

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, 2a. ed., Madrid Editora Nacional, 1981, 493 pp.

El muy distinguido profesor y tratadista español don Luis Sánchez Agesta nos presenta este nuevo libro suyo sobre la Constitución española de 1978. El texto está integrado por diez estupendos ensayos a los cuales el autor denomina lecciones; estos son: "Introducción", "El proceso constituyente", "La Constitución como ordenamiento de un Estado social y democrático de derecho", "La libertad como principio de las relaciones entre la sociedad y el Estado", "La monarquía", "El gobierno", "Las cortes generales", "El poder judicial", "La organización territorial del Estado y el régimen de las comunidades autónomas" y "El tribunal constitucional".

Veamos algunos de los pensamientos más interesantes de esta obra, cuya lectura recomendamos.

Para entender una constitución es necesario conocer cómo se diseñaron sus líneas generales, cómo se conformó la voluntad nacional que la construyó; para ello se tienen que examinar las ideas y los hechos que la precedieron antes que comenzara a redactarse.

La Constitución española contiene un pequeño preámbulo en el cual se enumeran valores y principios que posteriormente se desarrollan en el cuerpo normativo, así como una *artificiosa* definición de poder constituyente: el fundamento de la Constitución es la nación española quien hace uso de su soberanía; las cortes la aprueban, como representantes de la nación, y el pueblo la ratifica.

Después del preámbulo viene el título preliminar que contiene los aspectos primordiales de la Constitución en la forma de principios normativos, así como los valores que la sustentan.

En el artículo primero, párrafo primero de la Constitución, se dice que "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho".

El pensamiento del Estado de derecho implica que el poder debe ser limitado. La expresión española del artículo primero reúne tres ideas que no se consideran incompatibles sino complementarias.

Un Estado democrático es aquel en el cual los individuos deben cumplir con la ley, pero el *legislador mayoritario* no puede expedir ninguna ley contraria a la dignidad humana ni a los derechos que son inherentes a la persona humana.

Un Estado de derecho social es aquel en el cual el Estado impulsa las condiciones y remueve las trabas para que la libertad y la igualdad relativas a la dignidad de la persona sean una realidad.

La dignidad es tanto como la excelencia o mérito de un ser y el decoro o respeto que se le debe por esta excelencia. Dignidad de la persona significa, pues, lo que se debe a la persona por su calidad de tal y, si se quiere darle un sentido jurídico más idóneo, lo que es *adecuado* a la naturaleza misma del hombre como ser personal. Por eso, el mismo artículo habla de derechos que son *inherentes* a esa dignidad de la persona, esto es, que derivan de la misma naturaleza del hombre, del hecho de ser el hombre una persona dotada de racionalidad, de libertad, de responsabilidad, de sociabilidad e incluso, de lo que Zubiri llama una *religación* trascendente.

La democracia pluralista es sinónimo de gobierno abierto y responsable en un régimen de publicidad. El elemento básico de una democracia pluralista es la representación como resultado del *sufragio universal*; así se simplifican las diversas tendencias existentes en la sociedad y se establece un órgano de diálogo —los parlamentos— para esas tendencias. Desde luego que tiene que haber libertad para la expresión de esas tendencias. Muy importante resulta tener en cuenta que el pluralismo implica también una serie de valores comunes como son la justicia, la libertad, la igualdad y la participación. Estos valores son valores abstractos y en consecuencia su interpretación puede ser opinable, pero se aceptan *reglas comunes* para determinarla, y una autoridad que las vigila e impone.

Lo trascendente es lograr que la pluralidad se transforme en una unidad de decisiones de acuerdo con la existencia de órganos, procedimientos y competencias que permitan resolver los intereses sociales diversos e incluso contrapuestos.

Los derechos individuales implican una esfera de autonomía o un límite a la acción del gobierno. Los derechos sociales son demandas que deben ser atendidas por el Estado. Los derechos políticos son derechos de participación directa o indirecta en las decisiones del poder político.

Respecto al problema de la soberanía, la Constitución indica que “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. Sánchez Agesta entiende que en esa frase, pueblo es el conjunto de los ciudadanos y la nación es un ser histórico que une a los hombres con un vínculo de responsabilidad de un futuro. Esta expresión sobre la soberanía es la misma que contienen las constituciones mexicana de 1917 y las francesas de 1946 y 1958.

El ameritado profesor español define a los partidos políticos como las asociaciones constituidas con fines ilícitos, con una organización estatutaria y pública para contribuir a la formación de las decisiones co-

lectivas, promoviendo la participación regular en los procesos electorales.

El ensayo que dedica a la monarquía es muy interesante; en él se nota el respeto del autor para la institución que permitió el *cambio pacífico* en España, y si bien parece que la figura del rey español se asemeja a la del inglés, el autor se inclina a pensar que la Constitución le dejó al primero un campo de competencias más amplio, lo que se irá precisando en la práctica de las instituciones políticas.

Sólo cabe decir que la magistratura monárquica es una magistratura de *autoridad* y de *influencia*, cuyas advertencias tendrán un valor distinto de diversas situaciones y que hay que ponderar en razón de la doctrina que reiteradamente venimos recordando de los *límites objetivos*. El gobierno no se apoya en la confianza regia, sino en la confianza del Congreso, pero el rey tiene derecho a estar informado y a advertir en todos los supuestos en que se le atribuye una competencia. Y el valor de esa advertencia —aun prescindiendo de todos los aspectos estrictamente humanos— está vinculada claramente a la función de árbitro y moderador que le atribuye la Constitución de una manera neta, y tiene matices perceptibles en los propios términos que emplea el texto constitucional.

En la actualidad junto a la función ejecutiva existe otra distinta que es la función de gobierno; así, las constituciones suelen expresar que el poder ejecutivo dirige y determina la política y que dirige o coordina a la administración.

¿Cuáles son estos actos de gobierno? Sánchez Agesta contesta que son aquellos que de acuerdo con la jurisprudencia, el gobierno no está sometido a una norma jurídica y los tribunales se niegan a enjuiciar dichos actos. Por lo general los *actos de gobierno o de Estado* son los relativos a relaciones exteriores, iniciativa legislativa, relaciones de equilibrio con otros poderes, situaciones de excepción, mando de los ejércitos y defensa nacional. En todos estos actos se encuentra que las normas indican qué órganos deben efectuarlos, la intervención de algún otro órgano con la finalidad de que exista algún control, pero siempre hay un gran margen de discreción en cuanto a hacer o no hacer, hacer esto o aquello, en cuanto a los diferentes medios para hacerlo e incluso respecto al mejor tiempo para realizarlo. En esta forma, las constituciones señalan que el gobierno está facultado para proponer proyectos de ley, pero no *sobre qué*, ni *cuándo*; se establece que el gobierno tiene la responsabilidad de la defensa, pero no se expresa *con qué medios* ni *de qué modo* va a organizar esa defensa. La responsabilidad que los parlamentos exigen a los gobiernos por estos actos es política porque

es por la falta de acierto o de oportunidad, pero no es de carácter jurídico, como sería por la infracción de una norma.

La programación es parte de la función de gobierno y se realiza a través de un *programa de gobierno* o de una *declaración de política general*. La programación o dirección exige un conocimiento de la realidad; por ello, los gobiernos cuentan con servicios de información, órganos de trabajo y de asesoramiento, para tener en todo momento los datos exactos de la situación demográfica, económica, social y política del país.

La política propuesta, programada en normas, deberá contar con las operaciones de inspección y de evaluación.

La Constitución española establece la existencia de *leyes orgánicas* como normas especiales para el desarrollo de la Constitución.

Las características de las leyes orgánicas en España son las siguientes: *a)* exigen un procedimiento especial para su creación, modificación o derogación: la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto; *b)* hay materias que sólo pueden ser reguladas por medio de una ley orgánica como es el caso de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las leyes que aprueban los estatutos de autonomía; el sistema electoral, y las que se refieren a la organización de las grandes instituciones como el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas; *c)* no pueden delegarse en el gobierno mediante una ley de bases, y no pueden ser aprobadas por las comisiones de las Cortes a causa de delegación del pleno, ya que siempre debe ser este último quien debe aprobarlas, y *d)* pueden ser sometidas a un recurso de inconstitucionalidad previo a su promulgación, y las leyes ordinarias que regulen materias privativas de las leyes orgánicas pueden ser impugnadas de inconstitucionalidad.

La Constitución española prevé la posibilidad de delegaciones legislativas a favor del gobierno en aquellas materias que no son reguladas por leyes orgánicas. Esta delegación se realiza a través de una *ley de bases* "cuando su objeto sea la formación de textos articulados" o por una *ley ordinaria* "cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo". Desde luego que la *ley de bases* está sujeta a una serie de requisitos como son: la delegación debe ser en forma expresa y para materia concreta, el establecimiento de un plazo para su ejercicio, la fijación de los principios y criterios así como los límites para su ejercicio, se pueden establecer fórmulas adicionales de control y no se puede autorizar al gobierno a modificar la propia ley de bases ni a legislar con carácter retroactivo.

Existen también *leyes marco* que son aquellas que pueden establecer

algunas delegaciones en favor de las comunidades autónomas; estas leyes fijan los *principios* y señalan los *límites* a otras normas. Esta teoría de las *leyes marco* se ha aplicado en Italia y principalmente en Alemania Occidental para regular las complejas relaciones entre el órgano legislativo general y los órganos legislativos particulares.

Muy interesante resulta el capítulo dedicado al estudio de la organización territorial del Estado y el régimen de las comunidades autónomas, en donde se examina, entre otros aspectos, qué es un Estado autonómico, los tipos de autonomía: limitadas y plenas, la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y el control de las competencias de estas últimas.

Jorge CARPIZO

SANDBROOK, Richard, *The Politics of Basic Needs - Urban Aspects of Assaulting Poverty in Africa*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, 250 pp.

Profesor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Toronto (Canadá), el autor ha recorrido e investigado los principales países del África Oriental y Occidental. Sus preocupaciones han ligado el estudio directo de los problemas y formas organizativas de la pobreza urbana y de las estrategias de desarrollo orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas. Ello se ha manifestado bajo la forma de tres libros anteriores: *Proletarians and African Capitalism: The Kenyan Case* (Cambridge University Press, 1975); con Robin Cohen como coeditor, *The Development of an African Working Class* (Longman University of Toronto Press, 1976); y con Jack Arn como coautor, *The Labouring Poor and Urban Class Formation: The Case of Greater Accra* (McGill University Press, 1977).

*The Politics of Basic Needs* trata de responder a una pregunta de crucial importancia para el debate mundial sobre la problemática del desarrollo: ¿qué políticas son adecuadas para satisfacer los intereses y necesidades de las mayorías nacionales en África? A diferencia de ciertas concepciones prevalecientes en el tratamiento de esa cuestión, el autor no se preocupa por proponer o refutar modelos lógicos de estrategias alternativas, ni por formular recomendaciones detalladas de políticas a seguir para generar o acelerar el desarrollo y asegurar la extensión de sus beneficios a todos. Trata el autor de proveer una teoría política del cambio estructural. La obra se basa en la creencia sobre