RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BELTRÁN VILLALBA, Miguel: *Los funcionarios ante la reforma de la Administración*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, 175 págs.

Si hay algún tema recurrente sobre las preocupaciones de los políticos, y también de los ciudadanos, es el de la reforma de la Administración, sobre el que se habla y escribe de manera incesante tratando de aportar nuevas orientaciones y de sugerir nuevos planteamientos sobre cómo dicha reforma puede llevarse a buen término.

El libro de Miguel BELTRÁN, sociólogo, con especial predilección hacia los temas de la burocracia (baste recordar, entre otros trabajos suyos, el titulado *Las élites burocráticas*, aparecido en 1977), aborda también la llamada «reforma administrativa», denominación en creciente descrédito, pero al menos significativa y todavía con cierta validez en determinados sectores doctrinales. Y lo hace el autor no desde sus posiciones personales, sino a partir de las opiniones vertidas por los funcionarios en una encuesta llevada a efecto, en septiembre de 1983, por el Centro de Investigaciones Sociológicas entre una muestra de 1.700 funcionarios civiles que prestaban servicios en oficinas, tanto de los servicios centrales como periféricos.

Los resultados de dicha encuesta, cuya información fue más amplia que la que ha sido seleccionada para el libro, sirven de motivación a Miguel BELTRÁN, catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid, para estructurar la presente publicación, que, de entrada, tiene un aliciente singular: el de que son los funcionarios, a la vez sujetos y receptores de la reforma administrativa, quienes se manifiestan en torno a la misma, lo que supone un plus de interés y atracción para el lector.

Como escribe el autor, «en una encuesta sobre las actitudes y opiniones de los funcionarios acerca de la reforma de la Administración Pública, el primer tema que interesa explorar es justamente el de la reforma como tal». De ahí que el capítulo 1 tenga como objeto describir las posiciones funcionariales ante la misma, vista desde diferentes planos: el de su necesidad, que es nada menos que por el 94 por 100 de los entrevistados; el de sus objetivos, que ofrece una mayor dispersión de criterios a la hora de señalar cuáles deben ser; el de los obstáculos que se oponen a la realización de la reforma, siendo el mayor el de «la complejidad de la Administración» (84 por 100), seguido por el de «la resistencia por parte de algunos cuerpos» (77 por 100) y el de «la existencia de múltiples cuerpos y categorías de funcionarios» (76 por 100); y el del interés del Gobierno, sobre el cual los datos indican que «no ha sabido convencer suficientemente a los funcionarios de su interés en reformar la Administración, dado que

casi la mitad no parecen estar muy convencidos de ello».

Los capítulos siguientes están dedicados a exponer los resultados de la encuesta, referidos a temas más puntuales y específicos. Así, el capítulo 2 trata de la carrera administrativa y de la promoción profesional; el 3, de la provisión de puestos de trabajo, con el espinoso dilema de puestos políticos-puestos funcionariales; el 4, de las retribuciones, en la doble vertiente de los criterios para su fijación y de la mayor o menor apertura que deberá tener el abanico funcionarial; el 5, sobre el régimen de trabajo, entendido en sentido amplio, que abarca el horario y jornada laboral, las incompatibilidades y la edad de jubilación; el 6, de los cuerpos de funcionarios, con toda la ancha problemática que encierran aquéllos en lo concerniente a su número, naturaleza, regulación, diferencias entre ellos y poder de autogobierno; el 7, de la representación y participación funcionarial o, en otras palabras, de los derechos sindicales, entre los que se incluyen los de la determinación de las condiciones de empleo y, sobre todo, el derecho de huelga; el 8, de la Administración central y las autonomías, en cuanto que la implantación de éstas repercute sobre la distribución geográfica de los efectivos con la posibilidad legal, incluso, del traslado forzoso, y el 9, de la profesión de funcionario, con mención y examen de algunas características básicas de la misma y de materias más concretas, como son, por ejemplo, el ingreso en la Función Pública y el grado de satisfacción en el trabajo.

Cada uno de los capítulos referenciados estudia el tema que aparece identificado en su respectivo rótulo. Y se hace con una sistemática común y generalizada, ya que, en relación con cada epígrafe, se reflejan los porcentajes de opiniones de manera absoluta para conocer mejor la actitud de los encuestados sobre cada extremo recogido en la consulta. Y luego, también de manera similar en los diversos capítulos, se clasifican las opiniones teniendo en cuenta variables como la edad, el índice de proporcionalidad del cuerpo a que se pertenece, la autoubicación política de los respondentes, según se sitúen a la derecha o a la izquierda del espectro político, etc. Con ello se logra una visión más completa de las opiniones y valoraciones vertidas, puesto que sabemos cómo contestan a los interrogantes de la encuesta los funcionarios jóvenes o maduros, los funcionarios pertenecientes a cuerpos de mayor o menor índice de proporcionalidad, los funcionarios más conservadores o más progresistas. Todo lo cual permite al lector hacerse una idea, bastante cabal y objetiva, sobre cómo piensan los funcionarios acerca de los problemas que les afectan y que más acuciantemente tienen planteados.

A la vista de lo acabado de exponer, es fácil deducir que el mérito más señalado del libro reside en que, de su lectura, se extraen una serie de conclusiones que, en ocasiones, llegan a sorprender. Para ello, el autor, a partir de las estadísticas que maneja, propone interesantes formulaciones conceptuales, al tiempo que realiza matizadas observaciones que invitan a la reflexión. Sirvan como ejemplos algunas de las afirmaciones siguientes: en el ámbito de la provisión de puestos de trabajo, hay «un masivo apoyo al concurso de méritos«, en cuanto sistema normal, mientras se detecta «un radical rechazo del nombramiento discrecional»; en el área de las retribuciones, los entrevistados manifiestan «una posición racionalizadora y moderna, en el sentido de que se prefiere que se pague por lo que se hace y no por lo que se es», y en el terreno sindical, «es de destacar que sólo el 5 por 100 de los entrevistados se muestre contrario a la huelga», lo que supone que «el pro-

ceso de "modernización" de la mentalidad funcionarial ha debido ser muy rápido en este punto».

Estas afirmaciones y otras muchas que se reparten por las páginas del libro de Miguel BELTRÁN son, sin duda, la mejor aportación que el autor hace para impulsar la amplitud y profundidad de los conocimientos sobre la Función Pública. Conocimientos que deben ser tenidos muy en cuenta por quienes gestionan el personal de las diferentes Administraciones Públicas, ya que, según las reglas elementales y primarias de administración de personal, lo primero es *conocer* los efectivos de que se dispone para, luego, montar la estrategia más adecuada para su mejor empleo y utilización. Tan esencial planteamiento es ignorado y soslayado con frecuencia entre nosotros; de ahí la oportunidad, actualidad y utilidad del libro comentado, cuyo mensaje último es el de que no conocemos bien a nuestros funcionarios y de que se trata de una deficiencia que urge corregir y superar.

V. M.ª GONZÁLEZ-HABA GUISADO

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, Ed. Estudio, Santander, 1986, 59 págs.

Se reproduce en esta edición una conferencia publicada por primera vez en el *Anuario de Derecho Civil*, 1976, con un amplio epílogo en el que se actualiza el texto original a la vista de acontecimientos jurídicos posteriores, que inciden directamente sobre la cuestión: la nueva legislación de montes vecinales, el reciente ordenamiento jurdico local y, sobre todo, los Estatutos de Autonomía. Actualización necesaria, puesto que si bien es verdad que el legislador contemporáneo ha recogido fielmente los criterios que inspiraron al autor en 1976, no es menos cierto que ahora han surgido algunos problemas de interpretación, que en aquella fecha no pudieron tenerse en cuenta. Además, en los últimos años ha aparecido una bibliografía relativamente copiosa sobre el tema, de la que el autor no se ocupa pormenorizadamente (y de la que importa destacar, por su importancia y momento de aparición, la amplia monografía de BOCANEGRA titulada *Los montes vecinales en mano común: naturaleza y régimen jurídico*, 1986, 288 págs.), pero cuyas tesis fundamentales laten y son recogidas en el epílogo de actualización.

1. Es curioso constatar cómo los autores que se ocupan de los montes vecinales y, en general, de las formas comunitarias de propiedad, aun sin abdicar por ello de su condición de juristas, e incluso utilizando técnicas refinadas de aplicación del Derecho, suelen, apenas sin excepciones, expresarse en tonos personales y hasta apasionados, que contrastan con la habitual frialdad de las exposiciones jurídicas. Parece como si los montes vecinales tocaran fibras viscerales de los autores, que se identifican fácilmente con el objeto de su estudio, sin cuidarse de filtrar sus sentimientos y su ideología, como de ordinario es costumbre aun en las exposiciones más tendenciosas de la pretendidamente neutral Ciencia del Derecho.

GARCÍA DE ENTERRÍA no constituye en este caso una excepción e instrumentaliza, de forma expresa y deliberada, su magistral dominio de la dogmática y de la hermenéutica al servicio de los montes de Cantabria y de su tierra natal de Liébana. Escribe, en definitiva, *pro domo*, y si se ha llamado a WINDSCHEID, sin escándalo de nadie, el «dulce trobador de las Pandectas», bien podría llamarse a GARCÍA DE ENTERRÍA en este caso el apasionado cantor de los montes de

Cantabria. En las buenas causas el rigor técnico no tiene por qué estar reñido con los sentimientos personales y ni siquiera con un cierto lirismo.

Pero forzoso es reconocer, sin embargo, que tales actitudes entrañan riesgos de monta singular. Así, por ejemplo, cuando el autor reconduce el colectivismo agrario «sobre el dato básico de una titularidad en mano común de los vecinos», está haciendo una afirmación correcta, pero, desde luego, empañada por un innegable romanticismo, que sorprende un tanto en nuestros días. GARCÍA DE ENTERRÍA enlaza en este punto con la mejor tradición del romanticismo jurídico alemán del siglo XIX —con los hermanos GRIMM, con VON GIERKE, al que tan bien conoce— y con los epígonos españoles del tipo COSTA; pero en 1986 las cosas suelen enfocarse de otra manera, aunque sólo sea por la circunstancia de que median varios siglos de realidades normativas, administrativas y sociales aparentemente incompatibles con esa arcaica y arcádica edad de oro en la que «todas las propiedades de los pueblos son propiedades colectivas de los vecinos» (pág. 18), como si la institución municipal, concebida como persona jurídica distinta de los vecinos, fuera la gran usurpadora de éstos.

Esto, en líneas generales, no es racional ni sostenible y, de aceptarlo, habríamos de convertir a Europa en un mosaico de hirsutas comunidades rurales inmunes a la romanización y cerradas al progreso. Pero claro es que tales no son las intenciones del autor; antes al contrario, lo que pretende es dar una explicación jurídica singular a un fenómeno real, también singular, que ha sobrevivido al diluvio del liberalismo capitalista y que, cabalmente retrocediendo en el tiempo, puede encontrar fórmulas de auténtico progreso o de «posible proyección futura».

Lo que aquí habría que preguntarse, con todo, es la funcionalidad defensiva de esta fórmula comunitaria tradicional. A estas alturas resulta demasiado fácil constatar la inoperancia histórica de la «municipalización» de los antiguos patrimonios colectivos, utilizando al efecto un razonamiento demasiado simple: los montes vecinales fueron usurpados por los municipios al convertirse en comunales y luego, indebidamente defendidos por las excepciones desamortizadoras, pasaron a manos ajenas. Lo cual es cierto, indudablemente; pero también lo es que fueron los propios vecinos quienes con mayor avidez se apresuraron a utilizar los resquicios legales y la tolerancia administrativa para transformar la propiedad colectiva en propiedad individual, que mejor satisfacía sus intereses particulares. Y no es un azar, ni mucho menos, que el Tribunal Supremo haya negado reiteradamente la condición vecinal de un monte, y afirmado su naturaleza comunal, precisamente para evitar despojos individuales, considerando que el Ayuntamiento puede defender hoy con mayores posibilidades de éxito unos bienes cuyo carácter público no implica desapoderamiento de los intereses vecinales, máxime si tenemos en cuenta que los derechos económicos de los vecinos están garantizados a través de la fórmula de la titularidad compartida que les asegura su aprovechamiento.

La institución de los montes vecinales en mano común únicamente protege su supervivencia en la medida en que impone un régimen jurídico de inalienabilidad e imprescriptibilidad, extraño a la propiedad privada y que también es nota de las propiedades públicas.

2. Lo que sucede es que el legislador ha dado la razón a GARCÍA DE ENTERRÍA, asumiendo las tesis que él en su día expuso. Los montes vecinales no forman parte del patrimonio municipal, como hoy recuerda la vigente Ley reguladora de las bases de régimen local, y su titularidad domi-

nical corresponde exclusivamente a los vecinos. La trascendencia de esta declaración de la Ley de 1980 desborda con mucho el ámbito, económica y socialmente reducido, de los montes vecinales, porque ¿en qué medida es lícito al legislador transformar una relación jurídica dominical? Más todavía: es muy posible que, andando los años, los historiadores parangonen este fenómeno a una nueva operación desamortizadora de despojo. La experiencia nos demuestra que, tal como se recordaba hace un momento, las precauciones de la ley no son siempre eficaces frente a la avidez privatizadora individualista de los vecinos y sólo el tiempo podrá decirnos si ahora estos montes, sustancialmente expulsados de la esfera pública, van a seguir siendo utilizados por los vecinos en su sentido originario y en el que impone la ley o si, por el contrario, van a ser parcelados o, lisa y llanamente, usurpados a título individual por los condóminos en mano común.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, no está claro si la disposición legal supone la constitución de una relación dominical nueva o el mero reconocimiento de una situación extralegal, que ya existía, según había hecho antes la jurisprudencia, que fue la creadora de esta figura. Dilema de consecuencias teóricas y prácticas muy graves, según se escoja una u otra solución, y en cuya problemática no podemos entrar ahora.

Lo que sí interesa subrayar, en todo caso, es la falta de lógica de la posición legal, que, deslumbrada por la brillantez de las exposiciones doctrinales y jurisprudenciales, ha enfatizado la diferencia entre estos bienes y los comunales, olvidándose del rasgo común esencial que ambos tienen. Así tenemos que, partiendo de la tesis defendida por García de Enterría y admitiendo que todos los bienes que hoy llamamos municipales fueron en su origen de propiedad colectiva de los vecinos y sólo de ellos, resulta que cuando los bienes son aprovechados por una comunidad vecinal, que coincide con la municipal, son bienes comunales y, por tanto, del patrimonio de la Entidad Local e incluso de dominio público. Y, en cambio, cuando la comunidad titular no coincide con la municipal son del patrimonio exclusivo de los vecinos. Confieso que no entiendo esta diferencia de naturaleza jurídica, fruto del azar geográfico. Para la Ley de 1980, el Ayuntamiento es el gran enemigo de los vecinos, el usurpador, y los ideólogos de la propiedad colectiva no han cejado hasta conseguir eliminarlo. Puede que la solución sea excelente, pero no se acierta a comprender por qué ha salido aquí triunfante la «sociedad civil» frente a la organización política del Estado y no en otros supuestos igualmente significativos. En el Derecho urbanístico, por citar un ejemplo magistralmente teorizado por García de Enterría, la función social de la propiedad ha desnaturalizado por completo la propiedad originaria del suelo, mientras que, tratándose de montes, se ha seguido el proceso contrario, privatizando lo que siempre (al menos desde el siglo XIII) se había considerado público.

3. Estas consideraciones sirven también para matizar la enérgica postura de García de Enterría en favor de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de montes vecinales, incluso de aquellas cuyos Estatutos nada dicen sobre el particular. Los argumentos del autor son, desde luego, convincentes; pero siempre habrá que tener en cuenta que aquí nos encontramos con cuestiones de Derecho civil, apenas levemente coloreadas de Derecho administrativo, y sabido es que, por imperativo del artículo 149.1.8 de la Constitución, es el Estado quien tiene competencia exclusiva sobre la le-

gislación civil, aunque sea «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Pero la verdad es que, salvo en Galicia, estos derechos vecinales nada tienen de foral ni de especial, como se desprende del propio libro de GARCÍA DE ENTERRÍA.

Nos encontramos, en conclusión, con una oportunísima reedición de una obra que en su día ejerció una gran influencia en el Derecho español, pero cuyo valor no es histórico, sino muy actual, puesto que los problemas que en ella se plantean siguen vivos y, en parte, continúan abiertos a despecho del conformismo triunfalista que caracteriza el tratamiento habitual de los montes vecinales. El nuevo libro de GARCÍA DE ENTERRÍA, como todos los suyos, convence con su arrolladora dialéctica (en este caso, y por excepción, personalmente apasionada), pero al mismo tiempo estimula a la reflexión posterior. El caso de los montes vecinales no está cerrado, ni mucho menos.

Alejandro NIETO

GARCÍA PÉREZ, S. F., y GÓMEZ DE LIAÑO, F. J.: *Ley Orgánica del Poder Judicial* (Documentación legislativa y jurisprudencial. Comentarios), Ed. Colex, Madrid, 1985, 506 págs.

Con esta obra la Editorial Colex, tan conocida en el mundo del Derecho, inicia una nueva andadura dentro de su línea de publicaciones, buscando, junto a la presentación directa del texto correspondiente, la agregación de unas referencias jurisprudenciales y de unos comentarios que puntualicen la primera lectura del articulado del texto objeto de publicación. Aunque la fecha de impresión sea la de 1985, sin embargo, se ha recogido entre la documentación incluida la concerniente a las Comunidades Europeas, lo que dice mucho a favor de la labor realizada por los autores, de previsión sobre una situación que ya es realidad en el momento de efectuar la presente recensión.

También hay que señalar, de salida, que la jurisprudencia citada en cada uno de los preceptos que la incluye abarca tanto la del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (sobre cuya mención existe un error de cierta importancia en la correspondiente nota editorial), así como la del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunal Central de Trabajo (sobre este último también existe una omisión injustificada), y que la temporalidad del mismo es la que se comprende desde la nueva situación política comenzada en 1976 hasta la fecha, con lo que todas las citas jurisprudenciales tienen tanto una fuerza actual como de recopilación de los pronunciamientos realizados con base al texto constitucional.

La obra sigue el esquema del texto legal objeto de reproducción, como es la Ley Orgánica del Poder Judicial, de tan importantísimas consecuencias en todos los planos y especialmente en los de la organización de la Justicia; según dicho esquema, se van copiando sus diferentes artículos, a los que se va acompañando la correspondiente cita a la legislación básica complementaria de este fundamental texto, como son los respectivos artículos de la Constitución Española, del Código Civil, del Código Penal, etcétera, alusivos o relacionados con el precepto respectivo, insertándose seguidamente la Jurisprudencia en forma de mención de las fechas de las correspondientes sentencias y de los principios o supuestos básicos planteados en las mismas. Esta forma de cita, aunque oportuna para el profesional forense, pudiera resultar in-

completa al investigador o estudioso en detalle de los distintos temas a que se refiere el articulado del texto legal, dado que no aparece por ninguna parte la alusión a la fuente escrita donde las sentencias hayan podido publicarse, como son los repertorios o diccionarios de legislación más al uso en nuestro país, por lo que el lector, cualquiera que sea su condición, ha de contentarse exclusivamente con esa cita tan abreviada, que puede servir al cumplimiento de una exposición puramente memorística para el caso de un estudiante académico o la de igual carácter de un opositor. En cambio, resulta sumamente acertado en cuanto a su extensión el contenido de los diferentes comentarios que los autores de la obra añaden, cuando así lo juzgan conveniente, a los distintos preceptos que los incorporan. No obstante, clarifican la estructura de los mismos señalando su actuación sobre tres ejes: el Poder Judicial, la función jurisdiccional que le es propia y las potestades que la posibilitan.

Como es natural, la extensión de cada uno de estos apartados, si así podríamos llamarlos, de legislación básica, jurisprudencia y comentarios, resulta variable en función de la importancia de cada uno de los preceptos que configuran el texto legal, sin que necesariamente todos, absolutamente todos, presenten la misma distribución temática, lo cual sirve para que subliminalmente se vayan apreciando las distintas valoraciones que cada uno de los preceptos comparados en su conjunto tienen en orden a su análisis exterior.

Dada la condición de magistrados de los autores, los comentarios se inclinan por un realce de los aspectos más intrínsecamente jurisdiccionales del texto, siendo de destacar, sin embargo, su buena tesitura desde una doble esfera, tan esencial en un trabajo de estas características, en donde, como es obvio —aunque muchas veces se olvide—, lo que debe de primar por encima de todo es la reproducción del texto comentado (en este caso, la tipografía revela esa primacía), doble esfera que comprende la brevedad del comentario, algo básico para cualquier analista de textos jurídicos, y la buena redacción, consecuencia de lo anterior, que se ha dado a los mismos, con una precisión que raya en la matemática, si esta ciencia fuera aplicable a la lingüística.

Una vez que hemos señalado la primacía de algún criterio axiológico dentro del contexto general del libro, no es posible destacar ningún comentario, pues la ecuanimidad y el buen entendimiento se reparten entre cada uno y todos los comentarios leídos a lo largo de las páginas, salvo, en algunos casos, muy pocos, allí donde la cita de jurisprudencia es más abundante, habría hecho falta alguna exposición mayor, puesto que, aunque no siempre, esa mayor abundancia jurisprudencial coincide con la importancia intrínseca del precepto afectado por esa jurisprudencia (es el caso, por ejemplo, entre otros, de los artículos 7.º, 9.º, 13, etc.) en los que, como todo el mundo sabe, se contemplan los puntos básicos de la organización de la Justicia. En cambio, en otros, el comentario es suficiente para subrayar la trascendencia de la medida objeto de regulación legal, como acontece, *unum inter pares*, en el artículo 454, donde se alude a la proscripción legal en relación con los derechos económicos de cualquier retribución por arancel o del derecho de sindicación reconocido a los jueces y magistrados. Quizás, en el terreno del *Libro VI*, relativo al *personal al servicio de la Administración de Justicia*, falte cierta nota crítica cuya inserción podría discutirse teniendo en cuenta, como ya hemos venido señalando, la estructura del libro, atenida fielmente al propio esquema de la Ley Orgánica reproducida, nota crítica sobre la realidad de una situación en con-

traste con las nuevas previsiones de esta Ley, así como las posibilidades de que es susceptible esta nueva organización frente a la ya existente, puesto que, como se constata periódicamente, la complejidad de la organización de la Administración de Justicia incluye tanto a jueces y magistrados como al resto del personal que en secretarías y demás dependencias colaboran con su esfuerzo al buen rodaje de la misma, aspecto que al final resulta ser uno de los más importantes a la hora de ponderar los mismos resultados de los mecanismos puestos por los poderes públicos para la resolución de aquellos conflictos sociales que terminan en los Juzgados y Tribunales

La obra tiene una serie de apéndices cuya enumeración es algo ambigua en función de la variedad de su contenido, aunque pretenden ser unitariamente globalizantes por temas, y así, en el apéndice 1 se reproducen las partes referentes a la Administración de Justicia que se contienen en los Estatutos de Autonomía; en el apéndice 3 se reproduce el Estatuto General de la Abogacía española (que, evidentemente, va a ser uno de los más afectados por el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, como lo revela ya, en el momento de preparar estas líneas, la promulgación por el Ministerio de Justicia del Real Decreto 607/1986, de 21 de marzo, de desarrollo de la Directiva del Consejo de las Comunidades de 22 de marzo de 1977, encaminada a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios de los abogados, por supuesto europeos, que intenten desarrollar alguna actividad en territorio español). Asimismo, se recogen en el apéndice 4 los Estatutos Generales de los Procuradores de los Tribunales.

La obra se cierra con un esmerado índice analítico en el que se ha procurado desarrollar, a través de las voces seleccionadas, un amplio muestrario de los temas que se regulan en el texto legal, siguiendo una técnica de actuaciones procesales.

V. R. VÁZQUEZ DE PRADA

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco J.: *Los organismos autónomos en el Derecho Público español: tipología y régimen jurídico*, estudio preliminar de A. GALLEGO ANABITARTE: *De los establecimientos públicos y otras personas jurídico-públicas en España (Materiales)*, Ed. INAP, Madrid, 1987, XLII + 565 págs.

1. El doctor JIMÉNEZ DE CISNEROS, de la Universidad Autónoma de Madrid, publica ahora su tesis doctoral dedicada al complejo fenómeno de los organismos autónomos.

La tesis, dirigida por el profesor GALLEGO ANABITARTE, fue defendida el 26 de junio de 1985 ante una Comisión formada por los profesores GUAITA MARTORELL, ARIÑO ORTIZ, GONZÁLEZ NAVARRO, PAREJO ALFONSO y MENÉNDEZ REXACH, obteniendo la máxima calificación y el Premio Extraordinario del Doctorado. Galardones que no producen extrañeza, dado que se trata de un gran estudio, tanto por tamaño como por contenido.

El volumen está bien presentado. Cuenta con un amplio índice jurisprudencial, que recoge breves referencias del contenido de sentencias y otras resoluciones; una completa y útil relación de los organismos autónomos existentes, con cita de las normas por las que se rigen, y, por último, la lista de la bibliografía empleada. En estudios de cierta envergadura estos elementos auxiliares, cuya realización ocupa tiempo y requiere emplear alguna imaginación, son de grandísima utilidad. De ahí que me parezca conveniente insistir en ello

para decir que este libro merecía también unos índices de autores y de materias, que son los más importantes para facilitar el manejo de una obra larga, con contenidos variados, que pueden interesar a la hora de resolver muy distintos problemas o de obtener información.

En este tono de observaciones formales, me permitiré también señalar que el libro resulta, en ciertos momentos de su lectura, exuberante. Multitud de datos doctrinales, jurisprudenciales y de Derecho Positivo jalonan los sucesivos pasos argumentales, de manera que, en ocasiones, el lector puede perder el hilo conductor del discurso o, también, fatigarse excesivamente. Hubiera sido buena alguna contención, aunque bien sé que este consejo es tan fácil de dar como difícil de practicar.

El estudio preliminar reúne gran profusión de datos sobre variados aspectos históricos de las personas jurídico-públicas en España, aunque el objetivo final del profesor GALLEGO sea defender el uso de la expresión establecimiento público para referirse a aquellas organizaciones, personificadas o no, que cuentan con una independencia funcional y orgánica, ofreciendo a los particulares prestaciones mediante una dotación de medios materiales y personales específicos. La propuesta puede presentar interés conceptual y los materiales que la acompañan pueden ser útiles para llevar a cabo la historia de las personas jurídico-públicas en España.

2. El objeto del estudio del doctor JIMÉNEZ DE CISNEROS consiste en identificar los diferentes tipos de personas jurídico-públicas de base fundacional; personas a las que agrupa bajo la denominación de organismos autónomos.

Dos obstáculos presenta la adopción de esa terminología. Por una parte, las normas generales en la materia sólo parecen denominar organismos autónomos a ciertas personas públicas fundacionales (art. 2, en relación con el art. 5, de la Ley de Entidades Estatales Autónomas y art. 4 de la Ley General Presupuestaria). Por otra parte, una corriente doctrinal, de cierta tradición y que encuentra apoyo en el artículo 1.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, considera que la Administración Institucional comprende Corporaciones y Fundaciones.

El autor supera ambos inconvenientes de manera holgada. Razona cómo la distinción entre organismos autónomos, sociedades estatales con Personalidad de Derecho Público y entes gestores de la Seguridad Social (artículos 4, 6 y 147 y ss. de la Ley General Presupuestaria) sólo se justifica por la atribución de diferentes regímenes financieros, sin que se trate de figuras jurídicas de distinta naturaleza, pues en todos los casos se presenta una sustancial identidad: personalidad jurídico-pública, creación estatal, presencia de criterios fundacionales, control por el Estado... En cuanto a la fusión de entes corporativos y fundacionales en la Administración Institucional, el autor parece alinearse con las posturas doctrinales que excluyen a las Corporaciones del concepto de Administración Pública, o al menos con aquellas posiciones que subrayan la esencial diferencia entre los entes de base fundacional y los de base corporativa.

Organismos autónomos son, pues, para el autor todas las personas jurídico-públicas de carácter institucional vinculadas a la Administración del Estado.

El dato de la personalidad jurídica de los organismos autónomos preocupa sobremanera al autor, que dedica un capítulo a exponer y refutar las teorías sustantivizadoras de esa personalidad. El autor entiende que no cabe deducir de la personalidad la existencia de un Derecho singular de

los organismos autónomos. Analizando los estatutos y leyes de creación de tales organismos, defiende la aplicabilidad del Derecho Administrativo general en todo caso, al menos como Derecho supletorio, aun en el supuesto de los organismos autónomos sometidos al Derecho Privado cuando ejercen poder público. Mantiene también que la atribución de personalidad no es plena, sino sólo a determinados efectos, sobre todo de tipo financiero, ya que los organismos autónomos recaudan algunos de sus ingresos por sus agentes ejecutivos, disponen libremente de sus fondos dentro de sus presupuestos y cuentan con una ordenación de pagos propia.

El autor se alinea, así, con conocidas posturas doctrinales tendentes a demostrar el carácter ficticio de la personalidad jurídica de los organismos autónomos. Posición que le llevará, incluso, a propugnar la recalificación de algunos organismos, integrándolos plenamente —como órganos administrativos— en la Administración del Estado. Pero es ésta una cuestión que antes de ser expuesta requiere referir el aspecto más novedoso del libro: el intento de ofrecer una tipología general de los organismos autónomos.

3. El autor agrupa los organismos autónomos, esto es, las personas jurídico-públicas de base fundacional, en cuatro grupos: los que integran la Administración autónoma del Estado, los organismos autónomos neutrales, las personas jurídico-públicas sometidas al Derecho Privado y los organismos autónomos representativos.

La Administración autónoma del Estado constituye el tipo común de los organismos autónomos, la regla general, donde caben organismos excluidos de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, en la medida en que sus normas reguladoras diseñen un régimen jurídico igual que el establecido por la citada Ley (las entidades gestoras de la Seguridad Social, el Instituto de Estudios de Administración Local, el Instituto Nacional del Libro, el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional...).

Todos los organismos que integran la Administración autónoma del Estado han de ser creados y extinguidos mediante ley, considerando el autor de dudosa corrección las cláusulas de remisión a reglamento y las deslegalizaciones. Diversos aspectos de su régimen jurídico le sirven para sostener el carácter meramente formal de estas personificaciones. Así, subraya la tendencia a homologar el régimen del personal con el de la Administración del Estado; la incidencia de reglas sustancialmente idénticas sobre los bienes de estos organismos autónomos, sean bienes adscritos por la Administración del Estado o bienes propios de los organismos; el mismo régimen contractual y de responsabilidad. Incluso en materia presupuestaria sostiene el autor la ruptura del dogma de la personalidad tras la Ley General Presupuestaria, aplicable a todo el sector público, aunque con diversas modalidades; modalidades que no impiden la comunicabilidad patrimonial y presupuestaria entre el Estado y los organismos autónomos.

A todo ello habría que añadir la existencia de instrumentos de fiscalización y control de la Administración del Estado sobre estos organismos. La posibilidad generalizada del recurso de alzada ante el Ministro al que está adscrito el organismo autónomo, así como la imposibilidad de impugnar los actos y disposiciones de dicho Ministerio, demuestran claramente para el autor la existencia de una relación jerárquica y no de tutela, que sería la adecuada entre personas jurídicas independientes.

Dentro de este primer grupo se destacan aquellos organismos autónomos que responden al principio de representación en la designación de sus órganos de gobierno. Organismos como las Juntas de Puertos o las Con-

federaciones Hidrográficas, cuyo régimen jurídico y sometimiento a la Administración del Estado no presentan singularidades con respecto al tipo común.

El segundo tipo de organismos autónomos —tipo ya identificado por otros autores— es el de los organismos neutrales. Entes públicos diversos en los que se potencia el dato de su independencia o neutralidad frente a la actividad gubernamental: intervención de las Cortes en los nombramientos de cargos directivos, exigencias de profesionalidad, garantías en la duración de los mandatos, regulación de los motivos de destitución, previsión de controles de mera legalidad. Estos organismos se someten al Derecho Privado en sus relaciones externas, sujetándose, en cambio, al Derecho Público en cuanto a su organización y funcionamiento interno. Se integran aquí el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE y el Banco de España.

En tercer lugar, destaca el tipo de las personas jurídico-públicas sometidas al Derecho Privado: RENFE, FEVE, el Canal de Isabel II, el Instituto Nacional de Hidrocarburos, la SEPES... Siguiendo conocidos análisis doctrinales, el autor señala la importante presencia del Derecho Público en su organización y actividad. Desde el punto de vista de las relaciones con la Administración del Estado destaca una mayor autonomía e independencia funcional.

El cuarto tipo serían los organismos autónomos representativos, tipo identificado con las Universidades, cuya singularidad reside en responder a fines e intereses de la sociedad, presentando peculiaridades notables, como es la elección democrática de sus órganos. Mediando aquí el principio de autonomía constitucionalmente reconocido a las Universidades, el Ordenamiento trata de garantizar su independencia funcional y orgánica.

4. La tipología establecida sirve al autor para postular una racionalización de la Administración del Estado. Dada la falta de consistencia de la personalidad atribuida al primer grupo de organismos, los que integran la Administración autónoma del Estado, propone su transformación generalizada en órganos jerarquizados de la Administración del Estado. Transformación de la que se excluirían aquellos organismos que incorporan el principio de representación, para ampliar su esfera de autonomía, dando en este caso consistencia a la personalidad que tienen atribuida. Más específicamente, sostiene la necesidad de configurar conforme a las características del tipo de los organismos autónomos neutrales los organismos autónomos vinculados a la política cultural, en cuanto manifestaciones de la espontaneidad social (ejemplos: Museo del Prado, CSIC).

Señalaré también que la identificación de ciertos aspectos de Derecho Público en el régimen jurídico de los organismos autónomos sometidos al Derecho Privado (tercer tipo) sirve al autor para sostener una concepción material u objetiva de la Administración Pública. Si en algunos aspectos de la organización y la actividad de tales organismos se aplica el Derecho Administrativo —argumenta— es porque la atribución de un régimen jurídico privado no cambia el carácter público de las tareas encomendadas, carácter público que explicaría las modulaciones iuspublicistas sobre el Derecho Privado.

Abundancia de ideas, de tesis y de propuestas en lo que es un buen trabajo de doctrina jurídica, con independencia de posibles discrepancias en las conclusiones o los enfoques.

Fernando López Ramón
Estudio General de Lérida
Octubre 1987

LÓPEZ-NIETO, Francisco: *Manual de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, 2.ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1986, 260 págs.

Como afirma el propio autor en las palabras introductorias a la primera edición de su libro, «el tema de las actividades clasificadas es un tema que genera interés cada vez mayor, a medida que la sociedad y, sobre todo, la Administración son conscientes del impacto que la regulación de aquéllas puede producir en la conservación o deterioro del medio ambiente, hoy preocupación constante en todas las latitudes». De ahí, pues, el interés y actualidad de esta obra que, en su segunda edición, ve ahora la luz, completando la anterior en cuanto concierne, de un lado, a la normativa legal aparecida con posterioridad y, de otro, a la doctrina jurisprudencial con inclusión de algunas sentencias no incluidas en la anterior edición.

En los sucesivos capítulos, LÓPEZ-NIETO, doctor en Derecho y Administrador Civil del Estado, con un amplio repertorio de libros publicados, va estudiando la problemática que emana de este tipo de actividades y que afecta a diversidad de materias y cuestiones que, en definitiva, giran todas en torno a la concesión de la licencia municipal para abrir instalaciones e industrias que llevan a cabo actividades clasificadas; sin perjuicio de que otros aspectos, igualmente importantes doctrinal y prácticamente hablando, sean expuestos por el autor, como son, entre otros, los procedimientos especiales, la comprobación de actividades y corrección de deficiencias, el procedimiento sancionador y la revisión, en su caso, de las resoluciones dictadas. Sin olvidar una serie de consideraciones previas e iniciales sobre el medio ambiente, las actividades perniciosas y la fijación de las competencias en la materia.

Todo el libro ofrece un carácter eminentemente práctico, orientado a ser un instrumento de trabajo y consulta para quienes se han de enfrentar a esta clase de problemas. Por ello, las disquisiciones teóricas y los planteamientos abstractos son escasos en aras de una exposición pragmática, derivada de las enseñanzas de la realidad misma y con un sentido claramente profesional y operativo. A este enfoque contribuyen los apéndices finales que, sucesivamente, contienen una relación ordenada de las sentencias del Tribunal Supremo, un muestrario de formularios relativos a expedientes de diversa naturaleza, una relación de las normas legales aplicables y, por último, unos gráficos sobre procedimiento y tramitación de expedientes.

El Prólogo a la segunda edición, aquí referenciada, ha sido escrito por Rafael ENTRENA, catedrático de Derecho Administrativo, que en sus palabras introductorias valora en sus justos términos el libro de LÓPEZ-NIETO, mencionando sus virtudes y valores y sin ocultar algunas de sus posibles limitaciones que, en todo caso, no llegan a empañar aquéllos y aquéllas. Como afirma el profesor ENTRENA CUESTA, estamos ante un libro de «exposición sistemática», que analiza una materia tan compleja y amplia como es la de la regulación de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y que trata, en todo momento, de superar el peligro de que no llegue a ser bien comprendido por quienes no son expertos en esta clase de materias.

V. M.ª GONZÁLEZ-HABA GUISADO

MARTÍN MATEO, Ramón: *Bioética y Derecho*, Editorial Ariel, Barcelona, 1987, 189 págs.

Las modernas tecnologías al servicio de las ciencias de la vida plantean

cotidianamente demandas de nuevo cuño a legisladores y jueces. La transferencia de embriones, la transexualidad, la manipulación genética o la problemática que se ha alumbrado en torno al SIDA carecen de un tratamiento legal explícito. Incluso en aspectos biológicos más familiares, como la eutanasia o el aborto, las respuestas legales, cuando las hay, distan de ser pacíficamente asumidas por la sociedad. La dimensión moral de las ciencias de la vida, la bioética, colisiona frecuentemente con la Ley. En el centro de la controversia social que suscitan estas cuestiones late una cuestión eterna: las relaciones entre ética y Derecho.

En *Bioética y Derecho* se estudian las relaciones entre estos dos universos normativos tan dispares, pero, a la vez, obligados a encontrarse. Se analizan los avances de la biotecnología generadores de conflictos entre la positivización por parte del Derecho de un determinado código moral y el relativismo ético imperante, se adelantan otros venideros, danestudian muchos de los problemas planteados, sino que, prospectivamente, de adelantan otros venideros, dando a unos y otros propuestas de solución basadas en una concepción sistemática del Derecho.

La obra se divide, siguiendo un *iter* impecable, en tres apartados. El primero nos ofrece una visión panorámica del estado de la cuestión, resaltando la celeridad con que el progreso científico ha relativizado los valores hasta ahora imperantes, definitivamente faltos de referencias seguras. Se analiza también la posibilidad de que la bioética, como difuso código de conducta supralegal, facilite respuestas de general aceptación, llegando a la conclusión, previamente anunciada, de que esa vía no ofrece resultados plenamente satisfactorios.

El segundo apartado parte, pues, de la premisa de que no son los postulados morales, por su escasa concreción y generalidad, quienes están en posición de resolver los conflictos que el avance biotecnológico plantea. Es al Derecho, como regulador imperativo de conductas y materializador del universo ético dominante, a quien corresponde su previsión y solución. Desde esta perspectiva, el capítulo segundo fija la posición que compete a la Ley y, desde la perspectiva de la legislación española, describe el tratamiento que la regulación positiva otorga a los temas de mayor conflictividad. Pero este enfoque demuestra, a su vez, su insuficiencia. El devenir científico es imprevisible para el autor: «intuitivamente primero y empíricamente después, se comprueba que las decisiones demandadas por múltiples casos específicos no pueden venir rígidamente precondicionadas por la ley».

En el tercer y último apartado, el profesor MARTÍN MATEO cierra brillantemente la monografía poniendo de manifiesto que allá donde no alcanza la Ley llega el Derecho, y que, a través de sus propias técnicas de autointegración, puede dotar de complitud al Ordenamiento Jurídico. No se le oculta al autor la complejidad de la temática abordada, pero sostiene que frente a conflictos en los que están en juego derechos esenciales del individuo, e incluso de la especie, los valores morales individuales de los distintos operadores deben ceder ante los pronunciamientos jurídicos, que en los Estados democráticos son, en definitiva, la plasmación de la voluntad general.

La cuestión, sobre la que existe una abundante producción documental y bibliográfica en otros países, especialmente EE.UU., ha sido escasamente tratada en España a pesar de su evidente actualidad. Ramón MARTÍN MATEO, jurista de reconocido prestigio, da prueba de su erudición y sensibilidad contribuyendo a la clarificación del tema a la par que lo sitúa en nuestras coordenadas. La obra, apor-

tando copiosa bibliografía, deviene así en cita obligada para los interesados en las ciencias de la vida, la bioética y el Derecho.

Gabriel REAL FERRER

MARTÍN MATEO, Ramón: *Entes locales complejos* (Mancomunidades, Agrupaciones, Consorcios, Comarcas, Areas Metropolitanas), Ed. Trivium, Madrid, 1987, 246 págs.

I

Se acerca a veinte los años que distancian *El horizonte de la descentralización* —1969— de *Entes locales complejos* —1987—. Tienen de común denominador la búsqueda afanosa de una Administración real y flexible, capacitada para contestar con eficacia a los retos de legalidad y de productividad social.

Pero muchas cosas han cambiado en tan dilatado período: en 1969, la descentralización se miraba desde un único centro; en 1987, a la pluralidad de centralidades —regionales— se une la multiplicidad de poderes locales —provinciales y locales— que han visto afirmadas recientemente sus capacidades de gestión autónoma. Todos ellos participan con la tradicional Administración central en la creación de fórmulas descentralizadas con las que gestionar obras y servicios. También en el decurso de estos años se ha patentizado un crecimiento, de momento imparable, de todo el Sector Público, tanto del central como de los regionales y de los locales. De tal manera que la diversificación de los focos de poder no ha llevado a dividir entre todos ellos los contenidos de la gestión administrativa; por el contrario, la distribución competencial ha derivado en un incremento piramidal de toda la acción pública.

II

La languideciente Administración local de antaño, que alumbró a unos esqueléticos y mínimos Entes institucionales, está dando paso en los últimos años a unos Entes locales que multiplican de año en año sus presupuestos, incrementando progresivamente las áreas de los servicios que gestionan. Los Ayuntamientos y las Diputaciones, Organismos simples o de primer grado, se abren a una amplia gama tipológica de Entes locales de segundo grado: los Entes locales complejos —fruto de relaciones interadministrativas, cuya formulación busca ámbitos flexibles y operativos en la gestión de servicios— y los Organismos gestores personificados por y para una Administración local específica.

El fenómeno, con todas sus posibilidades positivas, no está exento de riesgos de desbordamiento, y por ello se trata de una andadura que admite valoraciones de muy distinto signo: porque es precisamente esta temática una de las más comprometidas en la dinámica actual de las Corporaciones locales.

Problemática difícil y huérfana de un sólido tratamiento jurídico. La doctrina ha tocado el tema de soslayo, en puntos muy concretos y con monografías que han sorteado con pinzas los riesgos de un análisis integral. No era prudente aventuras mayores, a las que tampoco animaba una casi inexistente Jurisprudencia y Doctrina del Consejo de Estado.

El reto lo recoge el profesor MARTÍN MATEO en su reciente obra *Entes locales complejos*, cuando 1987 plantea graves y crecientes problemas premiosos e insoslayables en Mancomunidades, Agrupaciones, Consorcios, Comarcas y Areas Metropolitanas.

Despierta el interés de la obra la

lectura de su índice, con la presencia de las Agrupaciones y de los Consorcios, que son figuras organizativas que no se citan en el Título IV de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. El contenido del trabajo es una sucesiva exposición de problemas y una toma clara de postura sobre todos y cada uno de ellos. Hasta el último párrafo del libro, que encierra una sugerente invitación a la segunda lectura, cuando se afirma: «En Derecho, esto se califica pura y simplemente como desviación de poder.»

III

En el capítulo I se construye el cuerpo doctrinal de la obra. Los Entes locales complejos se diseñan con el análisis de sus elementos definitorios, que se van desgranando: la personalidad, su naturaleza, el localismo, sus condiciones coyunturales, su fundamental componente interadministrativo, el significado de su autonomía derivativa y la problemática de sus competencias y de la disponibilidad de potestades. Estamos ante una aportación doctrinal de primera magnitud, no sólo porque el perfil de cada una de las figuras recoge la diversidad de las características que la componen, sino también por haberse resaltado lo interadministrativo como un elemento definitorio del negocio fundacional de estos Organismos locales de segundo grado.

Los siguientes capítulos van desgranando las notas configuradoras de cada uno de estos Entes, profundizándose en la problemática procedimental y estatutaria de las Mancomunidades; recuperando la actualidad de las Agrupaciones; abriendo el oscuro tratamiento de los Consorcios a las amplias alternativas que ofrece la personificación para dotar de estabilidad a esfuerzos solidarios de diferentes Administraciones Públicas, con un sugerente estudio de los Consorcios de Aguas; planteando con claridad el posicionamiento de la Comarca y las posibilidades de los procesos de consolidación de esta polémica figura, con un análisis abierto a la polémica del modelo catalán, y la apuesta sobre las Areas Metropolitanas, que recorre desde las experiencias en el exterior hasta los últimos pasos realizados en Valencia y Cataluña.

Si para el estudioso resultará imprescindible la reflexión sobre el contenido del capítulo I, para los profesionales de la Administración local los sucesivos capítulos le irán abriendo los arcanos aparentemente insoldables de esas fórmulas personificadas de las relaciones interadministrativas locales, tan infrecuentes y desconocidas hasta hace poco y tan necesarias e importantes en el actual proceso de crecimiento de los poderes locales.

Valga, en fin, una obligada referencia al posicionamiento crítico del autor. El profesor MARTÍN MATEO recorre en su trabajo los puntos más delicados de esta caliente problemática, y realiza sobre todos ellos un análisis y, en ocasiones, una concreta calificación. Desde la residenciación del acto aprobatorio de las Mancomunidades hasta la proyección de los Consorcios, desde el *Consell Metropolitá de l'Horta* valenciano hasta la Ley especial catalana reguladora de las actuaciones públicas en Barcelona y comarcas de su influencia.

Vicente BOIX REIG

MONTERO Y CASADO DE AMEZUA, Javier: *Jurisprudencia sobre régimen disciplinario de la Administración Pública*, Ed. Instituto Nacional de Administración Local, Madrid, 1987, 213 págs.

Desde que PARADA denunciara, en 1972, la «hipertrofia» del derecho san-

cionatorio administrativo, calificado cuatro años más tarde por GARCÍA DE ENTERRIA como «derecho represivo prebeccariano», esta materia ha sufrido una importante —aunque aún insuficiente— evolución. La Constitución apenas dedica el artículo 25 a la potestad sancionadora administrativa, reconociendo tal potestad, formulando el principio de legalidad de las infracciones administrativas (con el impreciso término «legislación») y prohibiendo a la Administración civil la imposición de sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Pero ya antes de la Constitución, la jurisprudencia había ido elaborando una serie de principios rectores de la actividad sancionatoria administrativa, integrando las deficiencias normativas de esta materia con las técnicas propias del Derecho sancionador penal. El Tribunal Constitucional ha elaborado después, a partir de estos principios y del artículo 25 del texto constitucional, en conexión con otros diversos preceptos del mismo (art. 9 o art. 24), un cuerpo de doctrina que limita y regula la imposición de sanciones administrativas y que permite reinterpretar, a la luz constitucional, las normas vigentes. Falta aún por elaborar, sin embargo, una norma legal que recoja y regule con carácter general los principios sustanciales y procedimentales del ilícito administrativo, a semejanza de lo que ocurre en otros países de nuestra órbita jurídica. (Así, en Italia, el capítulo 1.º de la Ley *Modifiche al Sistema Penale*, de 24 de noviembre de 1981, y, en Alemania, la *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, o Ley sobre los ilícitos administrativos, de 24 de mayo de 1968.)

La jurisprudencia constituye, así, una referencia esencial en el ámbito de las sanciones administrativas, y las recopilaciones de sentencias tienen en esta materia especial importancia y utilidad. La presente obra constituye la primera recopilación de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre la potestad disciplinaria de la Administración Pública (*). En este ámbito, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de 2 de agosto de 1984, ha modificado el número y la tipificación de las faltas consideradas como muy graves cometidas por los funcionarios en el ejercicio de su cargo (art. 31), y por Real Decreto de 10 de enero de 1986 se ha aprobado el Reglamento de Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, que modifica las faltas consideradas como graves y adecua el procedimiento disciplinario a los principios constitucionales, introduciendo como novedad fundamental el trámite de audiencia y vista del expediente. La obra de MONTERO Y CASADO DE AMEZUA constituye una recopilación de las sentencias más relevantes del Tribunal Supremo (a partir de 1964) y del Tribunal Constitucional sobre la potestad disciplinaria de la Administración, aunque recoge también sentencias relativas a la potestad sancionadora general, en cuanto que los principios y límites generales de ésta son aplicables a aquélla con las matizaciones derivadas de la relación de sujeción especial en que se encuentran quienes están vinculados a la Administración por una relación de carácter estatutario.

La obra comienza con una breve, aunque completa, exposición por el autor de las principales aportaciones de la jurisprudencia al ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, distribuidas en cuatro apar-

(*) Sobre la potestad sancionadora de la Administración en general existen dos obras que recogen la doctrina del Tribunal Constitucional (Antonio CANO MATA, *Las infracciones administrativas en la doctrina del Tribunal Constitucional*, Ed. EDERSA, Madrid, 1984, y Francisco SANZ GANDASEGUI, *La potestad sancionadora de la Administración: la Constitución española y el Tribunal Constitucional*, Ed. EDERSA, Madrid, 1985).

tados: los principios generales sobre la potestad (atribución de la potestad a la Administración Pública, delimitación de las potestades penal y sancionatorio-administrativa y aplicación al Derecho sancionador administrativo de los principios inspiradores del orden penal); la disciplina jurídica de la actividad sancionadora (calificación de las faltas por la Administración, control sobre la determinación y fijación de los efectos de las sanciones); la posición jurídica del sancionado (situación del funcionario en orden a la libertad de expresión y de sindicación), y, por último, la interpretación de las normas procesales (virtualidad anulatoria de los vicios de procedimiento, posición de la jurisprudencia sobre la medida de suspensión provisional, el pliego de cargos y el trámite de prueba). Hay que destacar en la exposición que realiza el autor que éste se refiere indistintamente a las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en cuanto fuentes de doctrina jurisprudencial, lo cual manifiesta una concepción amplia de este concepto adecuada al sistema judicial actual, en el que el Tribunal Constitucional actúa como una instancia procesal superior para la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por la Constitución.

Se recogen en esta obra 102 sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional ordenadas cronológicamente en torno a los siguientes capítulos: I. Principios generales sobre la potestad sancionadora y disciplinaria.—II. Calificación de las faltas.—III. Determinación y efectos de las sanciones. — IV. Prescripción. — V. Huelga. — VI. Procedimiento. — VII. Sentencias de interés por razón del sujeto.—VIII. Administración de Justicia y Administración Militar. Las sentencias se hallan numeradas marginalmente, lo que permite multiplicar su referencia en cada uno de los puntos del índice sistemático, y al final del libro se incluye una enumeración por orden cronológico de todas las sentencias reproducidas. Esta doble ordenación sistemática y cronológica y la cuidada selección de los textos jurisprudenciales facilita su consulta, de acuerdo con la finalidad manifestada en la nota introductoria por el autor, de que el libro sirva de ayuda no sólo a los profesionales del Derecho, sino a los funcionarios en general, permitiéndoles conocer mejor el régimen jurídico del procedimiento sancionador. En el mismo sentido hay que señalar la inclusión al final de la obra del Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado y de unos formularios destinados a facilitar la labor a los funcionarios encargados de aplicar dicha normativa.

Blanca LOZANO

MONTORO CHINER, María Jesús: *La Función Pública en el federalismo alemán*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares (Madrid), 1987, 207 págs.

El tema de la configuración de la Función Pública en el seno de un Estado plantea problemas diversos según que dicho Estado revista forma unitaria o centralizada, federal, regional, autonómica, etc. Buena prueba de ello lo tenemos en el caso de España, donde, tras la implantación del Estado de las Autonomías, se está procediendo a una reforma a fondo de la Función Pública para adaptarla a este nuevo modelo estatal.

Alemania Federal, con un Estado de esta naturaleza, ofrece especial interés para los estudiosos españoles en cuanto que pueden encontrar en este país antecedentes y normas que, de alguna forma, sirvan para el diseño definitivo de nuestra Función Pú-

blica en el futuro. De ahí, pues, la oportunidad del libro que comentamos en cuanto pretende ofrecer al lector una visión panorámica y bastante completa de la Función Pública alemana, resultado de una investigación realizada por su autora en la Escuela Superior de Ciencias de la Administración de Speyer, bajo la dirección del profesor Dr. Dr. DETLEF MERTEN.

Partiendo de varios artículos de la Ley Fundamental de 1949, MONTORO CHINER estudia el carácter jurídico-administrativo de la relación de función pública y delimita el alcance del importante concepto «funciones de soberanía» como elemento determinante y causal de dicha relación. El aspecto constitucional de ésta se proyecta en una triple dirección: su garantía institucional, los principios tradicionales del funcionariado y los derechos fundamentales del funcionario.

Seguidamente, la autora expone el significado que la Función Pública tiene en el seno del Estado democrático, afirmando que «la cuestión fundamental se centra en cómo debería conformarse hoy el oficio del servidor de la Administración y cómo debería configurarse la función pública de un Estado democrático de régimen parlamentario, o, lo que equivale a ello, cómo debería establecerse la relación entre política y Administración». En este sentido, destaca con luz propia el principio de neutralidad que se consagra en el artículo 35 BRRG, según el cual «el funcionario sirve al pueblo, no a un partido», por lo que aquél debe actuar siempre sirviendo los intereses de la colectividad y con arreglo a los mandatos de la Ley y el Derecho. Por ello, «neutralidad podría significar —en el contexto en que nos movemos— la estricta disposición del funcionario hacia todo Gobierno legitimado democráticamente, o, como escribe FRIESENHAHN, el servicio a la mayoría parlamentaria y al Gobierno por ella elegido»; ésa es la forma en que el funcionario puede llegar a servir al pueblo, no a un partido o interés concretos, desde el momento en que su tarea se centra en «cumplir el orden jurídico institucionalizado y hacer realidad, a través de medidas concretas, los fines estatales establecidos en las normas». Y, junto al principio de neutralidad, hay que situar el deber de lealtad al orden constitucional del que «arrancan —dice la autora— los restantes que informan la Función Pública», y cuya amplitud y alcance ha sido objeto de vivas polémicas con intervención del propio Tribunal Constitucional federal, como es el caso de la famosa sentencia de 22 de mayo de 1975.

Un punto interesante, también abordado en el libro, es el relativo a la distribución de las competencias legislativas en el Derecho de la Función Pública, y que se reparten entre la Federación y los Estados miembros. Con arreglo al artículo 70.1 GG, en principio los *Länder* gozan de competencias normativas en la medida en que la *Grundgesetz* no atribuya al *Bund* las competencias legislativas de que se trate; de ahí que MONTORO CHINER, utilizando la terminología usual entre nosotros, con referencia a la Federación, hable de competencias exclusivas, competencias concurrentes y competencias marco. Después de esta exposición en torno a las competencias, se incluye otra conteniendo el Derecho vigente en el que se distingue el ordenamiento aplicable a todos los funcionarios públicos, el bloque de normas aplicables a los funcionarios del *Bund* y, por último, las normas aplicables a los funcionarios dependientes de los *Länder* y a las personas jurídico-públicas sometidos a su tutela.

El análisis de la relación jurídica de empleo público es objeto de un nuevo capítulo. En primer lugar, aparecen los sujetos, que son, de un lado, la Administración y, de otro, el fun-

cionario, cuya clasificación se hace en el Derecho alemán atendiendo a diversos criterios (Administración a la que pertenece, forma de vinculación, duración del vínculo, pertenencia a un determinado grupo profesional y situación jurídica especial). En segundo lugar, se explica el régimen jurídico del funcionariado y cuyo contenido se manifiesta en lo que concierne al ingreso en la Administración, obligaciones derivadas de la relación de Función Pública, derechos que surgen de la misma y el tema polémico y controvertido de las incompatibilidades. Y, en tercer lugar, se plantea la importante cuestión de si la Función Pública debe ser uniformemente regulada o, por el contrario, es preciso ensanchar la parcela de los servidores públicos (empleados y obreros) sometidos al Derecho Privado.

La reforma de la Función Pública en la RFA merece, seguidamente, la atención de la autora para hacer varias consideraciones sobre los intentos llevados a cabo para introducir cambios y transformaciones en aquélla. En este sentido se alude a algunos extremos del informe que hace más de diez años hizo público la Comisión de Estudios nombrada al efecto, así como a las propuestas del Congreso de Profesores de Derecho Público, celebrado en Bonn en 1978. Y, dentro del aspecto concreto de la reforma administrativa, se pone un especial énfasis en la necesidad de que se legisle menos y mejor, con el fin de evitar que las complicaciones y contradicciones legislativas induzcan al desconcierto a los ciudadanos y dificulten el mejor cumplimiento y prestación de los servicios públicos.

Finalmente, como capítulo que cierra el libro, se trazan y desarrollan algunas reflexiones sobre la política de personal, entendida como gestión individualizada del mismo y como actuación que tiene importantes repercusiones sociales, económicas y financieras. «Contemplar la Función Pública de un Estado democrático —dice la autora— desligada de su vertiente económica, de su coste social y de la valoración de sus servicios en el ámbito genérico del Estado sería dar una imagen tal vez escasa de la misma o, cuanto menos, una imagen irreal de su peso en el país cuya ordenación se investiga.» A su vez, dentro de la llamada administración del personal, destacan aspectos como el de las carreras administrativas, el de la selección y reclutamiento, el de la formación permanente y el del perfeccionamiento de los funcionarios de los cuerpos superiores.

El trabajo comentado, como se deduce de cuanto hemos escrito en estas líneas, supone una aportación valiosa para el conocimiento más actualizado y enriquecedor de la Función Pública alemana. Aunque no es fácil trasplantar instituciones de un país a otro, el conocimiento recíproco de las mismas ayuda a resolver los problemas que cada país tiene pendientes y sirve para investigar las soluciones y enfoques que un Estado da a la hora de afrontar los desafíos que se le presentan. Desde este punto de vista, saber lo que en la Alemania Federal se ha hecho para mejorar su Función Pública debe ser especialmente interesante para nosotros, que en las actuales circunstancias estamos embarcados en la empresa de conseguir una Administración Pública más eficaz y una Función Pública más motivada, independiente y servicial.

V. M.ª GONZÁLEZ-HABA GUISADO

OBRA COLECTIVA: *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Ed. INAP, Madrid, 1983, 814 páginas.

Este *libro colectivo* es el cuarto de una serie, en que se recogen las Ac-

tas de los Simposios, conocidos con el nombre de *Historia de la Administración de Alcalá*. En él se publican las Ponencias y Comunicaciones presentadas al IV Simposio, dirigido por BAENA DEL ALCÁZAR, donde se pusieron sobre el tapete *temas de indudable importancia*, útiles e instructivos para todo el que esté interesado por problemas concernientes a la Administración. La heterogénea colección de trabajos que contiene esta obra —son nada menos que 30— adquiere coherencia en virtud de un hilo conductor común a todos ellos: la *historia de la Administración pública*. Dentro de ella, cada uno de los distintos estudios, tras acotar un determinado período histórico, conserva su especial perfil. Un detallado examen de tantos y tan dispares contenidos administrativos me ha permitido, respetando su orden cronológico, sistematizarlos en cuatro grandes apartados: la *Administración central*, la *Administración territorial*, la *Administración señorial* y la *Provisión de Oficios*.

1. *La Administración central*

CORTÉS ALONSO (1) constata la necesidad que tenía Castilla, a principios del siglo XVI, de un Archivo estable, reunido y organizado. Había comenzado, frente a lo que había sido el Palacio, la estatalización de la Administración con el buró y la burocracia; una burocracia creciente, productora de abundantes Documentos. Y, en estas circunstancias, un Rey moderno necesitaba, para la buena marcha de los negocios de Estado, recoger y mantener en orden todos los Documentos, a fin de estar bien informado en todo momento. Así, como fruto de esta necesidad, nació el *Archivo de Simancas*. Tras una Real Provisión de Fernando el Católico, en 1509, fue creado por Carlos I. Surgió como un *Archivo* de depósito, donde se almacenaban los abundantes papeles que ya no se utilizaban en las Oficinas de las Secretarías de la Corte. Para su buen recaudo se pensó en un *castillo*, donde fueran guardados como armas de autoridad. A la organización y eficacia de este *Archivo* contribuyeron, según la autora, además de sus archiveros —Diego de Ayala y su dinastía—, las «Ordenanzas» por las que había de regirse, dadas por Felipe II en 1588. Aunque no las denominó Ordenanzas, sino Instrucción, lo fueron de hecho. Sus características más relevantes serían: el reconocimiento del valor de la documentación, la instalación de la misma en un lugar seguro, la necesidad de recoger todos los fondos antiguos y modernos, la designación de un archivero y personal a su cargo, el funcionamiento del servicio y los créditos para obras y mantenimiento. CORTÉS sostiene que, mediante las «Ordenanzas», se estableció de una manera clara la organización de un *Archivo* moderno, y que ellas constituyen el primer ejemplo de *normas* impartidas en orden al correcto funcionamiento de un *Archivo* de Estado no sólo en España, sino también en Europa.

BERCUYO (2), partiendo del estudio riguroso sobre la Junta de Comercio realizado por MOLAS (3) y de la clasificación de las Juntas efectuada por Espejo (4), aporta nuevos datos y sugerencias en torno a estas Juntas. Unas eran estrictamente coyunturales,

(1) V. CORTÉS ALONSO, *Las Ordenanzas de Simancas y la Administración castellana*, págs. 197-224.

(2) J. L. BERCUYO, *Notas sobre Juntas del Antiguo Régimen*, págs. 93-108.

(3) P. MOLAS RIBALTA, *La Junta General de Comercio y Moneda. La institución y los hombres*, en «Cuadernos de Historia», 9 (1978), págs. 1-38.

(4) C. ESPEJO, *Enumeración y atribuciones de algunas Juntas de la Administración española desde el siglo XVI hasta el año 1800*, en «Revista de la Biblioteca, Archivo y Museo», 32 (1931), páginas 325-362.

es decir, pretendían resolver un asunto muy concreto, y otras eran más permanentes. Dentro de este último grupo, destacan sobre las demás las Juntas Supremas. Estas gozaban de especial relevancia institucional, por actuar a un nivel parecido al de los Consejos, lo cual suscitó graves enfrentamientos entre ambos organismos. Así, por ejemplo, una *Consulta* del Consejo de Castilla (13 de febrero de 1643) consideraba a las Juntas como perturbadoras, a no ser que funcionaran con carácter excepcional y en materias específicas. El autor advierte que, tanto para los Validos como para los Secretarios de Estado y Secretarios del Despacho, las Juntas constituyeron un recurso para sortear hábilmente la posible intervención de los Consejos, los cuales, con la lentitud de sus trámites, entorpecían la vía ejecutiva. Por eso, estos gobernantes preferían introducir gente leal en las Juntas, o incluso crear nuevas Juntas, lo que no cabía hacer con los Consejos. El despliegue de Juntas aumentó en el siglo XVIII. Una de las más famosas fue la Junta de Comercio y Moneda. Hasta tal punto fue importante que sirvió de antecedente al Ministerio de Fomento. BERCUYO no quiere emitir un juicio global sobre la eficacia del sistema de Juntas. Piensa que es preciso seguir trabajando sobre el tema y realizando más amplias y ceñidas investigaciones.

PELORSON (5) atribuye a la actuación que tuvieron Pedro Franqueza y Alonso Ramírez de Prado, como protagonistas de la famosa y mal conocida Junta del Desempeño General (años 1603-1606), una dimensión distinta a la hasta hace poco defendida por JUDERÍAS y ENTRAMBASAGUAS (6). No conforme con esta imagen simplista de lo ocurrido, hace una revisión crítica de sus aspectos político-administrativos. Se basa fundamentalmente en la «Visita», expediente de 9.000 folios, que contiene, además de las acusaciones de cohecho, otros muchos Documentos oficiales. Su conclusión es que a Franqueza y Ramírez se les castigó no sólo por su codicia, sino por el fracaso de la Junta de Desempeño General. El autor aclara que esta Junta no se limitaba, como otras, a ejercer una función consultiva —haciendo el papel de lo que hoy llamamos una comisión técnica—, sino que asumía funciones de decisión y ejecución. Felipe III había prometido a ambos inculpados muchas y pingües Mercedes, proporcionadas a la alta responsabilidad de su servicio, si conseguían el Desempeño. Este suponía un inmenso y delicado trabajo de concertación de asientos con hombres de negocios —alemanes, genoveses y portugueses—, en el marco de una coyuntura económica, calificada por el propio Ramírez de «desastrosa» y confirmada como tal en nuestros días por el historiador ULLOA (7). PELORSON piensa que este episodio constituye un ejemplo útil para la comprensión de algunos problemas estructurales de la Administración central del siglo XVII, que tuvieron como repercusión política en Castilla el castigo ejemplar de estos Ministros. Juzga que pecaron, quizá, más por megalomanía (adquisición de lujosísimas moradas, etc.) que por

(5) J. M. PELORSON, *Para una reinterpretación de la Junta de Desempeño General (1603-166) a la luz de la «Visita» de Alonso Ramírez de Prado y de Don Pedro Franqueza, Conde de Villalonga*, págs. 613-627.

(6) J. JUDERÍAS, *Los favoritos de Felipe III. Don Pedro Franqueza, Secretario de Estado*, en «Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos», 19 (1908), págs. 309-327; 20 (1909), págs. 16-27 y 223-240, y J. ENTRAMBASAGUAS, *Una familia de ingenios: los Ramírez de Prado*, en «Revista de Filología Española», Anexo 26 (1942), págs. 1-244.

(7) M. ULLOA, *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Ed. Librería Sforzini, Roma, 1963.

codicia. Sin tratar de justificar su conducta, la considera más inteligible si se sitúa este problema en las condiciones materiales y mentales de la época.

MOLAS RIBALTA (8) aborda el estudio de la Junta de Comercio y Moneda, fundada en 1679, sobre la que ha realizado una amplia investigación (9). Se percata de que, durante la segunda mitad del siglo XVIII, Funcionarios y proyectistas insistieron en la necesidad de equiparar el campo de la actuación de la Junta con los restantes sectores de la Administración, creando, bien un Consejo, bien una Secretaría del Despacho, para dirigir la política económica. Descubre planteamientos similares en la pluma de diversos autores, entre otros de SAINZ DE ANDINO, así como dos importantes posibilidades de reforma, propuestas por Cabarrús y Campomanes, que no se llevaron a cabo. Aparecerán, en cambio, como alternativa a la Junta, entre 1790 y 1832, algunas instituciones paralelas. Una sería la Secretaría de la Balanza de Comercio (1970), con fines estadísticos, que no terminó de cuajar. La otra fue el Fomento del Reino (1797), bajo las inmediatas órdenes de Godoy. El autor defiende que, a pesar de sus deficiencias, la Junta General de Comercio y Moneda conservó su entidad y sus atribuciones hasta las postrimerías del Antiguo Régimen, sin que las instituciones paralelas le superaran en actividad. Por fin, en 1832, dejará de existir la Junta, al crearse la Secretaría del Despacho, dedicada a la Administración interior, con el título de Fomento General del Reino. Disponía de atribuciones sobre agricultura, industria, comercio y economía, y también sobre política educativa. Era una verdadera amalgama, tachada con razón por Bravo Murillo (1847) de antinatural. MOLAS termina valorando negativamente la Administración ministerial del siglo XIX, al afirmar que la tardía aparición de los Ministerios especializados por ramas de la actividad económica delatan un innegable retraso en relación con otras Naciones europeas.

GIBERT (10) realiza un estudio interesante sobre un libro (11) publicado por las propias Cortes de Cádiz. Prescindiendo de otros enfoques de tipo político que aparecen en él, se limita a tratar la vertiente administrativa, para ajustarse al marco de este Simposio dedicado a la *historia de la Administración pública*. Esta es la razón por la que centra su análisis exclusivamente en torno al Poder Ejecutivo, como la máxima expresión de la Administración. El primer Ejecutivo fue el Consejo de Regencia, que pasó, en un segundo momento, a la Regencia del Reino, creada en 1812 mediante un Decreto de las Cortes. Compuesta por cinco miembros, fue dotada, en 1813, de un nuevo Reglamento en que se fijaban los términos en que ésta debía desempeñar sus facultades y las de los Secretarios del Despacho. Fue precisamente en esta época constitucional cuando el término «Ministerio» comenzó a consolidarse y a sustituir al de «Secretaría del Despacho». Destaca el autor un Decreto de 1812 que sirvió para

(8) P. MOLAS RIBALTA, *De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento*, páginas 529-556.

(9) Idem, *Hombres de leyes, economistas y científicos en la Junta General de Comercio, 1679-1832*, Ed. CSIC, Barcelona, 1982; ídem, *La Junta General*, cit.

(10) R. GIBERT, *Colección de Decretos de las Cortes, 1810-1813*, págs. 299-324.

(11) «Colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación en 24 de septiembre de 1810 hasta... 14 de septiembre de 1813, en que terminaron sus Sesiones, mandada publicar por orden de las mismas», Imprenta Real, Cádiz, I, 1811; II, 1813; III, 1813; IV (comprende, además, el Decreto expedido por las Cortes Extraordinarias el 20 de dicho mes).

clasificar los *negocios* pertenecientes a las siete Secretarías del Despacho —o Ministerios—, que habían sido establecidas por el artículo 222 de la Constitución. A las cinco tradicionales se habían añadido ahora otras dos nuevas: la de Gobernación del Reino para la Península y la de Gobernación de Ultramar. La primera gozaba prácticamente de las mismas atribuciones que el antiguo Consejo de Castilla. La de Ultramar tenía a su cargo lo mismo, pero en América y Asia. SUÁREZ (12) está convencido de que esta reforma, como otras gaditanas, fue un eco de las Disposiciones del Rey intruso, José Bonaparte (13). Tras darnos la Plantilla de ambas, finaliza GIBERT con el sugerente aserto de que en la Guerra de la Independencia la vencedora fue la Burocracia, toda vez que el Ejecutivo pasó de la Regencia a los Secretarios del Despacho y a sus Secretarías-Oficinas.

ARVIZU (14) defiende, siguiendo a ESCUDERO (15), que el Consejo de Ministros se creó en 1823. ¿Por qué, entonces —se pregunta—, la primera reunión conocida de éste data del 15 de febrero de 1824? La respuesta que da es que de las reuniones anteriores, quizá, no se redactaron Actas, al no haber un Secretario titular del Consejo de Ministros, o, si las hubo, se perdieron. Indica como misión fundamental de este Secretario, precisamente, la de redactar las Actas del Consejo de Ministros y tenerlas al día. El autor, después de dar los nombres de todos los que pasaron por este cargo, se detiene en el análisis de las Actas. Estas son, entre otras, algunas de sus aportaciones más provechosas: mostrar que a cada Sesión correspondía un Acta, redactada por el Secretario al finalizar dicha Sesión; que los Ministros solían remitir al Secretario los Documentos relativos a cada asunto, y que fue un tema muy controvertido si las Actas debían expresar el Parecer de cada Ministro o globalmente el del Gabinete. Acaba ARVIZU transcribiendo algunos ejemplos de Actas.

MARTÍN-RETORTILLO (16) presenta la noción de «Orden público» como clave para entender la historia del Constitucionalismo español, cuya característica nueva era su Monarquía limitada o moderada. Tomada esta categoría de «Orden público» de la Constitución francesa de 1791, enlaza con la praxis de la Monarquía absoluta, por lo que constituye una especie de correa de transmisión. La Constitución de Cádiz de 1812 la recoge cuando dice que la autoridad del Rey «se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del Orden público en lo interior...». En las siguientes Constituciones españolas la continuidad de la fórmula es patente. El autor añade que esta noción ha jugado un papel central en el diseño constitucional de una Monarquía que había dejado de ser absolutista, pero que no había entrado todavía en la fase que se califica de Monarquía parlamentaria. En ésta —la de 1978—, ni al Rey ni al nuevo Jefe del Ejecutivo se les atribuye ya la función de «Orden público». Si bien es cierto que esta noción no desaparece de la Constitución, en cambio, la funcionalidad del concepto es ya muy otra; aparece só-

(12) F. SUÁREZ, *La creación del Ministerio del Interior en España*, en «Anuario de Historia del Derecho Español», 19 (1948-49), págs. 15-56.

(13) M. MARTÍNEZ ROBLES, Recensión de J. MERCADER RIBA, *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, Ed. CSIC, Madrid, 1983, en esta REVISTA, 109 (1986), págs. 443-454.

(14) F. DE ARVIZU, *Algunas consideraciones en torno al régimen del Consejo de Ministros (1824-34)*, págs. 41-69.

(15) J. A. ESCUDERO, *La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros*, en «Anuario de Historia del Derecho Español», 42 (1972), págs. 757-767.

(16) L. MARTÍN-RETORTILLO, *Notas para la historia de la noción de orden público*, págs. 475-497.

lo como límite a determinados derechos o libertades.

GARZÓN PAREJA (17) destaca que la política del Ministerio de Hacienda —tanto la económica como la fiscal— del Trienio liberal (1820-1823) continuó gravando al contribuyente como consecuencia de los compromisos acuciantes de una Hacienda en bancarrota. Hace hincapié en la reforma del Trienio en su sentido estrictamente tributario, y la valora como bastante importante para su tiempo. En 1820 las Cortes aprobaron un «Sistema General de Aduanas de la Monarquía española» (18). De él formaban parte las «Bases orgánicas para la formación de Aranceles», «Sobre prohibición de entrada en España de frutos extranjeros» y el «Arancel General para el uso de las Aduanas». Estas reformas proporcionaron, en el segundo año económico del Trienio, unos ingresos de 100.993.327 reales. En las «Bases orgánicas» se dice: «Habrá un *solo Arancel de Aduanas* en toda la Monarquía española.» El autor aporta, además, como dato importante que las Cortes ratificaban o rectificaban cada año el Arancel de Aduanas que convenía.

BARRERO GARCÍA (19) estudia la etapa anterior a la creación del Ministerio de Fomento (1812). Tras aludir a que la ordenación de la materia administrativa fue realizándose de manera progresiva durante el siglo XVIII, precisa que hasta el primer tercio del siglo XIX no se plantea la cuestión de crear una nueva Secretaría del Despacho que, con el nombre de Fomento (o Interior o Gobernación), abarcara los asuntos (o negocios) de la Policía. Merece la pena destacar el análisis que realiza de la Colección de Decretos del reinado de Fernando VII, cotejándolos con los Memoriales de la época. Las competencias del nuevo Ministerio eran amplísimas: Abastecimiento, Sanidad y Beneficencia; Fomento; Enseñanza y Cultura, y Orden público. La autora pone de relieve cómo la simple comparación de estas nuevas competencias del Ministerio de Fomento con las que tenían las Secretarías del Despacho en la anterior centuria da idea de hasta qué punto las cuestiones de Gobierno interior y Fomento habían ido cobrando importancia dentro del cuadro general de la Administración.

GUAITA (20) reconoce que, a pesar de la implantación del Ministerio de Fomento (o Interior o Gobernación), tanto en Bayona como en Cádiz, éste no llegó a arraigar. Sería Fernando VII quien diera luz verde al mismo en 1830, y se creará en 1832. Se propusieron diversos nombres, prevaleciendo el de Fomento, en lugar de Interior o Gobernación, ya que éstos suponían el recuerdo no grato de José Bonaparte (21) o de las Cortes de Cádiz, así como de la continuación de éstas en el Trienio liberal. Fomento era un término muy utilizado en los escritos político-administrativos de la época. El antecedente de este Ministerio no fue un órgano ejecutivo, sino un organismo de control: la Dirección de Fomento, dependiente de Hacienda. Muestra el autor cómo el nuevo Ministerio de Fomento se iba a convertir en el semillero de todos los Ministerios actuales, a excepción de los creados en el siglo XVIII. La mayor parte de sus competencias las tomó del Ministerio de Hacienda, y del de Gracia y Justicia. Para desempe-

(17) M. GARZÓN PAREJA, *Legislación de Aduanas en el Trienio Liberal*, págs. 281-297.

(18) D. GARCÍA, *Sistema General de Aduanas en el Trienio liberal*, págs. 281-*ambos emisferios*, Imprenta especial de las Cortes, Madrid, 1820.

(19) A. M. BARRERO GARCÍA, *La materia administrativa y su gestión en el reinado de Fernando VII*, págs. 71-92.

(20) A. GUAITA, *La competencia del Ministerio de Fomento, 1832-1931*, páginas 349-399.

(21) M. MARTÍNEZ ROBLES, Recensión de J. MERCADER RIBA, *José Bonaparte*...

ñar tantas y tan amplias atribuciones trasvasadas, se le dotó de los organismos correspondientes que permitieron uniformar un poco tan compleja fronda. Albergaba competencias y organismos de dos linajes diferentes: espirituales y materiales, aunque en conexión. En sus primeros quince años destaca, según GUAITA, su fiebre organizativa, con reorganizaciones de la propia Planta del Ministerio. En 1847 se le incorporan muchas materias y pierde otras, como Urbanismo y, de modo intermitente, Instrucción pública (22). El autor resalta como característica más relevante: la de que tuvo siempre unas competencias más técnicas y administrativas que políticas.

MONTANOS FERRÍN (23) mantiene que la historia de los Ministerios en el siglo XIX está todavía por hacer. Aunque reconoce que algo se ha investigado ya sobre el Ministerio de Fomento (Interior o Gobernación), sin embargo, lamenta que nada se haya hecho sobre el de Ultramar, siendo así que se dispone de fondos documentales riquísimos para ello. La aportación que hace la autora consiste, en primer lugar, en realizar un rápido recorrido histórico. Nos dice que la Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino para Ultramar fue creada por las Cortes de Cádiz; que, suprimida en 1814, se restableció en 1820; que, en 1836, todo lo concerniente a Ultramar fue llevado a Marina, quedando convertida, en 1851, en Dirección General de Ultramar; y que, por fin, en 1863, se creó definitivamente el Ministerio de Ultramar. En segundo lugar, la autora valora su estructura organizativa (24) como la adecuada a la variedad de asuntos (o negocios) que le correspondían. Los negocios estaban distribuidos en cuatro Secciones denominadas: de Gobernación y Fomento, de Gracia y Justicia, de Hacienda, y de Contabilidad. Subraya, de otra parte, que hay tres Disposiciones que inciden en su regulación general. La de 1875, que reglamenta el personal de la Plantilla y asigna las atribuciones específicas de cada una de sus Secciones. La de 1879, que norma las condiciones de ingreso y de ascenso en las carreras de la Administración general del Estado en las Provincias de Ultramar. Y la de 1890, que desarrolla de una manera amplia el Reglamento, los requisitos de ingreso, los ascensos y vacantes, los escalafones, etc. El Ministerio de Ultramar quedó suprimido, obviamente, en 1898 al desaparecer el objeto de tal Ministerio.

AVILA-CANALES (25) elaboran un listado de materias que han extraído de dos fuentes básicas: la Comisión de Reformas Sociales (1883) y el Instituto de Reformas Sociales (1909). La Comisión realizó una Encuesta con el objeto de hacer un buen planteamiento de la llamada «Cuestión social». El Instituto prosiguió en la búsqueda de información, preparó una serie de proyectos para Disposiciones legales en que se regulasen las relaciones entre empresa y trabajadores e intervino como mediador en gran parte de los conflictos surgidos en el campo laboral. CARR (26) proclamará su importancia como institución pionera en Europa. Los autores reseñados la consideran como el precedente del Ministerio de Trabajo (1920), Departamento que llevó a cabo el intervencionismo administrativo en el ámbito social. Se trata, sin duda, de

(22) M. GARIJO, *El Ministerio de la Gobernación. Materiales para un estudio de su evolución histórica hasta 1937*, Madrid, 1977.

(23) M. MONTANOS FERRÍN, *El Ministerio de Ultramar*, págs. 557-578.

(24) M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración española*, Madrid, 1879.

(25) M. AVILA-J. M. CANALES, *Las fuentes documentales para el estudio del nacimiento y desarrollo de la Administración Social en España*, págs. 7-30.

(26) R. CARR, *España, 1808-1939*, Editorial Ariel, Barcelona, 1970.

unos fondos documentales con los que se puede articular un buen estudio de investigación sobre la Administración social, en los interesantes aspectos de sus orígenes, desarrollo, estructura y características.

CORONAS GONZÁLEZ (27) afirma que el Senado —o Cámara Alta— ha poseído a lo largo de nuestra historia constitucional, además de las atribuciones propias (las legislativas), algunas judiciales. Le llama la atención el Estatuto Real de 1834 (28). Este introdujo de manera efectiva el *bicamerismo* en nuestras Cortes e, incluso, otorgó facultades judiciales al Senado no sólo por vez primera, sino que fueron tan amplias que nunca llegó a tenerlas mayores en nuestro sistema político constitucional. Explica el largo proceso hasta llegar a la Ley de jurisdición y enjuiciamiento del Senado (11 de mayo de 1849), según la cual el Senado se constituyó en Tribunal de justicia. Este Alto Tribunal hizo aplicación efectiva de ella en dos casos concretos, con los cuales se cerró la práctica de la jurisdicción especial del Senado. Señala el autor cómo la estructura esencial del Senado de la Constitución de 1876, incluida su competencia judicial, perduró hasta la disolución de las Cortes de 1923 por obra del General Primo de Ribera, y no volvió a aparecer hasta 1978, pero esta vez sin competencias judiciales.

CANALES ALLENDE (29) dedica su estudio a la figura de la Presidencia de la República y a su funcionamiento en relación con las demás instituciones político-administrativas del período histórico 1931-1939. Subraya el cambio profundo producido en la política española en lo concerniente a la figura del Jefe del Estado, que pasó de ser heredada a elegible. Tras un corto período constituyente, se procedió a la institucionalización y desarrollo normativo de las funciones atribuidas a la nueva Jefatura del Estado, llamada Presidencia de la República. Declara el autor que la regulación de las funciones presidenciales fue bastante ambigua (30), lo cual hizo aumentar los problemas a la hora de la actuación concreta. Prueba de ello es que sus dos titulares —Alcalá Zamora y Azaña— parece que intentaron, sin éxito, desempeñar un papel de moderación y arbitraje en orden a evitar la guerra civil. Puntualiza CANALES que el sistema presidencial de la República no era tan fuerte como el americano, ni tan débil como el francés; se parecía, más bien, al alemán.

2. *La Administración territorial*

ARTOLA GALLEGO (31) asegura que el Estado español de los siglos XVI y XVII fue el resultado de un proceso de agregación de *territorios*, que habían sido independientes y que comenzaron a estar sometidos a un único Monarca. Más en concreto, la Monarquía hispánica nació con el matrimonio de Isabel y Fernando (los Reyes Católicos), es decir, con la unión de Castilla y León. A estos territorios se añadirían, más tarde, Granada y América. Con Carlos I se incorporaron los Estados occidentales de los Austrias. Se trataba, pues, de una Monarquía muy heterogénea en territorios, y, asimismo, lo era en Instituciones. Bajo los Austrias y, después de ellos, bajo los Borbones, el

(27) S. M. CORONAS GONZÁLEZ, *El Senado como Tribunal de Justicia*, páginas 159-196.

(28) J. TOMÁS VILLARROYA, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, 1968.

(29) J. M. CANALES ALLENDE, *La Jefatura del Estado durante la Segunda República*, págs. 109-124.

(30) S. VARELA, *Partidos y Parlamento en la Segunda República*, Ed. Ariel, Barcelona, 1978.

(31) M. ARTOLA GALLEGO, *Administración territorial de los Austrias*, págs. 31-40.

Poder central del Estado (Consejos y Secretarios) se combinó con una gran diversidad de Instituciones territoriales: Virreyes (32), Audiencias, etc. El autor se detiene en el estudio de algunos de estos Oficiales territoriales y de sus funciones, así como en el análisis del mecanismo de las «Visitas», utilizadas para el control de la periferia territorial desde la Corte (en cuanto Administración central). Para ARTOLA, las «Visitas» constituyen una materia, poco y mal conocida, que merece una investigación rigurosa.

SÁNCHEZ BELLA (33), empalmando con el tema anterior, considera que cada uno de los *territorios* de la Monarquía actuaba atento exclusivamente a los intereses de sus *naturales*. Dentro de este contexto se defendía con tenacidad el criterio de que la provisión, por parte de la Corona, de Oficios civiles y eclesiásticos recayera necesariamente en un sujeto *natural* del territorio. De tal manera tuvo vigencia este criterio que, como demuestra el autor, casi todos los Juristas que ocuparon plazas en las Audiencias de las Indias, y lo mismo los Gobernadores, Corregidores, etc., fueron *naturales* del Reino castellano, a los que se añadirían más tarde los navarros y vascongados. Una nueva ampliación se produjo en las Cortes de Monzón (1585), en que serían equiparados en sentido estricto a los castellanos los *naturales* de Aragón. Según GIL PUJOL (34), hay una petición, por parte de las Cortes de Aragón (1625), de *reserva* de dos plazas en los Consejos particulares de Indias para *naturales* de Aragón. SÁNCHEZ BELLA confirma que la efectiva provisión de estas plazas, entre los años 1646-1680, aparece en un Legajo de la Cámara de Indias.

IGLESIAS FERNÁNDEZ (35) centra su trabajo en torno a la Soberanía nacional catalana, a través de un documento denominado *Dietari*. En él se hallan los datos relativos a los sucesos políticos que se desarrollaron entre noviembre de 1640 y marzo de 1641, siendo Valido de Felipe IV el Conde-Duque de Olivares. El *Dietari* no es, ciertamente, representativo del común sentir de toda Cataluña, sino de una sola parte de ella; pero de una parte que desempeñó un decisivo papel político en aquellos momentos (36). Según IGLESIAS, parece ser una defensa de lo actuado por el eclesiástico Pau Claris, con cuya muerte se interrumpe. En su análisis plantea como problema-clave del *Dietari*, el enfrentamiento —sin posible armonización— entre dos concepciones políticas contrapuestas: la *absolutista*, basada en el principio de «lo que place al Príncipe tiene fuerza de ley», y la *pactista*, apoyada en el principio de «lo que afecta a todos, por todos debe ser decidido» (37). La bilateralidad de la fidelidad, propia del pactismo, explica la decisión de este grupo de tomar las armas en defensa de Dios y de sus Constituciones, ante lo que juzgó como una aplastante opresión de su Provincia. Esto era sencillamente intolerable, dado que ponía en peligro hasta su propia existencia como organización política. La República catalana fue considerada por ellos como un remedio provisional en un mo-

(32) J. LALINDE ABADÍA, *La Institución virreinal en Cataluña (1471-1716)*, Barcelona, 1964.

(33) I. SÁNCHEZ BELLA, *Reserva a aragoneses de plazas de Justicia y Gobierno en Indias (siglo XVII)*, págs. 683-701.

(34) J. GIL PUJOL, *La integración de Aragón en la Monarquía hispánica del siglo XVII a través de la Administración pública*, en «Estudios»/78, Departamento de Historia Moderna, Zaragoza, 1978.

(35) A. IGLESIAS FERNÁNDEZ, *Pau Claris y la Soberanía nacional catalana. Notas*, págs. 401-450.

(36) J. H. ELLIOTT, *La rebelión de los catalanes. Un estudio sobre la decadencia de España (1598-1640)*, Madrid, 1977.

(37) *«Quod Princeps placuit, legis vigorem habet»* y *«Quod omnes tangit, ab omnibus debet comprobari»*.

mento en que todavía no querían romper con el antiguo Monarca. Pero no era, como es obvio, la solución que exigía su concepción pactista, la cual pedía el reconocimiento de un nuevo Rey. El autor concluye diciendo que la ausencia de una Nación catalana, capaz de asumir sus propios destinos, fue la que impidió que frente a la Soberanía del Rey se proclamase la Soberanía de la Nación catalana.

LALINDE (38) enmarca su tema dentro de las dos concepciones políticas anteriores. La concepción *absolutista* reflejaba la responsabilidad por «lesión del Derecho objetivo», efectuada por el Poder en la fórmula: «Obedézcase, pero no se cumpla» (39), interpretada incorrectamente por los nacionalismos como mero recurso técnico y no como auténtico instrumento político. En cambio, la concepción *pactista* de la Corona de Aragón se manifestaba en el Contrafuero, que conducía a la nulidad de los actos de la Administración que lesionaban el Derecho objetivo. El *absolutismo*, según el autor, no anulaba toda posibilidad de reparación de la lesión de dicho Derecho, pero lo hacía difícil. Frente a él luchaba el *pactismo*, constituido por un entramado de privilegios y de compromisos. LALINDE termina afirmando que la solución constitucional de 1978, ante la reparación de la «lesión del Derecho objetivo», no es la parlamentaria de 1812, ni la judicial de Estados Unidos, sino la de un «juridismo» sublimado —como la de 1931—, representado por el Tribunal Constitucional.

SALCEDO IZU (40) aborda una Autonomía histórica de operativa *foralidad:* la navarra (41). Fue en este territorio, precisamente, donde apareció por primera vez la concepción *pactista* del Poder con Teobaldo (siglo XIII), quien se comprometió a cumplir los Fueros, previo su Amejoramiento. El autor, tras unas aclaraciones sobre el significado de Función pública y de Funcionarios, responde a esta pregunta: ¿qué Funcionarios han administrado Navarra a lo largo de su historia y cómo han ejercido su función? Destaca que el principal Funcionario (antes llamado Oficial) de la Administración territorial de Navarra era el Vicerrey, quien gozaba de funciones legislativas, gubernativas y judiciales. Debajo de él estaba el Consejo Real, con sede en Navarra y no en la Corte, como ocurría con los demás Consejos. El Regente (o Presidente del Consejo) no era navarro; por el contrario, los Consejeros habían de ser navarros, cristianos viejos y, desde el siglo XVI, letrados. Junto a ellos actuaban en el Consejo una serie de Funcionarios que formaban el engranaje de aquella gran máquina consultiva y judicial. Señala SALCEDO que esta Función pública navarra sufrió notables transformaciones desde la implantación del constitucionalismo. La Administración del Reino fue sustituida por una Administración *foral* que, en continua evolución, tiene un punto de partida en la Ley paccionada (1841), desapareciendo el Virrey, etcétera. Una Real Orden de Gobernación de 1897 apoya la existencia de un *cuerpo funcionarial* propio en Diputaciones y Municipios, pero considerando complementarias la Función foral y la central. El autor estima que de esta manera, es decir, mediante esta concepción *pactista* del Poder, quedaba bastante atemperado y contrapesado el Poder absoluto del Monarca.

(38) J. LALINDE ABADÍA, *España ante la lesión del Derecho objetivo,* págs. 451-473.

(39) B. GONZÁLEZ ALONSO, *La fórmula «Obedézcase, pero no se cumpla»*, en «Anuario de Historia del Derecho Español», 50 (1980), págs. 469-487.

(40) J. SALCEDO IZU, *La Función pública en Navarra,* págs. 749-783.

(41) Idem, *Función pública en territorios forales,* Ed. INAP, Madrid, 1978.

MARTÍNEZ DÍEZ (42) afronta el estudio histórico de la Provincia, en general, como porción del territorio de la Monarquía española y, en un segundo momento, de la provincia concreta de Burgos. Prescindiendo de los antecedentes medievales castellanos, afirma que la *división de España en provincias* apareció a principios del siglo XVI, y que éstas coincidían con los dieciocho distritos fiscales (43). Advierte que la terminología administrativa de entonces no había alcanzado el tecnicismo actual, por lo que no es raro que aparezcan indistintamente los nombres de Provincia o de Partido. Constata el autor que la provincia de Burgos tuvo los mismos límites desde 1502 hasta 1799, en que se crearon las llamadas Provincias marítimas. Además del aspecto fiscal de la Provincia, resalta su función jurisdiccional que, en los territorios de Realengo, ejercían los Corregidores. Comprueba MARTÍNEZ DÍEZ, finalmente, que el contenido competencial de la Provincia en general y su alcance administrativo se ampliaron sustancialmente con el constitucionalismo y, más todavía, con la *división provincial de 1832.*

ABBAD-OZAMAN (44), basados en documentación del Archivo de Simancas, realizan una investigación sociológica de los Intendentes. Para ello, tras elaborar un largo censo de estos Funcionarios —207—, analizan los ascensos, o carrera administrativa, de 151. La España del siglo XVIII estaba dividida, según ellos, en ocho Intendencias del Ejército y dieciocho Intendencias de Provincia. Constatan que una mayoría aplastante de estos Intendentes últimos (81,5 por 100) provenían de la Secretaría de Hacienda. Por su parte, los Intendentes del Ejército parece que se autoabastecían casi sólo del propio Ejército. En el análisis que hacen los autores sobre la permanencia en el mismo puesto, Cataluña iba a la cabeza (catorce años). La cumbre del Oficio era una Intendencia del Ejército, y, dentro de ellas, Andalucía estaba la primera. Las Intendencias de Provincia eran todas de paso a otras superiores. ABBAD-OZAMAN nos proporcionan el dato curioso de que algunos Intendentes —muy pocos— hicieron carreras brillantes en cuanto a regularidad en sus ascensos, pasando por todos los escalafones.

VOLTES (45) explica las relaciones entre la Diputación de Barcelona y la Reina Isabel II, a través de un análisis de los principales acontecimientos político-administrativos entre ambas Instituciones. En 1843, con motivo de la mayoría de edad de Isabel II, recibió ésta a los representantes de la Diputación. En 1844, ante la visita efectuada por las Soberanas, la Diputación dio pruebas de lealtad y afecto a las Reinas. En 1854, tras los pronunciamientos de los Generales O'Donnell y Dulce, la Diputación y el Ayuntamiento felicitaron al pueblo por su adhesión a tales pronunciamientos. Finalmente, en 1859, Barcelona festejó a los Voluntarios de Africa. PULOLS (46) resume en tres personajes la contribución catalana a la guerra de Africa: «Tres hombres tan ilustres como el escritor Víctor Balaguer (Presidente de la Diputación), el General Prim y el pintor Fortuny...» Entre tanto, O'Donnell preparó un viaje de los Reyes y sus hijos a Barcelona para, así, acabar de consolidar las adhesiones en favor de Isabel II.

MERCHÁN ALVAREZ (47) ha traído a

(42) G. MARTÍNEZ DÍEZ, *La provincia de Burgos hasta 1833*, págs. 499-512.

(43) T. GONZÁLEZ, *Censo de población de las Provincias y Partidos de la Corona de Castilla*, Madrid, 1828.

(44) F. ABBAD-D. OZAMAN, *Para una historia de los Intendentes españoles en el siglo XVIII*, págs. 579-809.

(45) P. VOLTES, *La Diputación provincial de Barcelona durante el reinado de Isabel II*, págs. 785-809.

(46) Cfr. POBLET, *Biografía de Prim*, Barcelona, 1975.

(47) A. MERCHÁN ALVAREZ, *Notas so-*

este Simposio las Ordenanzas de Sevilla de 1527, tema entresacado de la vasta temática de su investigación sobre «El Gobierno y Administración de Sevilla bajo los Austrias». Sigue en este campo la línea marcada por MORALES PADRÓN y por GIBERT (48), quienes han destacado, como materia interesante y necesitada de investigación, las relaciones Municipio-Corona. El autor descubre que después de un largo proceso de las Cortes de Toledo (1502) se llegó a la redacción definitiva de estas Ordenanzas. Se adentra en una profundización técnico-jurídica, detectando *normas* de muy diversa naturaleza. Y se detiene de modo especial en su contenido, que divide en dos partes. En la primera agrupa las Disposiciones en torno a las Instituciones político-administrativas, a la Hacienda municipal, al Estatuto jurídico de los ciudadanos, etc. La segunda está dedicada a los Oficios mecánicos y otros, es decir, a los Gremios. Se trata de *normas* sobre la ejecución de los trabajos, los requisitos para ser Maestros (aprendizaje, examen de Oficial y agregación), la competencia ilícita y el mutualismo de la asociación gremial. Destaca, también, MERCHÁN los problemas que tuvieron estas Ordenanzas a la hora de su aplicación. A pesar de ello, MURO OREJÓN (49) defiende que estas mismas ordenanzas sirvieron de modelo para los Municipios de Indias. Por otra parte, ante una segunda edición de ellas (1632), GIBERT (50) se pregunta: ¿por qué esta «veneración» hacia el texto antiguo? MERCHÁN responde que en aquellos tiempos, tras la muerte de Felipe II, en los que decae el Poder y la justicia del Rey y se permite un recrecimiento de las Autonomías, Sevilla lanza un nuevo desafío loando el contenido normativo de las Ordenanzas.

CERDÁ RUIZ-FUNES (51) insiste en el estudio del Municipio castellano. Lo hace sobre el triángulo formado por Toledo, Sevilla y Murcia. En Castilla, las Instituciones municipales de Realengo eran presididas por el Corregidor Real e integradas por Regidores y Jurados (o Juraderías), quienes conjuntamente debían velar por la buena «organización de la ciudad». Se detiene en el estudio de la Institución de los Jurados, que tiene un origen medieval. Los documentos de la época exigen que los Jurados sean *homes bonos*. Sus atribuciones aparecen ya delineadas perfectamente en las Ordenanzas de Sevilla (1527), que pasarán luego a Toledo y Murcia. Representan, a todo lo largo de los siglos XVI al XVIII, una gestión pública paralela a la de los Regidores, aunque con desigual poder de decisión y de responsabilidad (52). CERDÁ estima que los Juzgados son los precedentes de los Diputados del Común y del Procurador Síndico Personero, introducidos en 1765 por Carlos III, quien trató de armonizar el absolutismo uniformista borbónico con cierta apertura a una participación popular en estas Instituciones.

SÁNCHEZ-ARCILLA (53) intenta demostrar cómo se llevó a cabo el trán-

---

bre el Gobierno y la Administración de Sevilla durante la etapa austríaca: las Ordenanzas de Sevilla de 1527, págs. 513-528.

(48) F. MORALES PADRÓN, «La Ciudad del Quinientos», tomo III de *Historia de Sevilla*, Sevilla, 1977.

(49) A. MURO OREJÓN, *Ayuntamiento de Sevilla, modelo de los Municipios indianos*, en «Anales de la Universidad Hispalense», 21 (1960), págs. 69-85.

(50) R. GIBERT, *360 preguntas y respuestas sobre historia del Derecho español*, Madrid, 1982, pág. 206.

(51) J. CERDÁ RUIZ-FUNES, *Consideraciones sobre el Municipio castellano de la Edad Moderna. Juraderías y Judos en Murcia, Toledo y Sevilla*, págs. 125-158.

(52) F. CHACÓN, *Murcia en la centuria del quinientos*, Ed. Universidad de Murcia, 1979.

(53) J. SÁNCHEZ-ARCILLA, *Del Municipio del Antiguo Régimen al Municipio*

sito de las estructuras municipales del Antiguo Régimen a las nuevas propugnadas por los constituyentes de Cádiz. Pretende, así, evitar los errores metodológicos señalados por GALLEGO ANABITARTE (54): uno, no hablar del Antiguo Régimen municipal y, el otro, centrarse exclusivamente en el nivel jurídico-normativo. Para ello, partiendo del Antiguo Régimen, va a acudir al *día a día* de las Actas de un Municipio concreto: el de Guadalajara. Es aquí donde tiene ocasión de comprobar con todo lujo de pruebas, entre otras cosas, que el Corregidor y los Regidores constituían los ejes constitucionales básicos del Municipio. Este, con los Reyes Católicos, los Austrias y los Borbones, había sido sometido a un implacable proceso de centralización, aunque a partir de Carlos III no faltaran voces que pedían la designación democrática de los Oficios municipales. Sería en el siglo XIX cuando se dio por primera vez una *definición legal* del Municipio. Y fue precisamente este Municipio constitucional el que se implantó en Guadalajara en los años 1812-1814. SÁNCHEZ-ARCILLA sintetiza algunas de sus vicisitudes. Cuando la Junta Suprema nombró Corregidor interino hubo problemas de tipo electoral, y también los hubo con el Corregidor propietario que fue enviado. Fernando VII restableció, en 1814, los Ayuntamientos con la Planta que tenían en 1808. En 1820, con el pronunciamiento de Riego, Fernando VII convocó elecciones para constituir Ayuntamientos como los de 1812. De las Actas se deduce que se llevaron a cabo sin alteraciones, y, debido a la creación de la Milicia Nacional, las autoridades municipales se fortalecieron en este Trienio liberal. Estas son las notas definitorias del Municipio constitucional que resume el autor: la continuidad, la uniformidad y el centrismo. Lo cual prueba que los liberales fueron mucho menos liberales de lo que tradicionalmente se viene afirmando.

3. *La Administración señorial*

GONZÁLEZ ALONSO (55) fija los límites de su estudio teniendo en cuenta un triple punto de vista: la materia (Administración señorial), el tiempo (siglos XVI y XVII) y el espacio (Corona de Castilla). El problema central que se plantea es: ¿cómo explicar el simultáneo auge de la Nobleza, bajo cuyo poder administrativo estaba la mitad de España, y de la Monarquía, como encarnación del Estado absoluto ya consolidado? Algunos piensan que se trata de un problema sin solución. Otros (56) han indagado las razones de su compatibilidad. En esta línea se coloca GONZÁLEZ ALONSO, quien aventura la opinión de que «la Monarquía no fue absoluta, a pesar del poder señorial, sino... gracias al poder señorial». ¿Cómo se explica esto? El autor alude a varios caminos, y rechaza por unilateral el de VALDEÓN (57), el cual propugna una concepción socioeconómica y minusvalora la historiografía jurídico-institucional. A continuación hace un doble análisis del gobierno administrativo señorial. Uno, por dentro, donde encuentra dos cuestiones: las facultades que fueron acumulando y cómo las ejercieron. Otro, desde fuera, es decir, en sus conexiones con las esferas po-

constitucional. Un caso concreto: Guadalajara, págs. 629-681.

(54) A. GALLEGO ANABITARTE, «Notas histórico-jurídicas sobre el Régimen Local español», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, pág. 533.

(55) B. GONZÁLEZ ALONSO, *Notas sobre las relaciones del Estado con la Administración señorial en la Castilla moderna*, págs. 325-347.

(56) VALDEÓN, MARAVALL, TOMÁS Y VALIENTE, DOMÍNGUEZ ORTIZ, etc.

(57) J. VALDEÓN, «El feudalismo ibérico. Interpretaciones y métodos», en *Estudios de Historia de España. Homenaje a Manuel Tuñón de Lara*, 1981.

lítico-administrativas, y comprueba que el castellano de entonces se hallaba simultáneamente sometido al Rey, al Municipio, al Señor y, además, a la Iglesia. Todo esto, concluye, no es otra cosa que una vasta red jurídico-institucional a la que hay que dar prioridad valorativa. Esta prioridad le lleva a preguntar: ¿cuáles eran las relaciones entre la Monarquía absoluta y la Administración señorial? A lo que responde con GUILLARTE (58) que «el régimen señorial no llegó, en ninguna época de su historia, a eludir la subordinación al supremo Poder de la Corona». Y aún refuerza más su tesis apoyándose en CASTILLO DE BOVADILLA (59), el mejor tratadista de la época en esta materia, quien califica los Señoríos «como los huesos y firmeza del Estado..., sujetos en todo a los Reyes».

4. *La provisión de los Oficios públicos* (60)

GARCÍA MARÍN (61) se pregunta por el peso efectivo que, entre los criterios de *idoneidad* para la conformación de un buen Oficial público, tuvo, durante los siglos XVI y XVII, la *ciencia* en contraposición a la *experiencia*. Su respuesta está basada en las obras político-jurídicas de estos siglos. Todos estos *tratadistas* (62) coinciden en que ser letrado o jurisconsulto debe ser un requisito genérico, inexcusable, para los Oficios que llevan aparejada la jurisdicción, indicando como mecanismo más adecuado, para comprobar la suficiencia del aspirante al primer puesto de trabajo, el del *examen*. Pero estiman que, dada la división de materias y la consiguiente diversificación de órganos de esta época, no basta esta aptitud genérica, sino que es necesario, asimismo, estar familiarizado con la técnica precisa que reclama la naturaleza del cargo, es decir, ser *experto*. Esta condición de experto no es sólo hija de la *ciencia*, sino también, y en buena medida, de la *experiencia*. Así entendida, era un aspecto inédito hasta aquel momento. Representaba la mejor forma de situar al aspirante en el puesto que más se ajustaba a sus posibilidades para una gestión eficaz. Pero, además, tan importante era la experiencia —o pericia— que debía verse refrendada con el ascenso gradual de los Oficiales a los cargos de mayor responsabilidad y honor. El ascenso gradual debía constituir un motivo de estímulo y de premio para ellos, al crear unas expectativas de mejora profesional, social y económica, y debía representar, por otro lado, un eficaz mecanismo de leal competitividad y de control de la eficacia profesional. GARCÍA MARÍN concluye afirmando que la mayor parte de los *tratadistas* —no hay unanimidad— prefieren hablar, más que del dilema *ciencia-experiencia*, de la coincidencia y complementariedad de ambos factores.

CUARTAS RIVERO (63), tras hacer un breve recorrido histórico, se centra en el siglo XVI. Ratifica que la venta —o enajenación— de Oficios públicos fue un hecho generalizado en toda Europa desde la Baja Edad Media hasta el final del Antiguo Régimen. Sintetiza las líneas maestras de esta materia siguiendo a los estudio-

(58) A. M. GUILLARTE, *El régimen señorial en el siglo XVI*, Madrid, 1962.

(59) J. CASTILLO DE BOVADILLA, *Política para Corregidores y Señores de vasallos*, I, II, 16, 9.

(60) Cfr. M. MARTÍNEZ ROBLES, *Los Oficiales de las Secretarías de la Corte bajo los Austrias y los Borbones (1517-1812)*, Ed. INAP, Madrid, 1987.

(61) J. M. GARCÍA MARÍN, *El dilema ciencia-experiencia en la selección del Oficial público de la España de los Austrias*, págs. 261-280.

(62) CASTILLO DE BOVADILLA, LANCINA, GUEVARA, etc.

(63) M. CUARTAS RIVERO, *La venta de Oficios públicos en el siglo XVI*, páginas 225-260.

sos (64) que las han tratado con profundidad. El primer paso, en lo concerniente a los Oficios públicos, fue el considerarles como una propiedad Real que se entregaba a personas adictas al Rey como premio a su fidelidad. Con Carlos I se da un nuevo paso: los Oficios públicos dejan de ser una concesión Real gratuita para convertirse en una manera de obtener recursos financieros. La autora comprueba que desde 1543 hasta 1557 se vendieron exclusivamente Regimientos, Juderías y Escribanías. A partir de esta fecha, el Consejo de Hacienda fue configurando el sistema de ventas y su procedimiento, y extendiendo las ventas también a la Administración central, sobre todo en el siglo XVII. Siguiendo la clasificación de TOMÁS Y VALIENTE en Oficios de poder, de dinero y de pluma, afirma que la Nobleza, de acuerdo con la escala de valores de la sociedad del siglo XVI, solamente podía comprar Oficios que confirieran prestigio; que la Burguesía, por su parte, se abría paso en las esferas del Poder municipal a través de compra de estos Oficios; y que las Escribanías habían sido siempre una forma de dar colocación a los Hidalgos pobres y los hijos de Clérigos. Una de las conclusiones de CUARTAS es que, si bien la renta de más altos ingresos para la Hacienda era la Alcabala, la venta de Oficios públicos fue una renta no muy cuantiosa, pero sí suficiente y, sobre todo, saneada.

TOMÁS Y VALIENTE (65) sitúa la legislación sobre los Oficios públicos —tema nuclear— dentro del marco más amplio y fundamental de la Función pública. Pero antes hace una pregunta previa: ¿hubo en los dos períodos liberales (1810-1814 y 1820-1823) un *concepto legal* de lo que ahora denominamos Función pública, bien utilizando esta expresión u otra? Su respuesta es negativa. En lo tocante a los Oficios públicos enajenados, el autor, tras constatar como una cosa clara que nadie, en las dos etapas liberales, podía adquirirlos ni ejercerlos por un título jurídico privado de compra, herencia, etc. (66), destaca dos preceptos legales que incidieron ampliamente en el ámbito de estos Oficios. Uno fue el Decreto de abolición de los Señoríos, que, al disponer su incorporación a la Nación, produjo la extinción de todos los derechos de carácter público. La otra norma era el artículo 312 de la Constitución, según el cual eran elegidos por los pueblos —tanto de Realengo como señoriales— los Alcaldes, los Regidores y los Procuradores Síndicos, cesando automáticamente todos los que los habían adquirido privadamente. Todavía TOMÁS Y VALIENTE señala otro aspecto importante de la legislación: el que concierne a la incorporación a la Corona de los Oficios públicos enajenados. Ya recomendada en tiempos de Carlos II, cobró nuevo ritmo desde la creación de la Junta de Incorporación bajo Felipe V; y Fernando VII efectuó una importante regulación de la misma en el primer período absolutista (1814-1820). En cambio, apostilla el autor, la forma de Incorporación, esbozada en 1812 y regulada normativamente en 1822, se aproximaba más, en algún aspecto, a una Expropiación forzosa que a una Incorporación tradicional.

TORRAS RIBÉ (67) estima que la venta de Oficios públicos fue una función esencialmente recaudadora para la Monarquía europea. Parece que la

(64) MOUSNIER, PARRY, CARANDE, TOMÁS Y VALIENTE, DOMÍNGUEZ ORTIZ, etc.

(65) F. TOMÁS Y VALIENTE, *Legislación liberal y legislación absolutista sobre Funcionarios y sobre Oficios públicos enajenados: 1810-1822*, págs. 703-722.

(66) Cfr. M. WEBER, *Economía y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

(67) J. M. TORRAS RIBÉ, *La venta de Oficios municipales en Cataluña (1739-1741), una operación especulativa del Gobierno de Felipe V*, págs. 723-747.

excepción en toda Europa era la Corona de Aragón, donde no existía este procedimiento de provisión de Oficios públicos, ni la duración vitalicia de los mismos. Pero el autor sostiene que Felipe V rompió esta tradición. Con el Decreto de Nueva Planta (1714) creó en Cataluña un ordenamiento institucional inspirado en el modelo castellano; y, más tarde, entre 1738 y 1741, decretó la venalidad de los Oficios de Regidores. ¿Por qué este cambio? Las motivaciones que apunta TORRAS fueron fundamentalmente dos. Una, de carácter político: el sometimiento de Cataluña a la Monarquía; y la otra, de índole económica: la recaudación de fondos extraordinarios. A continuación hace ver el autor cómo la venta de Oficios introdujo un nuevo elemento de conflictividad en los Municipios, debido a los abusos y a la corrupción. DE DOU (68) decía que criaba «desidia en el ánimo del que lo obtiene, porque no puede perderle, y soberbia, porque no puede temer contratiempo que le altere el mando». En la documentación de la época son habituales las acusaciones sobre los abusos de los compradores. Otras veces la culpable era la Monarquía, que ponía en venta los cargos con la sola finalidad de mayores beneficios, subiendo los precios, creando Oficios superfluos, etcétera. Pero los abusos más generalizados fueron los de las incompatibilidades por parentesco, dispensadas sin ningún recato por la Monarquía. Todo lo cual hizo que, al cabo de tres años escasos de vigencia, fuera derogada la Orden de venta de Oficios municipales catalanes. Derogación que suscitó el inevitable y espinoso problema del rescate de los Oficios vendidos.

Termino esta recensión haciendo tres puntualizaciones:

— Dada la aún limitada institucionalización académica de la Ciencia de la Administración en España y la *escasez de investigaciones en este campo*, es siempre apreciable la celebración de Simposios que intenten *poner luz histórica a nuestras Instituciones administrativas actuales*. Al menos pueden constituir una plataforma más —útil y polémica— desde la que sea posible conocer, con cierto rigor científico, la verdad completa de los antecedentes históricos —sean medievales, modernos o contemporáneos— de cada una de ellas. «El interés —escribe BAENA DEL ALCÁZAR— por la historia de la Administración en cuanto tal está ligado a la Ciencia de la Administración, reciente en nuestro país» (69). Y añade que son muy pocos todavía los estudios realizados sobre la historia de la Administración española en que se prime el *conocimiento de la organización administrativa de las distintas épocas*. Lo que más se acerca a este enfoque son los trabajos de los *Simposios de Alcalá*, aunque están dominados por la perspectiva de la historia de las Instituciones.

— A través de los tres Simposios anteriores se trató de *aproximar a historiadores y administrativistas*. Sin embargo, este objetivo parece que, según LALINDE (70), no se consiguió, ya que en lugar de «administrativizar» a los historiadores se «historificó» a los administrativistas. Con el IV Simposio se ha intentado *restaurar el equilibrio*, aun a costa de sacrificar los estudios medievales, por considerarlos demasiado alejados de la realidad actual, que es la que interesa a los administrativistas. No obstante,

(68) M. BAENA DEL ALCÁZAR, «Una teoría del empleo público en el siglo XVIII», en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970, página 330.

(69) Idem, *Curso de Ciencia de la Administración*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, vol. I.

(70) J. LALINDE ABADÍA, *La dernière decennie dans l'historiographie juridique espagnole*, en «Annales de la Faculté de Droit de Toulouse», 18 (1970), págs. 265-277.

se ha dejado oír clara la voz de los medievalistas rechazando la reducción de la Edad Media a un prólogo de las Edades Moderna y Contemporánea. En historia —dicen— no hay ningún período más importante que otro.

— A nadie se le oculta, si está ligeramente atento a novedades bibliográficas, que los *trabajos recensados de esta obra colectiva* son enormemente *sugerentes en la actual situación de los estudios administrativos.* Algunos anuncian lagunas de investigación, otros señalan nuevos caminos. Unos presentan esbozos de posibles estudios, otros ofrecen breves avances de investigaciones más amplias ya realizadas. A veces aparecen sus títulos bajo el signo de la modestia: Notas, Consideraciones, Apuntes, etc. Este *libro colectivo* une al valor independiente de cada trabajo particular la variedad temática y la diversa procedencia en cuanto a especialización de los autores. Sin duda, tanto las Ponencias como las Comunicaciones, aunque de desigual valor en profundidad y rigor científico, pertenecen a investigadores de reconocida solvencia en lo concerniente a los problemas que analizan.

Miguel MARTÍNEZ ROBLES

PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Escritos de Derecho Político,* Presentación por Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, 2 vols., colección «Administración y Ciudadano», Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, 1.070 págs.

1. De entre la ya crecida y acreditada bibliografía de derecho público que aparece en España a lo largo del año 1984, hay dos obras que me parecen especialmente destacables, ambas a dos, además, caracterizadas por el brillo de lo ya consagrado, por la fuerza de lo que ha revalidado su vigor. Pues ambas son, en efecto, de alguna manera, reimpresiones. Me refiero a los *Escritos de Derecho Político* de don Nicolás PÉREZ SERRANO, así como al *Derecho Constitucional Comparado* de don Manuel GARCÍA-PELAYO (Alianza Universidad Textos, con una *Introducción* de Manuel ARAGÓN, Madrid, 1984, 636 págs.). Muchos éramos los que habíamos hecho votos por que este último libro, dado su reconocido valor y su consistencia acreditada, se reeditara y se ofreciera al público tal y como se presentaba en la última edición. Y no desde un aire resignado, sino sabedores de que mantenía su empuje de obra relevante e indispensable. No sólo la sensación de que reclamar la puesta al día resultaba una carga ingente que no siempre es dado exigir a un autor, sobre todo cuando es notorio que se encuentra vinculado por otros compromisos. Era, más que nada, la seguridad de que había ahí, tal y como se ofrecía la anterior edición, un muy consistente cuerpo de enseñanzas constitucionales, un consagrado sistema de derecho constitucional, irremplazable e inexcusable en la tesitura que estaba viviendo España. Recordaré una anécdota que puede resultar representativa. Desde mi experiencia de senador constituyente en los años 1977-78, cuando el empeño por hacer una Constitución en España se presentaba como algo real e inmediato, eran muchísimos los senadores interesados por estar a la altura de sus responsabilidades, y que por ello andaban de coronilla tras un ejemplar del GARCÍA-PELAYO. Los rumores de que en tal librería había existencias a la venta disparaban las visitas, que luego siempre resultaban frustadas, pues, de hechos, no había manera de encontrarlo. No hay que describir el pote que se daban aquellos privilegiados que podían disponer del libro. Y es que no importaba que hubiera podido haber

modificaciones en los preceptos vigentes, en la jurisprudencia aplicativa o en la doctrina ilustradora. Resultaba decisivo y consistente, incuestionable, sin duda, el peso de lo sistemático, el valor de la interpretación histórica, la fuerza del elemento comparatista, el rigor extraído de una decantada cultura jurídica. Yo debo confesar con entera satisfacción que es de los libros que recomiendo que adquieran, y que se familiaricen con él, a aquellos muchachos o muchachas que se acercan pidiendo consejo, pues dicen que quieren estudiar derecho. De ahí el enorme significado, auténtico acontecimiento editorial, de poder disponer con entera libertad desde 1984 de ejemplares (recuérdese que se trata de una reedición de la última aparecida, la 7.ª, en 1961). Por fin ha dejado de ser una aventura el conseguir el libro, ya no implica un esfuerzo adicional el familiarizarse desde tan acreditado texto con las grandes líneas, o con los detalles consistentes, del derecho constitucional.

De la otra obra, los *Escritos* de PÉREZ SERRANO, hay que decir cuanto antes, también, que la edición viene a facilitar el normal manejo de lo que eran piezas prácticamente inencontrables, abiertas sólo al uso de unos pocos privilegiados que se podían contar con los dedos de las manos. Páginas valiosísimas, también, pero como ocultas, con sordina, casi subterráneas.

Pues bien, resulta grato constatar un profundo lazo de unión que relaciona a los dos autores citados: ambos tuvieron como maestro a don Adolfo G. POSADA. Lo que nos traslada a una consecuencia que juzgo decisiva: continuidad desde una metodología acrisolada, desde el esfuerzo intelectual incesante y abierto a todos los horizontes, desde una línea enormemente fructífera y creadora. Los continuadores del maestro (1) que, por derecho propio, se alzaron también como maestros indiscutibles (2). Y eso que la evolución española, como es notorio, se ofrecía marcada por quiebras y sobresaltos. Los discípulos recibieron la antorcha y continuaron la trayectoria del maestro. Del amplio tronco del derecho político, tal y como se venía concibiendo, acertaron a desarrollar con renovador impulso los estudios jurídicos en el atractivo campo de la realidad constitucional. Las dos obras que vengo mencionando son, así, testimonio incuestionable del más vivo florecer del derecho constitucional. Aunque la evolución española apareciera marcada, como indico, por muy anormales circunstancias; aunque en tal trayectoria hubiera quiebras, fugas o simples abandonos; aunque el panorama científico hubiera sufrido todos los embates que sufrió. Por eso, yo creo que el agudo y certero *Prólogo* de GARCÍA DE ENTERRÍA, donde analiza la reciente evolución del derecho constitucional en España (3), que yo mismo he ponderado en diversas ocasiones, debería ser rectificado para hacer una expresa mención a los dos autores, a las dos obras que vengo comentando: excepciones notables en lo que fue un dilatado páramo o un duradero eclipse. Es verdad que no alcanzaron el eco que se merecían. Como ocultas, decía antes, forzando de alguna manera la descripción de su realidad. Es verdad que el campo estaba poco abonado y, en expresión de época, la

(1) PÉREZ SERRANO, incluso, fue el inmediato sucesor de POSADA en la Cátedra al jubilarse éste. Véase, así, Adolfo G. POSADA, *Fragmentos de mis memorias*, Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1983, pág. 347.

(2) De «el maestro distante de toda una generación» califica a PÉREZ SERRANO don Luis SÁNCHEZ AGESTA, en la reseña que ha dedicado a este libro de *Escritos* en las páginas de la «REDC», núm. 12 (1984), pág. 259.

(3) Se trata del Prólogo al libro de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1.ª ed., 1982.

sequía debía ser pertinaz. Pero ahí estaban los escritos, ahí estaban las ediciones que se agotaban, en un caso —y no fueron pocas—; ahí estaban los destinatarios de cada una de las aportaciones, en el otro; reducidos, si se quiere, pero pudiendo paladear las entregas periódicas e incesantes. Ahí estaba el testimonio, ahí presencia constante —aunque apenas se dejara brillar a la llama— de una línea metodológica caracterizada por una calidad inmejorable. El que tras su edición en 1984 ambas obras sean ya asequibles sin esfuerzo ha de confirmar a un buen número de lectores la riqueza de una veta que no se extinguió a pesar de las circunstancias adversas. Y que hoy potencia todo su fulgor.

2. Me he propuesto ahora glosar los *Escritos de Derecho Político* de don Nicolás PÉREZ SERRANO, celebrando de entrada el título que se les ha puesto, que enlaza con una arraigada tradición española. Cierto que título tal ha servido para acoger muy dispares mercancías; que, sin duda, en una reciente etapa española ha proporcionado amparo a una enorme dispersión de estudios, dando albergue, en concreto, a una muy cualificada desjuridificación de los estudios políticos y constitucionales. Pero por ello mismo contrasta más esta obra, estas páginas, de quien ante todo era un jurista neto que no sólo no se avergonzaba de ello —y lo recalco porque luego sí que ha sucedido—, sino que lo proclamaba a los cuatro vientos como lo más natural. Don Nicolás PÉREZ SERRANO, catedrático y letrado de las Cortes, era también un excelente abogado, y, por lo mismo —aunque hoy, a más de uno habría que recordárselo, parecen llevarse otros vientos, pero qué duda cabe que ser jurista de altura requiere una completa formación de conjunto—, sus profundos conocimientos de derecho privado, pongamos por caso, contribuyen de manera indudable a enriquecer sus aportaciones de derecho público.

Que es un jurista finísimo lo demuestra, sobre todo, con los hechos, sin que falten tampoco las palabras, la teorización. Pero, ante todo, *los hechos:* aquí y allá, a lo largo de las numerosas páginas de los dos volúmenes, se palpa, al abordar las instituciones, al enfrentarse con los problemas, que quien opera es un jurista de primera. Pero también el reconocimiento, la proclamación teórica: ya desde el primero de los trabajos recogidos, la *Memoria* (4) para uno de los más cualificados ejercicios de las antiguas oposiciones de cátedras, donde proclama con insistencia el carácter jurídico de la asignatura (páginas 13 y ss.) y donde afirmará que «lo importante consiste en no olvidar que el derecho público es ante todo una disciplina jurídica» (pág. 25) (y, por cierto, que incidentalmente querría decir que, en mi opinión, y de acuerdo con mi pequeña experiencia, el ejercicio destinado a reflexionar en voz alta sobre el concepto, método, además, de «el programa» de la

(4) Este es el primero de los trabajos que figuran en el libro —que se ordenan por estricto orden cronológico—, con este título: *Estudio acerca del concepto, método, fuentes y programas del Derecho político español comparado con el extranjero.* Se utilizó en 1932 para las oposiciones a la Cátedra que había dejado vacante, por su jubilación, don Adolfo G. POSADA (ya indiqué cómo PÉREZ SERRANO sería el continuador de POSADA en la Cátedra). Figura como inédito, el único de los inéditos. Sin embargo, con posterioridad —o tal vez simultáneamente— apareció publicado en el núm. 95 (1984) de la «Revista de Derecho Público», págs. 219-236, con una introducción —de la que son interesantes los aspectos biográficos— a cargo de Tomás ZAMORA RODRÍGUEZ. De esta manera, páginas de PÉREZ SERRANO vuelven a aparecer en la «Revista de Derecho Público», en su *nueva* época, cuando había sido uno de los primeros animadores de la Revista en la etapa inicial.

asignatura, sobre la base de un amplio escrito previamente elaborado, era un elemento de valoración —y de formación, desde otra perspectiva— de enorme significado, por encima, incluso, de las pequeñas corruptelas fácilmente detectables, por lo que uno no acaba de entender que quiera revestirse de un aire de progresismo y modernidad la práctica minusvaloración del mismo). Pero no sólo en este primer trabajo. En muchos otros lugares se reflexiona para apostar por una metodología jurídica (así, páginas 147-148).

Más aún —si es cierto que los primeros trabajos son de los años treinta (1932, 1933, 1935), la mayor parte de páginas son posteriores a la guerra civil—, el libro constituye un raro testimonio, insólito tal vez, en cuanto viene a quebrar una afirmación reiteradísima y que goza de general predicamento: la afirmación de que en España *no* podía hacerse derecho constitucional en cuanto no había Constitución. No había Constitución, qué duda cabe —ni estaba asegurada la garantía de los derechos, ni establecida la separación de poderes, ni nada que se le pareciera—. Y, sin embargo, podía hacerse una completísima exposición, cuajada de matices y sugerencias, acerca de *El poder constituyente* (discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales, 1947). Y cabía ofrecer una preciosa lección de inauguración de curso (Universidad Complutense de Madrid, 1950-1951) tratando de *La evolución de las Declaraciones de Derechos* y exponiendo las mil vetas sugestivas que el rico tema depara —¡y en la España de los años 1950!, no se olvide—. (Querría destacar este ejemplo de valor cívico describiendo minuciosamente la Declaración Universal de Derechos Humanos. Y al hacer el catálogo de los derechos se demora transcribiendo literalmente, con cita entrecomillada, nada menos que el artículo 21, referente al derecho a participar en la gobernación del país, elecciones periódicas con sufragio universal, etc.; el art. 22: derechos económicos, sociales y culturales, y el art. 23: derecho al trabajo, remuneración justa, libertad sindical, etc. Diré escuetamente que me parece un empeño muy meritorio.) Y podía hacerse una disertación impresionante sobre *La noble obra política de un gran juez (Juan Marshall)*, al inaugurar, en 1955, el curso en la Real Academia de Ciencias Morales, abordando al dedillo los problemas de la inconstitucionalidad de las leyes, la viva polémica acerca de la posible intervención de los jueces, la primacía de la ley o el poder constituyente, de las que se diría que son cuestiones que a todos interesan ahora, que todos tratan hoy. Pero me estoy refiriendo a 1955, es decir, hará unos treinta años. O podía disertarse acerca de algo tan *trivial* como *El principio de separación de poderes* (Academia de Ciencias Morales, 1948-1949), aportando doctrina, aunque sólo fuera manteniendo esperanzas, dejando bien patentes los hitos decisivos en lo que ha sido siempre una página primordial del derecho constitucional. Se ofrecía también otra modalidad que abría enormes posibilidades, algo tan sencillo como seguir el curso de los avatares del derecho constitucional comparado dejando constancia crítica —y puede calcularse lo que así podía hacerse— de los nuevos pasos que se iban logrando: *La Nueva Constitución Argentina* (conferencia en la Escuela Social de Madrid, 1949), *Tres lecciones sobre la Ley Fundamental de Bonn* (cursillo en la Escuela Social de Madrid, 1951: destacaré el peso que se concede a «la declaración de derechos» que se busca no sólo en el Título Primero, sino a lo largo de todo el texto) o *La Constitución Francesa de 5 de octubre de 1958* (cursillo profesado, en 1958-1959, en la Facultad de Derecho de Madrid y recogido por varios alumnos; querría

destacar el alto valor pedagógico de la breve «Nota preliminar» que antecede a la publicación, tanto que me atrevería a aconsejar a las autoridades académicas del centro que entregaran copia de esa breve nota a los alumnos actuales, pues hay talantes del pasado cercano que no deberían perderse: poco será lo que se haga por imbuir la generosidad, la curiosidad desinteresada, el afán por una formación amplia a los escolares de hoy). Esta línea de exposición constitucional comparada, que tanto puede dar de sí si quiere utilizarse —y que no es un mero mantener encendida la candela de la tradición, lo que ya sería de por sí de un gran valor—, se abría con uno de los primeros trabajos, el segundo en concreto, dedicado a *El proyecto de Constitución Portuguesa* (de 1932), aparecido en la «Revista de Derecho Público» en 1932 (y que le sirve para censurar acerbamente tal proyecto dada su connotación antiliberal y antidemocrática). Pero en el período posterior a la guerra, desde la perspectiva que venía contemplando ahora, una y otra ocasión —aperturas de curso, centenarios, sesiones científicas de corporaciones o cualquiera otra oportunidad, como meras conferencias— eran aprovechadas para intentar seguir manteniendo en candelero los problemas vivos del derecho constitucional. Se hallaba, así, hueco para tratar de *El constitucionalismo europeo* (conferencia en el Ateneo de Madrid, 1948); *La crisis del estado nacional y constitucional* (disertación en la Real Academia de Morales y Políticas, 1950); *Constitucionalismo y codificación* (colaboración para el número extraordinario que conmemoraba el centenario de la «RGLJ», 1953); *La independencia judicial* (conferencia en la Academia de Ciencias Morales, 1954: ¿qué decir de la oportunidad del argumento, la necesidad de su consideración?; *El problema de la desconstitucionalización* (en «Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Salamanca», 1955); *Cien años de Derecho Político* (discurso en la Real Academia de Ciencias Morales para conmemorar su primer centenario, 1958).

Estos y otros títulos que ahora omito dan idea de cómo podían abordarse los aspectos capitales del Derecho constitucional. Y, en efecto, este conjunto de trabajos es la prueba patente para demostrar que, de quererse, no faltaba ocasión propicia para ir abordando los grandes problemas del derecho constitucional. Unos y otros van haciendo su aparición, van siendo tratados a la altura debida, a lo largo de los 27 trabajos que se han agrupado en esta obra. Lo que sucede es que tal osadía tenía un precio. Aunque me parece que es un precio que tienen que pagar con enorme frecuencia —a modo de tributo o censo perpetuo— los científicos e investigadores que quieren ser fieles a sí mismos, a su impulso y a su vocación. Cada uno de los trabajos fueron publicados en su momento —a salvo lo que antes decía para la *Memoria*—, pero se trataba en cada caso, como regla, de publicaciones de difusión muy restringida, casi como con sello de privadas algunas. Las conferencias, las disertaciones, llegaban al auditorio, pero un auditorio tan fugaz, tan poco numeroso a las veces. ¡Eran tan escasas las tiradas, y tan mal distribuidas! Pero la siembra quedaba hecha. Ahí seguía la obra granando día a día, creciendo sin excusas ni desfallecimientos. Sobrecoge hoy, cuando se palpa la audiencia que logran algunos publicistas —entre los que no escasean los oportunistas y los que no tienen nada que decir—, aquel método artesanal de transmisión, casi boca a boca, de unos saberes tan elaborados. Era posible seguir haciendo derecho constitucional. Aunque, eso sí, tal osadía tenía un precio.

3. Páginas, las primeras, de los años treinta, las últimas de 1960, en-

cajan en un período muy complejo y traumático de la historia de España. En el que fueron innumerables las tragedias personales, lo mismo que hubieron de resultar muy variadas las respuestas que tantos ciudadanos tuvieron que improvisar para adaptarse a las nuevas circunstancias. No era fácil, en efecto, a lo largo de aquellos años, ocuparse de derecho político. No será preciso recordar la enemiga generalizada para con tantos valores o conceptos considerados aspiraciones legítimas de los pueblos civilizados. Se comprende el fuguismo, el cambio de papeles, así como la generalizada opinión, antes aludida, de que aquí no podía elaborarse derecho constitucional. A no dudarlo, se trataba de la asignatura más comprometida de todas las Facultades universitarias. Pues bien, uno de los aspectos más destacables de las páginas comentadas —advertida ya antes su calidad científica, su oportunidad— es el del talante abierto, claramente liberal, que rezuman, reflejo neto de los más ricos veneros de la tradición parlamentaria y constitucional europea. Nunca se ponderará lo suficiente lo que representaron en esos días de estupor y de miedo respuestas cívicas como las que deparan las páginas glosadas. Ofrecen así el mejor testimonio de objetividad, de distanciamiento, de presencia constante de unos valores encomiables, vilipendiados o perseguidos a la sazón. Acaso sea preciso recalcar que desde la actual situación española —quienes no hayan vivido tales circunstancias— sólo tras ímprobos esfuerzos podrá comprenderse cuál era la realidad académica y cultura española. De ahí el mérito de «islotes» como los que recogen los dos volúmenes, por más que quién sabe cuál haya podido ser el grado de insatisfacción del autor al tener que ponderar y sopesar tantas de sus palabras que hubieran salido fluidas y ligeras. Hoy el lector atento —y agradecido— descubre que se llegaba hasta donde se podía, deteniéndose allí donde aventurarse resultaba impensable. Es verdad que hay en las páginas tomas de postura concretas —no muchas— que uno puede no compartir, pero de igual modo hay que reconocer que brilla por doquier el afán por potenciar el máximo respeto al Parlamento, la mayor consideración al normal funcionamiento de la Constitución y de sus mecanismos. Lo cual, insisto, era toda una hazaña a lo largo de buen número de los años del período aludido. Que, por lo mismo, hace acreedoras a estas páginas del mayor respeto y consideración.

4. Por todo ello se acoge con enorme satisfacción esta recopilación tan oportuna hecha en la prestigiosa colección «Administración y Ciudadano», del Instituto de Estudios de Administración Local. Estoy seguro que ha de tener una acogida excelente, dado el auge que hoy experimentan los estudios de derecho constitucional. Estudiosos y académicos, políticos, asesores, abogados y jueces, periodistas, estudiantes y tantos otros interesados por los entresijos del derecho constitucional han de devorar con fruición las páginas de esta obra clave para cualquier formación sólida. Hay un futuro, hay un «a partir de», que hoy toma como punto de referencia la Constitución de 1978 y que se va construyendo día a día. Pero hay también un «antes de ahí», imprescindible, que debe ser dominado necesariamente para poder cimentar los conceptos, para no andar siempre inventando las verdades de «Perogrullo». Y esta obra de PÉREZ SERRANO —y de nuevo recuerdo gustoso lo que antes indicaba de la de GARCÍA-PELAYO— es una base imprescindible, una síntesis excelente, dentro de su carácter fragmentario, de las grandes aportaciones del constitucionalismo de los períodos inmediatamente anteriores.

Soy un admirador del *Tratado de Derecho Político* de don Nicolás PÉ-

REZ SERRANO. Siempre regresa uno satisfecho de su manejo, pues encuentra lo que buscaba (rara virtud, tan escasa, como es bien sabido, de los llamados libros de consulta). Ya es indicativo de esas dificultades españolas a que antes aludía que, preparado en 1936, sólo viera la luz, y como obra póstuma, cuando se iniciaba la transición española, en 1976 —GARCÍA DE ENTERRÍA destaca este dato al juzgar las dificultades que el derecho constitucional encontró en España (5)—. Qué duda cabe que parte del material preparado para el *Tratado* se utiliza luego en muchos de los trabajos, cuya ulterior revisión ahora comento. Hay claros puntos de coincidencia. Pero hay un ir más allá, un apurar los problemas, un enfrentar nuevas situaciones, un elaborar, en cada caso, algo muy diverso que hace plenamente justificada, por tanto, la recopilación glosada.

Se admira con satisfacción la formación enciclopédica del autor —también licenciado en letras, como él recuerda gustoso, y, como a simple vista se aprecia, lector voracísimo de muchos registros, al igual que lo fuera su maestro POSADA—, pero no deja de sorprender, por las dimensiones que alcanza, el amplísimo conocimiento —nada superficial, sino muy asimilado y dando por sentado el dominio de lo español— de la realidad constitucional de los países más significativos: Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica, Alemania y Francia, Italia... En cada momento oportuno aparece la cita certera del autor consagrado o el apoyo del precepto constitucional adecuado. No es nada fácil encontrar hoy gentes con formación tal, que así proyecten sus cualidades sobre su obra. ¿Alguien se habrá creído que los *maestros* de verdad se improvisan y se multiplican por mero voluntarismo?

Más aún, desde otra vertiente, y recordando mi formación de administrativista, quiero destacar algo que me ha llamado poderosamente la atención conforme iba leyendo las páginas de la obra, y es que muchas de esas grandes frases históricas que hoy jalonan la estructura del derecho administrativo, tantas de esas fórmulas, auténticos pilares de una disciplina, y que han sido recibidas de muy variados aportes, se encuentran como lo más normal desparramadas a lo largo de estas páginas. No sé si han llegado a la actual dogmática del derecho administrativo a través de la obra de PÉREZ SERRANO o si es que habrá bebido en fuentes comunes, pero ahí queda el dato como fenómeno muy representativo. Y, por supuesto, destaca su clara postura de reticencia para con la ola de los partidarios de la ciencia de la Administración y su idea de la eficacia por encima de todo, que hace unos cuantos años cobró bríos —pero que intermitentemente se reproduce de forma periódica—, resaltando, en cambio, su insistencia —de PÉREZ SERRANO— en acentuar los aspectos garanciales.

Una excelente prueba de cómo una formación jurídica general muy completa hace más aquilatada la labor del constitucionalista lo demuestra su trabajo *Las ficciones en el Derecho constitucional*, elaborado para ocasión tan propicia como la de su recepción en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (en 1948). A sus conocimientos profundos y enciclopédicos se une la sutileza, la ironía, como mordiente de la profesión de los juristas. He aquí unas palabras suyas que recuerdo con gusto a mis alumnos: «No anatematicemos, pues, las ficciones. Cuando se entienden en su estricto sentido técnico (no como simple valoración peyorativa), y a menos que representen ardid doloso maquinado con torpe designio, constituyen un elemento sano de progreso jurídico» (pág. 371).

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA, Prólogo a *La Constitución como norma...*, cit, pág. 22.

No he querido hacer grandes transcripciones de fragmentos. En el libro están, acuda el lector a encontrarlos directamente. Pero sí quiero destacar otra característica, que yo valoro en mucho y que en nuestros tiempos se echa muy en falta. La habrá advertido el lector en el párrafo que he reproducido: me refiero a la elegancia y claridad de lenguaje. No está reñido el saber y la ciencia con el buen uso de tesoro tan valioso como es nuestra lengua. PÉREZ SERRANO, que no hace sino seguir en esto a tantos de sus maestros, también aquí resulta ejemplar. Sin afectación, sin estridencias —con la sensación de que escribe desde un enorme sosiego—, logra dar un tono grato, jugoso y rico a su estilo. Como telón de fondo, la anécdota que recuerda de la afirmación de STENDHAL en carta a BALZAC, donde le cuenta, cuando está escribiendo *La Cartuja de Parma*, que para coger ritmo y ponerse en forma se entonaba leyendo un par de páginas del *Code Civil*. Y de nuevo, como antes veíamos, la doble vertiente. Ante todo, predicar con el ejemplo. Pero también escribió luminosas páginas dedicadas a la cuestión. Se lee, así, con delectación su trabajo *Las erratas en las leyes*, que apareció en 1957 en la «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid». De menor tono, pero abundando también certeramente en el argumento, la conferencia *El estilo de las leyes*, que había pronunciado en la Escuela Social de Madrid, en 1947.

He de destacar también una faceta de su especialización. Reiteradamente exhibe con satisfacción en su escritos su condición de letrado de las Cortes. Pues bien, al derecho parlamentario dedicó páginas muy conseguidas. Su trabajo, elaborado sobre amplia base documental, *La Diputación Permanente de Cortes en nuestro Derecho Constitucional Histórico*, que apareció en el «Anuario de Historia del Derecho Español» de 1933, me ha interesado a mí especialmente como exponente, con el estudio de ejemplos muy concretos, de esa tensión dialéctica entre el Parlamento y la Monarquía que comienza a verse *limitada*, que constituye uno de los episodios más característicos del constitucionalismo del XIX. También está dedicado al derecho parlamentario —y parece casi simbólico como testimonio de su dedicación— el último de los trabajos que se incluyen: *Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario* (en «Revista de Estudios Políticos», 1960). Tomando como punto de partida una norma muy endeble —el Reglamento de las Cortes Españolas de 1957— se pueden decir cosas muy valiosas acerca del reglamento parlamentario y su viva problemática jurídica, del mismo modo que se puede destacar el significado del Parlamento, o de su autonomía, en un momento en que, tanto uno como otra, brillaban por su ausencia. De este trabajo se podría decir que es un auténtico *plaidoyer* por la autonomía de la Cámara (cuando se ha comenzado reconociendo las interferencias del Gobierno).

Diré, por último, que me parece lógico que el jurista, que ha tratado tantos puntos de dogmática o de técnica jurídica (6), puede sentir también afición por la historia política (sabiendo que hay quienes se interesan por la historia política, pero desconocen en absoluto o se desinteresan de los aspectos jurídicos). Dentro de esta vertiente pueden incluirse traba-

(6) Además de los trabajos que se han ido citando, y de los dos que se indican a continuación en el texto, en la obra se incluyen también los siguientes: *El concepto clásico de soberanía y su revisión actual* (1933); *Función presidencial y poder moderador* (conferencia en el Centro de Intercambio Intelectual Germano-Español, el 2 de febrero de 1933); sendos Prólogos de 1935 y 1942 a libros de G. BAYÓN y de A. POSADA, respectivamente, y *Apogeo del grupo y reivindicación del individuo* (1951).

jos como el titulado *La crisis europea de 1848: aspecto político* (discurso, de un nuevo centenario, en la Academia de Ciencias Morales, en 1948, publicado por la propia Academia en volumen colectivo) o el dedicado a *Bravo Murillo, hombre político* (nueva oportunidad centenaria, en la misma Real Academia, en 1952; especialmente interesante para estudiar el Estado y la Administración Pública desde la óptica de la Monarquía limitada).

Para concluir, sólo querría decir dos palabras acerca de la edición. Muy bien presentada, en dos volúmenes, a los que da realce la portada, se abre con una breve introducción del hijo del autor, el conocido jurista don Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI. Yo siento que la presentación sea tan escueta. He destacado los lazos familiares. Es normal que quien tan bien conoce al autor despache su tarea con un par de cuartillas, o sienta los naturales reparos. Pero había que haber explicado un poco más de la vida y de la obra del autor. Ello es del todo innecesario para las personas que tienen una cierta edad. Pero los años no pasan en balde. Y desde que, en 1961, falleciera don Nicolás se van incorporando nuevas generaciones a las que hay que facilitarles informaciones que si no nunca conocerán.

Uno desearía que libro tan importante pudiera aspirar a una edición con algunas concordancias o, cuando menos, con índice de autores y de conceptos. Tal vez resulte alcanzable en una nueva edición, que ojalá no esté muy lejana (en todo caso, aunque haya un índice general en el volumen segundo, yo creo que el volumen primero debería llevar un índice parcial). Porque estoy seguro, repito, que el libro ha de ser pieza inexcusable en la biblioteca de cualquier jurista que se precie. En todo caso, para cuando se comenten los momentos desoladores para el derecho constitucional español, tal vez no estará de más recordar que hubo quien, al mismo tiempo que proclamaba que «ser laborioso es ya ser optimista» (página 166), laboraba con un tesón y un empuje del que son excelente testimonio los dos volúmenes comentados.

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO
Redes, 8 de septiembre de 1987

QUINTANA LÓPEZ, T.: *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Ed. Cívitas, Madrid, 1987, 115 págs.

La proclamación constitucional del Estado social de Derecho supone la incorporación de nuestro país a las líneas directrices que han venido animando la práctica del constitucionalismo continental desde el inicio de la segunda postguerra. Se plantea con ello la necesidad urgente de proceder a reelaborar aquellas técnicas de actuación administrativa que, nacidas al calor de las teorías que en su día inspiraran el Estado liberal, no pueden ahora coadyuvar a la labor de transformación social que viene encomendada a los poderes públicos. En especial, convendrá meditar acerca de la adecuación con los postulados constitucionales de las fórmulas de intervención de los ciudadanos ante las diversas Administraciones, particularmente de aquellas que toman causa de una posible inactividad de las mismas.

Animado por lo que bien pudiera ser el inicio de una práctica legislativa en este sentido, el profesor QUINTANA LÓPEZ ha consagrado sus esfuerzos a la tarea de incardinar el tenor literal del artículo 18.1.*g)* de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, con los principios del Estado social, y en particular con el

actuar administrativo en aquel ámbito que el ciudadano siente más próximo a sí mismo, el municipal; fruto de lo cual es este brillante y conciso estudio que tenemos entre nuestras manos (1). Considera el autor, como línea de principio, que el incumplimiento administrativo de aquellos cometidos que le son asignados por ley, los cuales constituyen, por otra parte, la verdadera razón de la existencia misma de la Administración, puede producir tanto daño al administrado como el que pueda derivarse de una actuación material, por lo que el Estado social impondría a los poderes públicos la obligación de arbitrar los cauces y mecanismos adecuados para poder exigir y obtener de la misma la realización de aquellas prestaciones a que viene legalmente obligada. Modestamente entiendo que debe introducirse aquí una llamada al tacto y a la prudencia, pues la actuación de una Administración que, a pesar de todo, da muestras de vida y de utilidad no ha de verse constantemente alterada por las exigencias de quien no debe enfrentarse día a día con las carencias de toda índole que a la misma aquejan, de quien todo lo fía al paso del tiempo, del que, por lo demás, suele disponer en abundancia; de quien, en fin, no tiene ningún reparo en denunciar, al tiempo que solicita y obtiene todo tipo de subvenciones y ayudas oficiales, la inoperancia y la ineficacia de la Administración.

El autor, a través de un breve bosquejo del régimen municipal histórico español, pone de manifiesto cómo en el mismo han predominado tradicionalmente las perspectivas liberales y no intervencionistas, regla que sólo quebrará en 1924 con la aprobación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, si bien las circunstancias históricas que rodearon su vigencia hicieron del mismo un mero testimonio sin efectividad alguna. La posterior promulgación del Texto Refundido de 1955 y de las disposiciones de desarrollo del mismo apenas aportaron novedades a este respecto; antes bien, la práctica legislativa y jurisprudencial vinieron a consolidar el carácter programático de la plasmación en el mismo de unas obligaciones mínimas municipales. A ello contribuyeron, de un lado, la interpretación amplia que se hizo del artículo 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, reconociendo a éstas plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, y, de otro, las insalvables dificultades de prueba que para los particulares suponía el ejercicio del derecho de reclamación que configuraban los artículos 683.1.*a)* y 684.1.*b)* del referido Texto Refundido, reclamación que podía presentarse ante el Delegado Provincial de Hacienda en el caso de que el presupuesto municipal no incluyera las consignaciones precisas para el cumplimiento de las obligaciones mínimas. Mejor suerte habrían de correr aquellas actuaciones basadas en la efectiva prestación de los servicios ya establecidos, al predicarse en este caso el principio de igualdad en el trato a los usuarios de éstos. Por último, la jurisprudencia conoció también de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en relación con el incumplimiento de las obligaciones municipales, limitándose el resarcimiento a aquellos supuestos en los que el daño real hubiera sido producido por la paralización de un servicio en funcionamiento, sin que se abriera paso al

(1) El sumario de la obra, tras de una breve introducción, consta de los siguientes apartados: *La virtualidad normativa de las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos; Títulos y acciones en el artículo 18.1.g) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local; Contenido de los fallos de condena a la Administración*, y, por último, *Ejecución de sentencias de condena al municipio a la prestación y establecimiento de un servicio público.*

reconocimiento de responsabilidad administrativa cuando el mismo derivara de la inactividad *ex principio* de la corporación local.

Frente a ello, el citado art. 18.1.*g)* de la LRBRL recoge nuevas, y potencialmente transformadoras, posibilidades de actuación de los particulares en demanda del cumplimiento de las obligaciones mínimas municipales. Es de notar, sin embargo, que el precepto, a pesar de la aparente amplitud de su alcance subjetivo, deja fuera de su ámbito de aplicación a los llamados residentes temporales, cuya misma presencia justificará en muchos casos la existencia de no pocos servicios municipales; piénsese, por ejemplo, en el caso de multitud de localidades costeras que ven incrementada notablemente su población durante los meses de estío. Una vez establecido el alcance subjetivo del artículo, el estudio recoge las diferentes modalidades de intervención de los vecinos a la hora de exigir la prestación inherente a un servicio público ya establecido o, en su caso, el establecimiento del mismo, poniéndose de manifiesto la operatividad que a estos efectos tiene la distinción del servicio público *uti singuli* y *uti universi*. En el caso de la prestación de un servicio público ya establecido, nos encontramos en presencia de un auténtico derecho subjetivo, del que serán titulares aquellos que ostenten la condición de usuarios del mismo, quienes podrán dirigir sus reclamaciones a la Administración local, tanto en el supuesto de que ésta gestione directamente dicho servicio como en el caso de que su explotación se opere por un particular en régimen de concesión.

Desde el punto de vista procesal, nos encontraríamos en presencia de una verdadera acción popular, o, por mejor decir, una *acción vecinal*, encaminada a exigir y obtener el establecimiento de aquellos servicios públicos que contribuyan a dar cumplimiento efectivo a las obligaciones mínimas municipales, dado que quien reclama el establecimiento de un servicio público municipal no puede alegar la existencia de un derecho subjetivo, de un interés directo, y ni tan siquiera de un interés legítimo, siendo preciso diferenciar el estatuto vecinal, que legitima a quien lo ostenta para reclamar el establecimiento mismo del servicio, y la posición jurídico-subjetiva que, en relación con el propio servicio, permite hablar de una ventaja o beneficio inherente a la prestación de éste.

Determinado el carácter de la acción procesal a ejercitar por parte de los vecinos, conviene el autor en analizar el contenido de los fallos judiciales que condenen a la Administración al establecimiento o prestación de los servicios, rechazando para ello el reiterado carácter revisor de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa. Si se trata de la denegación expresa o presunta por parte de la Administración de la prestación efectiva de un servicio, el juez, con apoyo en el aparato probatorio presentado por las partes, debe declarar la ilegalidad de dicha denegación cuando proceda, por atentar contra el principio de igualdad en el uso de los servicios públicos, disponiendo en tal caso aquellas medidas que posibiliten la prestación al vecino del servicio en cuestión. Si se trata de establecer, *ex novo*, un servicio público concreto, constatada la obligación legal de establecimiento del mismo, los órganos jurisdiccionales han de imponer el cumplimiento de la misma, sin que pueda prevalecer frente a ello, a juicio del profesor QUINTANA, la falta de consignación presupuestaria, puesto que ésta es consecuencia de la declaración del derecho, no condición para su ejercicio. El Tribunal podría también condenar a la Administración a alterar la organización del servicio, si de los datos obrantes en su poder se dedu-

jera que la misma no responde fielmente a la necesidad de satisfacción del interés público en juego. De otro modo, se daría cobertura a una actuación vulneradora del interés público, que debe ser siempre guía y norte de los poderes públicos. Distinto es el caso en que el particular pretenda la instauración de un servicio en forma determinada, sin que la Administración se haya pronunciado en uno u otro sentido; en tal caso nos encontraríamos ante un problema de prueba, y de falta de contradicción en una parte del objeto del litigio.

Respecto del fallo de la sentencia, el vecino que exige la prestación de un servicio municipal ya constituido se identifica con el titular de un derecho subjetivo, por lo que debiera encontrar apoyo en el alcance objetivo de dicha sentencia, a fin de que, si ésta tiene carácter condenatorio, la Administración quede obligada a la efectiva prestación del servicio en cuestión. En el caso del establecimiento del servicio, debe entenderse que por medio de la *acción vecinal* lo que se pretendería sería ejercitar un derecho legal que pertenecería a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, estando, por tanto, en presencia de un interés colectivo, que autoriza a afirmar que la pretensión de establecimiento del servicio ha de ser el objeto del litigio, debiendo recibir, por tanto, plena satisfacción en los pronunciamientos de la sentencia. Se trataría, en definitiva, de superar la añeja distinción entre recurso de anulación y de plena jurisdicción; queda, no obstante, en la penumbra la forma en que ello haya de combinarse con el sabio juego de separación y contrapeso de poderes, pues si sentida ha sido la necesidad de someter la actividad de la Administración a, utilizando fórmula constitucional, la Ley y el Derecho, recordar a no pocos *servidores públicos* que también ellos debían cumplir los pronunciamientos judiciales, no menos sentido ha de ser el deseo de delimitar esferas de actuación, de que prime el juicio sereno sobre la crítica apresurada e inconsciente, para lo que bueno será que cada cual sepa ocupar su lugar y servir desde el mismo los intereses generales; lo demás, la creación de figuras atípicas, de centauros o de unicornios, no es sino introducir disfuncionalidades, insertar, quiérase o no, en la propia maquinaria administrativa a quienes deben, en última instancia, situarse por encima de la misma, volviéndose así a situaciones periclitadas y ya superadas. No conviene, por ello, proponer soluciones taumatúrgicas, sino establecer reglas de juego precisas y seguras; la respuesta al complejo núcleo de problemas que presenta la actividad, por activa o por pasiva, de la Administración no radica en controlar más, sino en controlar mejor (2).

Por último, la ejecución del fallo debe quedar, es claro, en mano del órgano jurisdiccional que dictó sentencia, correspondiendo a la Administración el cumplimiento de la misma. Para hacer efectivo dicho fallo se dispone en nuestro ordenamiento de dos vías de intervención sobre el posible funcionario renuente: por un lado, el artículo 369 del Código Penal, que tipifica el delito de desobediencia; por otro, el artículo 109 LJ, en el que se recoge la responsabilidad civil de los funcionarios, sin que nada impida la utilización del sistema de origen francés de las *astraintes*, y la multa al funcionario cuya actuación haya provocado la imposición de una *astrainte* a la Administración. Para dicho cumplimiento efectivo de las sentencias

(2) Idea recogida en L. MARTÍN REBOLLO, «Las relaciones entre las Administraciones Públicas y los administrados», dentró de la obra colectiva *España: Un presente para el futuro*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, tomo II, pág. 292.

de condena en el ámbito municipal, el Texto Refundido de 18 de abril de 1986 recoge, además, tanto la posibilidad de allegar recursos por cualquiera de las vías presupuestarias típicas como, en su defecto, el fraccionamiento del pago hasta un máximo de cinco anualidades, consignándose en los respectivos presupuestos el principal más los intereses devengados. Junto a ello, la Administración local podrá, y deberá cuando sea necesario, solicitar la colaboración de otras Administraciones para el cumplimiento de la sentencia condenatoria, en particular de las Diputaciones Provinciales, por cuanto las mismas han de procurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de servicios mínimos de gestión municipal. Por último, todo cuanto hasta aquí se ha dicho puede quedar en deseo pío si, a través del cauce configurado por el artículo 18.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se procede, previa declaración por parte del gobierno de la *causa expropiandi*, a la expropiación del contenido de la sentencia. Si tal no sucede, en el trámite posterior de ejecución de sentencias, puede intervenir cualquier interesado en el establecimiento o prestación efectiva de los servicios mínimos municipales, sin necesidad de haber sido formalmente parte en el proceso.

L. A. POMED SÁNCHEZ

SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: *Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado. Manual de Procedimiento*, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1986, 87 págs.

El Derecho disciplinario, en el área de las Administraciones Públicas, no ha gozado todavía entre nosotros de la importancia que debiera. Varias causas han contribuido a ello, entre las cuales no es la menor el hecho real y fácilmente comprobable de que dicho Derecho es poco aplicado y más parece, muchas veces, de carácter nominal que verdaderamente práctico.

Esta situación, no obstante, está cambiando porque hay una coincidencia de factores que confluyen en la finalidad de modificar el actual estado de cosas. La nueva normativa sobre la Función Pública, la aprobación de la Constitución con su tabla de derechos y libertades fundamentales, la creciente incidencia de la potestad sancionadora de las Administraciones son, entre otros, algunos de los datos que están ayudando a cambiar el anterior panorama para sustituirlo por otro en el que el llamado régimen disciplinario ocupe el justo lugar que le corresponde.

El libro que ahora comentamos, con simples aspiraciones de ser un Manual a utilizar por quienes deban aplicar la normativa disciplinaria en el área funcionarial, quiere ser una guía sencilla y práctica en manos de quienes, por razones profesionales, han de estar al día en esta materia. En este sentido, la Secretaría de Estado para la Administración Pública, consciente de que no siempre se conocen ni se aplican con rectitud estas normas disciplinarias, «ha adoptado un conjunto de medidas dirigidas a mejorar la eficacia de este procedimiento, entre las que se inscribe la de facilitar a los Instructores y Secretarios de expedientes disciplinarios —y a los funcionarios en general— un conocimiento detallado de la normativa aplicable». Estas palabras, extraídas de la Introducción con que se abre el libro, justifican su publicación, que, desde otro punto de vista más elevado, también encuentra su razón de ser en estas afirmaciones contenidas, igualmente, en la Introducción: «En un Estado democrático el régimen disciplinario de los funcionarios no es sólo un instrumento destinado a corregir aquellos comportamientos improcedentes que pudieran

producirse, sino que constituye un mecanismo dirigido a garantizar que la Administración Pública está verdaderamente al servicio de los ciudadanos y que desarrolla su función con eficacia.»

El libro contiene, en su parte sustantiva, primero, una exposición del régimen disciplinario de los funcionarios estatales con referencia a la legislación aplicable (Ley de Medidas, Ley de Funcionarios de 1964, Ley de Procedimiento Administrativo, Código Penal y vigente Reglamento de Régimen Disciplinario de 10 de enero de 1987) y a los principales aspectos que integran el procedimiento. A continuación se incluyen un diagrama de dicho procedimiento y un vocabulario explicativo de las palabras o términos, ordenados alfabéticamente, que son de mayor utilización en el mismo. Y, finalmente, aparecen dos Anexos relativos, el A, a un conjunto de formularios de aplicación en el procedimiento sancionador a fin de facilitar la tarea de Instructores y Secretarios y, el B, a recoger la normativa vigente que se contiene en la Ley de Medidas, en cuanto a los artículos que se citan en la publicación; en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, con idéntica limitación; en la Ley de Procedimiento, también sólo en cuanto a determinados artículos; en el artículo 10.15 del Código Penal, y en el Real Decreto 33/1987, de 10 de enero, que se reproduce en su integridad.

V. M.ª GONZÁLEZ-HABA GUISADO

SILVA-HERZOG FLORES, J.; GONZÁLEZ-AVELAR, M., y CORTIÑAS-PELÁEZ, L. (Directores): *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda (Cometido del Poder Público en la segunda mitad del siglo XX)*, Porrúa, S. A., México, 1977, 789 págs.

Hace pocos años, tres inquietos y ambiciosos universitarios mexicanos produjeron un libro que, por muchas razones, es hoy obra de actualidad punzante.

Colaboran en el mismo el profesor Miguel DE LA MADRID HURTADO (páginas 191-198), dos importantes Secretarios de Estado, Jesús SILVA-HERZOG FLORES y Miguel GONZÁLEZ-AVELAR, y personajes intelectuales del nivel de José ITURRIAGA, León CORTIÑAS-PELÁEZ, Kurt WALDHEIM (págs. 439-451), Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (págs. 327-348) y Ramón MARTÍN MATEO (págs. 349-371), estos dos últimos españoles.

Tantas cosas contiene el libro, interesantes y sugerentes, que debería servir de punto de comparación o de referencia para todos aquellos interesados en la complejísima problemática de los asentamientos urbanos, el urbanismo y la habitación. El libro abre con un capítulo de don José ITURRIAGA (págs. 17-29), quien lo concluye escribiendo un epígrafe (página 28) «hacia una vivienda sin conciencia esclavista» y otro en el que postula el esfuerzo colectivo y modesto de trabajar despersonalizadamente en equipo en «una empresa nacional anónima de responsabilidad ilimitada» (pág. 29).

SILVA-HERZOG FLORES (págs. 13-16 y 411-438) observa que el crecimiento de las ciudades no podrá evitarse en los próximos años de modo significativo, que reviste problemas económicos, sociales, políticos y culturales, cuya ausencia de medidas adecuadas amenazaría el bienestar de millones de habitantes y que para resolver los problemas de las grandes urbes se requiere en México de reformas a fondo en lo político, lo tributario, lo administrativo y lo jurídico en general, para lo que la intervención del poder público deberá ser más vigorosa (pág. 15). Ya desde entonces, advertía SILVA-HERZOG FLORES que, no obstante que el crecimiento caótico de las ciudades atañe a todos sus habitantes, su efecto es muy desigual: perjudica mucho más a los sectores

económicamente más desvalidos *(ibidem)*.

GONZÁLEZ-AVELAR, hoy Secretario de Educación Pública, presenta una síntesis de la solución constitucional mexicana al derecho habitacional de los trabajadores (págs. 179-189), que explica lúcidamente que la vivienda es un capítulo del urbanismo y de la planificación de los asentamientos humanos que se conecta necesariamen con los problemas más amplios del país. Advierte con valentía que los aspectos relacionados con la habitación popular no podrían ser atendidos mediante la anárquica decisión de centenares de patronos con aficiones arquitectónicas, condicionados a selección de terrenos insalubres por su proximidad a la fábrica o, por buscarlos de bajo precio, remotos hasta la exageración. Y es que en el fondo de esta controversia, recalca GONZÁLEZ-AVELAR, yace el antagonismo entre la creación de instituciones nacionales, de gran alcance, permanencia y aptitud técnica para afrontar los problemas colectivos, y la solución fragmentaria, casi individualizada, de los mismos.

Sin embargo, honor a quien honor merece, quizá el capítulo más cuajado, más desafiante, sea el que aporta León CORTIÑAS-PELÁEZ acerca de la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos: el urbanismo y la vivienda (págs. 305-328). CORTIÑAS defiende su tesis de «un nuevo poder público» y concluye cómo debe integrarse una concepción democrática de la ciudad con la plena participación de las mayorías, no sólo en el espacio, sino también en el tiempo urbano, para que la vivienda no se convierta en prisión e impida al habitante su plenitud relacional ciudadana.

Para León CORTIÑAS es muy fácil, es posible, dar «forma» a puras normas cuya efectividad social sería nula si se descuidaran los elementos extranormativos del derecho; los derechos que son fundamentales no agotan su ser dialéctico en la forma, sino que requieren de contenidos concretos. Insiste él en que sería falsear la generalidad de la ley el pretender la naturaleza jurídica de un derecho cuya forma fuera máscara de la inexistencia de verdaderas libertades urbanas, de irritantes privilegios habitacionales. Toda lucubración científica tiene que formularse de modo que esté en aptitud de regresar a la realidad. El Estado moderno se justifica con sus cometidos, en la medida que liberan a cada hombre de la miseria y de todos aquellos obstáculos que le impiden cumplir con sus tendencias naturales que lo igualan con todos los hombres.

Esta obra, de casi 800 páginas, que revela el esfuerzo de nuestros políticos, universitarios y administradores públicos, desde hace años, para tratar de elevar el nivel de comprensión, de análisis, de planteamientos, de los problemas del Estado mexicano, es una obra que debería alentar a otros a intentar la huida urgente de la mediocricidad que nos amenaza. Como lo señala el párrafo final de sus conclusiones (págs. 374-407), parece evidente que, en este umbral del siglo XXI, la dotación de un sitio para habitar dentro de las ciudades es cometido del poder público de estos tiempos, y la forma de mantener vigente la capacidad de los mexicanos, de los latinoamericanos, todos, para resolver en cada coyuntura histórica la esencia de sus problemas, y, por tanto, su posibilidad de seguir integrando una comunidad con destino nacional.

Ramón OJEDA-MESTRE
Catedrático por oposición
de Derecho Ambiental
en la Universidad Nacional
Autónoma de México

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

PRESIDENTE DEL CONSEJO ASESOR: D. Carlos OLLERO GÓMEZ

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario del número 58 (Octubre-Diciembre 1987)

ESTUDIOS

Luis NÚÑEZ LADEVEZE: *Expresiones referenciales definidas en Ciencias Sociales.*

Francisco J. BOBILLO: *La opinión pública.*

Ramón SORIANO: *La objeción de conciencia: significado, fundamentos jurídicos y positivación en el ordenamiento jurídico español.*

Javier ROIZ: *Los espacios públicos internos.*

Angel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos.*

NOTAS

Miguel HERRERO R. DE MIÑÓN: *La titularidad de los derechos históricos vascos.*

José RUBIO CARRACEDO: *Democracia y legitimación del poder en Rousseau. Democracia avanzada «versus» representación política.*

M.ª José VILLAVERDE RICO: *Un conservador en el Siglo de las Luces: Jean-Jacques Rousseau.*

Francisco SÁNCHEZ-BLANCO: *La «Revolución Española» y el liberalismo alemán del siglo XIX: Hermann Baumgarten y la Historia de España.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

Manuel ALCÁNTARA SÁEZ: *¿Hacia la alternancia política en Argentina? Las elecciones del 6 de septiembre de 1987.*

Martín SANTIAGO HERRERO: *Proceso de cambio político y elecciones en Brasil.*

RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.600 ptas.
Extranjero	28 $
Número suelto: España	700 ptas.
Número suelto: Extranjero	10 $

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

28013 MADRID (ESPAÑA)

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Presidente: Luis SÁNCHEZ AGESTA

Director: Francisco RUBIO LLORENTE

Secretario: Javier JIMÉNEZ CAMPO

Sumario del año 7, número 21 (Septiembre-Diciembre 1987)

ESTUDIOS

José Luis MEILÁN GIL: *Revisión de oficio en materia electoral.*

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política.*

Eduardo VIRGALA FORURIA: *La responsabilidad política del gobierno en la RFA: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación.*

Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: *Un comentario al informe de la Commissione Bozzi.*

JURISPRUDENCIA

Estudios y Comentarios:

Ricardo L. CHUECA RODRÍGUEZ: *Mandato libre y mandato de partido.*

Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: *Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos.*

Angela FIGUERUELO: *Algunos problemas que suscita la autocuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 de la LOTC).*

Crónica, por Luis AGUIAR DE LUQUE.

CRONICA PARLAMENTARIA, por Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI.

CRITICA DE LIBROS.

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION 1987

España	2.500 ptas.
Extranjero	28 $
Número suelto: España	850 ptas.
Número suelto: Extranjero	10 $

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28013 MADRID (España)

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Gabriel TORTELLA CASARES

Secretario: Francisco COMÍN COMÍN

Secretaría de Redacción: José MORILLA CRITZ, Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA
Pablo MARTÍN ACEÑA, Mercedes CABRERA y Sebastián COLL

Sumario del año V, núm. 3 (Otoño 1987)

PANORAMAS DE HISTORIA ECONOMICA

Joel MOKYR: *La Revolución Industrial y la Nueva Historia Económica (II).*

ARTICULOS

Jorge Daniel GELMAN: *El gran comerciante y el sentido de la circulación monetaria en el Río de la Plata colonial tardío.*

Eugene N. WHITE: *¿Fueron inflacionarias las finanzas estatales en el siglo XVIII? Una nueva interpretación de los vales reales.*

Pedro TEDDE DE LORCA: *Los negocios de Cabarrús con la Real Hacienda (1780-1783).*

M.ª Teresa PÉREZ PICAZO y Guy LEMEUNIER: *La sericicultura murciana. Producción, difusión y coyuntura, siglos XVI-XX.*

NOTAS

Concepción DE CASTRO: *La agricultura de un municipio castellano: A propósito de una historia de Medina del Campo.*

Gabriel TORTELLA: *El Sector Terciario en España antes de 1936: Una nota de escepticismo sobre las estimaciones al uso.*

RECENSIONES.

PRECIOS DE SUSCRIPCION 1987

España	2.500 ptas.
Extranjero	28 $
Número suelto: España	850 ptas.
Número suelto: Extranjero	10 $

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (ESPAÑA)

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Director: Manuel DÍEZ DE VELASCO

Subdirector: Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS

Secretaria: Araceli MANGAS MARTÍN

Sumario del vol. 14, núm. 3 (Septiembre-Diciembre 1987)

ESTUDIOS

Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS: *Derecho comunitario, derechos fundamentales y control de constitucionalidad: la decisión del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 22 de octubre de 1986.*

Enrique GONZÁLEZ SÁNCHEZ: *El procedimiento decisorio comunitario: Participación de las administraciones nacionales. Referencias al caso español.*

NOTAS

Jean VICTOR-LOUIS: *Las obligaciones de motivar los actos y de indicar el fundamento jurídico. Sistema de preferencias generalizadas, política comercial y ayuda al desarrollo. Arts. 113 y 235 CEE (Nota sobre la sentencia 45/86, de 26 de marzo de 1987. Comisión C. Consejo).*

Alegría BORRÁS RODRÍGUEZ: *La competencia de los Tribunales internos en materia de obligaciones contractuales (comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de enero de 1987).*

Rafael ILLESCAS ORTIZ: *La construcción del mercado comunitario de seguros: cuatro sentencias del TSCE (causas 220/83, 205/84 y 206/84).*

CRONICAS

JURISPRUDENCIA

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.200 ptas.
Extranjero	26 $
Número suelto: España	800 ptas.
Número suelto: Extranjero	10 $

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (ESPAÑA)

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Sumario del núm. 11 (segundo cuatrimestre 1987)

ESTUDIOS

Otto BRUNNER: *El historiador y la historia de la Constitución y el Derecho.*

Antonio EMBID IRUJO: *La Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Länder: un ejemplo de federalismo cooperativo y de cooperación interparlamentaria.*

Marc CARRILLO: *El Decreto-Ley: ¿Excepcionalidad o habitualidad?*

José F. MERINO MERCHÁN: *Significado general de la iniciativa parlamentaria.*

María Isabel CABRERA BOSCH: *Consejo Real de Castilla: legislación y revolución liberal, 1808-1834.*

NOTAS Y DICTAMENES

Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ: *Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o Encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español.*

CRONICA PARLAMENTARIA

DOCUMENTACION

LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

Suscripción anual (3 números): 2.300 ptas.

SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
(Gabinete de Publicaciones)

Floridablanca, s/n. - 28014 MADRID

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

NOVEDAD

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Tomo XVI (Septiembre-Diciembre 1986)

El repertorio reproduce íntegras las Sentencias del Tribunal Constitucional y los Autos únicamente en aquellos casos que suponen alguna consideración nueva en el planteamiento de la resolución, quedando constancia de todos los demás.
Con un resumen doctrinal en cada caso, se completan los tomos con los siguientes índices:

1. Indice de disposiciones afectadas por declaración de nulidad o derogación del Tribunal Constitucional.
2. Indice de disposiciones impugnadas o en conflicto.
3. Indice de disposiciones citadas; y
4. Indice analítico alfabético.

TOMOS PUBLICADOS Y LISTA DE PRECIOS (*)

Tomos I y II (agosto 1980-diciembre 1981): 10.000 ptas.
Tomo III (enero-junio 1982): 6.500 ptas.
Tomo IV (julio-diciembre 1982): 6.500 ptas.
Tomo V (enero-abril 1983): 7.000 ptas.
Tomo VI (mayo-agosto 1983): 7.500 ptas.
Tomo VII (septiembre-diciembre 1983): 8.000 ptas.
Tomo VIII (enero-abril 1984): 8.000 ptas.
Tomo IX (mayo-agosto 1984): 8.000 ptas.
Tomo X (septiembre-diciembre 1984): 9.000 ptas.
Tomo XI (enero-abril 1985): 9.000 ptas.
Tomo XII (mayo-agosto 1985): 10.000 ptas.
Tomo XIII (septiembre-diciembre 1985): 10.500 ptas
Tomo XIV (enero-abril 1986): 7.250 ptas.
Tomo XV (mayo-agosto 1986): 7.250 ptas.
Tomo XVI (septiembre-diciembre 1986): 8.248 ptas.
Tomo XVII (enero-abril 1987): En prensa.

(*) En estos precios no está incluido el IVA.

Venta en principales librerías y

BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO (Ediciones)

Trafalgar, 29. Teléfono 446 60 00 (ext. 312)
28010 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: Francisco SOSA WAGNER

Secretaria de Redacción: María Jesús SEMPERE

Sumario del año XLV, núm. 232 (Octubre-Diciembre 1986)

I. SECCION DOCTRINAL

Francisco SOSA WAGNER y Pedro DE MIGUEL GARCÍA: *La alteración de términos municipales en el nuevo Derecho local.*

Enrique RIVERO YSERN y Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN: *Transferencia de funcionarios a las Comunidades Autónomas: El régimen jurídico de los funcionarios transferidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.*

León CORTIÑAS-PELÁEZ: *Una contribución mexicana y costarricense al Derecho Urbanístico latinoamericano.*

Antonio CALONGE VELÁZQUEZ: *Un exponente de la problemática actual entre Comunidades Autónomas y Provincias: La gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones Provinciales.*

II. CRONICAS

José Manuel DE BERNARDO ARES: *Conflicto entre los Regidores y el Corregidor de Córdoba a principios del XVIII.*

Angel L. MONGE GIL: *Comentario a la Ley 2/1986, de 5 de junio, de la Cultura Física y del Deporte, de la Comunidad de Madrid.*

III. JURISPRUDENCIA

Angel DÍEZ RONCAL: *Comentarios de Sentencias constitucionales de la Administración autonómica.*

Angel DÍEZ RONCAL: *Reseña de Sentencias del Tribunal Constitucional.*

Javier MONTERO Y CASADO DE AMEZÚA: *Comentarios de Sentencias constitucionales de la Administración local.*

IV. BIBLIOGRAFIA

Suscripción anual: 1.000 pesetas :-: Número suelto: 300 pesetas

Dirección, Redacción y Administración:

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

Santa Engracia, 7 - 28010 MADRID

AUTONOMIES
Revista Catalana de Derecho Público

Generalidad de Cataluña

Escola d'Administració Pública

Institut d'Estudis Autonòmics

Director: Joaquín TORNOS MAS

Sumario del número 7 (Octubre 1987)

ESTUDIOS

José SARRIÓN GUALDA: *La Escuela de Administración Pública de Cataluña entre 1912 y 1924: el ambiente y la obra.*

Luis E. ETXEBARRÍA ARIZNABARRETA: *Panorama y perspectivas de la formación de empleados públicos en Europa.*

Francisco J. BASTIDA: *Las televisiones regionales en España.*

Francesc MORATA: *La ejecución del Derecho comunitario en los Estados miembros descentralizados: un enfoque jurídico-político.*

COMENTARIOS Y NOTAS

Montserrat PERETÓ GARCÍA: *Reseña legislativa de los preceptos reguladores de la financiación de las Comunidades Autónomas en la Ley 21/1986, reguladora de los Presupuestos Generales del Estado para 1987.*

Xavier MURO I BAS: *La coordinación de la actuación de las Diputaciones y el sistema de control de legalidad de los actos de las entidades locales en la Ley 7/1985, según la interpretación del Tribunal Constitucional.*

Jaume VERNET I LLOBET: *Comentario a la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias.*

ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

CRONICA

NOTICIA DE LIBROS Y REVISTAS

Suscripción:

AUTONOMIES

Escola d'Administració Pública de Catalunya

Av. Pearson, 28 - 08034 BARCELONA

Precio: 2.700 ptas. (3 números, un año)

REVUE INTERNATIONALE DE SCIENCES ADMINISTRATIVES

Revue d'Administration publique comparée

Sommaire du vol. LIII, N.° 1, 1987

EVOLUTION ÉCONOMIQUE ET RÉFORMES ADMINISTRATIVES

Joseph H. KAISER: *Introduction.*

L'adaptation de l'administration - dans ses missions, ses structures et son personnel - à la nouvelle situation économique, le cas:

du Burundi. Pascal RUTAKE.

de la France. Michel FROMONT.

de la Grèce. Jean ANASTOPOULOS.

de la Tunisie. Hafidha CHEKIR.

Arne F. LEEMANS: *La carrière dans la Fonction publique: évolution récente dans les pays européens.*

Mariano BAENA DEL ALCÁZAR: *Quelques réflexions sur la relation entre hommes politiques et hauts fonctionnaires.*

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

CHRONIQUE DE L'INSTITUT

Informations concernant l'Institut, les Sections et les Membres.

Ecoles et Instituts d'Administration.

Also published in English under the title
«International Review of Administrative Sciences»

Suscripción anual ... ... 2.250 FB (US $ 48)
Precio del ejemplar ... ... 600 FB (US $ 13,50)

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

1, rue Defacqz, Bte 11 - 1050 BRUXELLES (Belgique)

RIVISTA TRIMESTRALE DI

SCIENZA DELLA AMMINISTRAZIONE

fondata da Giuseppe Cataldi/diretta da Giorgio Freddi

Direttore: Giorgio Freddi

Comitato di Direzione: Romano Bettini, Mario Stoppino, Alessandro Taradel

Redattore capo: Paolo De Nardis

Redattori Elio Califano, Rocco di Passio, Carlo Guarnieri, Anna Minelli, Felice Rizzi, Flavio Spalla, Stefano Zan, Francesca Zannotti

Segretaria di redazione: Silvana Frivoli

Comitato scientifico

Giuseppe Cataldi, già presidente della Corte dei conti; Giuseppe Di Federico, ord. di scienza della amministrazione nell'Un. di Bologna; Vittorio Mortara, nell'Un. di Trento; Stefano Passigli, nell'Un. di Firenze; Franco Ferraresi, sociologia del lavoro nell'Un. di Torino; Feliciano Benvenuti, ord. di diritto amministrativo nell'Un. di Venezia; Massimo Severo Giannini, nell'Un. di Roma; Giorgio Pastori, nell'Un. di Milano; Fabio Alberto Roversi Monaco, nell'Un. di Bologna; Sabino Cassese, ord di istituz. di diritto pubblico nell'Un. di Napoli; Alberto Predieri, nell'Un. di Firenze, Vittorio Frosini, ord. di filosofia del diritto nell'Un. di Roma; Beniamino Andreatta, ord. di politica economica e finanziaria nell'Un. di Bologna; Antonio Amaduzzi, ord. di economia d'azienda nell'Un. di Bologna; Salvatore Buscema, ord. di contabilità di Stato nell'Un. di Perugia; Pellegrino Capaldo, ord. di ragioneria applicata e generale nell'Un. di Roma; Paolo Sylos Labini, ord. di istituz. di economia politica nell'Un. di Roma; Gaetano Stammati, doc. economia politica e scienza delle finanze; Franco de Marchi, ord. di sociologia nell'Un. di Trento; Franco Ferrarotti, nell'Un di Roma; Luciano Gallino, sociologia dell'industria nell'Un. di Torino; Luciano Potestà, sociologia industriale nell'Un. di Pisa; Alberto Spreafico, scienza della politica nell'Un. di Firenze; Giorgio Baldini, amm.re deleg. Montedison; Renato Barbagallo, dir. giunta reg. Valle d'Aosta; Aldo Buoncristiano, dir. gen. personale Ministero Interni; Claudio Caponetto, dir. gen. personale Min. lavoro e prev. soc.; Domenico Fazio, dir. gen Min. Pubblica Istruzione; Guglielmo Iozzia, segr. gen. comune Roma; Vincenzo Milazzo, rag. gen. Stato; Antonio Pedinelli, pres. Assoc. management e tecniche; Aldo Pezzana, cons. Stato; Alfonso Quaranta, cons. Stato; Michele Savarese, dir. centr. Iri; Giorgio Spezzaferri, dir. ufficio programmaz. regione Abruzzo; Giovanni Vitale, segr. gen. prov. Perugia; Domenico Macri, direttore della Scuola Superiore di p.a.; Onorato Sepe, delegato italiano del comitato p.a. dell'Ueo

Direzione e redazione: Via Chiusi, 14 - 00139 Roma

Le richieste di recensione, omaggi e cambi vanno indirizzate alla direzione.

Amministrazione
Viale Monza, 106 - 20127 Milano - Tel. 28.27.651 - Casella Postale 17175 - 20100 Milano

Le richieste di abbonamento e pubblicità, le rimesse in denaro, le comunicazioni per cambiamento di indirizzo e gli eventuali reclami per mancato ricevimento dei fascicoli dovranno essere indirizzati alla amministrazione.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

ULTIMAS PUBLICACIONES

L. FAVOREU, M. CAPPELLETTI, A. PIZZORUSSO y otros: *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales.* Traducción de Luis Aguiar de Luque. 2.800 ptas.

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los derechos históricos de los territorios forales.* Coedición con «Cívitas». 1.400 ptas.

PABLO PÉREZ TREMPS: *Tribunal Constitucional y Poder Judicial.* Prólogo de Jorge de Esteban. 1.800 ptas.

IGNACIO DE OTTO PARDO: *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos.* 700 ptas.

R. SMEND: *Constitución y Derecho Constitucional.* Traducción de José M.ª Beneyto. 2.100 ptas.

Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales. VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos. Coedición con el Tribunal Constitucional. 2.500 ptas.

W. ABENDROTH, E. FORSTHOFF y K. DOEHRING: *El Estado Social.* Traducción de José Puente Egido. 1.500 ptas.

ENOCH ALBERTI ROVIRA: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana.* 3.200 ptas.

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas.* Prólogo de Eduardo García de Enterría. 2.500 ptas.

PEDRO A. CRUZ VILLALÓN: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939).* 1.700 ptas.

ELIE KEDOURIE: *Nacionalismo.* Prólogo de Francisco Murillo Ferrol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 900 ptas.

JOSÉ A. FERNÁNDEZ SANTAMARÍA: *Razón de Estado y política en el pensamiento español del Barroco (1596-1640).* 2.500 ptas.

ANTONIO GARCÍA SANTESMASES: *Marxismo y Estado.* Prólogo de Ignacio Sotelo. 2.000 ptas.

CARLOS OLLERO: *Derecho y Teoría política en el proceso constituyente español.* 1.400 ptas.

RAMÓN GARCÍA COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar.* 1.800 ptas.

IAN BUDGE y DENNIS J. FARLIE: *Pronósticos Electorales.* Traducción de Rafael del Aguila Tejerina. 2.600 ptas.

JOSÉ LUIS BERMEJO CABRERO: *Máximas, principios y símbolos políticos.* 1.800 ptas.

JUAN J. LINZ, JOSÉ R. MONTERO y otros: *Crisis y cambio: Electores y Partidos en la España de los años ochenta.* 3.200 ptas.

JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español.* 6.ª edición. 1.000 ptas.

JESÚS IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA: *La teoría de la justicia de John Rawls.* Prólogo de Juan José Gil Cremades. 1.400 ptas.

GERMÁN GÓMEZ ORFANEL: *Excepción y normalidad en el pensamiento de C. Schmitt.* 2.200 ptas.

FRANCISCO PI Y MARGALL: *Las Nacionalidades.* Introducción de Jordi Solé Tura. 2.200 ptas.

JOAQUÍN MARÍA LÓPEZ: *Curso político-constitucional.* Estudio preliminar de Antonio Elorza. 1.500 ptas.

ANTONIO CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Discursos parlamentarios.* Estudio preliminar de Diego López Garrido. 2.300 ptas.

BALTASAR ALAMOS DE BARRIENTOS: *Aforismos al Tácito español.* 2. tomos. Estudio preliminar de J. A. Fernández Santamaría. 3.000 ptas.

ESPERANZA YLLÁN CALDERÓN: *Cánovas del Castillo. Entre la historia y la política.* Prólogo de José María Jover. 2.000 ptas.

El camino hacia la democracia (escritos de Joaquín Ruiz-Giménez en «Cuadernos para el Diálogo»). Estudios y notas del Instituto Fe y Secularidad (dos volúmenes). 3.600 ptas.

MARÍA TERESA BERRUEZO LEÓN: *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814).* Prólogo de José Luis Abellán. 2.200 ptas.

FRANÇOIS QUESNAY y P. S. DUPONT DE NEMOURS: *Escritos Fisiocráticos.* Estudio preliminar y traducción de José E. Candela Castillo. 1.000 ptas.

G. W. LEIBNIZ: *Escritos Políticos,* II. Estudio preliminar de Antonio Truyol y Serra. Traducción de Primitivo Mariño Gómez. 1.300 ptas.

Monarquía y democracia en las Cortes de 1869. Estudio introductorio y selección de textos de Antonio María Calero. 1.200 ptas.

PLATÓN: *Las Leyes.* Edición bilingüe. 2.ª edición (dos volúmenes). 2.600 ptas.

ARISTÓTELES: *Retórica.* Edición bilingüe. 3.ª edición. 1.400 ptas.

VICENTE MONTANO: *Arcano de príncipes.* Estudio, crítica y notas de Manuel Martín Rodríguez. 1.800 ptas.

PLATÓN: *Critón.* Edición bilingüe. 3.ª edición. 300 ptas.

Liberalismo alemán del siglo XIX. Selección de textos y estudio introductorio de Joaquín Abellán. 1.900 ptas.

HUGO GROCIO: *De Iure Praedae y de Iure Belli ac Pacis.* Introducción, traducción y notas de Primitivo Mariño Gómez. 950 ptas.

NICOLÁS DE CUSA: *De concordantia catholica o sobre la unión de los católicos.* Traducción e introducción de José M.ª Alejandro. 2.300 ptas.

Pensamiento jurídico y Sociedad internacional. Libro homenaje al profesor don Antonio Truyol y Serra. Dos volúmenes. 6.000 ptas.

Política y Sociedad. Libro homenaje al profesor don Francisco Murillo Ferrol. Dos volúmenes. 6.000 ptas.

LUCÍA MILLÁN: *La armonización de legislaciones en la Comunidad Económica Europea.* 3.100 ptas.

VÍCTOR FAIREN GUILLÉN: *El Defensor del Pueblo.* Tomo II. Parte especial. 2.500 ptas.

ERNESTO GARZÓN VALDÉS: *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos.* 450 ptas.

VOLUMENES EN PREPARACION

KLAUS STERN: *Derecho del Estado. Presupuestos jurídico-constitucionales.* Traducción de Javier Pérez Royo y Pedro A. Cruz Villalón.

LUIS GARCÍA SAN MIGUEL: *Filosofía del Derecho en Leopoldo Alas «Clarín».*

JOSÉ ENRIQUE RODRÍGUEZ IBÁÑEZ: *Después de una dictadura: cultura autoritaria y transición política en España.*

REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Publicación trimestral

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Publicación cuatrimestral

Edición y distribución:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 - MADRID (España)