzga de mayor interés: de un lado, el mito de la uniformidad», ya que el documento reconoce la *imposible uniformidad* en el campo autonómico, por lo que hay que valorarlo en este punto como realista y pragmático; y de otro, la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, «tema central del Estado», y sobre cuyo enfoque en el informe hay que mantener serias discrepancias.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, JOSÉ LUIS: «Reserva y autorreserva legales en materia de organización de la Administración del Estado». *Revista de Administración Pública*, núm. 92, mayo-agosto 1980, pp. 185-241.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. LA POTESTAD ORGANIZATORIA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978: 1. Gobierno y Administración del Estado. 2. Las Leyes Fundamentales y la Constitución de 1978 ante la potestad de organizar la Administración del Estado. 3. Potestad organizatoria «reservada a la Constitución». 4. Reserva legal y potestad organizatoria. 5. Autorreserva legislativa y potestad organizatoria administrativa. 6. Recapitulación.—II. LEGALIDAD VIGENTE EN CUANTO A LA TITULARIDAD DE LA COMPETENCIA PARA CREAR, MODIFICAR SUSTANCIALMENTE, SUPRIMIR O ALTERAR EL NÚMERO Y DENOMINACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES: ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 26 DEL REAL DECRETO-LEY DE 8 DE OCTUBRE DE 1976: 1. Naturaleza jurídica y rango constitucional de los Departamentos de la Administración gubernativa. 2. Autorreserva legal sobre los Departamentos: la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. 3. Deslegalización y Decretos-leyes: el artículo 26 del Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre. 4. Inaplicación y declaración de nulidad del artículo 26 del Decreto-ley 18/1976, antes y después de la Constitución de 1978.—III. NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LOS REALES DECRETOS DE 4 DE JULIO DE 1977 Y 5 DE ABRIL DE 1979: ALCANCE DE LOS EFECTOS: 1. La nulidad de pleno derecho de ambos Decretos. 2. Comunicación de la invalidez de los Decretos reestructuradores de la Administración a normas y actos posteriormente dictados por ésta.—CONCLUSIÓN.

El autor, profesor adjunto de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, plantea el importante tema del alcance, regulación y contenido de la potestad organizatoria de la Administración, refiriéndose inicialmente a lo establecido tanto en las Leyes Fundamentales como en la Constitución de 1978.

Estas consideraciones previas en torno a la citada potestad sirven a Martínez López-Muñiz entrar en el estudio del polémico artículo 26 del Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas, y que ha servido de apoyo legal para dos reestructuraciones de la Administración del Estado como son las efectuadas por los Reales Decretos de 4 de julio de 1977 y de 5 de abril de 1979. La importancia de la cuestión es tal que, como señala el autor, «la mayor parte de la actividad estatal administrativa actual y de los últimos meses o años pende en su legalidad del juicio que merezca el Real Decreto-ley de 8 de octubre de 1976, en cuanto a su idoneidad para fundamentar suficientemente o cubrir de legitimidad constitucional y legal a los Reales Decretos reorganizadores de la Administración del Estado de que venimos hablando».

En cuanto el citado Real Decreto-ley supone una verdadera *deslegalización*, «adolece de un vicio de inconstitucionalidad» por causa de la falta de competencia del órgano que lo dictó. Tampoco es admisible la causa del mismo, ya que «será difícil, sino imposible, que cualquier deslegalización pueda satisfacer una necesidad pública urgente». Por ello, hay que afirmar «el carácter inconstitucional o anticonstitucional» del artículo 26 del referido Decreto-ley a causa de la «incompetencia del Rey y del Gobierno para deslegalizar materias por decreto-ley y para dictar normas por este procedimiento que no se justificasen en razones de urgencia».

Otro aspecto es la determinación de la sanción que aplica el ordenamiento jurídico a supuestos como el del artículo 26, tanto con referencia a las Leyes Fundamentales anteriores como con relación a la nueva Constitución. Para el autor, la validez del artículo en cuestión hay que analizarla teniendo a la vista las normas constitucionales vigentes—las Leyes Fundamentales— cuando fue dictado. Y en lo que concierne, como nuevo aspecto a considerar, al órgano competente para inaplicarlo, o incluso proclamar su nulidad, debe identificarse como tal el Tribunal Constitucional.

Un último punto a estudiar es la nulidad o no de los Reales Decretos de 1977 y 1979, dictados en aplicación de la autorización concedida al Gobierno por el artículo 26. Según Martínez López-Muñiz, ambas disposiciones son inválidas e ilegales, lo que «implica graves problemas», ya que la invalidez e ilegalidad citadas se comunican a otras normas y actos dictados posteriormente por la Administración, si bien es posible aportar argumentos y soluciones que aminoren la gravedad de tan importante conclusión.

ARIMANY LAMOGLIA, ESTEBAN: «Situación jurídica de la Administración respecto de los bienes sujetos a reversión en la concesión administrativa de servicio público. *Revista de Administración Pública*, núm. 92, mayo-agosto 1980, pp. 153-183.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PROBLEMA DE LA TITULARIDAD DE LAS INSTALACIONES SUJETAS A REVERSIÓN DURANTE EL PERÍODO CON-

CESIONAL. EXAMEN DE LOS CRITERIOS EN JUEGO: 1. La Administración es propietaria de las instalaciones. 2. El concesionario es el propietario de las instalaciones, sin perjuicio de la afectación y sujeción a reversión de las mismas.—III. POSICIÓN QUE SE MANTIENE: 1. La cláusula de reversión. Significado. 2. La afectación de los bienes al servicio concedido. 3. Conclusión.

El autor estudia la situación de la Administración respecto de los elementos materiales o instalaciones adscritos por el concesionario a la explotación de un servicio público, cuya gestión le ha sido concedida, a fin de decidir cuál es la posición jurídica de aquélla respecto de los bienes sujetos a reversión. «Dicha cuestión—escribe Arimany Lamoglia—, ampliamente controvertida, no se plantea por exigencias meramente eruditas, sino, muy al contrario, porque de la respuesta que merezca la misma depende, nada menos, una cuestión tan importante como es la relativa a las facultades que la Administración pueda utilizar, frente al mismo concesionario o frente a terceros, para defender la efectiva reversión de los elementos comprometidos.»

Dos son las tesis que se defienden sobre el particular. Para unos autores, la Administración es la propietaria de las instalaciones y elementos citados, apoyándose para ello en diversos argumentos de tipo legal y jurisprudencial. Para otros autores, el propietario de las instalaciones es el concesionario, si bien éstas permanecen sujetas y afectadas a reversión, aportándose, al igual que en el planteamiento anterior, razonamientos de carácter legal y jurisprudencial.

El autor entiende que «en este tema no puede llegarse a conclu-

siones satisfactorias si no se examina la influencia que, sobre la titularidad de aquellos bienes ejercen —por separado— la cláusula de reversión y el dato de la afectación a un actividad pública». En cuanto al significado de la cláusula, en realidad el concesionario no se obliga sólo a enajenar la propiedad de los bienes el día establecido al efecto, sino que, de hecho, «la está transmitiendo ya —aunque a término— desde los primeros momentos de la relación concesional»; y, por tanto, llegada la fecha, automáticamente se produce el paso del derecho correspondiente de un patrimonio a otro sin que se requiera llevar a cabo un acto de transmisión que se ha verificado ya con anterioridad. Y en lo que

conciene a la afectación de los bienes al servicio público objeto de la concesión, lo importante a resaltar es que «el factor de la adscripción de un elemento al servicio público no determina necesariamente su demanialidad».

En conclusión, hay que afirmar que sobre los bienes adscritos a la concesión recaen dos gravámenes reales: el restitutorio (sujeción de los elementos e instalaciones a reversión); y el de afectación a un determinado servicio. «Cada uno de ellos —escribe el autor— ejerce su propia influencia a la hora de configurar el régimen jurídico de los bienes a los que sujetan y, aunque, en ocasiones, los efectos que despliegan aparecen superpuestos, ambos actúan, en definitiva, de forma independiente.»