

## I. RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALONSO OLEA, Manuel: *Instituciones de Seguridad Social*, 2.<sup>a</sup> edición revisada. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1967. 285 págs.

En 1959 publica ALONSO OLEA la primera edición de sus *Instituciones de Seguridad Social*, con un éxito de crítica científica verdaderamente notable. En muy pocos años deviene el libro un "clásico" de la materia y elemento indispensable de estudio y consulta. Agotada la edición, y superada la positividad (pese a la publicación de un Apéndice en 1963), ve ahora la luz una segunda edición que se anuncia "revisada". El propio autor confiesa que se ha visto en la precisión "de escribir el libro de nuevo"; en efecto, el lector que conociera la primera edición y lea esta segunda se encontrará en buena parte no con una reedición, sino con un libro en general novedoso, que sólo ligeramente, por la estructura y planteamiento, recuerda el anterior.

La explicación de la novedad la expone el propio autor, y es el fundamental cambio legal en la Seguridad Social española, habiendo quedado sin vigencia la positividad en que se basaba la edición anterior. Sin embargo, no se limita la "revisión" del libro a una, aunque completa, puesta al día, sino a una reconstrucción y remeditación de conceptos impuesta por la labor jurisprudencial y doctrinal (relativamente importante en los últimos años), y a "ocho años de estudio y de experiencia directa de su autor".

Este reexaminar los propios conceptos, remediar con actitud humilde las propias construcciones, revisándolas en cuanto superadas por uno mismo, es una de las exigencias más ingratas, pero seguramente más necesarias de todo científico. En ello la actitud de ALONSO OLEA ha sido ciertamente ejemplar, y por lo rara, elogiable,

Es en el capítulo I, dedicado al *Concepto y sistema de la Seguridad Social*, donde más destacadamente se observa ese proceso de reelaboración conceptual; una idea ya descrita en la 1.<sup>a</sup> edición de considerar a la Seguridad Social como "mecanismo interpuesto" entre una situación potencial e inevitable de riesgo y una situación corregible de siniestro, es notablemente clarificada ahora primero por una más perfecta comprensión y descripción de los "riesgos cubiertos" incorporándose aquí una idea muy sugestiva, la del *ideal de cobertura* al que se aproximan más o menos los sistemas positivos, y cuya relativa estabilidad actual se destaca. Por otro lado, se aclara ahora con mayor precisión el valor definitorio del mecanismo de cobertura: "la diferencia específica de la Seguridad Social no está ni en la existencia de un riesgo económico e individual... ni siquiera en la atención al mismo, sino en un modo especial de proveer a la cobertura de tales riesgos" (página 17). En qué consista ese modo especial de cobertura es algo que lleva a un detenido examen histórico (por demás sensiblemente distinto del menos convincente que incluía la primera edición) en el que se examina el progresivo tránsito a la Seguridad Social en sus diversos aspectos (ampliación del ámbito personal de cobertura, unificación de los seguros sociales, etc.). Recogiendo las nociones de riesgo cubierto y mecanismo de cobertura "aventura" una noción descriptiva de la Seguridad Social como "conjunto integrado de medidas de ordenación estatal, para la prevención y remedio de riesgos sociales de concreción individual económicamente valiables, consistentes en exceso de gastos o defectos de ingresos". La definición en principio válida es quizá algo extensiva al no incluir —quizá por la brevedad ínsita en toda definición— la nota de

## BIBLIOGRAFÍA

otorgamiento de prestaciones como medio a través del cual se realiza esa prevención y remedio, ya que lo que posiblemente distingue la Seguridad Social de otras posibles medidas estatales para la prevención y remedio de riesgos sociales (de una medida, por ejemplo, contra el paro, o sanitaria en favor de la salud) es precisamente el "medio de combate" de la seguridad social: otorgamiento de prestaciones individualizables. La observación por lo demás es obvia, pues si bien en la definición que ALONSO OLEA da, no se hace tal referencia, en el contexto de su examen conceptual y en todo su estudio posterior sin dificultad se percibe la aceptación de la idea.

El tema del encuadramiento de la Seguridad Social se abordó en la primera edición tras un sustancioso estudio de las autonomías, con un sentido notablemente dogmático y en buena parte apriorístico. Ahora el tema se examina de modo más realista y concreto, pues se insiste en que "el planteamiento abstracto de este tema posiblemente carezca de realismo" y sólo puede ser planteado cara a cada Ordenamiento. Sin embargo llega a conclusiones, en parte, coincidentes a las iniciales. Entonces, abiertamente, aboga ALONSO OLEA por la inclusión de la Seguridad Social en el Derecho del Trabajo; en la actualidad (cumpliéndose previsiones que el mismo dejara formuladas), su posición queda mucho más matizada y relativizada, aun siguiendo reconociendo la íntima vinculación de la Seguridad Social con el trabajo por cuenta ajena, y la ligazón de aquella con la relación de trabajo.

El epígrafe III del capítulo primero se dedica a la descripción del sistema español, así como del plan del libro. Desde un principio el autor afirma se propone fundamentalmente el examen del llamado "régimen general" no sólo por su mayor importancia, sino por constituir el "ideal de cobertura" al que tienden los regímenes especiales, muy breve y sucintamente examinados dentro del capítulo final. Con ello, cabe decir, no hace "parte general" de la Seguridad Social, que en modo alguno construye, sino al modo como suelen hacer los procesualistas, meramente examina el "sistema típico" de la Seguridad Social, y en él construye los conceptos y nociones que debidamente adaptadas podrán ser aplicadas a los regímenes especiales. Precisamente este plan es uno de los temas, cabe decir, crucia-

les del mismo. En efecto, en la primera edición una Seguridad Social pendiente de planificación justificaba y exigía un planteamiento diversificado según riesgos singulares en una tripartición, luego en general aceptada, entre una seguridad social *general* (con riesgos específicos y genéricos) y una seguridad social *complementaria por ramas de producción* (Mutualidades) y *por empresas* (Plus Familiar). El sistema aquél era desde luego inaplicable como tal a la nueva realidad, siendo necesario la construcción de un nuevo sistema, para el que había de plantearse el aceptar o no la noción de riesgo.

La propia Ley de Seguridad Social, en su Exposición de Motivos (I.6), declara solemnemente haber superado la noción regresiva de riesgos singulares, atendida su causa, y haber delimitado situaciones y contingencias susceptibles de protección para la consideración conjunta de las mismas en vista de sus efectos. Esta consideración conjunta de las contingencias creadoras de necesidades, supondría la superación de la noción de riesgo y su sustitución por la de situaciones de necesidad, siguiéndose así una línea conceptual trazada ya por la doctrina italiana (primero por GUIDA y luego decididamente por SANTORO PASSARELLI). La relevancia o no del concepto de riesgo en la Seguridad Social no puede deducirse, sin embargo, de los deseos expresados por el legislador, sino de la realización práctica de esos deseos en las normas legales y reglamentarias, y este análisis decide a ALONSO OLEA montar su exposición no sólo sobre la noción de riesgo, sino aún más sobre la distinción tradicional entre riesgos genéricos y riesgos específicos: "la lectura atenta de la Ley—afirma—descubre inmediatamente la especificidad del riesgo de accidentes de trabajo (y del correlativo y muy próximo de enfermedades profesionales) con normas muy singulares de cobertura (pág. 31).

Si el "régimen general" es el eje central del libro, a su vez eje en el que basa todo el examen del régimen general es el de los riesgos específicos—accidentes de trabajo en sentido amplio y desempleo—. Cuantitativamente casi la mitad del libro se dedica a la cuestión y cualitativamente, es con mucho la parte más elaborada y minuciosamente examinada, y en la que además más se ha respetado de la edición anterior. Se trata evidentemente de una postura meditada y fundada posiblemente en que se trata de los riesgos "de confi-

guración jurídica más consolidada" (página 7). Desde el punto de vista sistemático puede parecer desorbitado ese trato tan desigual, pero desde el punto de vista de la formación del estudiante, objetivo directo del libro, es perfectamente elogiable, pues las nociones que en estas páginas se examinan son las que de mayor utilidad le pueden ser para la adecuada comprensión del sistema de la Seguridad Social.

Aun cuando esta parte se ha reelaborado considerablemente (en especial el capítulo tercero y cuarto prácticamente nuevos), conserva las líneas conceptuales anteriores, demostrando implícitamente cómo la Ley no ha sido tan revolucionaria como su propio preámbulo permite deducir. La eliminación de las aseguradoras privadas lucrativas (fenómeno más político que jurídico) y un planteamiento más consciente de la rehabilitación son las dos consecuencias fundamentales, junto a la discutible pérdida de actuación de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo, que la nueva Ley ha significado en la materia más importante con mucho de la Seguridad Social, y ello no es sino muestra que el sistema anterior en la materia era difícilmente mejorable.

En el análisis de los diversos riesgos sigue ALONSO OLEA la pauta utilizada en la edición anterior: una noción previa, un examen del riesgo cubierto y sus prestaciones, así como el régimen administrativo y jurisdiccional. Se ha dejado fuera, al contrario, el examen de la cotización y del ámbito personal de cobertura (aunque no faltan algunas referencias en la delimitación del riesgo) para dejarlo a un capítulo crucial, el undécimo, de normas generales del régimen general. Quizá hubiera sido conveniente que con igual signo de evitación de reiteraciones (creo que son seis veces en las que diversificadamente se examina la cuestión) se hubiera dejado para tal capítulo el examen del régimen administrativo y jurisdiccional.

Al examen de los riesgos específicos, que termina con el del paro forzoso, siguen el de una serie de riesgos genéricos en una ordenación diversa a la tradicional, separándose por completo, incluso con un capítulo intermedio (de asistencia sanitaria), el examen de la invalidez y muerte y el de la vejez, lo cual, se explica porque la invalidez ha dejado de ser necesariamente un seguro permanente de rentas, al contrario de la vejez, y que el fundamento de uno y otro su problemá-

tica sociológica es bien diversa. Sin embargo un examen, si no conjunto, al menos más próximo hubiera sido conveniente, pues en cuanto invalidez y muerte provocan rentas permanentes se acercan notablemente en problemática a la vejez. Claro es que lo difícil aquí era dar una solución satisfactoria, porque a su vez difícil es de entender la incapacidad laboral transitoria sin una referencia a la asistencia sanitaria. Adelantar el capítulo referente a esta última (ejemplar en cuanto a acertar exponer su compleja regulación en muy breves páginas) permitiría posiblemente obviar tal dificultad.

La protección a la familia cierra el examen de los riesgos cubiertos por el régimen general. A continuación, en un denso y enjundioso estudio, examina en el capítulo undécimo "las normas generales del régimen general"; esto es, un conjunto de materias que afecten a todos los riesgos cubiertos por el régimen general (campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación, órganos gestores, régimen económico-financiero y jurisdicción) de cuyas normas generales se excluyen para tratarlas en el capítulo siguiente las referentes a mejoras voluntarias y a las prestaciones asistenciales de la Seguridad Social (que hubieran podido ser incluidas también en el indicado capítulo, dejando al final sólo a los regímenes especiales). El autor, entre la opción de colocar esta materia antecedendo a todo el estudio de los riesgos y prestaciones o dejarlo, como ha hecho, para el final, ha escogido esta última solución, movido sin duda por razones de claridad expositiva y eliminando el peligro del formalismo preciosista poco conveniente en una materia como la Seguridad Social.

Ciertamente la construcción de una Parte General de la Seguridad Social o una Parte General del Régimen General le hubieran permitido construcciones conceptuales más brillantes, del tipo que (siguiendo muy de cerca las técnicas del Derecho financiero) ha realizado algún sector de la doctrina italiana, tendencia de la que entre nosotros no faltan representantes ilustres. Pero en una obra que por deseo propio quiere servir al estudiante y a todo estudioso que quiera introducirse en la extensa problemática de la Seguridad Social, tal esquema conceptual, de por sí polémico y debatido, posiblemente le impediría introducirse hasta el fondo de la problemática humana y jurídica que la propia materia trae consigo.

## BIBLIOGRAFÍA

Aceptando de antemano una visión unitaria de la relación de Seguridad Social, posiblemente la más concorde con la positividad que la Ley de Seguridad Social establece, alude a la misma en el sentido de "compleja relación jurídica por virtud de la cual ... la primera es titular de un derecho a las prestaciones, y la segunda posiblemente titular de un derecho a la percepción de las cuotas o primas necesarias para sostener el régimen de aseguramiento" (con la aclaración de que el empleador "queda envuelto" en esa relación). "Toda la Seguridad Social —afirma— puede ser enfocada como desarrollo o contenido de la relación jurídica de Seguridad Social" (pág. 205). Pero precisamente él ha evitado por razones de claridad construir el libro en torno a esa relación.

Lo que puede parecer una cierta contradicción con esa visión unitaria de la relación es la posterior consideración de la cotización como "impuesto", para luego decir que deriva de la relación de seguridad social como obligación básica precisamente la de cotizar sobre las bases y por los tipos que correspondan. Posiblemente ha sido la brevedad la que le ha impedido profundizar en un tema tan polémico y en el que la dificultad terminológica impide hacer afirmaciones sintéticas debidamente descriptivas; aludir así a "impuesto" en un sentido amplio como de tracción coactiva, pero no en el sentido técnico (en el que, por ejemplo, lo utiliza PERSTANI para mantener su tesis dualista) que permite hablar, como diferentes e independientes de relación de previsión y de relación de cotización, siendo indiferente para ésta el fin específico de cobertura de prestaciones. Desde el momento en que la cotización es obligación derivada de la relación de seguridad social, aunque tenga la estructura formal tributaria (en cuanto a su técnica de establecimiento y exigencia) al vincularse de alguna manera con el derecho a prestaciones, es algo distinto al impuesto; quizá, aunque parezca simplista, su mera naturaleza sea eso: ser cotización de la Seguridad Social. La aceptación de la tesis unitaria que no significa necesariamente afirmar el carácter sinalagmático de la relación, acerca la posición de ALONSO OLEA a la recientemente sostenida por WANNACAT en el tratado más reciente sobre la materia (*Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts*, I, Tübingen, 1965, pág. 16). De cuyo planteamiento, además, se deriva la resolución

de muy importantes cuestiones, tal y como la liberación del empleador de su posible responsabilidad (culposa) por el accidente de trabajo, difícilmente justificable de admitirse con todas sus consecuencias la tesis dualista.

Un examen somero, pero sustancioso, de los más importantes regímenes especiales permite un conocimiento mínimo de los mismos; pero permitiendo al lector ya introducido en los conceptos y en la mecánica de la Seguridad Social, un estudio más profundo en el marco de las disposiciones positivas. El examen monográfico del régimen general se utiliza así como método expositivo para el conocimiento completo de la Seguridad Social, como el conocimiento del juicio ordinario de mayor cuantía facilita luego el conocimiento de los demás tipos de juicio, en el sistema tradicional utilizado en la exposición del Derecho procesal.

El objetivo propuesto por ALONSO OLEA de escribir un "libro para estudio directo y de iniciación al tema de la Seguridad Social" ha sido perfectamente conseguido, habiendo podido lograr salvar la extraordinaria dificultad de analizar una regulación aún "en precipitación". El estudiante universitario, y en general el interesado en la Seguridad Social, tienen desde ahora una fuente insustituible para introducirse en un mundo complejo y extenso, y que la habilidad expositiva del autor permiten comprender con sencillez y brevedad. Pero el libro, desde luego, no se queda ahí, ni siquiera se limita a "despertar en sus lectores el interés por esta parcela del Ordenamiento", sino que interesa al técnico y al especialista como libro de necesaria consulta y referencia tanto para el que cada día tenga que entender en la práctica de esta materia, como para el investigador teórico cuya tarea se verá muy facilitada con su consulta. Una materia "tan esencial hoy para una convivencia ordenada y justa" ha quedado así plenamente aclarada y expuesta; una de las funciones esenciales del Estado contemporáneo queda así descrita, desentrañándose con ello una materia que tampoco debe ser desconocida para los estudiosos del Derecho administrativo. Quien ha gozado de su docencia de maestro, y se honra hoy siendo su colega, se felicita sinceramente con esta nueva aportación, dentro de una labor infatigable de estudio, de figura tan señera de la doctrina jurídica española.

M. RODRIGUEZ PINERO

BOBBIO, Norberto: *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*. Edizioni di Comunità. Milano, 1965. 241 págs.

Los trabajos de BOBBIO, de los que la presente obra constituye una recopilación sistemática, encuentran su origen histórico en la profunda crisis en que se vio sumida, al término de la segunda Guerra Mundial, la ciencia jurídica europea. Con el advenimiento de la paz y al paso de las inaplazables tareas reconstructivas, iniciaban los pueblos europeos todos, vencedores y vencidos, el problemático y doloroso camino del examen de conciencia, descubierto, ya sin remedio y en toda su dramática dimensión, el estigma de la culpabilidad colectiva en la génesis, consolidación totalitaria y expansión imperialista de los regímenes fascistas. No bastaba, restablecida la paz, la destrucción física y la condena sin reservas de la más infernal maquinaria política de aniquilación y envilecimiento padecida por la Humanidad. Era preciso ahondar en las causas que hicieron posible su implantación en el solar europeo, descubrir la lógica histórica de su origen y evolución dentro de las coordenadas esenciales de la cultura y civilización europeas. Tal esfuerzo crítico no correspondió, sin embargo, ni a la magnitud ni a la exigencia últimas de la empresa. Superficial, parcial y poco duradero —el ansia de paz y olvido, de una parte, y la confianza depositada en la capacidad regeneradora de las nuevas democracias, de otra, prevalecieron pronto a costa de un análisis global y pormenorizado que fuese acompañado de una extirpación de los factores potencialmente creadores en el futuro de semejantes sistemas de opresión—, con todo puede afirmarse que la oleada de la culpabilidad anegó en un primer momento los cimientos mismos del mundo europeo.

Ante semejante sacudida crítica, el bastión de la ciencia jurídica no permanecería indemne. Pero ocurrió aquí lo que en otros campos de la cultura europea. La abundante literatura de la crisis del Derecho no alcanzaba a plantear dicha crisis en sus justos límites. Un ejemplo paradigmático de la confusión y pseudocientifismo —cuando no del más craso irracionalismo en las alternativas presentadas— que aquejó a la ciencia jurídica de las postguerra, lo proporcionó la crítica del llamado positivismo jurídico, orientación filosófico-jurídica que, desde finales del siglo XIX, dominaba la escena del Derecho europeo.

El legítimo afán expiatorio condujo erróneamente a muchos juristas y filósofos del derecho a una condena global del positivismo jurídico. Se llegó a identificar éste con el totalitarismo político o, al menos, se le hizo responsable de algunos de los fenómenos más característicos del régimen nazi-fascista: el estatalismo ultrancista y el respeto incondicionado a la ley. No faltaron tampoco descripciones muy significativas de las propias filas positivistas (por ejemplo, el caso de CARNELUTTI en Italia), que contribuyeron sin duda a afianzar la reacción antipositivista, cuyas más acusadas manifestaciones fueron—y son todavía hoy—la revalorización de la doctrina del derecho natural, el pluralismo jurídico (trasunto del pluralismo en la ordenación y distribución del poder político que, conforme a modelos autonomistas y descentralizadores, configura el esquema constitucional de algunas democracias occidentales), y la crítica del sistema tradicional de las fuentes de producción jurídica, mediante una desmitificación de la ley como suprema fuente de normación y una revalorización del derecho consuetudinario y de la interpretación jurisprudencial.

Si de algunas de las orientaciones de la ciencia jurídica europea contemporánea no puede predicarse su vinculación explícita a viejos o renovados esquemas iusnaturalistas, sí puede afirmarse que, en su mayor parte, se caracterizan por una inequívoca toma de postura —en algunos casos más pasional e ideológica que racional y científica— frente al positivismo "culpable" de las aberraciones totalitarias, toma de postura cuya más acabada expresión fue dada, sin duda alguna, por el renacimiento pujante de la doctrina del derecho natural. Iusnaturalismo y positivismo, una vez más en abierta contradicción. Pero ¿cuáles van a ser las características de la renovada controversia, cuáles los puntos de conexión con viejos planteamientos y cuáles las aportaciones originales a la polémica? En otras palabras: ¿Qué son y qué representan una y otra orientación dentro de la ciencia jurídica de nuestros días? No han faltado trabajos que traten de dar respuestas a estas preguntas: entre ellos, el libro de BOBBIO presenta un valor encomiable por el rigor metodológico, concisión conceptual y esfuerzo sintético con que es tratado el tema, en un lenguaje ameno, fluido y técnico a la vez, no exento de

## BIBLIOGRAFÍA

una manifiesta y lograda preocupación didáctica.

A fin de iniciar sobre bases científicamente aceptables la tarea de enjuiciamiento y confrontación de ambas escuelas, el profesor de Turín comienza por refutar la sectaria acusación de una necesaria correspondencia entre positivismo jurídico y dictadura política (blanco de los ataques neoiusnaturalistas), reivindicando los postulados éticos del positivismo y su indiscutible linaje liberal (baste recordar los nombres de MONTESQUIEU, KANT, KELSEN o CROCE), puestos históricamente al servicio y defensa de las libertades individuales como freno al despotismo de los gobernantes. En Italia, por ejemplo, la resistencia a la arbitrariedad durante el período fascista fue mantenida entre los juristas invocando los principios éticos positivistas (división de poderes, principio de legalidad, la certeza como valor del derecho, la defensa de la justicia legal contra la pretendida justicia sustancial fascista, etc.), lo que, de un lado, pone de manifiesto la falsedad y parcialidad del ataque ideológico antipositivista y, de otro, la inutilidad de conducir la crítica de toda una doctrina jurídica desde una perspectiva puramente ideológica; y ello, por dos elementales razones: primera, porque la dimensión ideológica no agota, sin más, el contenido de una escuela jurídica; segunda, porque, en definitiva, las normas jurídicas positivas —eje central de la especulación positivista— son, dado su carácter esencialmente instrumental, buenas o malas en función de los fines sociales que se pretenden alcanzar en una determinada comunidad política, de donde la defensa de su obediencia por los ciudadanos —postulado ideológico positivista— será más o menos admisible de acuerdo con la bondad o maldad de aquellos fines, dialécticamente enjuiciados.

Siente BOBBIO la necesidad de mostrar el verdadero alcance de la rebelión antipositivista, en particular la conducida en nombre de un iusnaturalismo de nuevo cuño. Para lograrlo, asume en su análisis una posición arbitral que le permite ponderar el valor de las tesis contradictorias, situándolas en los correspondientes planos polémicos (metodológico, teórico, ideológico), desentrañando el sentido de muchos términos plurívocos o, simplemente, equívocos, dentro del contexto histórico a cuyo través se ha ido articulando la controversia. Semejante postura no es equivalente en la obra de

BOBBIO a neutralidad acrítica o sincretismo vacío y contemporizador; el lector menos avisado encontrará en estas páginas una acendrada defensa de lo que, sustancialmente, el positivismo jurídico ha sido y sigue siendo para el propio BOBBIO. En este sentido es admirable el afán empleado por el autor en mostrar cómo gran parte de las críticas dirigidas contra el positivismo sólo le han afectado en sus aspectos menos genuinos, como son, por ejemplo, el tecnicismo inoperante y la especulación formalista desvinculada de las realidades jurídicas cambiantes.

El positivismo jurídico puede ser entendido, al menos, de tres maneras distintas: 1) como un modo de aproximación al estudio del derecho, que se caracteriza, de un lado, por la distinción entre el derecho como hecho histórico y realidad social y el derecho como valor y, de otro, por la eliminación de este último aspecto de la atención del jurista en cuanto tal jurista, que adopta, en consecuencia, una actitud avalorativa, objetiva o éticamente neutra en el estudio del derecho, con objeto de servir eficazmente al fin principal de la ciencia jurídica, consistente en suministrar esquemas de decisión práctica a la jurisprudencia y elaborar un sistema del derecho vigente; 2) como una teoría del derecho, según la cual el fenómeno jurídico se conecta necesariamente con la institución estatal, conexión que se manifiesta principalmente en: la coactividad como elemento integrante del derecho, la imperatividad como aspecto substantivo de la norma jurídica, la supremacía de la ley estatal como fuente del derecho, la plenitud y la coherencia del Ordenamiento jurídico y la actividad del jurista y del juez como esencialmente lógica o conceptual; 3) como una particular ideología caracterizada por la creencia en ciertos valores (orden, paz, certeza, justicia legal) que confieren al derecho, tal como es y por el solo hecho de existir, un valor positivo independiente de su eventual correspondencia a un derecho ideal y, en consecuencia, afirma el deber de obediencia a las normas jurídicas positivas. La distinción entre estos tres planos o aspectos del positivismo jurídico, permite al autor la eliminación de multitud de equívocos introducidos en el análisis histórico y en la crítica ético-política de esta corriente del pensamiento jurídico.

La misma cautela de método emplea-

da en el estudio (y defensa) del positivismo es mantenida por el profesor Bobbio en su examen (y crítica) del iusnaturalismo, con la mira puesta siempre en la observación de sus diversos significados para poder confrontarlos con sus equivalentes positivistas, y deducir, de este modo, cuáles son los puntos de aproximación y las reales e incompatibles alternativas que ambas escuelas presentan.

Como modo de aproximación al estudio del derecho, es decir, en cuanto delimitación del campo específico de la ciencia del derecho, el iusnaturalismo se distingue, ante todo, por ofrecer una noción valorativa del derecho que identifica éste con el derecho justo. En cuanto teoría general del derecho o modo de entender y explicar el fenómeno jurídico, la doctrina del derecho natural parte de una fundamentación de las normas que disciplinan la conducta de los hombres en la propia naturaleza humana, principio del que se derivan los más conocidos postulados teóricos iusnaturalistas: la concepción de la ley (justa) no como un mandato del legislador, sino como *dictamina rectae rationis*; la naturaleza de las cosas como fuente principal de producción jurídica; la existencia de lagunas y contradicciones en el Ordenamiento jurídico positivo y, consiguientemente, la necesidad de atribuir al juez una función creadora e integradora y no meramente interpretativa del Ordenamiento. Por último, en su vertiente ideológica, el iusnaturalismo encarna aquel tipo de ética que, al someter la ley positiva a un criterio superior de valoración (proporcionado precisamente por la llamada "ley natural") para determinar acerca de su justicia o injusticia, proclama la no obligatoriedad de las leyes injustas o, lo que es igual, la obediencia sólo a las leyes justas o conformes con la ley natural.

En su confrontación como distintas ideologías de la justicia (justicia legal *versus* justicia natural), positivismo y iusnaturalismo, al menos en sus expresiones más radicales (teoría de la obediencia activa o incondicionada a las leyes positivas y teoría de la desobediencia activa o de la resistencia a las leyes injustas, respectivamente), son ciertamente contradictorios e incompatibles. Igualmente, en cuanto se presentan como dos distintas teorías del fenómeno jurídico ambas posiciones son irreductibles, en el sentido de que no se puede sostener la existencia y superioridad ontológica del

derecho natural sobre el derecho positivo y, al propio tiempo, la exclusividad existencial de este último. Por el contrario, no sólo es posible, sino fecunda —crece Bobbio— la compatibilidad entre iusnaturalismo y positivismo, entendidos como dos actitudes paralelas de enfrentamiento del jurista con la experiencia jurídica, actitudes que calificaríamos como ética la primera y especulativa la segunda, en el sentido de que, sustancialmente, el jurista que adopta una postura valorativa frente al Ordenamiento positivo, enjuiciando las normas que lo integran, a la luz de un criterio superior de justicia (criterio metajurídico o ético), cumple una labor crítica indispensable para su reforma y perfeccionamiento, mientras que el jurista positivista, al delimitar el campo propio del conocimiento jurídico en base a una actitud avalorativa de las normas positivas, contribuye a una mejor ordenación teórica de la propia ciencia jurídica y a una más perfecta (y, por tanto, justa en sentido legal) aplicación práctica del sistema jurídico positivo.

Particular interés ofrecen, por último, las páginas que el autor dedica a la sistematización de los argumentos que históricamente se han esgrimido contra la pretendida existencia del derecho natural, distinguiéndolos según que tengan por objeto la crítica del substantivo "derecho" o del adjetivo "natural", es decir, según que hayan negado que el derecho natural sea derecho o que el derecho propiamente dicho pueda ser natural. Integrando sagazmente en la exposición las aportaciones de otros autores con su propia visión del derecho natural, nos proporciona Bobbio una sucinta exposición de las características que ofrece el hoy llamado, con frase ya acuñada en la literatura jurídica, "eterno renacer del derecho natural". Afirma el autor con palabras que resultan si no contradictorias, sí al menos paradójicas dentro del contexto del libro, que en nuestros días "en torno a la ley natural solamente se reúnen los doctos en las Universidades y en los Congresos, al modo como lo hacen los anatomistas alrededor de un cadáver". Semejante afirmación, que infravalora a mi entender la presencia real del iusnaturalismo en el marco del pensamiento y, sobre todo, de la praxis jurídica actual (recoremos, a modo de ejemplo, las explícitas referencias al derecho natural de la reciente Encíclica de Pablo VI "Populo-

## BIBLIOGRAFÍA

rum progressio”), no puede significar otra cosa que el profundo convencimiento del autor acerca de la invalidez del iusnaturalismo como teoría actual del derecho, de la justicia y de la moral, reconociendo al propio tiempo la importante función histórica que ha desempeñado, en cuanto teoría objetiva de la ética, en la configuración jurídica de los Estados modernos.

De entre todos los argumentos contrarios al iusnaturalismo seleccionados por el autor, merece ser destacado, finalmente, aquel que pone el acento en el equívoco introducido por los iusnaturalistas de una u otra tendencia al pretender deducir un juicio de valor (“es justo”) de una simple constatación de hecho (“es natural”), que en realidad enmascara la creencia en un sistema de valores precedente lógicamente al concepto de naturaleza. En efecto, a menos que la ley natural se reduzca a una mera proposición formal —*bonum faciendum male vitandum*— susceptible de abarcar cualquier contenido, la finalidad última de toda orientación iusnaturalista consiste en proporcionar un criterio de la justicia extraído de una previa determinación de la naturaleza humana; en otras palabras, distinguir lo que es justo de lo que es injusto (juicio de valor aplicable tanto al comportamiento de los hombres como a las normas positivas), en base a una constatación preliminar de lo que es y lo que no es natural (mera determinación fáctica extraída de la experiencia). El equívoco iusnaturalista consiste precisamente en semejante deducción. Afirmar que una determinada acción humana es natural (conforme a la naturaleza humana) y *por tanto* justa, implica la previa atribución de un valor positivo (juicio de valor) a aquella acción natural y, en consecuencia, el juicio de valor “justicia” se deduce no ya de la constatación de hecho de la naturaleza, sino de otro juicio atributivo de un valor positivo o negativo a ésta, con lo cual desaparece la posible validez y utilidad de un sistema axiológico —fuente de justicia y fundamento del derecho positivo— apoyado directamente sobre la naturaleza humana.

Jesús LEGUINA

BORRIE, G. J.: *Elements of Public Law*. Sweet & Maxwell. London, 1967. 182 páginas.

Este libro no es sino un manual de Derecho público inglés que, a decir del autor, intenta simplemente dar una serie de conocimientos generales sobre la materia tratada. De ahí el que su extensión sea corta, aunque el número de temas tratados sea bastante extenso. Nosotros nos atrevemos a juzgarlo como un buen “précis”, al estilo francés, por la claridad y brevedad de su desarrollo y en el que los conceptos son expuestos estrictamente sin ampliación doctrinal alguna.

El autor ha dividido la obra en doce capítulos, en los que trata de las fuentes del Derecho en Inglaterra y Gales (queda exceptuada Escocia), la actividad administrativa, el control sobre esa actividad, las libertades de los particulares y los poderes de la policía.

En los dos primeros se recogen, por un lado, la introducción al derecho inglés con las diferentes categorías del mismo (público y privado, derecho común y “equity”) y la clasificación de los Tribunales (civiles y penales) y, por otro, sus fuentes, entre las que hay que destacar, como las más importantes, el precedente judicial y las leyes (*acts* o *statutes*) del Parlamento. Este último tema es tratado con más extensión en el capítulo cuarto, en el que no solamente se exponen las bases del poder legislativo con la supremacía parlamentaria y los tipos de proyectos de ley (del Gobierno o de un miembro de las Cámaras), además de cómo éstos llegan a ser una norma, sino que también se recoge el poder delegado que este órgano puede entregar al Gobierno. La parte más interesante del mismo es el procedimiento que se sigue en ambos casos y cómo se destaca el que las leyes del Parlamento no pueden ser enjuiciadas por los Tribunales, mientras que las surgidas mediante poder delegado se encuentran sometidas al control judicial, aunque aquél intenta en muchos casos excluirlas adoptando la ficción jurídica de que “hacen igual efecto que si estuvieran contenidas *in the same Act*”.

Relacionado con estos problemas se encuentra el capítulo quinto, en el que se recoge la prerrogativa real y sus posibilidades en las esferas legislativa, ejecutiva y judicial, y cómo toda actividad administrativa se lleva a cabo en nombre

de la Corona, destacando fundamentalmente los cambios que ha supuesto la *Crown Proceedings Act* de 1947 y en qué consiste el privilegio de la Corona.

El desarrollo de los fines de gobierno y el incremento del poder ejecutivo en varios campos han mostrado la necesidad de proveer una maquinaria especial para resolver los incidentes que se puedan presentar. Esto es lo que ha dado lugar, de una parte, a la creación de órganos con funciones judiciales situados al lado de los tribunales ordinarios, con un importante papel que jugar en un estado moderno y, por otra, al sistema de encuestas o averiguaciones administrativas que no poseen carácter judicial. Los primeros son los tribunales administrativos, con una composición, competencia, procedimiento, etc., especiales, de cuya problemática destaca fundamentalmente el poder de revisión que posee el Tribunal Supremo para conocer solamente si estos tribunales han ido más allá de su competencia al enjuiciar un caso. Las segundas son un sistema de garantías, dentro del ámbito de la Administración, para sus propios problemas y para los que surjan con los privados. Una figura curiosa dentro de este ámbito es el Consejo supervisor de los Tribunales, con jurisdicción sobre los que vienen especificados en la *First Schedule to the Tribunals and Inquires Act*.

La parte correspondiente propiamente a la Administración se cierra con el estudio, en primer lugar, del control judicial y del poder judicial de revisión de los actos administrativos en base a las reglas de la justicia natural y a la doctrina "ultra vires", respectivamente; en segundo lugar, de otros métodos, judiciales o no, para recusar la actividad administrativa, y, finalmente, de los poderes de la policía.

Por último, en el capítulo once han sido recogidas las libertades del ciudadano y los privilegios de los parlamentarios, y en el tercero, que representa un inciso en la sistemática general de la obra, pues se refiere al ejercicio de la abogacía, se trata de las figuras del "solicitor" y del "barrister" y de los distintos procedimientos según se trate de defensa civil o criminal.

Este libro es aconsejable por la exposición clara y concisa de las ideas, por lo que puede ser aprovechado con el fin de adquirir rápidamente conocimientos sobre el Derecho público inglés, pero no

se trata de una obra de investigación al no haber el autor profundizado en los problemas.

Isidro E. DE ARCENEGUI

DEROCHE, Henri: *Les mythes administratifs*. Ed. Presses Universitaires de France. París, 1966. 310 págs.

Este libro efectúa una indagación, partiendo de criterios puramente materiales y sociológicos, del sentido de las relaciones entre el Estado y los individuos o grupos a través del simbolismo de los mitos y ritos administrativos; entendiéndose por tal aquel comportamiento particular traducido en el desarrollo de actividades impregnadas de tal formalismo y adhesión a valores tradicionales, que pese a la racionalidad aparente del mundo moderno, satisfacen el innato deseo de seguridad, instrumentando unos cuadros conceptuales y afectivos que evitan el pensamiento y la innovación.

El poder público, por sus dos caracteres de "tremenda majestas" y de "misterium fascinans", comporta una serie de mitos integrantes del contrato social tácito que vincula los grupos sociales con un orden de valores aceptado y reconocido.

Los ritos administrativos dan consistencia al mito y permiten su interpretación, reproducidos en todo su formalismo conforme a una tradición invariable, suponen una cristalización, según precedente, en las actitudes formales de la administración pública.

*Los usuarios del servicio público.*— I. Usuarios primarios: Constituyen la gran masa para la cual la ventanilla de la oficina pública señala el límite de penetración en el complejo administrativo; sus representaciones se forman con imágenes concretas y utilitarias; las nociones abstractas o generales, no pudiendo ser comprendidas, se unen al mito.

II. Usuarios secundarios: han franqueado dicho nivel, deteniéndose su penetración en el ámbito de la administración periférica; la administración central se dibuja en lontananza como cúspide inaccesible. Su visión es utilitarista en cuanto la Administración aparece monopolizando y repartiendo beneficios que sólo una técnica adecuada, basada en influencias materiales, permite arrancar; su visión es, además, parcial, porque la finalidad profunda del servicio público

## BIBLIOGRAFÍA

queda sustituida por una imagen caótica compuesta de pirámides contrapuestas de funcionarios, cuya cabeza permanece inaccesible y majestuosamente oculta.

III. Usuarios terciarios: Poseen conceptos jurídicos y una representación racional de la administración, lo que no suprime al mito, sino que lo sitúa en un plano metafísico y jurídico, a diferencia del plano utilitario de los usuarios primarios secundarios. Las instituciones administrativas, laicas en apariencia, quedan sacralizadas en nombre de valores inherentes a la progresiva racionalización de sus técnicas. La Administración aparece como la proyección mítica de un sistema de valores, razón de ser del Estado.

*Los signos sensibles del mito.*—Edificios y oficinas públicas son soportes materiales, sociológicos y afectivos, del mito del poder; expresan sensiblemente la supremacía y los grandes fines de la Administración; sin ellos, el servicio público entraría en una clandestinidad contradictoria a su misma noción. Los Ministerios tradicionales ocupan edificios históricos en los que se realiza el nexo con las viejas glorias patrias. Los Ministerios funcionales optan por edificios cuyo aspecto exterior ofrece referencias masivas y normalizadas; en ellos hemos pasado de la gloria histórica a la gloria técnica. Incluso cuando el aspecto del edificio no impone por su majestad, la ignorancia de su estructuración reconstruye el mito.

Las oficinas públicas presentan una sabia jerarquía en mobiliario y decoración, símbolos que reflejan el rango del funcionario, que allí está en su posición física normal: sentado y separado del público por la barrera material de la mesa, especialmente eficaz cuando permite ocultar el libre juego de las piernas y las contingencias que pueden producirse en esa zona inferior del hombre, en forma tal que sólo aparecen, frente al público, los elementos superiores del hombre agente del Estado. Una barrera adicional viene constituida por los libros o impresos que se amontonan sobre la mesa; finalmente, el visitante tiene que sentarse en una silla, lo que le sitúa, incluso geométricamente, en posición de inferioridad.

Los administrados experimentan una atmósfera de mito, de irracionalidad total y opacidad fundamental de las oficinas, especialmente a través de los dos mitos del laberinto y la barrera. El primero deriva de su desconocimiento geográ-

fico de las oficinas y de su soledad absoluta en medio de un complejo, en bulleante actividad, del cual no puede salir por sus propios medios. El segundo deriva de las restricciones de horarios y remisiones de una oficina a otra, exponiendo en todas su problema, sin encontrar solución en ninguna.

### *Los funcionarios.*

I. El alto funcionario pertenece normalmente a alguno de los grandes Cuerpos (Consejo de Estado, Inspectores de Hacienda, etc.); los antiguos alumnos de la E. N. A., con vocación para alcanzar este nivel, quedan clasificados en los cuadros superiores del nivel medio, tanto por su función como por sus retribuciones.

El cliché del alto funcionario ejerce un fuerte atractivo, acentuado a través del proceso de *cooptación*, que preside su régimen de selección y que, como la unción religiosa, imprime carácter.

El funcionario de nivel medio carece de la plenitud de la unción mítica por desconocer las intenciones reales de la Administración, ante la cual aparece siempre como oficial de Infantería encargado de la ejecución pero no de la concepción.

El pequeño funcionario, que eligió la seguridad a costa de un nivel de retribuciones inferior al laboral y de un proceso de aburguesamiento que le distancia del obrero, en cuanto participa del ejercicio de funciones públicas, sufre un proceso, en su propia consideración personal, que le lleva a sentirse superior a sus homónimos en la industria o banca, y por ello, generalmente, ofrece al exterior la imagen fiel y celosa, detallista y rígida, del orden llevado hasta la manía.

La imagen del "francés medio", con su pueril devoción al método y al particularismo, se ha forjado sobre el mito de la función pública.

### *Representaciones míticas del funcionario.*

I. *El servicio público.* La noción del servicio público hace tomar conciencia al funcionario de su superioridad teórica en cuanto al trabajar para el Estado participa en la realización del bien común.

En este sentido el servicio público desempeña una función sociológica comparable a la del clan primitivo. El funcionario se impregna de un espíritu de cuerpo que asegura una coesión particularista, causa del inmovilismo de la Administración pública como conjunto.

### II. El Gabinete Ministerial.

La Administración considera a la Po-

lítica como terreno impuro cuyos impulsos le llega a través del filtro del Gabinete que une ambas entidades.

Para la Administración el poder radica en sus estructuras; orgullosa de su continuidad, superadora de todas las revoluciones, constituye una Organización de la que ningún poder político ha obtenido dominio total.

### III. La Administración Central.

Produce en las Administraciones subordinadas a la vez temor y fascinación, que derivan de su posición nuclear que le permite el acceso a fuentes de información global en las que radican los poderes y que originan la adopción de decisiones que, con una perspectiva de conjunto, pueden modificar las actuaciones de sus propios servicios periféricos y de las Administraciones sometidas.

### IV. El rito de la mediación.

La Administración, siguiendo un proceso típico de las religiones primitivas tiene necesidad de un *bouc emissaire* que sacrificar para limpiar la impureza arrojada sobre su *maiestas*; por las faltas, como sacrificio propiciatorio. De ahí que la sanción impuesta sobre valor de reparación moral. Como la Administración siempre encuentra a quién sacrificar, el funcionario adquiere un reflejo defensivo que paraliza el proceso de asunción de responsabilidades, y que se traduce en las tres técnicas siguientes: ritos de mediación, apatía y lentitud, y difusión de responsabilidades.

El rito de mediación edifica una red protectora en base a las relaciones del funcionario con los niveles superiores. El intento de aislar su responsabilidad originará una serie de reacciones en cadena en aquellos que le depositaron su confianza.

La apatía y lentitud implican una sistemática abstención en todos los casos dificultosos, en base al principio "quien no actúa no se equivoca"; es un sistema de defensa pasiva que asegura una protección momentánea e ilusoria.

El medio más eficaz es la difusión de responsabilidades a través de su transferencia al Superior jerárquico, que actúa como ente de cobertura; esto se refuerza por la multiplicidad de controles y garantías que justifican la búsqueda permanente de la transferencia de responsabilidades. Cuando nadie acepta asumir la responsabilidad, los expedientes entran en la fase de reenvíos interminables del conflicto negativo de competencias.

La decisión final implica un cúmulo de responsabilidades diluidas; en este sentido los "informes" tienen función de solidaridad profesional y correlativa asunción de responsabilidades parciales; otra forma de manifestación del mito es la imposición a los subordinados de un patrón de conducta no conflictivo, para que desprovisto de un celo intempestivo e incoherente eviten choques y nefastas consecuencias, para el jefe en primer término.

### V. El mito de la zanahoria.

Refleja la imagen de esta famosa legumbre tendida a pocos centímetros de la nariz del asno que trota sin alcanzarla jamás. A lo largo de su carrera el funcionario trota detrás de la zanahoria (ascenso, destino, retribución, honores, etc.), que espera y desea, por la que soporta todo y a la que subordina incluso la noción de servicio público. Con la mirada fija sobre este objetivo idílico, una actitud de perro fiel le conducirá hasta la jubilación, edad en la que toda esperanza se desvanece y de la que la única zanahoria se llama muerte.

En definitiva: ¿No desembocan las diversas representaciones del funcionario en el mito Sísifo?

*Ritos de conducta.*—Constituyen esquemas típicos de comportamiento en la oficina (vestido, orden, vida social) y de modos de expresión ("estilo administrativo") que transforman al hombre en funcionario. Ejemplo típico es la fórmula "tengo el honor", como índice de conformismo verbal que conducen al conformismo mental.

*Los ritos de intervención.*—Se desarrollan en las tres posiciones de sumisión, de comunión y de conflicto que regulan la aproximación de los usuarios al servicio público.

#### I. La ventanilla.

Es la versión moderna y simple de las horcas caudinas del Estado; sus elementos son la fila ordenada, la barrera material y la obligación de someterse al funcionario, único amo del destino, con interdicción del diálogo sustituido por la subordinación.

#### II. Audiencia privada.

El teléfono es puente entre la ventanilla y la audiencia, a través de él se irrumpe verbalmente en la oficina con impresión de dominio y libertad, pero con el inconveniente de esquematizar el problema en términos sumarios; lo que sólo puede salvarse mediante la magia conjunta de la presencia física y las palabras,

## BIBLIOGRAFÍA

medio humano por excelencia de alcanzar el anhelado contacto.

### III. Las peticiones colectivas.

La Administración, que se desenvuelven perfectamente frente a usuarios individuales, se encuentra en este caso ante grupos representativos de intereses que encarnan, con su propia presencia, el testimonio de que la Administración no monopoliza el bien común, sin negar por ello la autoridad superior del órgano Administrativo; reflejan un profundo deseo de participar en el servicio público.

### IV. La manifestación.

Polariza la oposición colectiva, una vez rotas las relaciones humanas por la negativa de la Administración, y puede llegar a la paralización por la violencia de la acción administrativa como negativa definitiva de su carácter legal.

*Ritos de ostentación.*—Protegen el poder frente a la masa, vinculándole a un aparato solemne que concreta e idealiza el mito. Negar el símbolo es negar el poder y la función del rito en orden a la seguridad humana.

#### I. El uniforme.

Su prestigio deriva de su estética, pues viste y viste bien; además envuelve a la persona en un halo de luz, leyenda de gloria y poder de tal naturaleza que le convierte en un personaje según la etimología teatral de la palabra.

#### II. El cortejo.

Implica un ceremonial, calculado al minuto, en base a la gradación de los órdenes jerárquicos, rodeados de grupos de turiferarios (motoristas, tropas o niños de escuela blandiendo banderitas); las inauguraciones recurren a este sistema para integrar un nuevo objeto en las estructuras sociales existentes. El cortejo ofrece a los asistentes participación en el rito de ostentación del poder a través del cual la patria se confunde por un instante con el poder político. Igual finalidad tienen los discursos y banquetes.

*Ritos operativos.*—Entre ellos cabe destacar las "declaraciones" de los administrados como símbolo de la penetración de la Administración en la vida privada, sacando a la luz su fortuna, salud o enfermedad, educación, etc.; y el expediente como cristalización de la forma y participación bilateral en el mito de la legalidad y supremacía del poder público, en un proceso de maravillosa ductilidad a los trámites más diversos; pero sobre todo merece especial relevancia el proceso que lleva de la estadística a la planificación:

la estadística es cómodo procedimiento porque simplifica y reduce a la unidad las múltiples dimensiones del hombre real y global. La investigación operativa se basa en la estadística y la cibernética y constituye una tentación para el hombre de Estado ante problemas cuyas dimensiones sobrepasan el cerebro humano. WIENER, creador de la cibernética, ha demostrado cómo la máquina puede llegar a dominar al hombre mediante la creación de mitos que se le imponen por presión inexorable de tipo tecnocrático y sociológico, con riesgo de deshumanización al reducir los más altos problemas humanos a ecuaciones. La planificación en la Administración pública tiende a ser rito operativo, por la creencia mítica en sus virtudes y por las representaciones que implica o crea. El mundo planificado es un mundo sin residuos, completamente racional, en el que lo desconocido, principal enemigo del tecnócrata, por su irreductibilidad a la categorización, queda erradicado.

*Los Reglamentos.*—Sustituyen poco a poco al Poder legislativo, dejándole eventualmente la ilusión de soberanía. El verdadero poder radica en la Administración que prepara la Ley y la adapta al caso concreto dándole su eficacia práctica; por eso WALINE ha podido hablar del "imperialismo del Derecho administrativo". El formalismo jurídico exige una cascada de normas de ejecución, en forma tal que el engranaje sólo se pone en marcha cuando el texto aparecido en el "Diario Oficial" ha sido reordenado por Circular del Servicio. En los Reglamentos prevalece sin discusión la letra sobre el espíritu porque aquella es la fuerza probatoria y ejecutiva del Estado y ninguna Administración sería posible si prevaleciese la interpretación de los agentes o de los usuarios. Para evitarla la Administración dispone de un medio eficaz: El Consejo de Estado, guardián del dogma, santo oficio infalible que habla *ex cathedra*, y que superada su impura configuración como emanación del Jefe del Estado, es actualmente Juez soberano del servicio público y de los administrados, generando una confianza casi mítica en la equidad de su jurisdicción. La amplia legitimación para recurrir, unida a la creación de jurisprudencia, determinan que el recurso contencioso constituya un mecanismo desacralizador del servicio público desde el momento que los administrados tienen vía legal para atacar mediante la apelación

a una autoridad que puede obligar al Poder público. Si todos los administrados utilizaran las vías de recurso la Administración quedaría rápidamente reducida a la impotencia; pero ellos prefieren relegar la lucha abierta porque los dioses se vengan siempre contra los revoltosos.

*El fraude.*—Admite una graduación que va del fraude por ignorancia o por negligencia derivado de la imposibilidad material de que cada ciudadano conozca la suma total de sus obligaciones, al fraude como reflejo de autodefensa contra el Estado permaneciendo en apariencia de regularidad, o fraude legal que respeta las formas, pero vicia la intención, pues entre la maraña de textos el usuario ha sabido buscar los atajos legales; finalmente, el fraude intencionado en oposición sistemática al Estado, que se desarrolla en secreto, por lo que al ser descubierto busca su amparo en operaciones regulares de camuflaje. El fraude, fruto de las tensiones permanentes entre el servicio público y los administrados, marca las líneas de fuerza y resistencia de un pueblo; los medios jurídicos y policiales no resuelven el conflicto, sólo la participación en el mismo ideal puede transformar las relaciones de fuerza en relaciones de comprensión.

*Ensayo de síntesis de las implicaciones míticas.* — El metabolismo administrativo exige, como en todo ser viviente, una estructura orgánica jerarquizada, una alimentación continua y desarrollo permanente, quedando analizado por referencia a la Ley de PARKINSON (un funcionario tiende a multiplicar sus subordinados, no sus rivales; los funcionarios se crean mutuamente trabajo).

Junto a la Ley del desarrollo aparece la ley de la persistencia: todo servicio burocrático está organizado para funcionar sin límite temporal; todo servicio burocrático opone fuerzas activas y fuerzas de inercia a su desaparición.

La organización de la función pública presenta una clara configuración tendente al inmóvil y a un sistema estanco. Como reacción frente al inmovilismo la carrera del funcionario se desarrolla a través de las siguientes etapas: la escuela de funcionarios no ha enseñado nada, los superiores lo declaran y el joven funcionario lo constata, hay que aprender todo; edad de la promoción o del primer ascenso a la jerarquía; edad de la Dirección en la cual la aspiración suprema al ejercicio de la autoridad queda satisfecha; edad

de las distinciones en la cual los honores dan el sello brillante del éxito, y edad de la obstrucción. Pero la Administración es paralizante y el peligro de esclerosis mental acecha a sus nuevos funcionarios que fatalmente sucumbirán en su ascenso a puestos ventajosos; además, el sistema de Cuerpo implica unos compartimientos estancos en celosa defensa de competencias exclusivas, que apenas encuentran débil contrapeso en la acción de coordinación del Presidente del Gobierno y de los Prefectos. El ideal al que tendía: la Escuela Nacional de Administración mediante el reclutamiento de nuevas promociones jóvenes, con destino intercambiables a alto nivel, por el carácter politécnico de los administradores civiles no ha sido realizado.

José A. MANZANEDO

DEVOLVÉ, Pierre, y LESGUILLONS, Henry :  
*Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire.*  
Presses Universitaires de France. París, VI, 1964. 252 págs.

Se inicia con esta obra la Colección de Derecho público de los Estudios publicados por la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de París. Se trata de un volumen que recoge dos tesis presentadas para alcanzar el Diploma de Estudios Superiores de Ciencias Políticas; se refieren, respectivamente, a "El plan y el procedimiento parlamentario" y "La intervención del Poder ejecutivo en el procedimiento de decisión presupuestaria en Francia". Estos trabajos se agrupan en el volumen recensionado que prologa el profesor BERLIA, de la Universidad de París.

Tanto el trabajo de DEVOLVÉ como el de LESGUILLONS, responden a una inquietud evidente, de gran actualidad en nuestros días: los autores la afrontan con extrema minuciosidad, conscientes en todo momento de la importancia que ofrece. Se trata, ni más ni menos, que del problema que plantea el tema del control parlamentario ejercido en relación con la actividad económica del Estado.

Como punto de arranque, el reconocimiento por todos admitido de la inservibilidad de los sistemas clásicos existentes para garantizar el efectivo control de la política económica del Estado por parte de la representación popular. La doctrina

## BIBLIOGRAFÍA

na contemporánea ha insistido hasta la saciedad en tal extremo. La vía indirecta, actualizada en un tiempo a través del control presupuestario, prestó innegablemente una gran ayuda para la solución del problema. Una solución ante problemas inminentes, pero una solución parcial, incompleta e insuficiente por demás. La asunción de la técnica planificadora ha realzado el fenómeno con toda su problemática y gravedad. Ha sido, por así decir, la que ha hecho adquirir consciencia del problema en toda su extensión.

El Plan se le ha presentado al Parlamento "como una institución totalmente nueva para la que su procedimiento de actuación no había sido preparado jamás". A la crisis genérica del procedimiento parlamentario en la elaboración de las leyes, se une ahora la no menos cierta, en orden a la configuración de sus funciones de control, de modo muy especial en materia económica.

En el trabajo de DEVOLVÉ se analizan en esta línea una serie de problemas del mayor interés. Las relaciones Plan-Parlamento quedan concretadas, fundamentalmente, en tres fases: elaboración del Plan, aprobación del Plan y ejecución del mismo. En las tres tiene cabida, o al menos debe tenerla, la actuación del Parlamento. Tres fases que determinan, a su vez, una modulación diferente de esas relaciones que, en el fondo, no son sino resultado concreto de la confrontación dialéctica existente entre el Gobierno y el Parlamento.

Sobre la ya multiforme experiencia francesa discurre el trabajo de DEVOLVÉ con gran acopio de datos: se analizan los aspectos jurídicos que el tema encierra, las situaciones arbitradas, sin eludir nunca la referencia a los problemas políticos que en todas estas cuestiones subyacen. En una de las partes de su trabajo, escribe DEVOLVÉ algo que puede muy bien generalizarse como síntesis, como hilo conductor del tema que él intenta analizar: "La planificación exige todo un concurso de voluntades: iniciativa, competencia, adhesiones, no pueden ser reunidas sino en una colaboración. Numerosas interferencias proceden del Parlamento, del Gobierno, de los gobernados; concurren en un mismo Plan y culminan en una misma voluntad, la del Estado. El voto final del Plan por el Parlamento les dará su consagración."

Y en el armonizar y relacionar todo ese conjunto de voluntades e intereses, una

serie de técnicas; sobre su significado resulta ocioso insistir: el problema de la iniciativa parlamentaria, momentos y fases en que el Parlamento debe conocer del Plan, amplitud y extensión de ese conocimiento, información que del mismo puede tener la representación popular, prelações y opciones propuestas por el Gobierno, ejecución financiera del Plan, etcétera. Y junto a ello toda esa problemática subyacente, nunca del todo apagada y que la planificación ha hecho reverdecir en Francia: el problema de los Colegios técnicos y de las Asambleas de carácter corporativo.

Todos estos planteamientos recogidos en el trabajo de DEVOLVÉ responden a una idea muy concreta que es, por otra parte, el postulado que se intenta salvar a toda costa: mantener y trasladar los esquemas democráticos, constitucionalmente aceptados con carácter general como fundamento de la acción planificadora. Enunciado que debe naturalmente completarse en el sentido de que donde aquella fundamentación no exista, toda esta problemática de la "demostración" del Plan carece en cierto modo de significado. Porque en esta línea, en la que precisamente hay que entender el fortalecimiento del Ejecutivo que la planificación supone, con una intensidad realmente desconocida hasta ahora en el Estado constitucional: la planificación abre el camino a una rotunda y radical afirmación del Ejecutivo. Son, en definitiva, las palabras con que DEVOLVÉ concluye su trabajo, recordando un texto de POINCARÉ: "es preciso que el Gobierno no abandone nada de su papel director, que se meta a la cabeza y no a remolque de la mayoría; en una palabra, que reivindique el honor y la responsabilidad de gobernar". Con la planificación, dice DEVOLVÉ, esta función es todavía más esencial. El autor principal, también el principal responsable del Plan, es siempre el Gobierno. Controles, sí; pero el Plan permanecerá siempre como una obra del Gobierno: el Parlamento podrá asociarse al Plan; no apropiárselo.

El trabajo de LESGUILLONS constituye un minucioso estudio de derecho presupuestario. En él se analiza fundamentalmente el tema central de la teoría general del presupuesto: intervención del ejecutivo y modulación de la misma en la elaboración y aprobación del presupuesto.

Hay en relación con este tema una serie de postulados, casi axiomáticamente

admitidos: monopolio gubernamental para la preparación del presupuesto, intangibilidad o "cuasi" intangibilidad del proyecto de Ley de Presupuestos, etc. De ahí la consideración crítica que para el autor merece la creciente intervención del Ejecutivo en la decisión presupuestaria y el liderazgo alcanzado en tal sentido por el Gobierno. ¿Valoración crítica de tales planteamientos? Quizá algo más sencillo, porque ese fenómeno que interrogativamente se plantea, acaso no sea otra cosa que un fenómeno inevitable y técnicamente necesario. Junto a todo ello también la problemática peculiar que el Derecho presupuestario contemporáneo presenta al entrar en relación con el fenómeno planificador.

El autor propugna, en cierto modo, la institución en Francia de una segunda Cámara, queda perfilada con caracteres corporativos, tratando de este modo de sacar a la luz y de evidenciar las fuerzas y tensiones de los distintos grupos que operan en la realidad. Estos se mueven siempre de acuerdo con una estrategia doble: acción sobre el Parlamento, acción sobre el Gobierno, o sobre ambos a la vez. LESGUILLONS propugna, a este respecto, la necesidad de institucionalizar mediante la fórmula señalada un auténtico diálogo entre el Estado y sus interlocutores —la propia Sociedad—, más que dejar que este diálogo crezca en la sombra o en la confidencia...

Lo malo, sin embargo, es que de sobra sabemos a que han venido conduciendo en Europa todas estas fórmulas y deseos.

#### S. MARTIN-RETORTILLO

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y ESCALANTE, José Antonio: *Código de la Administración local y del Urbanismo*. Ed. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1967. 2.256 págs. 1.250 ptas.

Muy poco tiempo después de la aparición del *Código de las Leyes Administrativas*, que constituyó sin duda el *bestseller* jurídico del pasado año, la Editorial y los autores han vuelto a probar fortuna con este *Código de la Administración Local y del Urbanismo*. En tales circunstancias, y dado que por el formato e inspiración parece que ambos libros han iniciado una colección —cuya continuación sería muy de desear—, es lógico poner en relación las dos obras para com-

probar hasta qué punto se ha progresado a la vista de la primera experiencia. Por lo pronto, llama en seguida la atención el que en el Código que se recensionan se hace «una determinación más acabada de los textos legales, de su vigencia y de sus conexiones sistemáticas», tal como, sin ninguna exageración, se advierte en el prólogo, y es lógico, e incluso exigible, en una recopilación cuyo objeto se encuentra polarizado en torno a dos materias perfectamente diferenciadas.

En segundo lugar, también puede apreciarse inmediatamente que esta obra se encuentra más cuidada que la primera en orden a la transcripción de los textos, percibiéndose una severísima meticulosidad.

Y, por último, me permito exponer que no estoy de acuerdo con los recopiladores en lo que se refiere a la solución que han dado al problema planteado en la tercera parte, donde se recogen las normas referentes a elecciones, procedimiento y régimen jurídico, expropiación forzosa, administración tributaria, sanidad y saneamiento y actividades molestas. Me explico: tratándose de un Código de "Administración Local y de Urbanismo", puede parecer necesario el incluir en el mismo las normas en cuestión, y así lo han hecho GARCÍA DE ENTERRÍA y ESCALANTE; pero, por otra parte, si se piensa que este Código, para la mayor parte de los juristas españoles, no es sino una continuación y complemento del anterior (en el que ya se transcribían buena parte de tales textos), resulta una reiteración no demasiado útil. En definitiva, se trataba a todas luces de un callejón sin salida: porque el prescindir de tales disposiciones hubiera implicado una mutilación de la sustantividad orgánica del Código; de la misma manera que el haberlas incluido ha implicado una reiteración. Cualquiera de las dos soluciones ofrecía sus ventajas y desventajas. Los autores se han inclinado por la segunda, con objeto de dar un contenido más completo a su obra, individualmente considerada, es decir, al margen de las posibles reiteraciones dentro de la colección. De todos modos, es de anotar que algunos de los capítulos de esta parte general no se recogían en la primera obra —tal sucede, por ejemplo, con el relativo a elecciones—, y por otro lado que toda esta materia ha sido cuidadosamente reelaborada en el nuevo Código.

Por lo que se refiere a los índices, en el

## BIBLIOGRAFÍA

primero de ellos —tabla cronológica de disposiciones— se enumeran las que se han transcrito completas y a las que se han aludido en alguna de las numerosas (pero por fortuna breves) observaciones y concordancias de pie de página, que, por otra parte, se limitan a textos normativos, prescindiendo, lo mismo que el Código anterior, de referencias doctrinales y jurisprudenciales, que hubieran desnaturalizado, con poco provecho y mucho volumen, el sentido de la colección. Siendo también de destacar que el último Decreto íntegramente recogido es de fecha 11 de mayo de 1967, lo que supone un asombroso *record* en la confección del libro, dada la fecha, apenas unos días posterior, de su aparición en el mercado. Con la advertencia, además, de que se han recopilado no sólo las normas con rango de Orden Ministerial, y superior, publicadas en el *B. O. del Estado*, sino que los recopiladores han sabido rastrear cuantas disposiciones se refieren al tema, como Circulares de la Dirección General de Administración Local (de verdadero interés y de carácter general), publicadas únicamente en algún perdido *Boletín Oficial de provincias*.

En cuanto al segundo índice —el analítico—, es muy detallado. Para dar una idea de ello, baste indicar que alcanza exactamente ciento cincuenta páginas a doble columna, en una exhaustiva relación de los conceptos que aparecen a lo largo del volumen, y que tanto puede facilitar su manejo.

GARCÍA DE ENTERRÍA se cuida en el prólogo de explicar las razones que abonan el haber recogido en un solo libro las materias referentes a la Administración Local y al Urbanismo: en sustancia, "el Urbanismo no es más que uno de los servicios locales, seguramente el primero entre todos por su importancia, aunque un servicio local no ordenado por el principio convencional de la autonomía absoluta, sino por el más realista e inexcusable de la coparticipación de poderes entre el Municipio y el Estado". A estos razonamientos aún podría añadirse uno más simple: es inimaginable que un profesional interesado en los problemas de la Administración local no se vea al tiempo en la necesidad de manejar la legislación urbanística. Y en este sentido, el Código que se recensiona —completo y único— constituye un instrumento de trabajo inapreciable.

No hay que entender, sin embargo, que

el interés de esta obra se limita solamente a la utilidad que pueda representar para los profesionales del Derecho. Piénsese que nos encontramos en una fase de "crisis institucional" del régimen local o, si se quiere, en una fase de intensa revisión legislativa. Pues bien, en tal circunstancia, es imprescindible abarcar de un golpe toda la legislación vigente en un momento dado, como único medio de poder reflexionar sobre lo existente antes de saltar al futuro. Esta es tarea que suelen realizar los órganos administrativos auxiliares del legislador —concretamente, en este caso, el Ministerio de la Gobernación—, pero que ahora hay que agradecer a la Editorial del *Boletín Oficial del Estado* y a la iniciativa privada del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA y de José Antonio ESCALANTE y a su competente equipo de colaboradores: ALONSO-LASHERAS, IGNACIO MARTÍN-RETORTILLO y XIMÉNEZ DE SANDOVAL.

Alejandro NIETO

GARRIDO FALLA y otros autores: *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*. Núm. 10 de la Colección "Estudios de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación". Madrid, 1967. 284 páginas.

Con el propósito, declarado explícitamente en la presentación, de esforzarse no sólo por despertar la conciencia de la sociedad sobre sus propios problemas, sino de analizarlos, diversificando los distintos campos y señalando sus respectivas caracterizaciones, sus peculiares dificultades y sus panorámicas futuras, la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación organizó el pasado curso una serie de conferencias sobre "Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social", que se han plasmado después en el número 10 de su Colección "Estudios", sistemáticamente distribuidas en tres partes que, en su conjunto, pretenden —y creemos que lo consiguen plenamente— dar una visión total, teórica y práctica, de los problemas analizados. En la primera de ellas, de mayor voltaje jurídico, se examinan por insignes catedráticos y profesores de la Universidad, y desde las más variadas perspectivas, los conceptos respectivos (caridad, beneficencia pública y privada, asistencia y seguridad sociales); en la se-

gunda, y precisamente por altos funcionarios incrustados en las distintas instituciones, los aspectos orgánicos; finalmente, en la tercera, y también por el alto personal de las propias organizaciones, se analiza la situación de los beneficiarios, es decir, de cada uno de los grupos sociales deficitarios objeto de la atención organizada, pública o privada.

Encabeza la publicación un estudio del profesor GARRIDO FALLA, repetidas veces publicista sobre la materia, si bien cada vez desde una nueva y fecunda perspectiva, cuyo epígrafe general es ahora "Beneficencia general y particular. Situación y perspectivas". En él, y tras las oportunas precisiones terminológicas en torno a los calificativos "general" y "particular" (que propugna se entiendan en el sentido de pública y privada respectivamente), se examina la evolución histórica de la intervención pública desde sus primeras etapas (reglamentación de la limosna, represión de la mendicidad, actividad policial en suma) a la configuración de la Beneficencia como servicio público, siendo precisamente la asunción por parte del Estado de cometidos de esta naturaleza (servicios asistenciales) la que hizo surgir esa forma diferenciada de la actividad administrativa que la doctrina clásica denominó servicio público. Dentro de la pública se comprende y analiza no sólo la del Estado, sino también la de los entes locales (provincias y municipios) y la "descentralizada funcionalmente" (entes públicos no territoriales). El autor enfrenta a continuación los conceptos de Beneficencia y Seguridad Social, preguntándose si aquél no habrá de considerarse inútil y anacrónico ante la presencia real de éste. Examinados los distintos perfiles, tanto históricos como materiales y jurídicos, de ambos conceptos se concluye afirmando el carácter necesariamente complementario de la Beneficencia pública respecto a la Seguridad Social, al menos "tal como ésta está hoy día configurada". Respecto de la Beneficencia privada se examinan las tres formas de institucionalización de la misma que nuestro Derecho conoce (herencias o legados sub modo, disposiciones testamentarias a favor indeterminadamente de pobres de establecimientos de beneficencia, para sufragios o para obras piadosas y fórmula fundacional), así como las dificultades técnico-jurídicas que esta última entraña, especialmente la de ser la única que soporta todavía el clima

desamortizador, lo que condena a convertir todos sus bienes en inscripciones intransferibles de la renta perpetua y, en consecuencia, habida cuenta de la progresiva pérdida del poder adquisitivo de la moneda, a una total descapitalización de la Beneficencia privada. Se analiza finalmente la coordinación interna (el triángulo estatal Seguridad Social-Sanidad-Beneficencia) y externa (articulación de la Beneficencia pública con la privada y la de la Iglesia a través de la técnica de la subvención o mediante conciertos o convenios con éstas) y la vigilancia sobre la Beneficencia privada o protectorado estatal, propugnándose la revisión de la legislación desamortizadora y señalando las razones que hacen aconsejable subrayar la responsabilidad y la intervención estatal.

A continuación, y bajo el título "Previsión, Seguros Sociales y Seguridad Social", se transcribe la interesante conferencia del profesor Luis Enrique DE LA VILLA, en la que se analiza, previa advertencia de su convencionalidad y a la luz de la evolución histórica, el contenido de cada uno de estos conceptos, según las distintas acepciones, la más aceptable de las cuales parece la que utiliza la expresión Seguros Sociales para designar un conjunto heterogéneo de ellos, distintos en su ámbito, organización, financiación, etcétera, y lejos, por tanto, de la idea de coordinación y unificación; la de Previsión Social para indicar aquel sistema positivo integrado por un conjunto hasta cierto punto armónico de Seguros Sociales, y, finalmente, la de Seguridad Social para referirse a un sistema integral caracterizado por la deslaboralización en cuanto a la cobertura personal, el tránsito de la cobertura de riesgos a la de estados de necesidad (cargas sociales), el auge de las prestaciones técnicas (preventivas, reparadoras, sanitarias, rehabilitadoras) frente a las económicas, la existencia de prestaciones complementarias o asistenciales (respecto a las cuales no existe derecho subjetivo), el tránsito, en cuanto a la estructura, de la gestión múltiple a la gestión única y, en cuanto a la naturaleza de la gestión, de la privada a la pública, y, finalmente, la evolución de la financiación contributiva a la presupuestaria. El autor ofrece después su opinión sobre la virtualidad de las citadas tendencias universales de la Seguridad Social del Ordenamiento español, a la luz tanto del régimen entonces vigente y

## BIBLIOGRAFÍA

hoy derogado, como del que entonces se proyectaba y ahora está en vigor, y las consecuencias a que llega, totalmente indiscutibles en nuestra opinión, son: inexistencia de deslaboralización en cuanto a cobertura personal, sustitución del concepto de riesgo del régimen anterior por el de contingencia protegible del actual (lo que supone uniformidad de la cobertura ante un mismo evento), pero no por el de carga social (cobertura íntegra), auge de las prestaciones técnicas y aparición de las complementarias, distanciamiento entre rentas de trabajo y prestaciones, lejanía respecto a una gestión voluntaria, resistencia a la publicitación y escasísima financiación presupuestaria.

En el tercero de los trabajos ("Sobre el concepto de Asistencia Social", del profesor MARTÍN MATEO) se examinan de nuevo, tras una erudita exposición de sus antecedentes históricos, estos conceptos angulares: los sistemas de seguros sociales, nacidos de forma privatística, a base de ahorro forzoso y cobertura actuarial, caracterizados hoy, sobre todo, por la creciente financiación presupuestaria y, aguda observación, por la similitud que las propias cuotas guardan con los tributos finalistas, cuyo peso económico, al ser un precio más del producto, se "traslada" sobre la masa de los consumidores. Se examina después el concepto de Asistencia Social (configuración jurídica actual del tradicional de Beneficencia pública, sobre la base de la existencia de un auténtico derecho subjetivo frente a la vieja idea de graciabilidad de las prestaciones), caracterizado por la presencia de las siguientes circunstancias: insuficiencia de recursos en el asistido (sin ser necesaria la indigencia), gratuidad (al menos relativa) de las prestaciones, voluntariedad para el asistido y financiación tributaria. Se afirma además su carácter residual y complementario de los Seguros Sociales. Con la misma finura jurídica, el autor confronta el concepto con el de "Servicios Sociales" (caracterizados por la generalidad de sus prestaciones, financiación presupuestaria e indiscriminación de sus destinatarios) y el de Seguridad Social, que, en su entender, podría enmarcar a los anteriores, y concluye resaltando la necesidad de la presencia de ambas técnicas (Seguros Sociales y Asistencia social) para realizar una auténtica política de Seguridad Social.

El cuarto y último de esta primera

parte es un trabajo del profesor RUBIO NOMBELA, Jefe del Servicio de Planificación y Coordinación de la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales, cuyo epígrafe es el de "Caridad, Beneficencia y Asistencia Social" y en el que se analizan sucesivamente dichos conceptos; primero, a la luz de la doctrina cristiana y separándolo del de filantropía y de uno de sus instrumentos (la limosna), el de Caridad, concepto que traspasa el de necesidad material para suponer una actividad dirigida a atender al necesitado, cualquiera que sea la naturaleza de la necesidad; en segundo lugar, el nacimiento del concepto de Beneficencia, a través de la institucionalización de esas aportaciones en que el de Caridad se materializara (primero en manos de la Iglesia, a través en principio de los ágapes y diaconías, después de los legados *sub modo*, finalmente de la fundación y de la publicación de la misma, ante la insuficiencia de la acción privada, caritativa o benéfica, apareciendo dibujado en su faceta pública por la graciabilidad de las prestaciones, inexistencia de derecho subjetivo a las mismas) y por atender situaciones de verdadera indigencia (mera subsistencia). A continuación se tipifica el concepto de Asistencia social por la presencia de las siguientes notas: actividad de carácter público, financiación pública, complementariedad respecto de los Seguros Sociales, prestaciones encaminadas a la satisfacción de necesidades fundamentales de la vida humana (no sólo las de mera subsistencia), esfuerzo del asistido para superar con tales prestaciones su situación y auténtico derecho subjetivo a las mismas. Finalmente, el concepto de Seguridad Social se configura como un conjunto de medidas coordinadas para hacer frente a las carencias elementales, concepto en el que se incluirían, como medios instrumentales, la Asistencia Social, los Seguros y los Servicios Sociales, concluyendo el trabajo con un documentado análisis de la situación de la Asistencia Social en nuestra patria y de su articulación con los Seguros Sociales.

En el núcleo de doctrina a que nos hemos referido existen, frente a cierta coincidencia sustancial en torno a los conceptos examinados, ciertas divergencias, fruto más bien que de posturas dispares de la distinta terminología utilizada o de la circunstancia de que las tesis que se mantienen se fijan unas veces en

nuestro Ordenamiento positivo, otras en las soluciones que, de *lege ferenda*, cabría adoptar. Así parece quedarse en el plano terminológico la distinción entre Beneficencia pública y Asistencia Social y no parece sino que se estén refiriendo a un mismo tipo de actividad administrativa el profesor GARRIDO FALLA, hablando de la Beneficencia pública, y el resto de los autores cuando lo hacen del *de Asistencia Social* como superador del tradicional de Beneficencia. A la vista de nuestro Ordenamiento, parece que podría hablarse de ambos conceptos: Beneficencia pública (estatal, provincial o municipal) y Asistencia Social, cuya configuración ofrece perfiles muy borrosos pero que acaso pudiera intentarse sobre la base de alguno de los múltiples criterios (o de una combinación de algunos de ellos) que la doctrina extranjera y algún autor español han señalado (momento en que la prestación viene otorgada, carácter transitorio o permanente de la situación de indigencia, la diversa situación del beneficiario —indigencia, pobreza—, genericidad o especificidad de los eventuales beneficiarios, etc., etc.). Por otra parte, no cabe, a la luz de nuestro derecho positivo, considerar superado el concepto de Beneficencia por el de Asistencia sobre la base de configurar en el administrado un auténtico derecho subjetivo a las prestaciones asistenciales que no existe respecto de las benéficas. No dudamos, de *jure condendo*, de la conveniencia de tal superación, pero sobre la base de la distinta situación del beneficiario (tránsito de la mera indigencia al mínimo vital), no de la de un tal derecho que creemos existe también en la Beneficencia, no en cuanto programática o constitucionalmente declarada, sino en cuanto legalmente regulado, de forma que *hic et nunc* sus prestaciones no son gratificables. Llamar a esto Asistencia social podrá ser más o menos conveniente, pero en cualquier caso, a la vista del Derecho constituido, habría que distinguir, dentro de ella, la que se presta indiscriminadamente al indigente (Beneficencia pública en la denominación legal) de la que se presta a determinadas categorías de ciudadanos, teniendo o no en cuenta su situación de "pobreza". Aún habría que añadir la que, "dentro" de los Seguros Sociales, se configura legalmente como tal, sobre la base —paradójicamente en relación con la doctrina aludida— de inexistencia de un derecho subjetivo a las

prestaciones en que se sustancia. Tampoco existen, en el núcleo de doctrina a que hemos hecho referencia, sino divergencias terminológicas en cuanto que la Asistencia Social (o, en su caso, la Beneficencia pública) sea complementaria bien de la Seguridad Social o bien de los Seguros Sociales, ya que el profesor GARRIDO FALLA, que, utilizando la expresión legal, ha aludido a la Seguridad Social, lo ha hecho añadiendo "al menos tal como hoy día está configurada", con lo que parece indiscutible, de un lado, tal complementariedad respecto de la situación actual (que no alcanza a ser, como hemos visto, de Seguridad Social de acuerdo con las tendencias universales en la materia, pese a que a sí mismo el sistema español se califique de tal), y, de otro, que aun en un régimen que, de acuerdo con dichas tendencias, consiga tal seguridad, la Asistencia Social podría ser una de las técnicas operativas del sistema.

La segunda parte está dedicada al estudio de las organizaciones que fundamentalmente se ocupan de la realización de las actividades a que tales conceptos remiten: Obra Nacional de Auxilio Social, la Iglesia, las Asociaciones.

El señor LÓPEZ CANO, Secretario Técnico de Auxilio Social, analiza la primera informando sobre su régimen y sus primeros servicios, analizando después la naturaleza del organismo, su estructura, los servicios que en la actualidad presta y las perspectivas para el futuro, así como las conexiones de la misma con organismos internacionales.

El señor SECRELLÉS CHILLIDA, Secretario General de Cáritas Española, analiza la acción caritativa y benéfica a través de los tiempos, su acomodación a los tiempos actuales y el organismo oficial encargado de la misma (Cáritas), haciendo asimismo una exposición de la motivación y de las características del Plan C. C. B.

El señor JORDANA DE POZAS, Delegado Nacional de Asociaciones del Movimiento, examina, tras haber resaltado la crisis de la distinción entre Beneficencia pública y privada y la evolución de dicho concepto al de Asistencia Social, la colaboración de las Ciencias sociales con la Administración en materia de Asistencia Social.

El estudio de la coordinación de la acción benéfico-social con los servicios conexos, a nivel provincial, se ha hecho debidamente por doña Pilar CAREAGA DE

## BIBLIOGRAFÍA

J. EQUERICA, Vicepresidente de la Junta Provincial de Beneficencia de Vizcaya.

En la tercera parte se examinan los grupos sociales deficitarios, destinatarios de la Asistencia Social: ancianos, por el señor SALGADO ALBA, Jefe de los Servicios Médicos de la Gran Residencia de Ancianos; inválidos, por el señor SÉRICO SEGARRA, Secretario General del P.A.N.A.P.; mujeres inadaptadas, deficientes o desvalidas, por el señor TALLADA CUÉLLAR, Secretario General del Patronato de Protección a la Mujer; grupos vecinales no integrados, por el profesor FURONES FERRERO; ciegos, por el señor SATRÚSTEGUI Y FERNÁNDEZ, Jefe de la O. N. C. E.

Libro, pues, de interés no sólo para los juristas, sino también para el público en general, eventual beneficiario de la acción social del Estado, en el que se ha sabido aunar doctrina y experiencia y por el que hay que felicitar a la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación y, dentro de ella, al Gabinete Técnico encargado de la publicación. Nosotros, teniendo en cuenta la naturaleza de la revista en que la noticia del mismo se publica, nos hemos fijado fundamentalmente en la parte doctrinal, lo que no significa en ningún modo que creamos de menor interés las restantes.

### M. MARTIN GONZALEZ

GIANNINI, Massimo Severo: *Corso di diritto amministrativo, Dispense anno accademico 1964-65*. Giuffrè. Milán, 1965. 344 págs.

Después de sus conocidas *Lezioni* del año 1950, con este nuevo libro inicia el profesor GIANNINI la publicación de un curso de Derecho administrativo que, en forma de apuntes impresos —*dispense*— correspondientes a distintos años académicos, comprenderá varios volúmenes. Precisamente por tratarse de *dispense*, en algunos momentos la obra carecerá de cierta sistematización y claridad; inconveniente que el autor ha intentado obviar con numerosas notas complementarias a los distintos capítulos. Sin embargo, esto, que pudiera ser un aspecto negativo de la obra (plenamente justificable por su cualidad de apuntes), se encuentra ampliamente contrarrestado por la multitud de sugerentes ideas que la misma contiene. Por lo demás, no es extraña a la obra de GIANNINI la publicación en forma de

*dispense*; baste recordar, por ejemplo, sus *Lezioni di diritto amministrativo* (Giuffrè, Milán, 1950), ya mencionadas, o el curso sobre *I beni pubblici* (Bulzoni, Roma, 1963), profesado durante el año académico 1962-63.

La obra que hoy comentamos se divide en dos partes claramente diferenciadas; la primera dedicada al estudio de las premisas sociológicas e históricas de las administraciones públicas y a los aspectos constitucionales del Derecho administrativo; la segunda dedicada al análisis de la teoría de la organización. En ambas se puede detectar sin dificultad —y de modo especial en el campo de la organización administrativa— la gran influencia que ha ejercido en GIANNINI —como, por lo demás, en toda la moderna doctrina italiana— la tesis ordinal de SANTI ROMANO. Ha sido precisamente nuestro autor el que ha puesto de relieve y analizado con detenimiento la fuerza y expansividad de la teoría del maestro. (*Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, en "Riv. dir. pubbl.", 1958, 2, 291; en España, cfr., el estudio preliminar de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO a la obra de SANTI ROMANO, *La doctrina del Ordenamiento jurídico de Santi Romano y algunas aplicaciones en el campo del Derecho administrativo*, Madrid, 1963.)

La primera parte de la obra —que, como ya hemos tenido ocasión de apuntar, se dedica al estudio de las *premesse sociologiche e storiche e profili costituzionali*— se compone de tres capítulos. En el primero de ellos se analiza el proceso histórico de la formación del concepto administración, desde un ángulo eminentemente sociológico, es decir, estudiando lo que el autor denomina *i fatti amministrativi* de las colectividades, o por decirlo más técnicamente, de los grupos organizados. Todo grupo organizado supone por sí mismo —apunta GIANNINI— la realización de una serie de hechos administrativos y su existencia se remonta a las más antiguas épocas. A través de un proceso evolutivo los grupos organizados se han convertido modernamente en grupos generales (polis, república, reino, Estado...) que comprenden en su interior varios grupos menores. Todas estas referencias sociológicas son justificadas por el autor en la medida que son necesarias para comprender lo que sean las administraciones públicas de los Estados modernos, teniendo muy en cuenta que éstas no constituyen nociones o conceptos

universales, válidos en todo tiempo y lugar, sino por el contrario nociones históricas nacidas de la realidad de los grupos para responder a las necesidades de los hombres que los componían. En este sentido, la realidad de las administraciones públicas contemporáneas es el resultado de un largo itinerario de experiencias históricas; experiencias cuyo análisis acomete GIANNINI en los Ordenamientos del mundo antiguo y del medioevo hasta la aparición del Estado.

A nadie se le escapa la importancia de este análisis histórico-sociológico para comprender la moderna estructura de las administraciones públicas, en cuanto que en definitiva éstas constituyen la cristalización moderna de una serie de aportaciones históricas; y nuestro autor lo pone claramente de manifiesto en el primer capítulo de su obra al intentar extraer de cada época histórica —de cada Ordenamiento histórico— los rasgos característicos que nos ayuden a comprender mejor la actual situación de las administraciones públicas en el Estado moderno. Y desde este punto de vista analiza —por no citar más que algunos aspectos del análisis histórico llevado a cabo por el autor— la rica experiencia de los municipios medievales, el origen de la aplicación del instituto de la personalidad jurídica, el proceso de diferenciación entre entes privados y entes públicos y, en general, los factores más importantes de la evolución de la organización administrativa (las finanzas y la guerra, que poco a poco, hasta la aparición del Estado moderno, se irá diferenciando con más nitidez de la organización constitucional. Precisamente la existencia de una organización administrativa independiente y distinta de la constitucional será una de las características fundamentales (aunque no la única; el autor habla también de la grandeza como segunda característica fundamental del Estado) del Estado moderno. Y desde esta perspectiva —al intentar GIANNINI buscar la historicidad del Estado en el elemento de la organización administrativa independiente— se aparta de un concepto amplio (LABAND) o formal (KELSEN) del mismo para inclinarse decididamente del lado sociológico, aunque sin identificarse con la posición de WEBER, que vincula el nacimiento del Estado a la formación de la burocracia de oficio; tal suceso es —para el profesor italiano— más bien una consecuencia de la organización per-

manente solicitada a instancias de técnicas financieras y bélicas. Por lo demás, el autor se apresura a precisar que si es verdad que la organización administrativa o administración-aparato se convierte en organización propia con el nacimiento del Estado moderno, ello no quiere decir que ésta sea una entidad absolutamente independiente de los órganos constitucionales, sino que lo único que quiere afirmarse es que se trata de un componente estable de la organización total del Ordenamiento general: la organización administrativa posee siempre una *qualificazione costituzionale*. En este orden de ideas —caracterizado el Estado moderno por la existencia de una estable y separada organización administrativa— se analiza el significado de esta última en el Estado patrimonial y absoluto hasta la introducción del principio de la división de poderes, momento en el que la administración pública estatal se convirtió en el aparato del Estado-poder ejecutivo (en definitiva, en aparato del Gobierno).

Una vez establecidos el origen y significado de la *organización administrativa*, el autor centra su estudio en el otro aspecto del término administración pública, es decir, en la *actividad administrativa*, que es analizada a través de los distintos "tipos estructurales" (según denominación del autor) en los que se ha configurado la administración pública a lo largo de su evolución: el inglés (en el que la actividad administrativa es regulada por el Derecho común), el del absolutismo puro (aplicación del Derecho común en cuanto no sea derogado por el derecho creado por el príncipe), el del absolutismo iluminado (Derecho de policía), hasta llegar a la Revolución francesa, que trajo consigo la introducción de un nuevo tipo estructural que se denominó "de Derecho administrativo". Acertadamente afirma GIANNINI que si se quiere comprender el significado de la actividad administrativa de este período (hasta la Revolución) es necesario tener en cuenta que por primera vez aquélla se encuentra frente a problemas de masa: se trataba de la fase de la pre-revolución industrial, que explica el incremento que sufrieron todas las administraciones públicas.

Las administraciones públicas *a diritto amministrativo* será el tema del segundo capítulo. En él se estudian los presupuestos, el nacimiento, las características y

## BIBLIOGRAFÍA

la elaboración doctrinal del Derecho administrativo. El nuevo tipo estructural *a dritto amministrativo* obtendrá sus presupuestos de las experiencias anteriores: de la experiencia inglesa asumirá el principio de la división de poderes y el de la legalidad de la acción administrativa, del pensamiento jurídico-político asumirá el reconocimiento de las situaciones jurídico-subjetivas tuteladas jurisdiccionalmente, y del absolutismo iluminado la idea —esencial— de una nominación pública especial para regular la actividad de la administración pública y la de los poderes absolutos de la Corona, que se transforman en poderes jurídicos del Estado en situaciones de grave necesidad. Y el Derecho administrativo se construye en la obra de GIANNINI como el conjunto de normas que disciplinan la actividad de la administración pública en cuanto forman un conjunto de contenido fuertemente autoritario, ordenado en un sistema tendencialmente completo con fines propios e independientes.

En brillante exposición llena de fértiles sugerencias, analiza el autor la construcción teórica del Derecho administrativo en el Estado liberal (*censitario*, *monoclase*) y las consecuencias que para aquélla supuso el advenimiento del Estado pluriclase (democrático, al menos formalmente). El liberalismo supuso la creación de un sistema de Derecho administrativo analizado desde un punto de vista estrictamente jurídico; se trataba de aplicar al Derecho público en general el orden conceptual elaborado en el Derecho privado. Y es sobre todo en Alemania donde tiene lugar esta grandiosa construcción dogmática del Derecho público (LABAND, JELLINEK, MAYER); construcción dogmática que, por lo demás, nació con característica netamente autoritaria, respondiendo al período histórico en el que se desarrolló: la realidad del Imperio alemán dominada por la figura de BISMARCK. Muestra clara y palpable del carácter autoritario que tiñó la iuspublicística alemana de este período fue la construcción de la noción de Estado como persona y por tanto capaz de derechos y titular de la soberanía; y ello trajo como consecuencia —agudamente señalada por el autor— la creación de los fenómenos jurídicos más dispares: entre otros, por ejemplo, la teoría de los derechos públicos subjetivos como reflejo del derecho objetivo o la doctrina de la propiedad pública como propiedad individual del

Estado-ente. GIANNINI, como tantos otros lo hicieron, censura en su obra —sin desconocer sus virtudes— la excesiva abstracción a la que llegó la escuela alemana del Derecho público (y la pandectística, en general), afirmando decididamente la historicidad del Derecho. La doctrina francesa, por el contrario, mantuvo una orientación prevalentemente jurisprudencial, si bien sintió la influencia de la corriente formalista (CARRÉ DE MALBERG, por ejemplo). En Italia, la figura del maestro ORLANDO será soñera representación de este momento de renovación, aunque no incurrió nunca en el grado de abstracción de la escuela alemana. Consecuencia de este movimiento general para el Derecho administrativo fue la aceptación de la teoría formal-sustancial de la Administración como parte del poder ejecutivo.

Después de analizar las consecuencias del advenimiento del Estado pluriclase (relevancia de los grupos sociales, revisión del sentido de la legislación administrativa, extensión de la actividad de la Administración, cambio de significado del intervencionismo estatal), se detiene el autor en el análisis de las teorías que reaccionaron ante la insuficiencia de la explicación formalista. amiga de reducir todo en términos de Estado y poder público; y así se analizan las teorías realista (DUGUIT), normativa (KELSEN), y pluralista (SANTI ROMANO).

Las últimas páginas del capítulo están dedicadas al análisis de nuevas temáticas aparecidas en el campo del Derecho administrativo, tales como los conceptos de *indirizzo politico*, Estado-comunidad y empresa pública. El autor señala, por último, las tendencias fundamentales de las administraciones contemporáneas, que aquí resumiremos en las siguientes: a) la moderna Administración tiende a independizarse del Gobierno. b) Los grupos tienden a institucionalizarse en entes (entes exponenciales de grupos, de los que haremos mención más adelante cuando lleguemos a la teoría de la organización, segunda parte de la obra). c) Tendencia de la actividad administrativa a formas procedimentales (jurisdiccionalización de la actividad administrativa). d) Privatización del Derecho administrativo (cfr. el interesante trabajo de EISENMANN, *Droit public, droit privé*, en "Revue de Droit Public", n. 4, 1953). e) El vínculo entre el Derecho constitucional y el administrativo tiende a ser más estrecho. f) Las

zonas procesales y jurisdiccionales del Derecho administrativo tienden a confluir en el Derecho procesal civil. (Sobre las tendencias señaladas, cfr. en términos generales GIANNINI, voz *Diritto amministrativo* en la *Enciclopedia del diritto*, XII, páginas 855-871.)

El último capítulo de la primera parte de la obra está dedicado al estudio de los aspectos constitucionales del Derecho administrativo italiano y en él se analiza el concepto de *función administrativa*.

El análisis comienza por la crítica de las distintas posiciones doctrinales que han intentado dar un concepto de función administrativa, ya sea identificándola con la gestión concreta de intereses públicos, con una actividad complementaria de otra superior, ya sea afirmando su carácter residual. En su obra, GIANNINI parte de una distinción fundamental entre actividad y función administrativa para alcanzar una definición clara de esta última. "Si llamamos —afirma— actividad administrativa la actividad que desarrollan las administraciones públicas (es decir, el Estado y otros entes y figuras), se puede notar que en semejante actividad está siempre presente algún interés público de manera directa o refleja, inmediata o mediata. Así, pues, ésta puede ser definida ciertamente como gestión concreta de intereses públicos" (p. 75); actividad que, por lo demás, puede ser confiada a poderes distintos del administrativo.

Sin embargo, en lo que se refiere al concepto de función administrativa, la afirmación de gestión concreta de intereses públicos es un elemento que resulta incompleto para su definición en la medida en que otros poderes desarrollan actividades idénticas, y las desarrollan ejerciendo o la propia función típica o funciones particulares con actos de naturaleza y efectos propios. En definitiva, la posición doctrinal de nuestro autor se dirige a demostrar —y creemos que acertadamente— que el concepto de función administrativa es menos amplio que el de actividad administrativa. Y en el intento de individualizar la función administrativa con caracteres claros y precisos, rechaza GIANNINI el carácter autoritario de la misma, propuesto por la escuela de Viena como único elemento diferenciador, y acude al concepto mismo de función en general para caracterizarla. Función administrativa será, pues, en la

obra del profesor romano, *quella parte dell'attività del potere amministrativo che ha rilevanza giuridica dai moventi della sua origine alla sua fine di conseguimento del risultato* (p. 84). Y el Ordenamiento será el que establezca las formas de esta relevancia jurídica.

Acertadamente apunta el autor cómo modernamente se ha dado una definición más precisa de función administrativa, en la medida de que en la pasada época del Estado liberal la actividad administrativa era prevalentemente función administrativa; hoy día la situación se ha invertido y la parte prevalente de la actividad administrativa no es ya la función administrativa, sino la actividad de derecho común.

Se echa de menos en esta parte del *Corso* un ulterior y más detenido desarrollo del concepto de función en general y, sobre todo, de función administrativa en particular. El autor se ha limitado a exponer las ideas generales de su pensamiento, reservando para un próximo volumen (tercera parte de la obra) un estudio más detallado de estos problemas.

A la función administrativa propiamente dicha —es decir, la de las administraciones públicas— contraponen GIANNINI la *función administrativa en Derecho privado*, afirmando que entre una y otra no existen diferencias ontológicas o de cualidad, sino únicamente diferencia de disciplina, dada la diversidad de objeto en una y otra (intereses públicos o privados; disciplina autoritaria o no). Y esta carencia de diferencias esenciales entre una y otra permitirá al autor trasplantar en el estudio de la función administrativa de Derecho privado toda la construcción doctrinal que había aplicado a la función administrativa de las administraciones públicas; hablará así de *fatti amministrativi* de los particulares (frente a los de la colectividad como tal), de actividad y función administrativa en Derecho privado e incluso de aparato administrativo privado (aunque reconoce su limitada relevancia jurídica). Sin embargo, hemos de evitar el dar a este especial tipo de función administrativa de Derecho privado un papel predominante en nuestra disciplina; su estudio es objeto de otras ciencias y en nuestro campo puede tener todo lo más un mero valor instrumental. Quizá es éste también el pensamiento de GIANNINI cuando en su obra se refiere a ella expresamente.

La primera parte de la obra finaliza

## BIBLIOGRAFÍA

con el análisis de los principios fundamentales (legalidad, imparcialidad y accionalidad) y de garantía (independencia de algunos órganos, reserva de la ley para la organización administrativa y tutela de los funcionarios contra los abusos políticos del Gobierno) de la función administrativa.

La segunda parte del *Corso* está dedicada al estudio de la teoría de la organización, y es en este campo quizá donde se manifiesta con más intensidad la influencia del maestro ROMANO en la obra de GIANNINI. En efecto, frente a antiguos criterios que marginaban el relieve jurídico de los *fatti amministrativi*, el profesor italiano afirma clara y decididamente la juricidad de lo organizativo (tendencia que en Italia se desarrolla especialmente a partir de la obra de DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, Padua, 1931-1936): "el problema de las normas organizativas —apunta GIANNINI, siguiendo a ROMANO— en cuanto reguladoras de la organización de los grupos es el problema de los Ordenamientos jurídicos..." (p. 105). Y esto es así ya que para nuestro autor el grupo organizado, y de hecho productor de normas jurídicas se denomina *Ordenamiento jurídico*, cuyos componentes primarios son la organización, la plurisubjetividad (conjunto de los componentes del grupo) y la normación (sea normación de la organización, sea normación de la plurisubjetividad). Existen siempre una serie de Ordenamientos jurídicos *generales*, detentadores de la fuerza y de la normación general, originarios, soberanos y absolutos, que priman sobre los llamados Ordenamientos *particulares*.

Como se ha señalado, un elemento esencial del Ordenamiento jurídico es la *organización*; concepto éste que en último término expresa autoridad. Y precisamente en los Ordenamientos generales —que concentran el máximo de poder históricamente verificable— la presión que la organización ejerce sobre los sujetos alcanza el más alto grado. En definitiva, el análisis de GIANNINI se desliza hacia el problema de la autoridad del Estado en cuanto éste es hoy día el Ordenamiento general por antonomasia: problema que el autor analiza sólo en lo que interesa estrictamente a la materia administrativa, en cuyo campo se resuelve en la contraposición Estado-ente y Estado-comunidad.

Estas consideraciones, pues, conducen a GIANNINI al estudio de las relaciones

jurídicas entre Estado-ente y los sujetos que componen la sociedad estatal; análisis que, traducido en términos ordinamentales, se resuelve en la relevancia de los Ordenamientos particulares frente al ordenamiento estatal. Y esta relevancia se patentiza en la obra de GIANNINI en la llamada técnica de la entificación de estos Ordenamientos particulares; es decir, en la atribución a los mismos de la calificación de ente jurídico establecida por el derecho positivo estatal. Los Ordenamientos particulares se convierten así en lo que el profesor romano denomina entes exponenciales de Ordenamientos jurídicos, distintos —y claramente diferenciados por GIANNINI— de los entes exponenciales de grupo, los cuales son el resultado de la aplicación de la técnica de la entificación a grupos que no constituyen un Ordenamiento jurídico. En definitiva, las relaciones del Estado con los entes exponenciales vienen a condensarse en las clásicas fórmulas del estatismo y del pluralismo.

Nuestro autor finaliza el estudio de la organización como elemento del Ordenamiento jurídico con el análisis de la estructura de las normas organizativas y de la esencia del concepto "intereses públicos" (en la medida de que este tipo de normas organizativas presupondrá en muchos casos la identificación de una serie de intereses como públicos o al menos la garantía de intereses ya considerados como públicos).

Lo que es forzoso afirmar después de haber leído todas las anteriores consideraciones sobre la organización, es el papel tan importante que ha jugado la teoría ordinamental en este campo. Es claro —y lo pone expresamente de relieve el mismo autor (p. 109)— que la tesis de los Ordenamientos jurídicos ha servido para dar un fundamento jurídico a la teoría sociológica de los grupos y a las teorías políticas del pluralismo, así como también ha hecho posible el explicar la existencia de una pluralidad de administraciones públicas no estatales, componentes del Estado-comunidad. Al afirmar ROMANO que la organización es el dato esencial y primario del Ordenamiento en base al cual éste se manifiesta y se desarrolla, ha reconocido de una vez para siempre la innegable juricidad de todo lo organizativo frente a cualquier tendencia que quisiese marginar el tema. (Cfr. la obra de SANTI ROMANO en su traducción española, toda la segunda parte, pp. 197

y ss.; concretamente en lo que se refiere a la relevancia de un Ordenamiento respecto de otro, pp. 248 y ss. Vid también el estudio preliminar de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, ya citado, p. 73.)

Como ya hemos tenido ocasión de observar, la *plurisubjetividad* será para GIANNINI otro de los elementos primarios y esenciales del Ordenamiento jurídico; se refiere concretamente a los componentes del mismo considerados singularmente. Se trata, pues, del análisis de los *sujetos del Ordenamiento* que el autor aborda en el capítulo segundo, segunda parte de su obra (pp. 133 y ss.).

Considera GIANNINI sujetos del Ordenamiento no solamente a las personas físicas y jurídicas (como hace el derecho privado), sino también a una serie de entidades (órganos del Estado, entes de hecho) que no poseen la personalidad jurídica, pero que son fundamentales e incluso indispensables en el obrar de la Administración. Esta extensión del concepto de sujetos del Ordenamiento viene motivada en la obra que hoy comentamos por el reconocimiento que en la misma se hace a los Ordenamientos jurídicos de poder libremente individualizar y determinar sus propios sujetos.

*Figura subjetiva* será la noción que en la obra de GIANNINI comprenderá a todos los sujetos del ordenamiento, en cuanto que será definida como *ogni entità, materiale o immateriale, che una norma sulla (normazione della) plurisoggettività individui come fattispecie dalla cui azione facciano derivare la produzione di effetti giuridici* (p. 136).

La figura subjetiva fundamental es el *ufficio* (concepto típico de la doctrina italiana y de muy difícil traducción en nuestra lengua) en sus dos significados jurídicos: en sentido subjetivo o *munus* y en sentido objetivo u *officium*. (Un estudio moderno sobre el tema, entre otros, FROSINI: *Osservazioni sulla struttura giuridica dell'ufficio*, en "Riv. Dic. Civ." 1964. 139 p.) En el primer caso estamos ante un sujeto que recibe la tarca de gestionar intereses ajenos y posee una situación subjetiva de potestad (que se puede traducir en *auctoritas, impèrium*, patria potestad, etc.); su actividad es siempre una función, es decir, una actividad relevante como tal y no ya en cada uno de los actos jurídicos en que se manifiesta. En definitiva, *munus* es para GIANNINI "la atribución del carácter de figura subjetiva a una función asignada a un sujeto

común en cuanto gestiona intereses ajenos" (p. 146). En el segundo caso estamos ante un sujeto de derecho común (persona física o jurídica) en el que se distingue lo que corresponde al sujeto como particular y lo que corresponde al *officium*. Fundamentalmente para GIANNINI *officium* es el instrumento del obrar jurídico de los entes de hecho.

Del vocablo *ufficio* existe también un tercer significado, atécnico, corriente, de *disegno organizzativo*; es decir, el *ufficio* considerado como un *servizio de persone previsto dal disegno organizzativo dell'ente*.

Así, pues, en definitiva —concluye GIANNINI (p. 161)—, si se trata de ente de hecho, los actos y los efectos jurídicos se imputan al *officium*; si el ente es persona jurídica, es necesario un instrumento más perfecto si se quiere verdaderamente que la cualidad de sujeto en sentido estricto atribuida al ente inmaterial no sea inauténtica y tal instrumento es el *órgano*.

Las últimas páginas de la obra están dedicadas al análisis de la teoría del *órgano*, entendido tanto en su aspecto objetivo de *ufficio* como en el subjetivo de titular del mismo. En el primer sentido se analizan los distintos tipos de *uffici*, con especial referencia a los que gozan de autonomía, ya sea en sentido amplio (autonomía funcional, contable, financiera, de gestión...) o en sentido estricto (administraciones autónomas). En el segundo sentido, se estudian los distintos tipos de titularidad (personas físicas profesionales, personas físicas no profesionales, colegios...), la relación de *ufficio* y de servicio, y el juego de la responsabilidad interna.

El *Corso* finaliza con el estudio de los distintos tipos de relaciones interorgánicas (supraordenación, jerarquía, codependencia, dirección, auxiliaridad, ejecución, equiordenación, coordinación y concierto), algunas de las cuales vienen enunciadas como fórmulas organizativas (centralización y descentralización, etc.), para terminar con una sucinta referencia a la teoría de los controles.

Innecesario sería resaltar en este lugar la figura del profesor M. S. GIANNINI, uno de los juristas italianos más brillantes del momento actual. Lo único que sentimos es que el profesor romano no acometa la elaboración de una obra de mayor envergadura, en la que desaparezcan las limitaciones típicas de la redacción de un *Corso* en apuntes.

## BIBLIOGRAFÍA

Desde otro punto de vista, queremos afirmar que quizá sea GIANNINI uno de los autores en los que con mayor claridad se detecta una de las características más típicas de la ciencia jurídica italiana y es un incansable afán "juridificante" de todas las realidades vitales; afán que en muchos casos ha provocado el nacimiento de una serie de construcciones dogmáticas cuya practicidad puede ser problemática (un caso típico lo tenemos en GASPARRI); sin embargo, esto que podía ser —forzando los términos— un aspecto negativo, queda generosa y ampliamente compensado por la multitud de fértiles sugerencias que la lectura de la obra —y en general, el estudio de la ciencia jurídica italiana— provoca en el investigador español.

J. L. CARRO

GORDILLO, Agustín A.: *Empresas del Estado*. Colección "Temas de Administración". Ediciones Macchi, Córdoba, 2.015. Buenos Aires, 1966. 196 páginas.

El autor de esta obra es muy consciente de las dificultades que lleva consigo un tratamiento *jurídico* del tema estudiado, de modo especial, en orden a su delimitación de esos otros aspectos, políticos y económicos, que en él concurren frecuentemente. De ahí que exista en toda la obra una preocupación metodológica evidente; de modo especial en orden a la determinación estructural de los distintos tipos de "empresas públicas", a su forma de gestión y a los resultados obtenidos. Tarea imprescindible, antes de abordar el tema de la reforma de la legislación sobre esta materia: porque ésta es, sin duda alguna, una de las finalidades principales de este libro; exponer una situación de hecho, una realidad, tal y como es, heterogénea por demás, llena de contrastes y contradicciones, inenquadrable en unos moldes uniformes; una realidad, además, sobre la que tantas veces equivocas simplificaciones han pesado en orden a su justo desarrollo y tratamiento.

Es éste, quizá, el intento más sobresaliente de la obra recensioada. Debe destacarse en todo su significado; intento que, sin embargo, quiebra a veces en algunos puntos de la obra, en orden al desarrollo concreto que el autor lleva a cabo. Más aún; la honda y justificada preocupación metodológica de Agustín GORDILLO

le lleva en ocasiones a la admisión de criterios formales por demás, coherentes si se quiere, pero cuya validez puede y debe ponerse muy en tela de juicio a la hora de llevar a cabo el estudio de un tema como el de la gestión industrial del Estado. Pienso, por ejemplo, en la creencia, sostenida a lo largo de todo el libro, en orden al valor de las estructuras formales u orgánicas para la efectividad de una acción planificadora del Estado; creencia, a mi modo de ver, un tanto utópica, ingenua incluso en cuanto que aquellas estructuras no pueden desgajarse del entorno político y social en el que se desarrollan y actúan. Un fenómeno del que, por otra parte, es muy consciente el autor, como lo demuestra en varias partes de la obra. Lo mismo puede decirse cuando, en vía de principio, se considera superior el esquema de las "empresas de economía mixta" a las empresas estrictamente estatales, en orden a la no excesiva intromisión en aquellas del régimen propio del Derecho público. Valoraciones éstas de indudable valor todas ellas, pero que, sin embargo, es preciso ponderar debidamente a la hora de su generalización. En el plano de los *principios* resultan inadecuadas, inexactas, a pesar de la tradición doctrinal que a su favor pueda haber.

Otra circunstancia crítica quiero notar también en relación con la obra recensioada. El planteamiento excesivamente generalizado que del tema hace el autor, y que le llevan a tratar una serie de aspectos, más o menos relacionados con el mismo, pero que acaso deberían haberse adoptado como simples presupuestos dados de los que partir; o, a lo más, como aspectos relacionados, si se quiere, con el tema; pero no vinculados objetivamente a su desarrollo, por muy amplio que pretenda formularse o que sea el concepto de empresa pública del que parta. De los seis capítulos del libro, sólo tres, prácticamente, tratan de modo directo el tema de las "empresas del Estado": toda una teoría de la descentralización administrativa precede al estudio de la nacionalización; también, la exposición de la doctrina general de la planificación lleva al autor a una serie de disquisiciones que, en cierto modo, diluyen el nervio fundamental que el trabajo ofrece.

El libro es desde luego de interés. El autor cumple con él un esfuerzo estimable, apoyándose en un amplio conocimiento de las fuentes doctrinales y de la realidad del derecho comparado. Unase

a ello la tarea nada fácil que el autor lleva a cabo cumplidamente de realizar una sistematización de esa realidad multiforme que, en muchos Ordenamientos positivos, es ese conjunto, ese complejo orgánico que representan las empresas de Estado, las empresas de economía mixta, Administraciones industriales, Corporaciones de desarrollo regional, Corporaciones de gestión industrial y que de modo tan vivo y directo se manifiesta en nuestros días de modo especial en muchos países iberoamericanos. Un fenómeno que, en ocasiones, resulta realmente alarmante. ¿No será, a veces, también intencionado procedimiento para evitar un sólido afianzamiento de las estructuras objetivas del propio Estado?

S. MARTÍN-RETORTILLO

GUAITA, Aurelio: *El Consejo de Ministros*. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. 2.ª edic. Madrid, 1967. 115 págs.

Acertadamente señalaba el profesor GONZÁLEZ PÉREZ al recensionar, en esta misma REVISTA (núm. 29, mayo-agosto 1959, página 448), la primera edición de esta obra, que la misma venía a llenar el hueco que, pese a la singular importancia del tema, había sido dejado por la doctrina administrativa española.

Ocho años han transcurrido desde entonces y puede decirse que los estudios sobre organización han proliferado singularmente —como el propio profesor GUAITA reconoce en una de las nuevas notas a pie de esta segunda edición— y en tan poco tiempo la obra comentada ha adquirido cierto aire de clasicismo. Sin embargo, la Ley Orgánica del Estado ha venido a incidir, de forma importante, en la configuración orgánica y funcional del Consejo de Ministros, como institución fundamental de nuestra Administración Pública y, por consiguiente, en aquel carácter de “acabada” de la obra de GUAITA.

Por ello, al recensionar esta segunda edición de la obra, quizá convenga antes que nada resaltar la oportunidad y el acierto del Servicio de Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, que ha facilitado al profesor de Zaragoza la revisión de su singular estudio que ha realizado con gran rigor científico, sin limitarse a recoger el texto de la nueva Ley Fundamental, sino reestruc-

turando los diversos capítulos de la obra por ella afectados y recogiendo las nuevas aportaciones doctrinales que han venido a matizar o corroborar sus iniciales consideraciones.

Los capítulos que han sido sometidos a una mayor reelaboración, como se puede suponer, son los referentes a la “Composición del Consejo” y a la “Naturaleza y Atribuciones” del mismo, destacando, por lo que se refiere al primero, toda la temática de la designación del Presidente y los Ministros y el problema de la naturaleza del Ministro-Secretario General del Movimiento, cuestión que enraiza reflexiones tan importantes como el cambio de consideración —o si se quiere “de perspectiva”— jurídica que presentan, ante las modificaciones de la Ley Orgánica, el Movimiento y los Sindicatos en cuanto instituciones. Reflexiones éstas que GUAITA —“ante la dificultad presente de prever la evolución legislativa”— se limita a dejar apuntadas.

Por lo que se refiere al capítulo “Naturaleza y Atribuciones del Consejo de Ministros”, quizá sea lo más relevante para el administrativista las consideraciones de GUAITA en torno a la corrección de la Ley de Régimen Jurídico que la Ley Orgánica supone, habida cuenta la declaración de su artículo 13 que expresa y “acertadamente” (dice GUAITA) determina que el Consejo de Ministros “ejerce la potestad reglamentaria”.

El momento político que vivimos en España en visible ejercicio del llamado —por los teóricos del Derecho político— “Poder constituyente constituido”, y la certeza que ha venido a darnos la Ley Orgánica de que el Consejo de Ministros viene a ser una de las piezas claves del nuevo mecanismo constitucional, hacen que la obra de GUAITA, así revisada, sin perder un ápice de su clasicismo, adquiera a la vez una radical novedad y una —si se me permite la expresión periodística al uso— “rabiosa actualidad” que sobradamente justifican su reedición.

Isidoro LOPEZ PENA

HIDALGO, Manuel: *Suma de la Ley del Suelo*. Editorial Escelicer. Madrid, 1967. 472 págs.

De nuevo Manuel HIDALGO presta a los profesionales del derecho un servicio sencillamente impagable. Conocida es la complejidad y dificultades de manejo de la legis-

## BIBLIOGRAFÍA

lación urbanística, y aún más de la ya abundante y frecuentemente oscura jurisprudencia sobre la materia. Conocido es también el hecho de que la práctica profesional cuenta con un porcentaje elevado y siempre creciente de problemas urbanísticos. La aparición de un libro que recoge, con sistemática impecable, la totalidad —hemos escrito la totalidad— de lo legislado y la totalidad de las sentencias habidas sobre urbanismo en los tres últimos años, supone para el Abogado una ayuda inestimable. Esto hay que agradecerlo a Manuel HIDALGO, que con la aparición del volumen II de su *Suma de la Ley del Suelo*, prosigue la labor brillantemente iniciada con el primer volumen de esta obra, que pronto fue agotado y hoy está en reedición.

Desde que apareció el primer volumen no ha surgido ninguna norma urbanística con rango legal. Pero sí muy importantes Reglamentos: el de Reparcelaciones, el de Zonas turísticas y el del Área Metropolitana. Aparte de otras abundantes normas de rango menor. Además de la transcripción de todo ello, el libro de HIDALGO contiene la totalidad de la Jurisprudencia aparecida hasta muy recientemente, registrada por orden cronológico, y dispuesta además de manera que las referencias a cada artículo de cada Cuerpo legal aparecen en el acto. Esto es, a cada uno de los artículos corresponde un conjunto de remisiones a las sentencias que los aluden. A este modo insuperable de facilitar la consulta y de dar a conocer lo que sobre cada precepto ha dicho el Tribunal Supremo, debe añadirse la facilidad tipográfica que consiste en el uso, en el texto de las sentencias, de tres tipos de letra, lo que hace cómoda y rápida toda consulta. Un instrumento de conocimiento del aparato jurisprudencial tal como éste, no existe, que nosotros sepamos, ni en materia urbanística —esto es cosa segura— ni en ninguna otra materia jurídica. De este modo el difícil derecho urbanístico ve facilitada su práctica profesional en mayor medida que otras parcelas del derecho tradicionalmente tenidas por más sencillas.

Coronan el libro índices exhaustivos hasta lo increíble. Por materias, por conceptos y por preceptos de manera que el encontrar lo decidido jurisprudencialmente sobre el punto más abstruso concebible, es cuestión de segundos.

J. L. GONZALEZ-BERENGUER

ISTITUTO PER LA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA: *Gli studi di diritto amministrativo in Belgio, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Spagna e Svizzera*. Giuffrè. Milano, 1965. 242 págs.

Las diversas partes que componen esta obra han sido desarrolladas por los profesores A. MAST, R. DRAGO, F. MAYER, F. GARRIDO FALLA y H. HUBER. El libro supone, bajo un punto de vista general, la exposición del desarrollo histórico de los estudios de Derecho administrativo en los países recogidos y, más en concreto, la evolución doctrinal hasta el momento presente, acompañada de un estudio bibliográfico.

1. El Consejero de Estado y profesor de la Universidad de Gante, ANDRÉ MAST, distingue en Bélgica, entre varias, dos corrientes doctrinales: la que busca diferenciar el Derecho administrativo belga del francés y la que se basa en la controversia sobre la naturaleza específica del Derecho administrativo.

Tomando como punto de partida esas dos ideas, desarrolla varios puntos entre los que destacan: en primer lugar, el de la originalidad y ámbito del Derecho administrativo belga (el juez ordinario es el que conoce de la responsabilidad pública; los artículos 92 y 93 de la Constitución, que distinguen entre los derechos civiles y políticos, como posible base para diferenciar la jurisdicción ordinaria de la administrativa, etc...); en segundo lugar, lo que ha significado la introducción del Consejo de Estado por Ley de 23 de diciembre de 1946, como órgano dotado de poder para anular los actos ilegales de la Administración, aunque sea el juez ordinario el que condene a esta última; en tercer lugar, el problema del monismo o dualismo jurisprudencial, y finalmente, las controversias entre administrativistas y civilistas (los primeros, que subrayan el hecho de que el Derecho administrativo es un derecho de excepción, y los segundos, que intentan aplicar el derecho común a los problemas en materia administrativa).

Este estudio, en el que se encuentran dispersas las obras más representativas de los puntos expuestos, se cierra con un apéndice bibliográfico tanto de las obras generales del Derecho administrativo belga como de las especializadas.

2. El profesor ROLAND DRAGO, de la Universidad de París, estudia el desarrollo histórico de la ciencia del Derecho ad-

ministrativo en Francia, observando en cada momento cuáles han sido y son las corrientes doctrinales más importantes.

Distingue claramente en los orígenes dos etapas: la primera nace en la Revolución con la ley de 28 "pluviôse", del año VIII, la gran Carta administrativa centralizadora y niveladora soñada por RICHELIEU y redactada por NAPOLEÓN, según palabras de HAURIOL, y termina en 1872; la segunda parte de la Ley de 24 de mayo de 1872, que transforma el Consejo de Estado en un órgano propiamente jurisdiccional, y llega a 1945. En este período, DRAGO destaca las doctrinas de M. HAURIOL, cuyos estudios giran fundamentalmente alrededor de la idea de poder y de las prerrogativas exorbitantes que caracterizan al Derecho público y al Derecho administrativo: L. DUCUIT, para el que el Ordenamiento estatal es una cooperación de servicios organizados y controlados por los gobernantes y el Derecho administrativo un derecho de servicios públicos, y R. CARRÉ DE MALBERG, que inspirado en la escuela positivista, llegó a realizar un estudio exhaustivo del poder reglamentario y del acto administrativo.

En la época contemporánea resalta las notas más características del actual Derecho administrativo francés (importancia de la producción legislativa, reglamentaria y jurisprudencial; las nuevas orientaciones, como es el Derecho administrativo económico en base al preámbulo de la Constitución de 1946, y las dificultades de los repartos de competencia) y las nuevas tendencias doctrinales, situando a G. VEDEL y J. RIVERO como continuadores de HAURIOL; a M. WALINE a caballo entre este último y DUCUIT y, finalmente, a EISEMANN como actualizador de CARRÉ DE MALBERG y KELSEN.

El trabajo del profesor DRAGO se concluye, de una parte, con una numerosa bibliografía, dividida en manuales y tratados y estudios monográficos, sobre los que hace observaciones en cuanto a su significado y un estudio comparativo; y de otra, con una exposición de las relaciones entre el Derecho administrativo y los otros sectores jurídicos, por un lado, y los estudios administrativos y los no jurídicos sobre la Administración pública, de otro.

3. El estudio del Derecho Administrativo en la República Federal alemana ha sido llevado a cabo por el profesor FRANZ MAYER, de la Universidad de Regensburg, quien ha dividido su trabajo en dos sec-

ciones claramente diferenciadas: una con los orígenes y desarrollo de la ciencia del Derecho administrativo, y otra, como apéndice, con las principales obras de la ciencia administrativa alemana y, en particular, del Derecho administrativo.

Siguiendo un sistema muy parecido a DRAGO, MAYER se remonta en los orígenes hasta los siglos XVII y XVIII, dedicando un apartado a las primeras doctrinas cameralísticas y de policía (JUSTI, SONNENFELS y BERG) que surgieron en la etapa en que la nación alemana se encontraba sometida al Sacro Imperio Romano. Posteriormente analiza el cambio sufrido en la ciencia del Derecho administrativo (al surgir el estado constitucional) y su elaboración científica a lo largo del siglo XIX; el anhelo de superar la concepción del estado policía (BEHR y MOHL), la tentativa de elaborar un sistema completo de la doctrina de la administración (STEIN), los primeros intentos de exposición sistemática del Derecho administrativo (PÖLZ, RÖNNE y F. F. MAYER), etc..., hasta llegar a la figura de O. MAYER, cuyo sistema de Derecho administrativo es un sistema de conceptos generales y de institutos jurídicos. Finalmente, y dentro de esta etapa primera de las dos que constituyen el cuerpo de su estudio, analiza el desenvolvimiento de la ciencia administrativa alemana hasta 1945, resaltando la influencia del positivismo y sus representantes (KORMANN, FLEINER y, fundamentalmente, JELLINEK) y la doctrina nacional-socialista (SCHMITT).

El profesor MAYER sostiene que las doctrinas generales y los principios fundamentales del Derecho administrativo elaborados por O. MAYER y W. JELLINEK han constituido el punto de partida de la actual ciencia administrativa de Alemania, si bien hay circunstancias que deben ser tenidas en cuenta en su reelaboración, como son la nueva jurisdicción administrativa, el influjo del nuevo Derecho constitucional, las transformaciones de la estructura y funciones de la Administración, etcétera... Esta parte la finaliza con un estudio sobre el significado de la ciencia del Derecho administrativo en relación con otras disciplinas jurídicas y con los estudios no jurídicos.

El apéndice bibliográfico final lo divide el autor en cuatro partes: la literatura jurídica administrativa anterior a 1945; los tratados y manuales de Derecho administrativo; las publicaciones periódicas científicas, monografías y comentarios y,

## BIBLIOGRAFÍA

finalmente, una relación de los estudios alemanes contemporáneos del Derecho administrativo.

4. La parte del libro dedicada a España ha sido redactada por el profesor F. GARRIDO FALLA, quien hace un recorrido por la literatura administrativa española desde sus orígenes hasta el momento actual. Su estudio se encuentra dividido en cinco partes, de las que las dos primeras nos dan una visión que llega a 1939, la tercera nos presenta la situación en nuestros días, la cuarta viene dedicada a los recientes estudios de carácter monográfico y la quinta y última a las relaciones de nuestra disciplina con otras de carácter jurídico o con estudios no jurídicos sobre la Administración y el Derecho administrativo.

En el primer apartado distingue entre la literatura preconstitucional y la postconstitucional. En la primera comenta la obra de DOC y BASSOLS como de Derecho público y los estudios de PUIG y GELABERT, VALERIOLA RIAMBAU y FORONDA como de ciencia de la policía. En la segunda separa dos grupos de autores: los que en obras de ciencia de la Administración exponen lo que podría llamarse teoría política de la nueva Administración constitucional, de los que intentan establecer las bases para una sistematización jurídica del Derecho administrativo; entre los primeros cita a J. DE BURCOS y A. OLIVÁN, y entre los segundos a ORTIZ DE ZÚÑIGA y GÓMEZ DE LA SERNA, colocando a J. POSADA HERRERA como figura puente entre ambos. Asimismo destaca la importancia de la obra de M. COLMEIRO y F. COSGAYÓN en orden al estudio histórico de las instituciones de la Administración pública. Finalmente, menciona a SANTA MARÍA DE PAREDES y MELLADO CUESTA como figuras transitorias al siglo actual.

La literatura administrativa contemporánea hasta 1939 es recogida en el apartado segundo, en el que GARRIDO FALLA destaca el influjo de la evolución de la ciencia jurídico-administrativa europea en nuestros autores, lo que se refleja en las obras de A. POSADA, A. ROYO-VILLANOVA y J. GASCÓN y MARÍN, de ascendencia alemana, italiana y francesa, respectivamente; finalizando dicha parte con una corta mención a FERNÁNDEZ DE VELASCO, JORDANA DE POZAS, GARCÍA OVIEDO y ALVAREZ GENDÍN. En el siguiente apartado presenta un panorama general de nuestros días en el que recoge a la nueva generación de estudiosos del Derecho administrativo

y los tratados y manuales actualmente en uso, con breves comentarios sobre los mismos.

Los recientes estudios de carácter monográfico sobre temas como el procedimiento administrativo y el contencioso, la actividad industrial y comercial de los entes públicos, la responsabilidad de la Administración pública, el régimen local, etcétera..., y las relaciones con otras ciencias son recogidos en las dos partes finales.

5. El trabajo más reducido de los que en el libro se recogen es el dedicado al estudio del Derecho administrativo en Suiza, parte realizada por el profesor Hans HUBER, de la Universidad de Berna. En él el autor hace un breve estudio de los inicios de la ciencia administrativa en su país, destacando las peculiaridades debidas a su forma federada, y del desarrollo del Derecho administrativo bajo el influjo alemán (O. MAYER y F. FLEINER). Posteriormente analiza la situación actual destacando, en primer lugar, cómo el Derecho administrativo suizo se va destacando del alemán. A continuación presenta la obra de GIACOMETTI como la única gran obra contemporánea suiza y dedica un breve comentario a las monografías sobre la parte general del Derecho administrativo. Finalmente, se detiene a analizar las relaciones entre la Administración y la Constitución y la jurisdicción administrativa.

Este es un libro cuyos trabajos dan una visión general de la evolución del Derecho administrativo en esos países y permite, a su vez, alcanzar un rápido conocimiento, si bien no profundo, de las más importantes corrientes doctrinales.

### I. E. DE ARCENEGUI

ISTITUTO PER LA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA: *La Pubblica Amministrazione nella Repubblica Federale Tedesca e in Polonia*. Gluffré. Milano, 1965. 233 págs.

El presente libro se compone de dos partes claramente diferenciadas: la primera, referente a la estructura y funcionamiento de la Administración Pública en la República Federal Alemana, ha sido redactada por el profesor de la Universidad de Erlangen-Norimberg W. Leisner; la segunda, versa sobre el mismo tema en Polonia y su contexto ha sido desarrolla-

do por los profesores S. RYBICKI y C. SOB CZAR, de la Universidad de Varsovia.

1. A pesar de los cambios que ha sufrido Alemania en lo que va de siglo, la Administración germana se conserva, aún hoy día, en gran parte intacta. Esto nos demuestra que el pensamiento de O. MAYER, cuando sostenía que "el Derecho constitucional pasa, mientras que el Derecho administrativo permanece", vale también en un sentido organizativo en la terminología de los poderes: el poder político pasa, la fuerza de la Administración permanece.

Ahora bien: no ha sido finalidad del autor destacar esos cambios, sino que limitándose a un período de tiempo determinado, y a la vez bastante corto, de 1945 a 1962, ha centrado su análisis en la organización, actividad y sectores concretos de la Administración Pública, dedicándoles tres apartados de los que los dos primeros son parte general y el tercero parte especial. En este estudio LEISNER ha desarrollado, a nuestro juicio, un verdadero manual o "précis" de Derecho administrativo alemán actual.

El estudio de la organización de la Administración pública, que ocupa el primer apartado, viene subdividido en tres puntos referentes a la organización en la esfera federal y en la de los "länder" y al empleo y funcionario público. En él se nos da una visión bastante general de toda la estructura y problemática que los temas recogidos pueden plantear, lo que supone que no se ha profundizado, en absoluto, en los mismos.

La segunda parte la dedica el autor a la actividad de la Administración pública, exponiendo, por un lado, los principios y las formas de actividad; de otro, la teoría del acto administrativo y, finalmente, la responsabilidad de la Administración pública. En el primer punto destaca el principio de legalidad y la diferenciación entre actividad administrativa autoritaria, que emplea los medios de poder, y actividad fiscal, que utiliza las vías del Derecho privado; afirmando LEISNER que la tercera forma de administración, o sea la administración privada de la economía, no se ha realizado hasta el momento presente. En el segundo se dedica en particular a los vicios y eficacia jurídica de los actos administrativos y, finalmente, en el tercero distingue entre la responsabilidad que deriva de actividades estatales ilegítimas

de la que resulta de actos administrativos lícitos.

Con esto da por concluida la parte general y entra a considerar sectores concretos de la Administración (Derecho de policía, de la economía, industria y comercio, urbanístico y de las fuentes de energía) que constituyen un estudio muy rápido de la parte especial. Todo ello se cierra con una breve bibliografía, seleccionada en base a los apartados en que se divide el estudio.

2. El estudio de la estructura y funcionamiento de la Administración pública en la República Popular Polaca parte de 1944, año en el que se instaura un sistema nuevo con fundamentos organizativos distintos de la etapa pre-bélica, lo que ha obligado a los autores a prescindir de un análisis comparativo de las instituciones, y llega a 1961. RYBICKI y SOB CZAR han intentado realizar una descripción de todo el sistema organizativo del aparato administrativo polaco y llegar a una selección de los fundamentos jurídicos de su funcionamiento con un fin meramente descriptivo.

Ello ha dado lugar, de una parte, a que el estudio tenga un carácter muy general y, de otra, a que solamente posean importancia los apartados dedicados a la organización del sistema, o sea los puntos en los que se trata de los órganos supremos del Estado, de la división territorial, de los órganos periféricos y de cómo actúan todos ellos.

Los autores no han buscado, como ha hecho LEISNER, el dar una visión completa del Derecho administrativo polaco actual y, por tanto, aparte de los temas rescañados, se han limitado a recoger de una manera enunciativa algunos problemas regulados por normas de Derecho administrativo sustancial (iniciativas para la reconstrucción, ciencia e instrucción superior, desarrollo agrícola, carreteras y sanidad) o a detenerse, de forma un poco especial y en corto espacio, en un capítulo muy importante del Derecho administrativo de los países socialistas: la planificación de la economía nacional, la empresa estatal y la administración de la industria y del comercio.

Aun así, y volviendo de nuevo a la parte central del trabajo, hemos de advertir que en lo que se refiere a los órganos de la Administración se hace una recopilación exhaustiva de los mismos, de su contenido y funcionamiento.

Tanto en el caso de Alemania como en

el de Polonia, los estudios que se han ofrecido a nuestro juicio crítico presentan las ventajas de la posibilidad de conocimiento de la organización general del Estado, si bien es necesario decir que en ninguno de los dos casos éstos suponen un estudio interesante para el investigador.

#### I. E. DE ARCENEGUI

LA VALLE: *Azione d'impugnazione ed azione d'adempimento nel giudizio amministrativo di legittimità*. Separata de la Revista "Ius". Milano, 1965. 151 a 188 págs.

Uno de los problemas que, en nuestros días, preocupan más en todos los países a los estudiosos de los temas relacionados con la justicia administrativa es el referido a la amplitud que pueden y deben recibir las sentencias de los Tribunales judiciales. El tema de su exclusivo carácter anulatorio, entra así en juego; también el de la acción procesal dirigida a obtener de la Administración un comportamiento determinado, en cumplimiento de un deber que ha podido permanecer insatisfecho. Consecuentemente, todo lo relacionado con el estudio del ámbito y del fin que la jurisdicción administrativa debe ofrecer.

El problema, como es sabido, ha sido objeto de estudios concretos del mayor interés. Destaquemos el conocido trabajo de BACHOF y, entre nosotros, el de NIETO, referido específicamente al problema de la inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo. Ahora LA VALLE, que con anterioridad había ya dedicado su atención a esta materia, insiste de nuevo sobre ella, realzando fundamentalmente una serie de aspectos de gran interés.

En primer lugar, una perspectiva fundamentalmente procesal. Para el autor, la acción procesal administrativa para obligar a la Administración a la realización de una determinada actividad —interés-*espera (interesse-attesa)* en el administrador—, es consecuencia de una exigencia lógico-normativa, en el sentido de que "cuando la lesión del interés legítimo del ciudadano se vincula al incumplimiento por parte de la Administración, del deber de emanar un acto específico o de tener un determinado comportamiento, la tutela jurisdiccional no puede realizarse sino por un pronunciamiento que expresamente de-

*clare tal incumplimiento... como premisa para la condena correspondiente, expresada por la orden del juez administrativo contra la Administración inactiva para que actúe; o de modo más penetrante, mediante el ejercicio, por parte del propio juez administrativo, de los poderes sustitutorios correspondientes"*.

El enunciado expuesto del tema denota ya su gran importancia e interés, y ello no sólo en orden al problema concreto que expresamente se estudia, sino también en relación con algunos de los principios que en la materia han venido siendo considerados como fundamentales. Recordemos, por ejemplo, todo lo relacionado con el pretendido carácter revisor de la jurisdicción, postulado que de modo tan directo ha gravado en nuestra Jurisprudencia a la hora de delimitar y configurar la extensión de la jurisdicción contenciosa; también, las consecuencias que en nuestro sistema positivo pueden derivarse de la confrontación de los principios expuestos con los artículos 28,2; 84, etc., de la Ley jurisdiccional, o con el 94,3 de la Ley de Procedimiento administrativo. Consecuentemente, una serie de temas derivados, todos ellos del mayor interés: amplitud de la Sentencia que impone a la Administración un comportamiento determinado, legitimación para recurrir en tales casos, reconocimiento y configuración en los administrados de las distintas situaciones jurídicas que deben servir de base a las pretensiones señaladas, sentido y alcance que la Sentencia puede y debe tener frente al deber positivo de actuar de la Administración, etc.

En segundo lugar, junto al realce de esa perspectiva procesal señalada, quiero notar también cómo la obra recensionada presenta un indudable interés en orden al valor informativo que ofrece. Las amplias y detalladas referencias que del Derecho comparado se recogen, de modo especial en relación con el Ordenamiento alemán, el español y el norteamericano, realzan el valor de este estudio; de este modo, ofrece una visión en extremo interesante acerca de cómo se afronta en los distintos sistemas problema tan esencial para la efectividad real de un auténtico Estado de derecho, como es el del control de la inactividad de la Administración.

Se trata, en resumen, de un trabajo escrito con gran claridad, de carácter fundamentalmente informativo; no falta tampoco la correspondiente toma de po-

sición en orden a los problemas más importantes que se estudian. En relación con ello, sin embargo, quizá se eche de menos en algunos puntos un mayor desarrollo de los temas doctrinales analizados, en orden a alcanzar las últimas consecuencias que su análisis y plantamiento permiten.

S. MARTIN-RETORTILLO

LONG, Edward V.: *The Intruders. The Invasion of Privacy by Government and Industry* (Prólogo de Hubert H. HUMPHREY). Frederick A. Praeger. Nueva York, 1966. XII + 230 págs.

Simplificando sus múltiples complejidades, pero reteniendo el nudo de su problemática, el tema puede quedar expuesto así:

En 1928, vigente la popularmente conocida como *Volstead Act* (la Enmienda XVIII a la Constitución, imponiendo la prohibición de fabricación, venta y transporte de bebidas alcohólicas), el Ministerio Fiscal persiguió criminalmente a una serie de individuos que tenían organizada una red clandestina de embotellamiento y distribución de licores; entre el material probatorio aportado al juicio figuraban los textos de las conferencias celebradas por uno de los inculpados, cuyos teléfonos habían sido intervenidos. En la instancia, por el defensor de los inculpados se alegó que este procedimiento de obtención de pruebas violaba derechos constitucionales del acusado, señaladamente los contenidos en la Enmienda IV de la Constitución (en sustancia: prohibición de registros domiciliarios y confiscaciones de propiedad sin mandamiento judicial y, aun con éste, si no son específicos y con causa razonable) y en la V (sustancialmente, en lo que aquí importa: nadie puede ser compelido a acusarse a sí propio). El Tribunal de instancia rechazó la alegación, condenando a los inculpados y utilizando para sentar los hechos probados de su sentencia las pruebas mencionadas. El asunto se elevó, en vía de recurso, hasta el Tribunal Supremo.

Este, en *Olmstead versus United States*, confirmó la sentencia de instancia declarando que la Enmienda IV no había sido violada (ni por tanto la V) en una decisión sumamente legalista basada en que no había habido entrada física en el domicilio del inculpadado: "... el texto de la

enmienda no puede ser interpretado extensivamente de modo que incluya los hilos del teléfono que, desde el domicilio u oficina del inculpadado, se extienden sobre todo el Globo terráqueo". En voto particular, el magistrado BRANDEIS sostuvo energicamente (con HOLMES) la tesis contraria: la Constitución garantizaba ante todo y sobre todo el derecho de los ciudadanos a vivir su vida privada e íntima (*the right to be let alone*) sin intromisiones injustificadas de nadie, incluida la Administración y sus agentes; cualquier violación de este derecho esencial, "cualesquiera que sean los medios empleados, debe ser considerado como una violación de la Enmienda IV."

En cualquier caso, la decisión mayoritaria autorizó, al menos constitucionalmente, la actividad de investigación, fundamentalmente policíaca, llevada a cabo mediante interferencias telefónicas, remitiendo por tanto el asunto al legislativo si por éste se querían imponer prohibiciones concretas. Estas prohibiciones efectivamente se impusieron en el seno de un artículo perdido en la *Federal Communications Act* de 1934, cuya sección 605 declaró la ilicitud penal de la interferencia de las comunicaciones telefónicas, y la divulgación o publicación de las comunicaciones interceptadas, o la utilización de las mismas en beneficio del interceptor, si no se contaba con la autorización de la persona cuya comunicación telefónica estaba siendo interceptada. Sobre esta base, las decisiones posteriores del Tribunal Supremo han establecido, en líneas generales, que no se puede admitir en los tribunales federales ningún tipo de prueba que directa e indirectamente derive de interferencia en comunicación telefónica o si no consta el consentimiento de, al menos, uno de los comunicantes —y, por tanto, que las sentencias que se dicten tomando por base tales tipos de material probatorio son nulas.

Pero lo anterior no hace sino dejar planteado el problema a grandes rasgos y sin las muy numerosas matizaciones que tiene en la práctica; entre ellas:

1.º Todo lo anterior refiere al plano federal y a los delitos que son perseguidos ante los Tribunales federales. Deja sin tocar en principio todos los delitos perseguibles ante los tribunales de los estados federados, que, como es sabido, son los más; la inmensa mayoría de los delitos, desde el asesinato del Presidente

## BIBLIOGRAFÍA

de los Estados Unidos para abajo, se deciden por los tribunales de los estados federados. La legislación de éstos sobre la validez de las interferencias telefónicas como procedimiento de prueba es muy variada; va desde el silencio completo a la prohibición terminante, pasando por el sistema bastante extendido de que la interferencia se admite si previamente ha sido autorizada por mandamiento judicial.

2.º No se trata sólo de que las pruebas adquiridas por este medio sean o no admisibles. Se trata, además, de que la propia actividad de interferencia puede ser considerada como un delito (como lo es un registro o una confiscación sin mandamiento judicial), problema que de nuevo se plantea tanto a nivel federal como a nivel de estado federado; y de que, a uno u otro nivel, los inculpados y los reos pueden ser tanto los particulares que se dediquen a esta actividad en beneficio propio (o en beneficio de tercero, mediante precio) como los propios funcionarios que realicen la interferencia.

3.º Sobre este último punto conviene insistir, como el libro lo hace, incluso en su título (... *and Industry*); los casos que envuelven a agentes del Gobierno, especialmente agentes del Gobierno federal, son espectaculares; pero, sin tanta espectacularidad, aunque quizá con más eficacia, las interferencias telefónicas se usan ilícitamente por los ciudadanos, personas físicas y jurídicas. El libro se refiere a la utilización del procedimiento como relativamente normal en las investigaciones privadas previas a los pleitos de divorcio; en el espionaje industrial, guerra sorda entre las empresas para la averiguación de los nuevos productos o nuevos procedimientos de los competidores; de nuevo por las empresas para vigilar la "lealtad" de sus empleados (micrófonos ocultos incluso en los lavabos o en los vestuarios) o tener noticia de lo que se trata y discute en las reuniones sindicales, etc.

4.º Este conjunto de problemas comenzó efectivamente y sigue estando centrado alrededor de las comunicaciones telefónicas como, aún antes, lo había estado respecto de las líneas telegráficas (MORSE inventó el telégrafo en 1837, y ya en 1862 el Estado de California se vio en la necesidad ya de promulgar una ley prohibiendo la interferencia privada con las comunicaciones telegráficas, según nos informa puntualmente el libro; pág. 36).

Pero hoy existen otros muchos medios de invasión de la intimidad, por procedimientos eléctricos y electrónicos; la combinación del micrófono oculto con el magnetófono y el alcance y precisión de la fotografía, por ejemplo, son procedimientos no cubiertos por la ya vieja decisión *Olmstead* ni por la *Federal Communications Act*, que a la postre tienden a la misma finalidad, a saber, conseguir información con usos varios sin o contra la voluntad de la persona de la que la información se obtiene.

5.º Conexos también con el tema son el uso generalizado del detector de mentiras (los tribunales norteamericanos rechazan sistemáticamente este tipo de prueba), y aun los *tests* psicológicos para ingreso en la Administración o en la empresa privada, o para el mantenimiento del empleo en una y otra, por la formulación de preguntas impertinentes, ofensivas y, en cualquier caso, en violación de la intimidad de las personas.

Etcétera; se podrían seguir señalando más y más derivaciones del problema básico expuesto al principio; el libro del Senador LONG los trata con extensión y meticulosidad, bien que algo desordenadamente, de forma que es difícil seguir la línea argumental del libro, y con información de primera mano al haber presidido un Subcomité del Senado que investigaba precisamente este tema, el de la invasión de la vida privada de los ciudadanos, en preparación de posibles normas legislativas sobre la materia. Las decisiones jurisprudenciales se examinan con cuidado, aunque no con gran tecnicismo, posiblemente porque el libro vaya dirigido al gran público con ánimo de suscitar reacciones favorables a la legislación prohibitiva a la que decididamente se inclina su autor.

El punto esencial se encuentra, para el libro, en la oposición de dos criterios; para uno de ellos, el derecho a la intimidad —*el derecho a estar solo*, del que hablaba BRANDEIS— prima siempre y en todo caso, y no consiente interferencia de ninguna clase ni en persecución de ningún objetivo; el fin, en este terreno, no justifica los medios nunca. Para el otro, el principio consiente su atemperación en determinados casos y con las debidas salvaguardias; las salvaguardias que se proponen son la autorización judicial o administrativa (administrativa de alto escalón; personalmente del Ministro de Justicia en los casos federales)

previas y lo más concretas posibles; los casos son, siempre con las mencionadas autorizaciones, los que afecten gravemente a la seguridad nacional (*national security cases involving a clear danger*; página 225) (1). Por supuesto, toda interferencia privada debe ser prohibida y, tanto la interferencia en sí misma como su divulgación, deben ser consideradas como delitos; y asimismo debe decretarse una prohibición terminante de toda interferencia por funcionarios que no se acomode estrictamente a las autorizaciones previas que se hayan podido conceder. A las sanciones penales estrictas deben acompañar fuertes responsabilidades civiles como derivadas del delito, en beneficio de los perjudicados por el mismo, y a título de compensación de los daños morales que les cause o pueda causar la invasión de su intimidad; en definitiva, lo que se propone a este respecto son las condenas sumamente duras a los *punitive damages*, hoy generalizadas en Norteamérica respecto de los delitos de calumnia e injuria.

El prólogo del Vicepresidente HUMPHREY es muy breve, pero de cierta sustancia; la invasión de la intimidad debe ser investigada y deben habilitarse procedimientos para prohibirla, de nuevo salvo "en casos que afecten a la seguridad nacional"; y debe promulgarse la legislación prohibitiva, porque "obramos de forma diferente si creemos que somos observados; y si no podemos estar seguros de si somos o no vigilados o escuchados, todas nuestras acciones se alterarán y nuestro mismo carácter cambiará" (pág. VIII).

M. ALONSO OLEA

(1) Probablemente para estos casos es poco realista intentar siquiera la prohibición. El libro transcribe la carta reservada del Presidente Roosevelt al ministro de Justicia, que efectivamente permaneció secreta durante muchos años, en la cual el Presidente, tras de justificarse diciendo que está convencido de que el Tribunal Supremo nunca intentó aplicar la doctrina de la prohibición de interferencias a «materias graves que afectan a la defensa de la nación», dice a su ministro: «Por la presente queda usted autorizado y se le ordena para que en los casos que usted apruebe, y tras una investigación de la necesidad en cada caso, autorice a su vez a los agentes de investigación para que obtengan libremente información mediante procedimientos de escucha de conversaciones u otras comunicaciones de personas sospechosas de actividades subversivas contra el Gobierno de los Estados Unidos...» (*Confidential memorandum*, de 21 de mayo de 1940, de la Presidencia al *Attorney General* Robert Jackson; transcrito en el libro que se comenta, página 89).

MELICH ORSINI, José: *Responsabilidades civiles extracontractuales*. Ed. Cajica. Puebla, México, 1965. 677 págs.

El autor, profesor titular de la Cátedra de Derecho civil (Obligaciones) de la Universidad Central de Venezuela, lleva a cabo en esta obra un intento de extraordinario significado desde el punto de vista metodológico. Su valoración es fácilmente percibible, de modo especial, para quienes hemos realizado labores docentes en Universidades hispanoamericanas.

Es el propio MELICH el que, expresamente, nos confiesa en el Prólogo del libro la intención que persigue; bien entendido, además, que esta obra rebasa con creces el ámbito estrictamente docente con que, modestamente, la presenta el autor. Dejémosle hablar a él: "Como existe en nuestras instituciones jurídicas un mestizaje tan complejo como es el que caracteriza nuestra realidad social, y como, por otra parte, la bibliografía nacional en la materia es asombrosamente exigua, la necesidad de aclarar a mis alumnos el origen y proyección de nuestras disposiciones legales y de orientarles en el uso de las fuentes doctrinales y jurisprudenciales extranjeras, me ha obligado a un arduo trabajo en torno a los diversos temas del programa de estudio... De otra parte, el uso —y a veces hasta el abuso— de la comparación de la norma nacional estudiada en cada caso, con otras instituciones análogas de los principales sistemas jurídicos europeos y prácticamente de todos los hispanoamericanos. La circunstancia de que los legisladores [hispanoamericanos] se limiten con frecuencia a copiar y mezclar textos legales extranjeros, condena a nuestros jueces y abogados a utilizar como guías exegéticas de nuestras leyes la más heterogénea bibliografía. Esto representa un incalculable riesgo de falsas interpretaciones y, si se desea disminuir ese riesgo, no hay otro remedio que acostumbrar al jurista hispanoamericano a tragar en la maraña del Derecho comparado, para que pueda enlazar, en cada caso, las fuentes bibliográficas extranjeras más afines al verdadero origen y espíritu de la disposición nacional que requiere aclarar".

Nada mejor, pues, para el entendimiento del significado metodológico de la obra que las intenciones expresamente confesadas por el autor. Ellas nos explicarán

## BIBLIOGRAFÍA

el alcance que este libro ofrece, y que es preciso destacar debidamente. Y ello, no sólo en relación con el Ordenamiento positivo venezolano, sino, con carácter general, en orden a la sistemática misma del Derecho comparado. Desarrollado el texto de la obra en base a un sobrio armazón, sistemático y coherente, se recoge en nota tanto las correspondientes referencias doctrinales, como también la jurisprudencia y textos legales de diferentes Ordenamientos positivos, que sirven así de lógico complemento a lo expuesto en la parte central del libro.

Como Apéndices a distintos capítulos, figura la transcripción literal de diferentes disposiciones citadas en el texto y de las Sentencias de la jurisprudencia venezolana de mayor interés sobre el tema, con lo que, evidentemente, queda facilitado el manejo y comprensión del libro.

MELICH ORSINI, acreditado y conocido estudioso de los temas de la responsabilidad, ofrece en esta obra un tratamiento muy completo de las "responsabilidades civiles extracontractuales", que son estudiadas en su singularidad. Queda al margen, por tanto, la *doctrina general* de la responsabilidad extracontractual.

El contenido del libro abarca los siguientes supuestos de responsabilidad extracontractual: responsabilidad por hechos ajenos (responsabilidad de padres y tutores, de preceptores y artesanos, responsabilidad de los dueños principales y directores) y responsabilidad derivada por daños causados por cosas. En esta parte destaca el tratamiento que se ofrece de la responsabilidad por daños causados por ruina de edificios y por accidentes de tránsito o aeronáuticos, supuestos, estos últimos, cuyo encuadramiento sistemático es, sin embargo, opinable.

El desarrollo de la obra de MELICH ORSINI se resuelve de acuerdo con esquemas de hondo sentido clásico. Ello no es óbice, sino muy al contrario, para que el autor, profundamente sensible y preocupado por los fenómenos jurídicos actuales, los realce y analice debidamente; de este modo, la obra recoge el impacto que, en una serie de instituciones y esquemas de secular tradición, ofrece la actual realidad social. Esquemas e instituciones que, en nuestros días, aparecen así modulados por realidades tan efectivas y ciertas como las de la seguridad social, el nuevo sentido que la "solidaridad" puede recibir en relación con muchas de las obligaciones estudiadas o el papel que

ofrece la doctrina de la concurrencia o extensión de la responsabilidad. Ninguno de estos aspectos es ciertamente ajeno a la honda sensibilidad jurídica del autor.

S. MARTIN-RETORTILLO

NÚÑEZ RUIZ, Miguel Angel: *Derecho urbanístico español*. Ed. Montecorvo. Madrid, 1967. 578 págs.

El Derecho urbanístico español acaba de enriquecerse con una obra valiosa salida de la pluma del joven Secretario de Administración Local de Primera Categoría Miguel Angel NÚÑEZ RUIZ, obra prologada por el profesor de Derecho urbanístico de la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid señor MARTÍN BLANCO.

Parte el autor de la idea de la funcionalidad de la ciencia urbanística, a cuyo tema dedica un largo y enjundioso primer capítulo. Dentro de él se plantea el problema de la crisis del Municipio, crisis evidente y a nuestro juicio absolutamente irresoluble para el caso de las ciudades gigantescas, ciudades inevitablemente destinadas a vivir acuciadas por sus problemas técnicos, y en las que nada tiene que hacer el Municipio como institución de hondo contenido humano y como salvaguardia del espíritu democrático. Y a este punto de las grandes metrópolis dedica NÚÑEZ RUIZ largas páginas que intentan resolver el problema apuntado de la crisis municipal en las grandes metrópolis, con un optimismo que quisiéramos poder compartir.

El capítulo segundo, bajo el sugestivo título "Urbanismo y Derecho", estudia la definición de Derecho urbanístico, partiendo de la idea, evidente, de que toda crisis en la organización social es una crisis del Derecho y llegando a la conclusión de que en nuestra Ley del Suelo admite una concepción institucional, corporativa, del Derecho urbanístico. En el presente capítulo, y en el apartado dedicado a la definición del Derecho urbanístico, se dice que las facultades de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos corresponden ahora a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, conclusión que no nos atreveríamos a suscribir nosotros a la vista de la Disposición transitoria segunda de la Ley del Suelo.

Con insuperable acierto NÚÑEZ RUIZ

sugiere, "al tratar de la inactividad de la Administración en la ejecución de los planes", la conveniencia de que el control jurisdiccional de esta inactividad sea lo más enérgico posible y abarque desde luego la reparación de daños. Idea en que insiste más adelante (pág. 192).

Abundando en un criterio, básico para el autor, consistente en que la actuación pública en este campo ha de regirse por el manoseado principio de subsidiaridad (cosa a nuestro juicio y en un plano de *lege ferenda*, absolutamente equivocada, y en el plano de *lege data*, muy dudosa), el autor sostiene que los principios político-legislativos del Derecho urbanístico español son: a) el de la unidad del planeamiento; b) el de la iniciativa o cooperación; c) el de subsidiaridad; d) el de la función social de la propiedad y del patrimonio municipal del suelo; y e) el de la distribución proporcional de los beneficios y cargas derivadas del plan.

A continuación NÚÑEZ RUIZ analiza con gran acierto la regulación positiva de los planes, como materia integrante del primero de los principios citados. Sorprende que al hablar de la promoción de estos planes omita (pág. 171) la privada. Páginas más adelante analiza la naturaleza jurídica del plan, planteando con todo acierto el problema desde el punto de vista de la doble incidencia (general y particular) del plan, y exponiendo las diversas tesis al respecto mantenidas (el plan como acto singular, como reglamento, como acto general no normativo, como norma y como *altergenus*). El autor se inclina por la "orientación normativa del plan", basando su tesis en que esto lo hace "impugnabile directamente con una legitimación más restringida pero sin limitación de tiempo". Nuestra idea en este punto es exactamente la contraria: la restricción de la legitimación para impugnar el plan, que el propio NÚÑEZ reconoce, es peligrosísima, y en cuanto a la supuesta duración indefinida de la acción de impugnación, es fácil concluir que tal acción tiene también desde este punto de vista su limitación. Entre los efectos jurídicos del plan, el autor cita: la publicidad, la ejecutoriedad, la obligatoriedad y el respeto al principio de igualdad (a estas cuatro notas nosotros las llamaríamos más bien características del plan, así como al que NÚÑEZ RUIZ cita como efecto final del plan, esto es, la "rigidez de las bases esenciales de la ordenación"). Sí son efectos del plan otros

tres que cita NÚÑEZ: la legitimación de expropiaciones, la calificación jurídica del suelo y la configuración de éste a efectos de la contribución urbana.

Con un criterio difícilmente conciliable con la evidente tendencia expansiva del principio de cesión gratuita de terrenos, el autor resuelve el problema de los cambios de plan y los derechos adquiridos a su amparo en el sentido de que en tales casos procede una indemnización para los propietarios afectados en sus derechos nacidos del plan primitivo. No creemos que esta idea sea sostenible ni siquiera hoy al amparo de la Ley del Suelo.

Concluye el presente apartado con una muy valiosa sugerencia acerca de la conveniencia de actuar mediante normas provisionales ante la falta de plan.

El siguiente apartado se dedica a la iniciativa privada, resolviendo con gran acierto el problema del número limitado o ilimitado de los modos de actuación, en el sentido de su ilimitación.

El apartado siguiente se dedica a uno de los aspectos más caros al autor: el principio de subsidiaridad y el Derecho urbanístico. Sabido es que este célebre principio viene constituyendo uno de los tabús de la mentalidad burguesa. Y sabido es también el descrédito en que está progresivamente cayendo ante la evidencia de que el intento de aplicación universal del mismo es absolutamente erróneo: En efecto, hay actividades que, naturalmente son las de mayor envergadura social, en las que no puede decirse que el Estado solamente ha de actuar cuando previamente se haya demostrado la inidoneidad o incapacidad privada, sino que, por el contrario, tales actividades son radicalmente públicas. Y hoy día está demostrado que entre esas actividades, con tanta razón como pueda estar el mantenimiento del Ejército o el Servicio Postal o la acuñación de la moneda, está el crecimiento racional de las ciudades. No comparte esta idea NÚÑEZ RUIZ, que, por el contrario, cree aplicable a nuestra materia el célebre principio de subsidiaridad. Concluye el capítulo afirmando que ante la evidencia de la anulación del Municipio por el Estado, "el principio de subsidiaridad formulado en el artículo 5.4 de la Ley del Suelo es una bonita declaración, pero nada más".

Insiste el autor en las mismas ideas en el siguiente apartado, dedicado a la función social de la propiedad y el patri-

monio municipal del suelo, analizando minuciosamente el Derecho comparado sobre este punto. Estudia la naturaleza jurídica de las cesiones, inclinándose por su condición de cargas, distinguiendo con todo rigor los conceptos de carga, obligación, limitación y servidumbre.

Analiza después los sistemas de actuación, defendiendo, creemos que erróneamente, la facultad expropiatoria de las Juntas de Compensación, "sin necesidad de acudir, como beneficiario del Ayuntamiento, a la expropiación", y defendiendo, lo cual también creemos errado, que si algún propietario no reúne la unidad mínima señalada para el cómputo del voto debe estimarse que tiene derecho a voz pero no a voto. De modo muy sugestivo plantea el problema relativo al paso o no de la propiedad de los terrenos a dichas Juntas, punto éste en que nuestra opinión, favorable a la idea del traspaso de propiedad, ha de ser rectificadas ante la brillante argumentación de NÚÑEZ RUIZ.

Al analizar la expropiación de que son objeto los integrantes de tales Juntas cuando no actúan correctamente, dice NÚÑEZ RUIZ que se trata de una "expropiación de plusvalías". Creemos que la expropiación de plusvalías es otra cosa muy diferente.

Con palabras insuperablemente acertadas al analizar el Patrimonio del Suelo, dice el autor que "la Gerencia de urbanización ha venido a suplantarse al Municipio en algo que le es sustancial y originariamente propio. Esto obedece a un error de planteamiento... Resultado de todo ello es que el régimen del patrimonio municipal del suelo está en un punto muerto". Se inclina NÚÑEZ en favor de la idea, que no compartimos, de que los bienes de tal patrimonio "no son públicos, sino de propios".

El capítulo siguiente se dedica a las valoraciones, recordando que los sistemas de absorción de las plusvalías son tres: a) la nacionalización del suelo; b) el señalamiento de tasas para la valoración de los terrenos; y c) el control de precios y control de solares, como medio de regular la economía del mercado.

Sostiene a continuación que, "junto a la institucionalización funcional de la propiedad del suelo urbano, se instrumentan por la Ley del Suelo unos medios de evitar la especulación: a) la reparcelación; b) la expropiación de las plusvalías". Y al hablar de los diferentes valores, dice del valor expectante que "de

una manera simplificada podría decirse que es igual al valor urbanístico menos el valor inicial". La verdad es que no vemos qué relación puede haber entre la reparcelación y la lucha contra la especulación. Por el contrario, es absolutamente exacto que la expropiación de las plusvalías —y aquí el autor utiliza correctamente la expresión— es una gran arma, prácticamente no usada, en dicha lucha. Por último, la definición de valores expectantes no es en modo alguno la que da el autor: el valor expectante es un valor añadido al valor inicial y es siempre un porcentaje (en función de la proximidad de la realización urbanística) de la diferencia entre los dos valores entre los cuales el valor expectante oscila.

El tercero y último capítulo de este enjundioso e interesante libro se dedica al estudio de la reparcelación, comenzando por un análisis de los conceptos "técnica" y "derecho", en el que se usa alternadamente la palabra técnica en dos sentidos por completo diferentes.

Defiende NÚÑEZ la idea, por nosotros también defendida, y que después hemos rectificado, de que "la indemnización sustitutiva en metálico" de que habla el artículo 97 de la Ley es también una forma de reparcelación; y defiende muy acertadamente la idea de que contrariamente a lo que dice el reglamento, reparcelación y expropiación son funciones incompatibles, añadiendo, de modo gráfico: "La Ley se expresa con desacierto evidente cuando dice que la aprobación de la reparcelación producirá efecto expropiatorio de las parcelas antiguas mediante simultánea adjudicación de las nuevas" (art. 82, l. L. S.). Calificar el resultado de la reparcelación como "efecto expropiatorio" es hacer de la expropiación un juego de prestidigitación."

Analiza sucesivamente los presupuestos de la reparcelación, la comunidad urbana, las bases de la reparcelación (donde dice que el valor de los viales hay que distribuirlo entre los propietarios en proporción a sus cuotas "mediante proporción geométrica", queriendo decir sin duda "proporción aritmética"), la división del terreno en solares y la llamada reparcelación indemnizatoria, así como el procedimiento y los efectos de la reparcelación.

Concluye el libro con un estudio, profundo e interesante, de los aspectos registrales de la reparcelación, estudio que constituye sin duda alguna lo mejor que

sobre el tema se ha escrito en España y lo mejor del libro recensionado. Efectivamente, en este punto luce la magnífica preparación civilista que el autor posee.

Es importante hacer notar que los puntos de la precedente recensión de carácter negativo son simples apreciaciones del recensionista, cuyas bases ideológicas son sin duda harto diferentes de las del libro comentado; y que ello no empece, naturalmente, para poder considerar, incluso desde tan diversos puntos de vista, que estamos ante una de las más importantes producciones del Derecho urbanístico español, y que estamos sobre todo ante un autor que en esta primera salida al campo de los libros demuestra poseer una segura técnica, una abrumadora documentación bibliográfica y —lo que como es sabido resulta poco corriente entre los que en España se dedican al Derecho urbanístico— que conoce perfectamente la Ley del Suelo.

J. L. GONZALEZ-BERENGUER

PELLOUX, Robert: *Le citoyen devant l'Etat*. Col. "Que sais-je?" P. U. F. Paris, 1966. 126 págs.

En este volumen de la conocida colección *Que sais-je?*, el profesor PELLOUX, de una forma clara y sistemática —habitual y característica de los autores galos—, aborda el análisis de la posición del ciudadano francés desde la Revolución del 89 hasta nuestros días. Se trata, en definitiva —como nos dice el mismo autor—, de ver cómo se ha originado en Francia la moderna noción de ciudadano, para después ponerla en relación con el Estado y con los grupos menores.

El primer capítulo está dedicado al estudio de la formación histórica del concepto de ciudadano, distinguiéndose cuatro etapas principales que coinciden con las fechas de 1789, 1848, 1946 y 1958. La principal aportación de 1789 al estatuto del ciudadano se concreta —como se puede suponer— en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de la que se analizan su elaboración, su contenido, su valor y su influencia. Con la Revolución de 1848 las masas obreras y campesinas acceden a los derechos del ciudadano y a la vida política: el régimen censitario de la Restauración y de la Monarquía de Julio es abolido y en

Francia se establece —ya de forma permanente (pues con anterioridad había sido reconocido por la Constitución de 24 de junio de 1793, que, como se sabe, jamás fue aplicada)— el sufragio universal. La nueva Constitución tendrá un sentido muy diferente a las anteriores: la República se justificará por la idea de progreso y asociará esta última a la justicia social; 1848 también aportará la abolición de la pena de muerte por motivos políticos, la supresión de la esclavitud y el reconocimiento del derecho de asociación. El derecho al trabajo (parte fundamental del estatuto positivo del ciudadano) no fue, sin embargo, claramente reconocido; invocando argumentos de tipo financiero, psicológico y agitando el fantasma del socialismo, la mayor parte de la Asamblea Nacional se opuso a una declaración expresa y solemne del mismo. Será preciso esperar al 1946 para encontrar este derecho claramente proclamado; y junto a él se encontrarán también el derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos y el derecho a la huelga.

Después de haber fijado históricamente el estatuto del ciudadano, el autor en el segundo capítulo del libro analiza la posición actual del mismo respecto del Gobierno y de la Administración. Y de esta manera examina (siempre, claro está, desde el punto de vista del sistema francés) de una parte la elección de los gobernantes en los distintos niveles (Consejo municipal, Consejo general y Asamblea Nacional), y de otra, la posición del ciudadano frente a la Administración, en vista de que *de tous les pouvoirs l'administration est le seul avec lequel le citoyen se trouve en contact presque chaque jour*. En su obra se fija PELLOUX sobre todo en la extensión de las atribuciones del Estado, en el derecho de todos los ciudadanos al ejercicio de las funciones públicas (sin que puedan constituir obstáculo sus opiniones políticas: Consejo de Estado, *Barel et autres*, de 28 de mayo de 1954, y, más modernamente, *Vicat-Blanc*, de 21 de diciembre de 1960) y en el mecanismo de la descentralización y de la desconcentración; todo ello, claro está, de una forma muy esquemática.

El tercer capítulo lo dedica el autor al análisis de la posición del ciudadano ante la justicia: concretamente ante la jurisdicción ordinaria y ante la jurisdicción administrativa. En lo que a la primera se refiere, se dedica PELLOUX preferentemente a la descripción de la or-

## BIBLIOGRAFÍA

ganización judicial francesa profundamente reformada en 1958 (Ordenanza del 22 de diciembre): *tribunal d'instance* (antigua *justice de paix*), *tribunal de grande instance*, *Cours d'appel* (en número de 27), *Cour de Cassation*. Un desarrollo más extenso tiene en la obra el análisis de la jurisdicción administrativa; brevemente —como corresponde al carácter de la obra— se hace mención del origen y de la organización de la justicia administrativa en Francia y los recursos por exceso de poder y por responsabilidad son analizados con cierto detalle.

El último capítulo, en fin, está dedicado al análisis de las relaciones entre el ciudadano y los distintos grupos sociales (partidos políticos, sindicatos, grupos de presión y asociaciones diversas).

Esencialmente estamos ante una obra descriptiva, que hace posible el conocer con su simple lectura la moderna posición del ciudadano francés. El profesor PELLOUX, con estilo claro y de forma esquemática, muestra la moderna contextura del Gobierno, la Administración, la Justicia y los grupos sociales franceses; precisamente en esta visión general está la mayor utilidad de la obra, que se enmarca dentro de las peculiares características de la prestigiosa colección *Que sais-je?*; características que más o menos se condensan en las siguientes: precisión, claridad y brevedad.

J. L. CARRO

RAINAUD, Jean-Marie: *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*. L. G. D. J. Paris, 1966. 210 págs.

Comienza el autor extrañándose por la falta del interés que la doctrina, tan exuberante en otras cuestiones ya muy manoseadas y de menor trascendencia, ha demostrado por la distinción entre actos reglamentarios e individuales, distinción a la que paradójicamente se ha atribuido virtualidad para demostrar las diferencias esenciales que caracterizan la acción administrativa y sobre la que, no menos paradójicamente, se han intentado montar tantas distinciones básicas del Derecho administrativo: revocación y anulación de actos administrativos, competencia de los Tribunales administrativos para interpretarlos, distinción entre

publicación y notificación, derechos adquiridos...

Para la doctrina clásica la distinción entre acto individual y reglamentario se basaba en la errónea configuración de éste como el referido a una situación impersonal y general —términos doctrinalmente asimilados a “anónima”— y de aquél como el que lo hace a una situación particular y personal —términos, a su vez, equiparados a “nominativa”—.

Para el autor, en cambio, el concepto de acto reglamentario se entronca en su referencia, no a tales situaciones generales e impersonales, sino a una institución, creándola, modificándola, extinguiéndola o rigiendo su funcionamiento, debiéndose atender a los motivos del acto para descubrir si existe esta finalidad de regulación de una institución. Institución entendida, no en el sentido de HAURIOU, que completó RENARD, de poder estructurado para la realización de una idea, de una obra en común, sino en el más simple y a la vez más vasto de categoría, de estructura social para el ejercicio de una función. Su existencia y, por tanto, el carácter reglamentario del acto que a ella haga referencia, se detectará situándose no, como HAURIOU, en el plano de su origen, sino en el de su justificación, fijándose en los efectos de cada decisión, de cada acto. Sólo refiriéndose al punto de caída del acto se puede resolver el problema de aquellos que son a la vez reglamentarios respecto de determinadas categorías e individuales respecto de otras.

El acto individual, por el contrario, y pese a las teorías de Kelsen y Merkl, que negaban una distinción de naturaleza y la creían sólo de grado entre la norma general y la situación jurídica individual, no instituye nada, es decir, no crea reglas jurídicas nuevas. Es una concretización, un nuevo caso de aplicación de la institución preexistente.

El primer problema que ha de plantearse, al propugnar una tal definición, es el de la virtualidad de la misma para absorber en una de ambas categorías aquellos actos, algunos de cuyos perfiles se asemejan a cualquiera de ellas, lo que el autor resuelve de modo drástico y a veces artificioso. En efecto, aquellos actos que la Escuela de Burdeos ha calificado de actos-condición, quedan encuadrados indiscutiblemente dentro de los individuales, aun cuando se tratara de aquella especialidad de los mismos que BONNARD llamó generales por referirse no

a uno o varios individuos nominativamente designados, sino a una categoría abstracta de ellos.

En consecuencia, el acto individual es normalmente un acto nominativo, pero a veces presenta una forma "abstracta" (y no por ello dejan de ser individuales, pese a que el acto, por imposibilidad práctica —ya que no se conocen de momento sus destinatarios—, se publique y no se notifique) y puede, además, adoptar una forma "colectiva" (pluralidad de destinatarios). Dentro de esta última posibilidad cabe distinguir el acto colectivo que constituye un conjunto de medidas individuales pero no conexiones entre sí por ninguna relación de causalidad —indudablemente individual— y el colectivo en el que tal relación de causalidad existe, de modo que las decisiones individuales están conexas unas a otras, éstas subordinadas a aquéllas, en situación, en cualquier caso de interdependencia, situación que no altera, en la opinión del autor, su naturaleza de actos individuales. Finalmente, los actos que aun refiriéndose especialmente a una situación individual, producen a la vez efectos directos sobre un conjunto de personas o sobre determinado sector de actividad y que CALABERT y GENTOT han calificado de mixtos, se encuadran también dentro de los individuales, por entenderse que el fin del acto es mirar la situación individual, aunque un sector de actividades o un conjunto de personas resulten incidentalmente afectados.

La primera parte se dedica a resaltar la superioridad del acto reglamentario sobre el individual, superioridad que se manifiesta primero en su distinta naturaleza (preeminencia "pública" de aquél sobre éste), después en su distinta posición en relación con el principio de legalidad (preeminencia "jerárquica" del primero sobre el segundo).

Para demostrar que la diferencia existente entre dichos actos no es una diferencia de grados, sino de naturaleza, el autor revela cómo el acto reglamentario no es un acto de ejecución (como el individual), sino de concepción, reflejo del poder, condición de la vida del Estado, ya que el Estado cuando reglamenta hace algo más que ejecutar y cuando debe ejecutar puede no reglamentar, sin que exista una responsabilidad por acto reglamentario o por no haberlos dictado. Ahora bien, es interesante recordar cómo el Consejo de Estado ha admitido una

"cuasi" responsabilidad, olvidándose de la naturaleza reglamentaria del acto y fijándose en sus efectos cuando el Reglamento afecte exclusivamente a una situación concreta, causando un perjuicio evidente. Tal distinta naturaleza se advierte asimismo, para el autor, al subrayar cómo el acto reglamentario (del que se afirma que, pese a las tesis negativas, es incluso "más administrativo" que el individual) es condición de la libertad de los ciudadanos, asegurando paradójicamente una protección de tal libertad mayor que la que garantiza la Ley. El mayor "carácter público" del acto reglamentario frente al individual no sólo se detecta situándose en la perspectiva del poder del Estado, sino también observando la distinta posición frente a los distintos actos del ciudadano, es decir, analizando su distinto régimen contencioso, ya que, cuando de actos reglamentarios se trata, no se plantea el problema de la jurisdicción competente —teniendo en cuenta la naturaleza pública o privada del acto, el bloque de competencia a que pertenece, el carácter de la autoridad de que deriva, los fines o medios del mismo...— según el criterio que en cada momento se ha ido estimando conveniente, sino que el carácter reglamentario del mismo transforma automáticamente la relación, convirtiéndola, en su caso, en administrativa y atribuyendo la competencia a esta jurisdicción, siempre que emane de un órgano administrativo (no de un órgano privado, salvo que se homologue por el Estado), con lo cual, y teniendo en cuenta que se recoge la postura jurisprudencial, se observa que el criterio de la naturaleza de la actividad se sigue combinando con el de la del órgano. La mayor importancia de la distinción se observa en el contencioso fiscal y electoral, siendo menor en el contencioso contractual. Desde la especial perspectiva que el Derecho francés presenta el actuar examina la distinta utilidad de ambas categorías en el recurso por exceso de poder (anulación) y en el de plena jurisdicción.

La distinta relación de cada una de las dos categorías de actos —reglamentario e individual— con el principio de legalidad constituye el segundo argumento del autor en el que apoya la superioridad de aquél sobre éste: el acto reglamentario goza de preeminencia jerárquica sobre el individual. Se analiza cada una de las consecuencias que para la

## BIBLIOGRAFÍA

distinción se derivan de dicho principio, primero en cuanto que el acto individual debe respetar el reglamentario (tanto si ha sido dictado por órgano de superior, igual o inferior categoría o por el propio órgano), después en cuanto el acto individual no existe, sino en tanto que existe su superior, el acto reglamentario, examinando al paso la vieja polémica francesa sobre la necesidad del "règlement préalable". Consideraciones de orden social y técnico justifican, pues, a juicio de RAINAUD, la superioridad desde el punto de vista jerárquico del acto reglamentario sobre el individual, preeminencia que asegura la igualdad de los ciudadanos y simplifica la tarea de la Administración, que no tendrá sino que acomodar el caso concreto al esquema conocido.

Ahora bien: el problema de la distinción entre acto reglamentario y acto individual, situados el primero sobre el plano abstracto de la inteligencia y el segundo sobre el concreto de la realidad no es, en el fondo, sino una manifestación más de la vieja polémica entre el hecho y el Derecho y es sabido que a veces la realidad pone barrera al Ordenamiento. En efecto, la repercusión de los vicios del acto reglamentario en el individual cesa cuando éste es definitivo, de donde se deduce que la pretendida superioridad queda limitada por la propia autonomía del acto individual, una vez que ha sido debidamente emanado de precisar este carácter autónomo del acto individual frente al reglamentario, constituye el objeto de la segunda parte del trabajo. El acto individual, acto menor desde el punto de vista de la Administración, es esencial para los individuos: posee un efecto adquisitivo extraño al acto reglamentario, lo que constituye un obstáculo para el poder administrativo al quedar sustraído al poder de su creador. El autor revisa las posturas que al respecto se han mantenido sobre derechos adquiridos; retroactividad, revocación, etc., cuya complejidad cree paliar con la distinción entre acto de la creación del Derecho y acto de adquisición, resaltando la importancia del hecho adquisitivo en relación con el Derecho y el frecuente desbordamiento de éste por aquél. La conclusión es la siguiente: el hecho adquisitivo reside en el acto individual; por lo demás, todo acto creador de derechos adquiridos (el acto-condición incluido) es un acto individual

pero éste no es siempre adquisitivo. De ello se deduce que si bien el acto reglamentario es superior al individual, éste —en la medida que determina para los individuos tal adquisición— es más importante que el Reglamento.

Dicho acto —individual— realiza una doble concretización: en primer lugar tiene una función personalizadora, atribuyendo un Estatuto general a un individuo; en segundo lugar una función de acomodación de la hipótesis general a las circunstancias de cada caso. En ambas su distinción con el Reglamento precisa, de un lado, la naturaleza del poder discrecional; de otro, la del recurso por exceso de poder (anulación).

Con el examen de estas dos consecuencias de la distinción termina el autor su trabajo que, de acuerdo con la tendencia de la mayoría de las tesis del país vecino, se apoya fundamental y constantemente en las decisiones jurisprudenciales, si bien en su alabanza se ha de advertir cómo consigue superarla para construir una teoría del acto reglamentario y del acto individual más dogmática y menos relativizada que la que del análisis de tal jurisprudencia se desprendería. Por lo demás, y aparte de la imprecisión terminológica que se observa en toda la exposición, sólo cabría hacer ligeras observaciones en relación con las consecuencias a que su fidelidad respecto a la vinculación del acto reglamentario con la institución le ha llevado. Así, y como ejemplo, considera indiscutiblemente tal el acto por el que se suprime, como medida de economía, un empleo (pág. 17). En relación con las imprecisiones terminológicas se ha de advertir como acto individual no se opone a acto reglamentario, sino acto plural, y cómo no pueden considerarse especies de acto individual a aquellos actos que adopten una forma abstracta (los que nuestra doctrina y la italiana han denominado actos generales no normativos) y a los que adoptan una forma colectiva (denominados en nuestra doctrina actos plurales). Evidentemente, dentro del acto no reglamentario se ha de distinguir entre general y el especial o particular, y dentro de éste el individual y el plural; sin pretender en ningún caso, respecto de este último, que la multiplicación cuantitativa transforme cualitativamente el acto. Por lo demás, y hecha esta salvedad terminológica, las tesis que se sustentan suponen un enjuiciamiento claro de los

diversos modos de manifestación del actuar administrativo.

M. MARTIN GONZALEZ

REVISTA DE DERECHO URBANÍSTICO. Madrid, 1967. Año I.

La "Revista de Derecho Urbanístico", cuyo primer número corresponde a los meses de enero y febrero de 1967, ha venido a llenar un vacío que en cuanto a publicaciones especializadas en materia urbanística existía en España, donde por otra parte, se contaba ya con un nutrido grupo de autores que habían llevado nuestra doctrina en esta materia hasta un nivel muy meritorio. Esta nueva revista "quiere ser cauce de canalización y exposición de ideas y pensamientos que contribuyan a la elaboración de la nueva rama jurídica", y en tal sentido, desde nuestra REVISTA, nos congratulamos por lo que estamos seguros va a suponer su aportación a la doctrina administrativa española.

Son muchos los paralelos que este tipo de revistas tiene en la doctrina extranjera; nosotros quisiéramos recordar aquí a la "Rivista Giuridica dell'Edilizia" italiana, por lo que ha supuesto en la doctrina urbanística de aquel país. Creemos que, igualmente, la nueva Revista española constituirá en el futuro un instrumento de trabajo imprescindible para los estudiosos de esta materia. La categoría científica de los miembros de su Consejo de Administración y Comisión de Trabajo, en los que se integran muchos de los más conocidos urbanistas españoles, y por otra parte la directa relación de algunos de ellos con publicaciones periódicas oficiales que ya venían ocupándose de estos temas, cimentan nuestra confianza en los logros de la nueva Revista.

La Revista consta de cinco secciones: Doctrina, Práctica de casos y dictámenes, Legislación, Jurisprudencia, Bibliografía y Noticias de resoluciones dictadas en materia urbanística. Destaquemos por su novedad esta última sección, que consideramos de gran utilidad en todas las revistas especializadas. Falta, sin embargo, una sección equivalente a la Revista de revistas, que complementa la información bibliográfica. También creemos que la sección de Jurisprudencia debería tender fundamentalmente a los co-

mentarios críticos de las sentencias más que a la reproducción de los considerandos de éstas, que hallan su encuadre en otro tipo de publicaciones; igualmente, dentro de esta sección, hemos de destacar el acierto de incorporar la jurisprudencia de las Audiencias Territoriales.

L. COSCULLUELA

SEPE, Onorato: *Aspetti giuridici della televisione in Italia*. Ed. Caparrini. Empoli, 1965. 72 págs.

Es, desde luego, muy significativo el interés que en los últimos tiempos han despertado los temas de la llamada parte especial en la mejor doctrina de aquellos países que, como Alemania e Italia, acaso puede parecer que responden todavía a esquemas de carácter dogmático. Enfrentamiento directo con los problemas de la vida real y ordinaria; aplicación de los mismos, consiguientemente, de las categorías elaboradas en la parte general. En la adecuada y justa ponderación de este intento radican, sin duda alguna, como ya he tenido ocasión de señalar expresamente (1), las mejores posibilidades que en nuestros días se ofrecen en el estudio de Derecho administrativo.

Pues bien, respondiendo a estos esquemas, el trabajo que recensamos ofrece en muy apretada síntesis un estudio completo de todo el régimen jurídico-administrativo de la televisión, llevado a cabo, a su vez, con un conocimiento muy amplio de los problemas reales que el tema presenta, ilustrados siempre con una serie de juicios críticos de carácter estimativo de gran interés. El opúsculo de SEPE es realmente un ejemplo del modo en que en el Derecho administrativo debe llevarse a cabo el tratamiento institucional de una determinada materia.

Hay un dato del que el autor parte conscientemente. Es, en definitiva, el que nos encontramos casi siempre que abordamos un estudio de este tipo. Se trata de que el punto de partida viene dado por una regulación inorgánica, contradictoria en ocasiones, procedente de épocas distintas, muy frecuentemente, incluso, comienza por ser difícil determinar la

(1) Cfr. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*, Madrid, 1966, 10.

## BIBLIOGRAFÍA

norma vigente y aplicable; una regulación que es arrastre de tiempos en los que, aunque parezca paradójico, el tema en cuestión no había aparecido todavía: una realidad que, jurídicamente, se abre camino, por así decir, sobre la base de esquemas y leyes pensados para realidades distintas. Porque aquí, lo mismo que ocurrió con la electricidad, con la energía atómica y con tantos otros desarrollos técnicos, nos encontramos con que la norma basilar es fundamentalmente un texto del *Código postale* de 1936, que con carácter general reservaba al Estado los servicios de telecomunicación, sometiéndolos a regulación especial en cuanto al régimen de su explotación y servicio.

El trabajo de SEPE ofrece, como decimos, un tratamiento muy completo del tema. Se parte de la consideración que en este punto ofrece el Derecho italiano; ello lleva al autor a plantearse a fondo toda la doctrina del servicio público y, en concreto, lo relacionado con la fórmula concesional de carácter monopolístico que, a este respecto, se establece a favor de la R. A. I. Para SEPE, la televisión no tiene, por su naturaleza intrínseca, las características de un servicio público esencial, sino que tal consideración sólo puede ser formulada sobre la base de una regulación positiva concreta que, autoritariamente, lo sustraija de este modo a la iniciativa privada. De ahí que el autor critique vivamente las fórmulas asumidas en el derecho positivo italiano, en orden a la reserva del servicio de TV, establecidas a favor del Estado. A este respecto, son de extremo interés las consideraciones que el autor recoge sobre los presupuestos constitucionales y sobre el régimen jurídico que esta materia ofrece en el derecho comparado.

El planteamiento concesional del servicio de TV lleva a plantear de modo directo el problema de la configuración de la R. A. I. como ente instrumental, así como a estudiar las relaciones entre R. A. I. y el Estado, y entre aquélla y los usuarios. De interés es la sistematización que SEPE hace de los distintos controles a que R. A. I. está sometida, de modo especial en relación con los de carácter financiero y con los controles de programación. En el primer sentido, el autor es muy consciente acerca de cómo uno de los problemas fundamentales que en el Estado moderno se

plantean en orden al tema de las empresas públicas es, precisamente, el de la fiscalización económica de las mismas: de ahí la necesidad de adecuar debidamente los sistemas tradicionales de control, establecidos en ocasiones sobre entidades de naturaleza pública, pero cuya vigencia, sin embargo, requiere que en ocasiones sean extendidos también a empresas o sociedades de carácter privado. Por su parte, el tema del control de la programación da lugar a que el autor se formule una serie de consideraciones de interés en torno a distintos puntos, como son el de la posibilidad de R. A. I. de modificar los programas que trimestralmente deben ser elaborados y aprobados; representatividad del Comité que fiscaliza la programación; exención de hecho, del control de la jurisdicción administrativa en las relaciones Estado-R. A. I., etc.

La TV requiere también un control parlamentario. El autor se plantea la validez de la fórmula que estableció la correspondiente Comisión —“il parlamentino radiofónico”, como la calificara A. GIANNINI—, en orden a la garantía efectiva que los usuarios pueden recibir del funcionamiento de la citada Comisión. Planteado el tema con toda radicalidad, y en su referencia a una sociedad democráticamente estructurada, como es la italiana, surgen, de inmediato, una serie de temas no sólo en orden a las consecuencias concretas que en este campo se derivan de la tensión libertad-autoridad, sino también en relación con ese delicado campo que se conecta con la protección de uno de los derechos fundamentales del ciudadano: “evitar que a través de un medio de información en manos de unos pocos, se llegue a la violación psíquica de las masas”.

Se plantea también el autor algunos de los problemas que, desde una perspectiva constitucional, ha planteado la TV. Hay, a este respecto, una célebre decisión de la Corte Constitucional que determina cómo el “titular del monopolio de un servicio destinado a la difusión del pensamiento tiene la obligación de asegurar, en condiciones de *imparcialidad* y *objetividad*, la posibilidad potencial de servirse de él, a quien esté interesado para la difusión del pensamiento, en los límites impuestos para cualquier otra libertad, y en la forma requerida por las exigencias técnicas del servicio”. Sobre esta base, plantea SEPE algunos de

los problemas suscitados por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como otros, quizá los más importantes, que han quedado al margen de las decisiones jurisprudenciales. En tal sentido, formula el autor, su razonamiento sobre una doble consideración: en primer lugar, la TV como espectáculo; asimilación jurídica a otras formas de espectáculo, con las limitaciones correspondientes *impuestas por el medio técnico* que, naturalmente, operan en distinto sentido. (Piénsese en el ejemplo de la transmisión de un espectáculo exclusivamente para adultos: ¿Confianza en que tal limitación será respetada por los padres? ¿Presunción de no observancia de esta limitación? ¿Supresión, por tanto, de las transmisiones de tales espectáculos?) En segundo lugar, la TV como instrumento de información a asimilar entonces a los otros medios de información; a la prensa fundamentalmente. Para SEPE, como es evidente, mientras en el primer aspecto el monopolio estatal presenta una serie de peligros menores, en el segundo puede dar lugar a una equívoca y peligrosa situación, en cuanto instrumento de acción política al servicio del Gobierno.

Muchos otros son también los temas analizados en este trabajo de SEPE. Mencionaré la referencia que hace a la interesante problemática que plantean los aspectos fiscales, de modo especial en cuanto al establecimiento de tasas y cánones, tan condicionante por otra parte para la configuración jurídica de la televisión.

Tanto estos temas como los anteriores, son analizados con absoluta ponderación y claridad, con gran objetividad, en este trabajo que, a pesar de la modestia con que se publica, es sin duda alguna uno de los más logrados en la ya abundante producción científica del autor.

S. MARTIN-RETORTILLO

STERN, Klaus, y PÜTTNER, Günter: *Die Gemeindegewirtschaft. Recht und Realität*. E. W. Kohlhammer. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1965. 200 págs.

1. El análisis de la compleja situación que presenta la gestión municipal en el sector industrial, y, más particularmente, la situación de las "empresas municipalizadas", sirve de base a STERN y PÜET-

TNER para escribir esta obra que, sin duda alguna, constituye una auténtica "doctrina general de derecho municipal económico". Se trata de un trabajo perfectamente conseguido: con extraordinaria capacidad de síntesis analizan los autores "el derecho y la realidad" de la vida económica municipal, su fundamentación, su encuadre en el Ordenamiento constitucional; también el papel que realmente ofrece, el valor objetivo que hoy día presenta la gestión económica municipal. Una realidad, es cierto, azarosa a veces, en tensión siempre no sólo por su desarrollo, sino también por su misma supervivencia y que, en el dispositivo de las leyes constitucionales, encuentra la más efectiva garantía y protección.

Se trata de un libro jurídico. Quizá más propiamente de un estudio de política administrativa. Un libro en el que la minuciosidad de los temas tratados no queda perdida en los mil detalles que la materia ofrece. Porque los autores han sabido presentar en todo momento la raíz verdadera en que esos temas se fundamentan y la dimensión que efectivamente alcanzan. Hay, por tanto, un encuadre de los temas tratados en ese marco, siempre difícil de perfilar y tantas veces eludido, que impone un enfrentamiento de los temas jurídico-administrativos con los presupuestos ideológicos y políticos que le sirven de fundamento.

La gestión industrial de los municipios queda entonces planteada en sus relaciones con materias de tanto significado, como son las de la Constitución económica, Derecho administrativo económico, posible aplicación a las entidades o empresas municipales de los principios constitucionales de libertad y de iniciativa económica, reconocidos a los particulares por la Ley Fundamental, autonomía municipal, conflictos de competencia, etc. Un perfecto desarrollo y análisis de la materia permite a los autores alcanzar conclusiones del mayor interés; tarea en la que realmente es mucho lo que ayuda el planteamiento histórico que del tema se hace, de modo especial, a lo largo de todo el Capítulo II del libro. "Historia y presente de la gestión económica municipal" es realmente un modelo acerca de cómo llevar a cabo un tratamiento histórico de carácter institucional de la Administración; el estudio de la aparición de los distintos servicios

## BIBLIOGRAFÍA

municipales económicos —abastecimiento, gas, electricidad, transportes, etc.— a lo largo del XIX, así como de su desarrollo posterior y su conexión concreta con el problema de la autonomía municipal, son aspectos del mayor interés, que se realzan más todavía en esta obra, al configurar los autores la gestión municipal de los servicios económicos como resultado, directo e intencionado, de un proceso de socialización que la municipalización actualiza en una fase que, en cuanto a su intensidad, puede considerarse como *intermedia*. Todavía hoy este tipo de gestión municipal, la situación misma de las empresas y organizaciones que la llevan a cabo, está situada, en cierto modo, en el punto de cruce entre “economía privada y Administración pública”. El tema del llamado “socialismo municipal” queda de este modo enmarcado en sus justas dimensiones.

2. La materia estudiada tiene, sin embargo, un primer condicionamiento efectivo: la situación financiera de los Municipios. En relación con ella, el debatido problema de la autonomía municipal y, consecuentemente también, el de las relaciones entre el Estado y el Municipio. Autonomía, sí; pero los Municipios que de modo inmediato deben facilitar el bienestar de los ciudadanos sobre una relación de proximidad, y dar también una respuesta a la demanda que aquéllos les formulan, carecen, sin embargo, desde el punto de vista jurídico, del medio más importante para alcanzar este fin: la ley. El “espacio de juego” de la competencia municipal queda limitado, reducido, en cuanto al posible ejercicio de procedimientos de autoridad. De ahí la necesidad de recurrir a fórmulas distintas —fundamentalmente de carácter privado— cuya amplitud queda enmarcada, como hemos dicho, en ese problema superior que es el de la autonomía municipal; concepto éste que para STERN y PÜETNER es fundamentalmente un concepto de carácter histórico.

Sin embargo, junto a esta primera limitación del “campo de acción” de los Municipios, establecida por la realidad que la autonomía municipal ofrece, su gestión económica aparece enmarcada también por todo el sistema de garantías y promoción constitucional a la iniciativa privada, a la gestión particular. Las empresas municipales, en cuanto municipales, encuentran así un primer límite en el marco de disponibilidades que les

permite la autonomía municipal. En cuanto forma de gestión industrial de carácter público, encuentran también los límites que a tal tipo de gestión se establecen; quedan sometidas así a un doble juego de técnicas limitativas en cuanto al campo de acción, a los medios y a las posibilidades de que pueden disponer.

Los autores plantean el tema en términos de brillante alegato a favor de las entidades municipales. Sobre la base de la garantía constitucional de la autonomía municipal, establecen precisamente la defensa de la gestión económica de los Municipios, de su régimen económico y financiero.

3. Este es el marco, las líneas generales que sigue el libro que recensamos. Los problemas concretos y particulares adquieren, enfocados desde la perspectiva expuesta, un realce especial. En ningún momento se cluden. Porque es precisamente en esta concreción en la que esos planteamientos generales adquieren precisamente realidad: la tipificación y encuadramiento de las que, en sentido amplio, podemos llamar “empresas municipales”, el análisis de lo que ellas representan para el patrimonio municipal, el estudio de los diferentes tipos de prestaciones de carácter económico o del impacto de la acción municipal en el sector económico son, entre otros muchos, temas ampliamente tratados en esta obra. Una obra que produce, no quiero dejar de confesarlo, un hondo sentido de nostalgia para el lector español, al exponer y hacer sentir lo que es una realidad municipal operante y cierta que, al margen de inútiles y trasnochados romanticismos, lucha por afirmarse y desarrollarse ante las nuevas exigencias que a la Administración se le plantean.

Las últimas páginas de la obra, sugestivas por demás, pueden ser síntesis del significado de la misma. Los autores parten de conceptos constitucionales, ya comunes en la doctrina alemana (1), como son los de *Staatstreue*, fidelidad al Estado; *Bundestreue*, para encontrar en el de *Gemeindetreue* —fidelidad al Municipio—, auténtica cláusula general, la esencia de la protección de la autonomía municipal, concepto determinante, a su

(1) Cfr., por todos, H. W. BAYER, *Die Bundestreue*, Tübingen, 1961; H. G. RUPP, *Zum Problem der Bundestreue im Bundesstaat*, en *Fest. Carlo Schmitt*, Tübingen, 1962.

vez, de las relaciones y del operar de todas las entidades municipales.

S. MARTIN-RETORTILLO

TRUJILLO PEÑA, José: *Régimen jurídico en las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*. Ed. Santillana. Madrid, 1967. 542 págs.

De nuevo TRUJILLO PEÑA contribuye al enriquecimiento de los estudios jurídico-administrativos en lengua castellana con un libro cuyo más exacto elogio es decir de él que está a la altura de la restante fecunda y valiosa producción del mismo autor.

Con su fino instinto de avezado jurista, y un dominio absoluto de los datos sobre la materia, TRUJILLO PEÑA escribe sobre actividades incómodas, insalubres, nocivas y peligrosas. Y lo hace según el esquema siguiente.

Se divide el libro en tres partes: se dedica la primera al análisis del Régimen Jurídico que constituye la esencia del libro; la segunda recoge la Jurisprudencia habida sobre la materia en los últimos catorce años (civil y contencioso, grande y pequeña jurisprudencia) de contenido más representativo, y en la tercera se recogen las normas positivas con transcripción íntegra del Reglamento y anexos e instrucciones, y enumeración de las disposiciones fundamentales complementarias.

La parte primera consta, a su vez, de dieciséis capítulos, cuyo contenido y problemática es el siguiente: El capítulo primero encuadra la actividad estudiada en la sistemática general de la Policía, estudiándose incluso los antecedentes históricos y estableciéndose la diferencia entre acuerdo de construcción (licencia de obras) y licencia de apertura.

El capítulo segundo enumera las normas reguladoras más importantes, genéricas y específicas, señalando los efectos de estas últimas, el alcance de la autorización (que afecta también a las actividades cuyo soporte físico es el demanio), y las posibilidades de anulación; punto éste en el que mantiene TRUJILLO una postura restrictiva con la que no estamos de acuerdo, como ya hemos tenido ocasión de manifestar en otros lugares. Nuestra opinión es, en efecto, la de que las licencias pueden ser revocadas siempre con sólo dos condiciones: la con-

grua indemnización y la razonabilidad del acuerdo revocatorio.

En el capítulo tercero, que estudia las directrices fundamentales de las normas peculiares. Y en los cuatro capítulos subsiguientes y separadamente, el régimen específico de cada una de las cuatro clases de actividades.

El capítulo octavo aborda el difícil problema de los órganos competentes. Hace constar que la competencia de los Alcaldes, "en la realidad queda reducida poco menos que a la nada en estos supuestos que quedan transcritos; por cierto, que así como el artículo 7.º y el contenido de la Disposición adicional 5.ª, ambos del R. A., son perfectamente congruentes entre sí, puesto que la vinculación para los Alcaldes del informe de la Comisión es sólo en los casos de que el mismo fuere contrario a la concesión de la licencia o en la imposición de medidas correctoras, la dicción literal del artículo 33 del R. A. (con nueva redacción por el Decreto de 5 de noviembre de 1964), parece ir mucho más lejos al expresar que se "otorgue o deniegue la licencia en consonancia con el informe de dicha Comisión: frase que no puede tener otra interpretación que el Alcalde no puede en su resolución seguir otra directriz que la que dicha Comisión de Servicios Técnicos le haya precisado en su informe; sin embargo, nosotros creemos que el artículo 7.º y la Disposición adicional 5.ª (para los únicos casos en que está preceptuada) deben prevalecer sobre esa expresión del artículo 33 en su novísima redacción, pues de no ser así, más fácil hubiera sido conceder a la mencionada Comisión las facultades decisorias, que dejar a los Alcaldes convertidos en autómatas o en figuras grotescas miméticas". Se estudia asimismo obviamente la competencia de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos concretamente y, en relación con las Ordenanzas, con las medidas correctoras (para las que estima que la intervención en este punto no es a través de decisiones, opinión que no compartimos), con los emplazamientos, con las calificaciones y con los informes en recursos. Se estudia, por último, la competencia de los Gobernadores, de los Departamentos Ministeriales y de la Comisión Central de Sanciamiento.

El capítulo nueve habla de las Ordenanzas y de los libros registros, con un

## BIBLIOGRAFÍA

profundo estudio sobre la naturaleza y efectos de las primeras.

El larguísimo, documentado y perfectamente sistematizado capítulo 10 se ocupa del procedimiento para la concesión de licencias. Examinándose el problema del acto tácito y las posibles consecuencias indemnizatorias como consecuencia de la retirada de éste. Se analiza minuciosamente el artículo noveno R. S. y la posible aplicación del artículo 66 L. P. A. Y a continuación el sistema de licencia según el Reglamento de 1961, punto verdaderamente crucial del presente estudio defendiendo como anteriormente ya había hecho, que el "informe" de la Comisión Provincial sólo es vinculante cuando es negativo, y defendiéndose también la posibilidad de condicionar las licencias, aduciéndose al respecto la contradictoria doctrina del Tribunal Supremo.

Se estudian también en este capítulo la falta de resolución en plazo reglamentario y —con gran minuciosidad— la resolución presunta.

El capítulo 11 se ocupa de un aspecto de gran interés práctico: la comprobación e inspecciones posteriores a la puesta en marcha de la actividad; sanciones y tanto de culpa a los Tribunales en su caso.

El capítulo 12 estudia los recursos: de reposición, de alzada y el excepcional de alzada introducido por el artículo 33 del Decreto de 5 de noviembre de 1964. Se

examinan, separadamente, los recursos frente a las resoluciones del Alcalde, frente a sanciones impuestas por los Gobernadores y, por último, los recursos de carácter urbanístico a que alude el artículo 15 de la instrucción de 1963. Señala la duda de si en tal caso debe interponerse o no antes de la alzada, recurso de reposición; duda que, por nuestra parte, resolvemos negativamente.

En el capítulo 13 se estudia la suspensión de la ejecución del acto jurídico impugnado, bien en vía administrativa, bien como consecuencia de la interposición de un recurso jurisdiccional.

En los artículos 14 y 15, en un deseo efectivamente logrado de agotar la materia, se estudian los problemas de derecho temporal (distinguiéndose actividades con o sin licencia) y los casos especiales de Madrid y Barcelona.

Finalmente, el capítulo 16 estudia los reflejos de todo lo estudiado en las situaciones jurídico privadas, distinguiéndose la problemática de los arrendamientos, la de la propiedad horizontal y la del usufructo y otros derechos reales *in re aliena*.

Al insuperable interés teórico del libro, hay que añadir el valor práctico que le dan las partes segunda y tercera de que se ha hablado, y los completísimos índices por conceptos y sistemático.

J. L. GONZALEZ-BERENGUER

## II. - REVISTA DE REVISTAS (\*)

A cargo de Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, Angel MARTÍN, Manuel PÉREZ OLEA, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, José Luis CARRO y L. COSCULLUELA.

### ADMINISTRACION ECONOMICA

PATZIG, Werner: *Vertassugsrechtliche Berachtungen zum Entwurf eines Stabilisierungsgesetz*. DVWB, número 18, 1966, págs. 672 y sigs.

Un proyecto de Ley de «estabilización» alemana se comenta y expone subrayando especialmente la necesidad de modificar la Ley Fundamental, la influencia del proyecto en las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, y la situación futura del Ministerio alemán federal de Finanzas.

### ADMINISTRACION LOCAL

FROSINA, Salvatore: *I Consigli provinciali della Liguria nella prima Assemblée generale*. NRLDG, núm. 13, 1966, págs. 1.547 y sigs.

Una crónica de la asamblea a que se refiere el título se centra fundamentalmente sobre el tema de las competencias y funciones de la provincia en el marco del ordenamiento regional y termina exponiendo las conclusiones de la reunión.

GIORDANO, Alfonso: *Ancora a proposito dell'approvazione condizionata delle deliberazioni degli Enti locali*. NRLDG, núm. 14, 1966, págs. 1.669 y siguientes.

El autor se muestra partidario del procedimiento que viene siguiéndose en la

práctica en algunos entes locales italianos, consistente en poner en marcha asuntos que están sometidos a la aprobación de otras autoridades, poniendo en contraste esta práctica con el complejo de normas que disciplinan el ejercicio del poder de control sobre las deliberaciones de los entes locales.

MOHAMED OSMAN, Ibrahim: *Local administration system in the United Arab Republic (El régimen de Administración local en la R. A. U.)*. JLAO, VI, 2, págs. 85-96.

La República Árabe Unida tiene un sistema de administración local bastante complejo, y hasta muy recientemente sometido a un fuerte centralismo. Ultimamente, sin embargo, se ha modificado el sistema con una neta tendencia descentralizadora fuertemente matizada de ideología política y socialista. Sin embargo, las estructuras básicas del régimen local y de sus órganos de gestión siguen siendo fundamentalmente las mismas que antes.

LUECKERT, Wilfried: *Neue Wege zur Verbesserung der kommunalen Struktur*. DVWB, núm. 9, 1966, páginas 334 y sigs.

La reforma de los procedimientos y estructuras administrativas debe extenderse a la actuación de los entes locales. La colaboración de que se da noticia apunta algunas cuestiones susceptibles de perfeccionamiento y mejora en esta actuación.

(\*) Al final de esta Sección figura la tabla de abreviaturas correspondiente a las Revistas que se reseñan.

## BIBLIOGRAFÍA

PUJOL, Héctor Atillo: *Racionalización de la administración municipal para la organización: Manejo y prestación de los servicios públicos que sean de su competencia*. RICA, número 4, 1966, págs. 326-334.

Sucesivamente examina las previsiones legales que autorizan a los Municipios a la racionalización de su actividad, la necesidad de la planificación, la evolución a que debe someterse de acuerdo con las nuevas necesidades y la implantación de los sistemas de planificación en cada una de las actividades que enumera.

RANA F. S., y D. B. THAPA: *Local Government in Nepal (El régimen local en Nepal)*. LG, vol. V, núm. 5, diciembre 1966, págs. 102-103.

El Nepal es un país de acusadas peculiaridades, que no dejan de reflejarse en su sistema de régimen local, en el cual, no obstante, se acusan también influencias inglesas. Las categorías de entes locales en este país son de menor a mayor importancia: las aldeas, los Municipios urbanos, los distritos y las provincias.

STANLEY DRYDEN: *Local Government in Tanzania (El régimen local de Tanzania)*. JLAO, VI, 2, págs. 109-121.

La República de Tanganica se compone, como es sabido, de la fusión de un territorio continental, la antigua Tanganica, y otro insular, la antigua Zanzíbar. En este artículo se examina tan sólo la organización del régimen local en la parte continental, que presenta todos los problemas típicos de los países que han llegado a la independencia sin una suficiente madurez en sus instituciones político-administrativas y sin los recursos económicos necesarios.

MRS. NANDAKA SUPRABHATANANDA: *Municipal Government in Bangkok (El gobierno municipal en Bangkok)*. LG v. p. V, núm. 5, diciembre 1966, páginas 98-101.

A pesar de sus remotos orígenes, el Ayuntamiento de Bangkok como ente le-

gal existe tan sólo desde 1937. Su organización es la normal de una capital de nación, con un buen número de servicios públicos a su cargo, especialmente sanitarios, educativos, de planificación y de obras públicas, y también con un control más acusado de lo corriente del poder central.

THIEME, Walter: *Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegrosse*. DVWB, núm. 9, 1966, págs. 325 y sigs.

Las situaciones que habrá de afrontar la reforma administrativa en cuanto a la esfera local deben plantearse teniendo en cuenta, además del gran número de Municipios, la tendencia del hombre de nuestro tiempo a agruparse en grandes aglomeraciones urbanas y, en consecuencia, será necesario abordar de modo directo las cuestiones administrativas que se plantean en las grandes ciudades.

## ADMINISTRACION PUBLICA

BADURA, Peter: *Die Daseinvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat*. DöV, núm. 17-18, págs. 624 y sigs.

No carece de interés el detallado estudio del concepto a que se refiere el título que se aborda desde dos puntos de vista. De una parte su importancia para las ciencias administrativas. De otra, su consideración como fin de la Administración prestadora de servicios.

COSMA, A.: *La Pubblica amministrazione e i gruppi organizzati*. NRLDG, núm. 22, 1966, págs. 2.704-2.707.

Breves consideraciones sobre las relaciones existentes entre la Administración pública y los grupos (sociales y políticos) organizados.

RODRÍGUEZ ARIAS, Julio: *Administración para la integración*. RISA, número 4, 1966, págs. 301-308.

Constituye un examen de los problemas administrativos de los Gobiernos de la América Latina en relación con los procesos de integración a nivel continental o re-

gional. Se analizan la deterioración de los servicios públicos y la falta de coordinación entre los órganos de la Administración, en sentido vertical y horizontal, en la definición y ejecución de los objetivos políticos.

SANDULLI, A. M.: *Governo e Amministrazione*. RTDP, núm. 4, 1966, páginas 737-762.

Se estudia la actividad política y administrativa del Gobierno. Mención especial se hace de la llamada actividad de alta administración; concepto este último un tanto confuso, identificado con las orientaciones o actos que en un cierto momento histórico son decisivos y fundamentales para la buena marcha de la Administración pública. El estudio finaliza con el análisis de los órganos del Gobierno y la burocracia en el ejercicio de la actividad administrativa, desde el punto de vista de los principios constitucionales de la buena marcha y de la imparcialidad de la Administración.

#### ADMINISTRACION REGIONAL

CHIARELLO, S.: *L'ente Regione*. NRLDG, núm. 24, diciembre 1966, págs. 2.956-2.958.

En algunos sectores políticos italianos se insiste en la necesidad de la supresión de las provincias, una vez actuadas las Regiones. El autor analiza en su breve estudio el problema de la instauración de las Regiones y rechaza decididamente la supresión de las provincias.

MARTÍN MATEO, R.: *Aspectos de la administración regional*. REVL, 151, 1967, págs. 38-58.

Como precisa, hace un análisis del concepto de región, desde diversas perspectivas, abordando seguidamente el núcleo del estudio, que estriba en el examen de la región como posible ámbito administrativo, sin descuidar los aspectos políticos que se seguirían de una decisión de tal trascendencia; concluye con la exposición de los concretos ámbitos de posibles autonomías administrativas regionales.

GELATI, C.: *Del Commisario del Governo nell'ordinamento regionale*. NRLDG, núm. 3, febrero 1967, páginas 194-203.

Intento de una configuración unitaria de la figura del Comisario del Gobierno en las Regiones, que asume una fisonomía muy particular en las constituidas hasta el momento (Regiones de Estatuto especial).

#### AGUAS

SIEVERS, Rudolf: *Alte Rechte zur Nutzung von Wasserkraft*. DVwB, número 13, 1966, págs. 468 y sigs.

Un estudio del uso de las aguas públicas en el antiguo Derecho alemán arranca de la época del Estado policía para terminar a principios del siglo actual. Se subraya la diferencia de tratamiento en el Antiguo Régimen y en la época constitucional.

#### ASISTENCIA SOCIAL

BERTOLDI, F.: *Aspetti formali e contenuti dell'assistenza nelle implicazioni giuridiche, sociologiche e pedagogiche*. NRLDG, núm. 21, noviembre 1966, págs. 2.594-2.608.

Análisis del tema de la asistencia social en su proyección histórica y doctrinal, así como su regulación positiva. Se examinan también los aspectos jurídicos (organización), sociológico (intervención) y pedagógico (finalidad) de la acción asistencial.

#### CAMINOS

LANGE, Jürgen: *Zum Uebergang der Unterhaltungslast an Kreuzungen zwischen Eisenbahn und Strassen bei wesentlichen Aenderungen*. DöV, núm. 13, 1966, págs. 450 y sigs.

Un problema concreto de los surgidos por el aumento de las comunicaciones se plantea, realizando un comentario y estudio de la legislación sobre el tema. Se trata de los cruces entre ferrocarriles y calles, que cada vez existen en mayor proporción en la República Federal Alemana.

## BIBLIOGRAFÍA

### CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

THIEME, Werner: *Ueber die Verwaltungslehre in der Schwetz und in Deutschland*, DöV, núm. 11-12, 1966, págs 381 y sigs.

Se describe la evolución histórica de la ciencia de la Administración en Alemania, desde los orígenes hasta la actualidad, efectuando un estudio comparativo respecto a la misma disciplina en Suiza.

### CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

REDEKER, Konrad: *Die Regelung des öffentlich-rechtlichen Vertrages in Musterentwurf*, DöV, núm. 15-16, 1966, págs. 543 y sigs.

La situación doctrinal del momento acerca de la naturaleza jurídica y de las peculiaridades que presentan los contratos administrativos, presta un especial interés a este estudio del tema en el Derecho positivo alemán.

SIDAR, Luciano: *La legge regionale per l'esercizio delle funzioni di controllo nei confronti degli enti locali nel Friuli-Venezia Giulia*, NRLDG, número 13, 1966, págs. 1.539 y sigs.

La Ley regional de 2 de marzo de 1966 ha regulado el ejercicio de las funciones de control de la Región Friuli-Venezia Giulia respecto a los entes locales, modificando otra anterior de 12 de noviembre de 1965. Un comentario al nuevo texto recae principalmente sobre el Comité Central de Control, los Comités provinciales, los controles de oportunidad y de legitimidad y las disposiciones comunes a ambos tipos de control.

SMITH, Maurice: *Thoughts on a British Conseil d'Etat (Ideas para un Consejo de Estado británico)*, PA, 45, 1, págs. 23-42.

La propuesta de creación de un Comisario individual para la Administración, de tipo escandinavo, en Inglaterra, fué rechazada en parte por el Gobierno británico y está todavía en estudio. Algunas So-

ciedades jurídicas han preconizado su sustitución creando a cambio una «Comisión administrativa», cuyo prototipo sería esta vez el Consejo de Estado francés. Esto plantea una profunda subversión de los conceptos básicos de la Administración británica; pero lo cierto es que, según los redactores de esta sugerencia, en el momento actual en Inglaterra «ni los ciudadanos ni los juristas podemos estar convencidos de que existen medios efectivos de corregir los excesos cometidos por la Administración». La propuesta de los abogados británicos recibe, en este trabajo, una acogida, en términos generales, favorable.

### COOPERATIVAS

DILLON SOARES, G. A.: *Classes sociais rurais e cooperativismo agrícola: Nota de pesquisa*, RDPCP, 9, 1966, págs. 68-77.

Versa sobre la atracción diferencial que el cooperativismo ejerce sobre las clases sociales rurales. Los datos base del estudio han sido obtenidos en una encuesta realizada en una comunidad rural a 50 kilómetros de Río de Janeiro.

### CORREOS

KAEMMERER, Ludwig: *Die Rechtsnatur der Bundespost*, DVwB, 1966, núm. 10, págs. 357 y sigs., y núm. 11, páginas 396 y sigs.

Un interesante estudio sobre el correo federal comienza con un planteamiento general, exponiendo las diversas alternativas existentes. A continuación se hace un resumen de la legislación para examinar las tendencias doctrinales y concluir haciendo unas consideraciones sobre el correo federal como Administración.

### DEFENSA DE LA COMPETENCIA

VON KOEHLER, Karl-Heinz: *Das Problem des Gesetzesvollzuges im Wettbewerbsrecht*, DöV, núm. 13, 1966, págs. 441 y sigs.

No obstante el realismo de la legislación alemana sobre defensa de la competencia, también en este país se plantea el proble-

ma. analizado en esta publicación del cumplimiento de las normas. Tras un planteamiento general, se exponen las dificultades y las posibilidades que presenta el procedimiento establecido.

### DESARROLLO

DIAMANT, Alfred, und JECHT, Hans: *Verwaltung und Entwicklung*. DöV, núm. 11-12, 1966, págs. 388 y sigs.

El estudio versa sobre las tendencias de la investigación científica norteamericana respecto al papel que juega la Administración en el desarrollo económico. Cierra la colaboración una visión crítica de carácter general sobre el estado de la cuestión en el país contemplado.

NIGEL, Eseltine: *Administrative Structures and the Implementation of development plans (Las estructuras administrativas y la puesta en práctica de los planes de desarrollo)*. JLAO, VI, 2, págs. 75-84.

Casi todos los países africanos de nueva creación han lanzado una política de planificación del desarrollo que plantea, a la vista de sus posibilidades presentes, serjos problemas de organización administrativa. La transición de la Administración colonial a la autónoma complica aún más el panorama, sobre todo cuando desea un «desarrollo equilibrado» que, como el autor señala, es una contradicción en sus términos, ya que el desarrollo por definición es el resultado de una tensión y, por consiguiente, no ocurrirá normalmente en una situación perfecta de estabilidad. El autor presta particular interés a los planes de desarrollo de Zambia, a cuyo Gobierno pertenece, y Madagascar, de donde fué Consejero económico.

### DESARROLLO TERRITORIAL

TESTA, V.: *Le localizzazioni industriali e turistiche attraverso i piani territoriali di coordinamento*. NRLDG, núm. 22, noviembre 1966, págs. 2.689-2.693.

Estudio de los problemas planteados por las modernas localizaciones industriales y

turísticas y la necesidad por ello de planes territoriales de coordinación (arts. 5 y 6 de la Ley urbanística de 17 de agosto de 1942, n. 1.150).

TESTA, V.: *La sistemazione delle zone industriali*. NRLDG, núm. 23, diciembre 1966, págs. 2.817-2.822.

Estudio de los problemas planteados por la ubicación de las zonas industriales. El autor apunta la necesidad de que este tipo de zonas sean objeto de un plan orgánico de actuación para evitar inconvenientes graves de naturaleza estética o higiénica.

### DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

COSMA, A.: *Discrezionalità e silenzio della P. A.* NRLDG, núm. 24, diciembre 1966, págs. 2.952-2.955.

Breves consideraciones críticas sobre el significado del silencio administrativo, que se trata de diferenciar del concepto de discrecionalidad.

### EMPRESAS PUBLICAS

WETTENHALL, R. L.: *The Recoup Concept in Public Enterprise (La idea del coste del servicio de la empresa pública)*. PA, invierno 1966, vol. 44.

Un problema básico para las industrias nacionalizadas es el de saber si su gestión económica ha de hacerse de acuerdo con principios puramente rentables o con criterios de servicio público que puedan llevar incluso a la admisión del déficit para ser suplido éste por subvenciones concedidas por el erario público. Este último sistema en particular, constituye el caballo de batalla entre los partidarios y los oponentes a la empresa pública, y el autor examina el estado actual de la cuestión en distintos países de la Comunidad Británica y en Gran Bretaña, donde la última decisión gubernamental relativa a los transportes, en particular a los ferroviarios, sienta la responsabilidad gubernamental por las pérdidas que los servicios públicos experimenten por razones sociales, con la posibilidad de que cuando las causas últimas sean de

## BIBLIOGRAFÍA

carácter local, las pérdidas se sufraguen por entes igualmente locales.

*A extensao do sector público industrial e os seus objetivos (Extensión del sector público industrial y de sus objetivos)*. AS, IV, 14, págs. 320-326.

La actividad pública del Estado tiene una serie de motivaciones fundamentales que darán lugar a la política de nacionalizaciones características de la primera mitad del siglo actual. Entre estas causas se citan el proceso de emancipación de las clases trabajadoras, la lucha contra el poderío económico de las grandes empresas privadas, el desarrollo de los sectores básicos de la economía y la estabilización de la coyuntura. Sin embargo, estos elementos actúan diversamente según se trate de países desarrollados o en vías de desarrollo.

*Public ownership of Electric utilities in the United States (Servicios de electricidad de propiedad pública en los Estados Unidos)*. LG, vol. V, número 5, diciembre 1966, págs. 91-97.

Existen en Estados Unidos unas 3.600 empresas productoras de energía eléctrica, de las cuales casi 2.000 son propiedad de entes públicos, fundamentalmente municipales. El impacto de esta red de empresas públicas sobre el servicio total se caracteriza en un índice medio de tarifas más bajo, una mayor eficacia, una falta de ingresos importantes para los entes locales, un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos para el consumidor y una mayor participación de éste en el funcionamiento del servicio. Las perspectivas son favorables para la expansión del mismo.

## EXPROPIACION FORZOSA

SAMPERI, Salvatore: *L'espropriazione di beni immobili per fini industriali*. NRLDG, núm. 15, 1966, págs. 1.798 y sigs.

Un estudio completo de la expropiación para fines industriales parte de una exposición de las normas vigentes para continuar con un estudio de los sujetos, las autoridades competentes, el procedimiento, los efectos de la expropiación y la jurisdicción competente.

## FORMACION DE FUNCIONARIOS

GELPI-ZELANO: *Preparazione e competenza dei pubblici amministratori*. NRLDG, núm. 14, 1966, págs. 1.665 y sigs.

Aunque expresando puntos de vista diferentes, ambos autores se refieren, respondiendo a una invitación al debate formulada para la Revista, al problema de la formación de los funcionarios, agudizado en las últimas décadas por la reciente tecnificación de la Administración pública.

## FUENTES DEL DERECHO

FLECK, Hans-Joachim: *Gleichzeitige Verkündung von Ermächtigungs-norm und Rechtsverordnung*. DöV, núm. 17-18, 1966, págs. 633 y sigs.

Se trata aquí acerca de un problema de cierto interés y, hasta cierto punto, de difícil solución. El estudio tiene por objeto abordar las cuestiones que se plantean como consecuencia de la promulgación simultánea de autorizaciones de carácter general y reglamentos.

FAVOREU, Louis: *Le Conseil Constitutionnel régulateur de la activité normative des pouvoirs public*. RDPSP, 1, 1967, págs. 5-120.

La primera parte del extenso trabajo comprende la descripción de la que se reputa como una misión original, pues que contribuye sólo a codificar las reglas del juego político y regula la actividad normativa de los poderes públicos. La segunda parte está destinada a la exposición de su organización y funcionamiento.

## FUNCIONARIOS

(Vid. FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS Y PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.)

ANÓNIMO: *Les conditions de recrutement dans la Fonction publique de 1963 à 1965*. RA, 115, 1967, págs. 14-18.

La *Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique* de Fran-

cia ha efectuado un estudio acerca de la evolución de las condiciones en que se viene efectuando la selección de los aspirantes a funcionario, cuyas conclusiones han sido recogidas por RA. Estas estriban en el reconocimiento de un estado de hecho favorable a una mejora del nivel de preparación de los futuros funcionarios.

**DI BELLO, F.:** *Idee per una riforma del sistema delle promozioni*. B, núm. 3, marzo 1967, págs. 89-92.

Crítica el autor el actual sistema de promoción de los funcionarios públicos y apunta una serie de directrices para una posible reforma del mismo.

**DIAMANT, Alfred:** *European models of bureaucracy and development*. RISA, 4, 1966, págs. 309-320.

Las instituciones, la propia sociedad y los regímenes políticos de la sociedad europea han evolucionado, pero con una extremada lentitud, según expone el autor. Ningún régimen político determinado puede pretender el monopolio del desarrollo, pero resulta indudable que, en un proceso de integración perceptible, se hace necesaria una función pública homogénea en los países de Europa.

**C. H. DODD:** *Recruitment to the Administrative Class, 1960-1964 (El ingreso en la clase administrativa)*. PA, 45, 1, págs. 55-80.

El ingreso en la clase administrativa superior de la función pública británica es un tema tradicional de estudio en la doctrina jurídica. De acuerdo con los últimos datos, se sigue registrando una evidente preferencia por los candidatos preparados por las Universidades más clasistas, especialmente si su formación media corresponde también a las llamadas escuelas «independientes». La preparación básica que da mejores resultados para el ingreso es la histórica seguida por la de humanidades clásicas. La preparación en Ciencias Sociales viene en tercer lugar, y el derecho puro, la ciencia y la tecnología, se mantienen en posiciones bastante modestas.

**GILMER, J. H.:** *Le fonctionnaire et la politique: Le loyalisme administratif*. RISA, 4, 1966, págs. 321-325.

A cuenta de la actitud de los estudiantes africanos, que rehusan entrar en la Función pública por no comprometerse en programas políticos que no les satisfacen, el autor trata de delimitar la esfera política de la administrativa, que determina, a su vez, el límite de lealtad del funcionario respecto del Gobierno, y lo hace analizando la naturaleza de las más importantes funciones administrativas.

**OERTZEN, von Hans Joachim:** *Die Entsendung von Beamten in die Europäischen Gemeinschaft*. D6V, número 15-16, 1966, págs. 533 y sigs.

Las cuestiones relacionadas con el envío de los funcionarios a los órganos administrativos de la comunidad europea da lugar a un planteamiento más genérico acerca de la situación jurídica de los que prestan sus servicios en dichos órganos.

**SILVERA, Victor:** *Bilan d'une législature en matière de Fonction publique*. RA, 115, 1967, págs. 43-46.

A la iniciativa de Joxe, Ministro de Estado, encargado de la reforma administrativa, se debe el haber conseguido que el Parlamento francés autorizara una serie de reformas que se encuadran en el marco del derecho de huelga en los servicios públicos, la modificación del Estatuto de la Función pública y la formación profesional de los funcionarios, detallándose en el trabajo en qué han consistido estas innovaciones.

## GRANDES CIUDADES

**YAACOV BEN SIRA:** *The growth of Tel Aviv: The Story of Israel's Largest Metropolis (El crecimiento de Tel Aviv: historia de la Metrópolis mayor de Israel)*. LG, vol. V, núm. 4, septiembre-noviembre 1966, páginas 74-82.

El rápido crecimiento del Tel Aviv, la ciudad más importante de Israel, se retraza desde sus orígenes —en 1909 como un

## BIBLIOGRAFÍA

suburbio de Jaffa— hasta el momento presente, en que las dos ciudades unidas sobrepasan los 700.000 habitantes y plantean los problemas habituales de las áreas metropolitanas.

### HISTORIA DE LA ADMINISTRACION

MEHL, Lucien: *Pour une histoire de l'Administration publique*. RA, 115, 1967, págs. 9-13.

Está por hacer la historia de la Administración pública; cierto que en los estudios de la carrera de Derecho en Francia existe la asignatura de «Historia de las instituciones públicas»; pero por su finalidad, no se entra en la esencia del fenómeno administrativo. El resto consiste en un esbozo de las consideraciones a tener en cuenta para redactar una historia de la Administración y de las particularidades de la investigación del hecho histórico en este campo.

### INFORMACION ADMINISTRATIVA

FERRARETTI, S.: *Il servizio «informazione» nella Pubblica Amministrazione*. B, núm. 3, 1967, págs. 95-98.

Breve análisis del servicio de información como deber que debe cumplir la Administración pública. Necesidad y justificación de este servicio.

### JEFE DE ESTADO

KNOEFFLE, FRANZ: *Das Amt des Bundespräsidenten in der Bundesrepublik Deutschland*. DVwB, núm. 19, 1966, págs. 713 y sigs.

El Presidente de la República Federal Alemana y su oficina son objeto de un estudio, en el que se subraya su importancia en la vida política diaria y el papel que le atribuye en ésta la Ley Fundamental de Bonn.

SPANNER, Hans: *Zur Stellung des Staatsoberhauptes in Deutschland und Oesterreich, seit 1918*. DöV, número 17-18, 1966, págs. 619 y sigs.

Un estudio de Derecho constitucional recae sobre la figura y las funciones del Jefe

del Estado en los dos países germanos. Después de una referencia a la Monarquía se estudia con más detalle el papel del Presidente de la República en los regímenes democráticos, con especial referencia a los federales.

### JUSTICIA ADMINISTRATIVA

DE LUCA, P.: *La nuova disciplina del contenzioso elettorale amministrativo secondo la legge 23 dicembre 1966, n. 1.147*. RARI, núm. 3, 1967, págs. 196-201.

Comentario de la nueva Ley italiana sobre el contencioso electoral administrativo de 23 de diciembre de 1966, que ha venido a colmar con una específica normativa la grave laguna legislativa que se había provocado en esta materia a consecuencia de la sentencia de la Corte Constitucional número 93, de 16 de diciembre de 1965, que declaró la ilegitimidad constitucional de las disposiciones sobre el contencioso electoral la fecha vigentes (R. D. P. de 16 de mayo de 1960, núm. 570).

DE TARANTO, Amilcare: *L'impugnativa di più atti amministrativi con un unico ricorso*. B, núm. 10, octubre de 1966, págs. 331 y sigs.

La jurisprudencia del *Consiglio di Stato* italiano ha determinado que es inadmisibles el recurso interpuesto contra dos actos diferentes relativos a cuestiones distintas. Sobre este punto existían pronunciamientos constantes que han sido reiterados una vez más por la decisión comentada de fecha 25 de septiembre de 1963.

MARTENS, Joachim: *Die Rechtsstellung der Richter an den Finanzgerichten*. DöV, núm. 11-12, 1966, págs. 400 y siguientes.

El problema abordado resulta interesante en España por las sugerencias que contiene en este punto la organización alemana respecto a la nuestra. Un planteamiento general referente a la organización de los Tribunales precede al estudio más detallado de los Tribunales competentes respecto a las cuestiones financieras en los países federales alemanes.

ROESGEN, HANS: *Die Handhabung gesetzlicher Generalklauseln in des Revisionsinstanz*. DöV, núm. 15-16, páginas 528 y sigs.

Un estudio de la cláusula general se enfoca desde el punto de vista de la Constitución para examinarse después desde una perspectiva jurídico-administrativa, teniendo en cuenta en todo caso la jurisprudencia llamada del Tribunal Administrativo Federal alemán.

STEIN, Walter: *Der Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung*. DVwB, número 16, págs. 595 y sigs.

Se plantea el problema de la garantía jurídica en la ejecución administrativa comenzado por una exposición de los puntos de vista doctrinales para hacer después algunas consideraciones sobre problemas que continúan sin resolver, y terminar dedicando la mayor parte de la colaboración a comentar en cuanto a este punto el Reglamento del Tribunal Administrativo Federal.

#### JUSTICIA CONSTITUCIONAL

DI SIMINE, Eugenio: *Limiti di efficacia della pronuncia di illegittimità costituzionale del 2º comma dell'art. 25 della legge sull'imposta di aree fabbricabili*. RARI, núm. 7-8, julio-agosto de 1966.

La Corte Costituzionale italiana, separándose del parecer del Consiglio di Stato, ha declarado la inconstitucionalidad de una Ley sobre los impuestos a satisfacer por el incremento del valor de los terrenos. Se analizan las consecuencias de esta declaración tanto en cuanto a los impuestos estatales como en cuanto a las cargas a imponer por los Ayuntamientos.

#### MONTES

REBÉS SOLÉ, J. E.: *Desafectación de los montes comunales por no uso de sus aprovechamientos*. REVL, 151, 1967, págs. 59-79.

Expone los criterios interpretativos y los supuestos de hecho del desuso en relación

con la extensión de los bienes comunales, con los tipos de aprovechamientos, con los vecinos y con el tiempo. Analiza la conveniencia de la desafectación, el procedimiento para lograrla y el destino que ha de dárseles.

#### ORDEN PUBLICO

MARTÍN, Jesús: *La expresión del concepto de Orden público en la legislación española*. BDMG, 43, 1967, págs. 34-45.

A través del examen del concepto de Orden público, según aparece, más o menos explícito, en las Constituciones monárquicas, desde la de 1845, o en las dos Constituciones republicanas, así como en las tres Leyes y un proyecto de Ley de Orden público, extrae el autor la conclusión de la unicidad de este concepto a lo largo de este período.

#### ORGANIZACION Y METODOS

ZAVALA, Juan O.: *Racionalización administrativa, estructura del Estado y objetivos nacionales*. RADPU, 9, 1966, págs. 37-42.

La tesis del autor, aplicada a la realidad político-administrativa de la Argentina, consiste en la instauración de un grupo de objetivos nacionales y en la estructuración de la Administración pública en forma adecuada para conseguirlos, en modo semejante al Plan PIRAY, destinado a sanear la economía francesa.

#### PARTIDOS POLITICOS

DUX, Gunther: *Meinungsfreiheit als innere Ordnung der politischen Parteien*. DVwB, núm. 15, 1966, páginas 553 y sigs.

Tomando como punto de vista previo el papel de los partidos en la vida política alemana y en el Derecho constitucional, se plantea después el tema genérico de la libertad de opinión, poniéndolo en conexión con la primera parte del trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

MENZEL, Eberhard: *Staatlichen Parteienfinanzierung und moderner Parteienstaat*. DöV, núm. 17-18, 1966, páginas 585 y sigs.

Se comenta detalladamente la financiación estatal de los partidos políticos que se produce quizá como caso único en la Alemania federal, subrayando que fué confirmada y autorizada por una sentencia de 19 de julio de 1966.

### PLANIFICACION

HANSON, A. H.: *Planning and the politicians: Some reflections on Economic Planning in Western Europe*. RISA, 4, 1966, págs. 277-286.

La acción del Estado en la esfera privada es siempre de temer, y por eso en algunos países no se siente una especial impaciencia porque aquél se decida a planificar la economía. Esto explica la pereza con que Inglaterra e Italia observan esta moderna tendencia de algunos otros Estados sin que ésta contribuya mucho a catalizar su decisión. Analiza el movimiento planificador en los países citados, especialmente en Francia y Gran Bretaña, y explica la razón de que esta última se haya decidido por el modelo planificador holandés.

### PRENSA

ANÓNIMO: *Libertad de expresión: La nueva Ley de Prensa española*. BCII, 27, 1966, págs. 11-19.

Tras referirse a los países en los que la libertad de expresión se halla severamente limitada e incluir entre ellos a España, admite que la nueva Ley de Prensa constituye una suavización de la situación. Se analiza el texto y los efectos que ha producido, entre los que cita la desaparición de algunas publicaciones y el secuestro de otras como consecuencia de los artículos que publicaron.

GROSS, Rolf: *Zur institutionellen Sicherung der Pressefreiheit und zu den Schranken der allgemeinen Gesetze*. DVwB, núm. 15, 1966, páginas 562 y sigs.

Un estudio sobre la libertad de prensa en Alemania versa principalmente sobre las limitaciones a la misma impuestas por las

leyes ordinarias y su compatibilidad con las declaraciones constitucionales.

REHBINDER, Manfred: *Zur Problematik der inneren Pressefreiheit*. DVwB, núm. 15, 1966, págs. 559 y sigs.

Brevemente se refiere el autor a la libertad de prensa en Alemania, estudiándola a la vista de la Ley Fundamental de Bonn y subrayando su importancia en la vida política de la República Federal Alemana.

WALTER, Hannfried: *Zur Zulässigkeit journalistischen Berufsverbots nach der Europäischen Menschenrechtskonvention*. DöV, núm. 11-12, 1966, págs. 380 y sigs.

Se comentan las restricciones a la libertad de los periodistas en su ejercicio profesional, teniendo en cuenta la Constitución alemana y la Convención europea de los Derechos del Hombre.

LENZI, G.: *L'esercizio provvisorio del bilancio*. NRLDG, núm. 22, noviembre 1966, págs. 2.708-2.710.

Se analizan los problemas planteados por el ejercicio provisional del presupuesto y se hace notar la pobreza normativa que sobre este supuesto existe.

### PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

SPERANZA, N.: *Considerazioni sul potere disciplinare della P. A.* NRLDG, núm. 23, diciembre 1966, págs. 2.862-2.874.

Estudia el autor la naturaleza jurídica, contenido y características del poder disciplinario. Se analizan también los distintos aspectos del procedimiento disciplinario, con especial referencia a sus relaciones y diferencias con el procedimiento penal.

### RELIGION

BARION, Hans: *Feudaler oder neutraler Staat. Das religionsrechtliche Problem der Bremer Klausel*. DöV, núm. 11-12, 1966, págs. 361 y sigs.

De especial importancia para el lector español puede resultar en este momento la

colaboración de que se da noticia, dedicada a la libertad religiosa en el país federal de Bremen y el trato oficial que reciben las Iglesias católica y evangélica.

### SANIDAD

KILIAN, Peter: *Zum neuen Krankenpflegegesetz*. DVwB, núm. 12, 1966, págs. 432 y sigs.

El problema de la asistencia sanitaria se plantea en Alemania como en otros países refiriéndose no sólo a los médicos, sino al personal sanitario en general. La nueva Ley alemana sobre este personal, comentada en el artículo, ha intentado abordar estas cuestiones mediante una regulación del ejercicio profesional.

### SERVICIOS PUBLICOS

ORBIETA, Adolfo F. de: *Defensoria o representación legal del usuario*. RADPU, 9, 1966, págs. 22-36.

Muy frecuentemente los servicios públicos funcionan en forma deficiente y su reorganización se hace a expensas del usuario, elevando las tarifas, pero sin investigar las posibilidades de reducir gastos. Sería por ello necesario que los usuarios estuviesen representados en todo servicio público, para que ante sus Consejos de Dirección o de Administración se defendiese su interés en su eficaz y económico funcionamiento.

### SUBVENCIONES

BENADUSI, L.: *Attività di finanziamento pubblico. Aspetti sostituzionali ed amministrativi*. RTDP, núm. 4, 1966, págs. 890-957.

Se analizan en un extenso estudio las medidas públicas de apoyo financiero a sujetos económicos privados y su creciente relieve como instrumento de política económica, a la vez que se afirma en el plano jurídico la imposibilidad de reducir las a un tipo estructural único. Especial referencia a las subvenciones y a las leyes-incentivo.

FRIAUF, Karl Heinrich: *Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Problematik des Subventionswesens*. DVwB núm. 19, 1966, págs. 729 y sigs.

El desconocimiento del concepto de fomento en la doctrina extranjera no impide que exista una marcada preocupación por la subvención. Buena prueba de ello es el presente estudio, que se refiere al concepto, función y virtualidad y consecuencias jurídicas de las subvenciones.

### TRIBUNAL DE CUENTAS

BANK, Bernhard: *Zur Problematik der Gutachtertätigkeit des Rechnungshofs, seines Präsidenten und des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*. DVwB, núm. 10, 1966, págs. 362 y sigs.

Las consecuencias jurídicas de la actuación del Tribunal de Cuentas y las repercusiones que tiene ésta en la actuación administrativa se plantean desde puntos de vista generales, contemplando tanto la Administración general como la de los países federados.

BORZELLINO, Giuseppe: *Il Procuratore generale presso la Corte dei Conti nella funzione del Pubblico ministero e la tutela del denaro pubblico*. RARI, núm. 6, junio de 1966, páginas 437 y sigs.

Una interpretación restringida de los textos legales ha llevado a la conclusión de que el Procurador representa en la Corte dei Conti al Ministerio público, continuando así una tradición en virtud de la cual se entendía que dicho Procurador era representante del Poder ejecutivo. El autor acomete una revisión de estas ideas aun siendo consciente de que ello significa una investigación acerca de la estructura intrínseca del Ministerio público en el proceso civil, penal o administrativo.

SEPE, O.: *In tema di giurisdizione contabile*. RARI, núm. 3, 1967, págs. 186-192.

Análisis crítico de la situación creada tras la declaración de ilegitimidad constitucional (sentencia de 3 de junio de 1966,

## BIBLIOGRAFÍA

número 5) de la jurisdicción contable de los Consejos de Prefectura. Estudio de posibles soluciones para residenciar en un nuevo órgano esta jurisdicción.

### TURISMO

BARTOLOMEI, F.: *L'espropriazione per fini turistici*. RTDP, núm. 4, 1966, págs. 832-857.

Detenido análisis de las llamadas expropiaciones en interés de la industria hotelera (fuentes, procedimientos, sujetos y objeto de este tipo de expropiación). Referencia concreta al problema de si la Ley general sobre la expropiación de 1865 da base suficiente para la configuración de la expropiación para fines turísticos.

GUIDORIZZI, V.: *Le norme costituzionali relative alla tutela del paesaggio e del turismo*. NRLDG, núm. 22, noviembre 1966, págs. 2.735-2.756.

Detenido análisis de las normas constitucionales y ordinarias sobre protección del paisaje y turismo. El autor examina también los Estatutos regionales en materia de disciplina urbanística y de planes reguladores en lo que se refieran concretamente a la tutela paisajística y al interés turístico.

GIANINI, M. S.; SEPE, O.: *L'organizzazione turistica in Italia*. RTDP, número 4, 1966, págs. 763-801.

Se analizan los presupuestos constitucionales, la evolución histórica y el sistema actual de la organización turística en Italia: las Regiones, el Ministerio de Turismo y los entes provinciales para el turismo, así como una serie de entes públicos y privados relacionados con el mismo. Se aborda, por último, el estudio de las actividades administrativas que directa o indirectamente se refieren al turismo.

SCOCA-DE, Cesare: *Gli enti provinciali del turismo*. RTDP, núm. 4, 1966, páginas 802-831.

Análisis crítico de la disciplina positiva de los entes provinciales de turismo italia-

nos: su naturaleza y organización, la relación de empleo, el sistema de financiación y el ámbito de competencia.

TESTA, V.: *La sistemazione delle zone turistiche d'importanza storico-artistica o panoramica*.

Examen crítico de la disciplina de las zonas turísticas y de las que presentan interés artístico, histórico o paisajístico.

### URBANISMO

ARTILES DE CÓRDOBA, F.: *De la indemnización a los arrendatarios de los locales de negocio en la Ley del Suelo*. RFC, 39, 1965, págs. 33-49.

La complejidad de la Ley del Suelo y la remisión que ésta hace a la normativa arrendaticia urbana en los casos del tema, ha impuesto el erróneo criterio de indemnizarles con un año y aun con seis mensualidades de renta y no con arreglo a su valoración por la Junta de Estimación, como defiende el autor.

BASSOLS, Martín: *Introducción y notas bibliográficas sobre la Ley del Suelo*. RDU, núm. 1, 1967, págs. 35-53.

Tras unas consideraciones generales sobre el estado de la doctrina urbanística española, se ofrece una completa y sistemática relación bibliográfica de gran utilidad para los estudiosos de la materia.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio: *El régimen de las entidades urbanísticas colaboradoras según el Reglamento de Reparcelaciones*. RDU, núm. 2, 1967, págs. 53-68.

Las asociaciones colaboradoras constituyen el cauce legal más importante para hacer viable el principio asociativo en que se basa la acción urbanística de la Ley del Suelo. Sin embargo, hasta el reciente Reglamento de Reparcelaciones la regulación de aquellas entidades era totalmente insuficiente, por lo que al margen de las reservas que en orden a su encuadre sistemático puedan hacerse, cabe felicitarse por la implantación de este régimen legal con-

tenido en el citado Reglamento. El artículo hace un análisis de la naturaleza, fines, constitución, facultades y Estatutos de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras a la luz de nueva normativa.

**GOERG, Hubert:** *Der Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren*. DVwB, número 9, 1966, págs. 329 y sigs.

Un estudio jurídico sobre la legislación de urbanismo alemana contempla principalmente la garantía de los derechos individuales en la actuación administrativa referente al ensanche de las ciudades.

**PÉREZ ORTIZ, José María:** *Sobre los polígonos de expropiación urbanística*. RDU, núm. 2, 1967, págs. 23-52.

Un estudio de la ejecución urbanística por el sistema de expropiación centrado en cuatro puntos fundamentales: la relación del sistema de expropiación con el plan; el procedimiento de determinación de los polígonos de expropiación; los problemas del justo precio y los de orden fiscal. La exposición está basada en abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo.

**ROCA ROCA, E.:** *La recuperación de las facultades dominicales en el artículo 56 de la Ley del Suelo*. REVL, 151, 1967, págs. 1-37.

Tras una somera descripción del derecho de propiedad en la Ley del Suelo, entra en la consideración de la problemática que presenta su artículo 56, relacionada con su efecto retroactivo, la vigencia indefinida de los planes de ordenación y la cesión gratuita de terrenos, concluyendo con una breve visión del Derecho comparado en la materia.

**SAVATIER, René:** *La propiedad del espacio*. RDU, núm. 1, 1967, págs. 17-33.

Las categorías jurídicas romanas de la propiedad inmobiliaria resultan totalmente

inadecuadas para regular los problemas que las necesidades modernas plantean, especialmente por no haber desarrollado suficientemente la consideración de la dimensión espacial de la propiedad. El urbanismo que se concibe como una técnica del reparto de metros cúbicos de espacio no halle en el campo jurídico las categorías precisas para su instrumentación; por ello es desde este campo donde más intensamente se trabaja para revisar las categorías jurídicas que regulen la dimensión espacial.

**SILVA PEREIRA, Raúl da:** *Habitación e Urbanismo em Portugal (Vivienda y Urbanismo en Portugal)*. AS, IV, 14, págs. 198-255.

En el presente trabajo se estudia la evolución de las necesidades de vivienda en Portugal, según se desprende de la comparación entre los censos de 1950 y 1960, la situación actual en urbanismo y en vivienda y las medidas que para su solución se prevén en el Plan de Fomento Nacional. Se añaden algunas consideraciones generales sobre la importancia del planeamiento urbano con especial mención a Lisboa y su área metropolitana.

#### ZONA MARITIMO-TERRESTRE

**SANTANIELLO, Giuseppe:** *I beni del demanio marittimo: Evoluzione legislativa e problematica*. RARI, núm. 6, junio de 1966, págs. 421 y sigs.

Se examina la legislación italiana sobre dominio público marítimo, partiendo del Código de la Marina Mercante de 1865, para acabar con el texto vigente de 30 de marzo de 1942 y su Reglamento de 15 de febrero de 1952. En la segunda parte del trabajo se exponen los principales puntos problemáticos, destacando la formación de planes de utilización de los bienes demaniales marítimos, la simplificación de los procedimientos y a mayor tutela del dominio marítimo y sus pertenencias.

## ABREVIATURAS

A	=	Amministrare.
AS	=	Analise Social.
AJCL	=	The American Journal of Comparative Law.
B	=	Burocrazia.
BAyBZ	=	Bayerische Beamtenzeitung.
BCIJ	=	Boletín de la Comisión Internacional de Juristas.
BDMC	=	Boletín de Documentación. Ministerio de la Gobernación.
DA	=	Documentación Administrativa.
DöV	=	Die öffentliche Verwaltung.
DVwB	=	Deutsches Verwaltungsblatt.
JLAO	=	Journal of Local Administration Overseas.
LG	=	Local Government.
MOCRE	=	Moneda y Crédito.
NRLDG	=	Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza.
PA	=	Public Administration.
RA	=	La Revue Administrative.
RADPU	=	Revista de Administración Pública (Buenos Aires).
RADPU PR	=	Revista de Administración Pública (Puerto Rico).
RARI	=	Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana.
RCIJ	=	Revista de la Comisión Internacional de Juristas.
RDA	=	Revista de Direito Administrativo.
RDAG	=	Revista de Derecho Agrario.
RDJ	=	Revista de Derecho Judicial.
RD PSP	=	Revue de Droit Public et de la Science Politique.
REAS	=	Revista de Estudios Agrosociales.
REVL	=	Revista de Estudios de la Vida Local.
RFC	=	Revista del Foro Canario.
RICA	=	Revista Internacional de Ciencias Administrativas.
RIULA	=	Review of the International Union of Local Authorities.
RJC	=	Revista Jurídica de Cataluña.
RJUPR	=	Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.
ROP	=	Revista de Obras Públicas. Madrid.
RTDP	=	Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico.
STOPA	=	La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione.
VwA	=	Verwaltungsarchiv.
VwP	=	Verwaltungspraxis.
WLR	=	Washington Law Review.

# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

BIMESTRAL

Director: Jesús FUEYO ALVAREZ.

Secretario: José María CASTÁN VÁZQUEZ.

SUMARIO DEL NUM. 152 (marzo-abril 1967)

## NUMERO MONOGRAFICO SOBRE LA LEY ORGANICA DEL ESTADO

### *Estudios:*

- Antonio CARRO MARTÍNEZ: «Relaciones entre los altos Organos del Estado».
- José María CORDERO TORRES: «La Administración consultiva del Estado en la Ley Orgánica del Estado».
- José Ignacio ESCOBAR Y KIRSPATRICK: «El Jefe del Estado en la Ley Orgánica».
- Rodrigo FERNÁNDEZ CARVAJAL: «Las Cortes Españolas en la Ley Orgánica del Estado».
- Amadeo de FUENMAYOR: «Estado y Religión».
- Licinio de la FUENTE: «El Consejo Nacional en la Ley Orgánica del Estado».
- Luis GARCÍA ARIAS: «Las fuerzas armadas en la Ley Orgánica del Estado».
- Fernando HERRERO TEJEDOR: «El Estado de Derecho en las Leyes fundamentales españolas».
- Luis JORDANA DE POZAS: «La Administración Local en la Ley Orgánica».
- Pascual MARÍN PÉREZ: «La Administración de justicia en la Ley Orgánica del Estado».
- Cruz MARTÍNEZ ESTERUELA: «Las funciones del Consejo del Reino».
- Roberto REYES MORALES: «El Consejo Nacional del Movimiento y los derechos y libertades reconocidos en las Leyes fundamentales».
- Diego SEVILLA ANDRÉS: «La defensa de la Constitución en la Ley Orgánica española».
- Jorge USCATESCU: «Filosofía de la Libertad en la Ley Orgánica del Estado».

### *Documentos:*

Textos refundidos de las Leyes fundamentales del Reino, aprobados por el Decreto de 20 de abril de 1967.

---

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	300 pesetas
Portugal, Hispanoamérica y Filipinas .....	350 "
Otros países .....	400 "
Número suelto .....	80 "

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8. MADRID-13 (España)

# REVISTA DE POLITICA INTERNACIONAL

BIMESTRAL

## CONSEJO DE REDACCION

Presidente: José María CORDERO TORRES.

Camilo BARCIA TRELLES, Alvaro ALONSO-CASTRILLO, Emilio BELADÍEZ, Eduardo BLANCO RODRIGUEZ, Gregorio BURGUEÑO ALVAREZ, Juan Manuel CASTRO-RIAL, Rodolfo GIL BENUMEYA, Antonio de LUNA GARCÍA (†), Enrique LLOVET, Enrique MANERA, Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA, Luis GARCÍA ARIAS, Jaime MENÉNDEZ, Bartolomé MOSTAZA, Fernando MURILLO RUBIERA, Jaime OJEDA EISELEY, Marcelino OREJA AGUIRRE, Román PERPIÑÁ GRAU, Fernando de SALAS, Juan de ZAVALA CASTELLA.

Secretaría:

Julio COLA ALBERICH.

## SUMARIO DEL NUM. 92 (julio-agosto 1967)

### *Estudios:*

- «Algunos aspectos de interés militar de la crisis de Oriente Medio», por Juan de ZAVALA.  
«Inglaterra y el Peñón: confusión y desviaciones», por Camilo BARCIA TRELLES.  
«Puntos de vista y perspectivas árabes en la crisis del cercano Oriente», por Rodolfo GIL BENUMEYA.  
«Israel, ¿ganará también la paz?», por Jaime MENÉNDEZ.  
«Fuerzas mundiales y desorden regional en el cercano Oriente», por Leandro RUBIO GARCÍA.  
«La política exterior de la U. R. S. S.», por Stefan GLEJDURA.

### *Notas:*

- «Gran Bretaña, el Mercado Común y el general De Gaulle», por Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA.  
«Secesión en la Federación de Nígerja», por Julio COLA ALBERICH.

### *Cronología.*

### *Sección bibliográfica.*

### *Resensiones.*

### *Noticias de libros.*

### *Revista de revistas.*

### *Fichero de revistas.*

### *Actividades.*

### *Documentación internacional:*

- «Documentos sobre la próxima maniobra colonialista: El referéndum prefabricado», por José María CORDERO TORRES.

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	250 pesetas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas .....	300 »
Otros países .....	350 »
Número suelto .....	70 »

## INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8. MADRID-13 (España).

# REVISTA DE POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION:

Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA, Eugenio PÉREZ BOTIJA (†), Gaspar BAYÓN CHACÓN, Luis BURGOS BOEZO (†), Efrén BORRAJO DACRUZ, Marcelo CATALÁ RUIZ, Miguel FAGOAGA, Héctor MARAVALL CASESNOVES, María PALANCAR, Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO, Federico RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Mariano UCELAY REPOLLÉS.

Secretario: Manuel ALONSO OLEA

SUMARIO DEL NUM. 72 (octubre-diciembre 1966)

C. WILFRED JENKS: «Los convenios y los procedimientos de la O. I. T. en materia de libertad sindical».

Joseph S. ROUCEK: «La guerra a la pobreza».

José Manuel ALMANSA PASTOR: «La huelga laboral en España tras la modificación del artículo 222 del Código penal español».

Alfredo MONTOYA MELGAR: «El régimen especial agrario de la seguridad social».

Benito GARRIDO JURADO: «Nota sobre los "factores humanos y sociales" (anexo al Plan de Desarrollo económico y social)».

## *Crónicas:*

Crónica nacional, por Luis LANGA GARCÍA.

Crónica internacional, por Miguel FAGOAGA.

Actividades de la O. I. T., por C. FERNÁNDEZ.

Semanas Sociales de España, por Miguel FAGOAGA.

## *Jurisprudencia:*

Jurisprudencia administrativa, por José PÉREZ SERRANO.

Jurisprudencia del Tribunal Central de Trabajo, por Arturo NÚÑEZ SAMPER.

Jurisprudencia del Tribunal Supremo, por Héctor MARAVALL CASESNOVES.

## *Recensiones.*

*Noticias de libros.*

*Índice de revistas.*

## PRECIO DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	200 pesetas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas .....	250 »
Otros países .....	300 »
Número suelto .....	70 »

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8. MADRID-13 (España).

## ULTIMAS NOVEDADES PUBLICADAS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

---

### PATRIARCA O EL PODER NATURAL DE LOS REYES DE FILMER, Y PRIMER LIBRO SOBRE EL GOBIERNO DE LOCKE.

(Edición bilingüe en español e inglés. Estudio preliminar de Rafael GAMBRA. Texto, traducción y notas de Carmen GUTIÉRREZ DE GAMBRA). Colección «Clásicos Políticos». Formato: 16 × 21 cms. Edición 1966. 280 págs.

Precio: 450 ptas.

Este volumen viene a incorporar a la ya tradicional Colección de «Clásicos Políticos» un texto en su versión original y traducida, que se refiere a una de las controversias históricas más importantes en el pensamiento político del siglo XVII.

La obra comienza por las consideraciones representadas por Filmer y su patriarcalismo para seguir después con la tesis de contestación formulada por Locke al hablar del Gobierno dentro de la comunidad con una concepción que había de ser base del liberalismo moderno, y en su desarrollo, la democracia americana.

La obra va precedida de un estimable estudio que permite situar perfectamente los términos de esta polémica y su trascendental consecuencia en el mundo moderno.

---

### ESTRUCTURA Y PROCESO EN LAS SOCIEDADES MO- DERNAS

Por TALCOTT PARSONS. (Traducción de Dionisio GARZÓN Y GARZÓN). Colección «Estudios de Sociología». Formato: 15,5 × 21,5 cms. Edición 1966. 412 págs.

Precio: 300 ptas.

La obra permite un análisis de las organizaciones formales desde el punto de vista sociológico. Se refiere igualmente a la estructura social y al desarrollo económico, y de una manera especial a las características que concurren en las sociedades industriales.

También se examina la estructura y proceso de los sistemas políticos con las grandes cuestiones sobre autoridad, legitimación y acción política. Hay referencias concretas al tema de la distribución del poder en la sociedad americana y a sus distintas tensiones sociales.

La última parte del libro estudia las principales estructuras de las comunidades modernas, siempre referidas a la sociedad americana, con dos grandes cuestiones: el impacto de la educación médica y la organización religiosa en los Estados Unidos. Se trata de una serie de trabajos del mayor interés para las investigaciones sociológicas.

---

## EL PENSAMIENTO POLITICO EN LA AMERICA ESPAÑOLA DURANTE EL PERIODO DE LA EMANCIPACION (1789-1825) (Las bases hispánicas y las corrientes europeas).

Por *O. Carlos STOETZER*. Colección «Pensamiento Político». Formato: 15,5 × 21,5 cms. Edición 1966 (dos volúmenes): I, págs. 256; II, págs. 292.

Precio: 300 ptas.

Esta obra recoge al estudiar el Pensamiento Político durante el período de la emancipación, la continuación de las corrientes escolásticas, la crisis constitucional de 1808, la reacción absolutista y el constitucionalismo de la época, la influencia de la nueva democracia, el influjo napoleónico, el radicalismo británico y el utilitarismo y, por último, la Constitución de Cádiz de 1812.

Aporta una interesante bibliografía que completa un trabajo de carácter exhaustivo.

---

## LOS EMPRESARIOS ANTE EL PODER PUBLICO

Por *Juan J. LINZ* y *Amando DE MIGUEL*. Colección «Estudios de Sociología». Edición 1966. 282 págs. Formato: 15,5 × 21,5 cm.

Precio: 275 ptas.

«El planteamiento teórico riguroso y las finas sugerencias que aparecen constantemente por entre los cuadros y las tablas hacen del conjunto de los trabajos sobre el empresariado español una valiosa aportación a nuestro saber sociológico de mucho más alcance que el estricto del tema tratado», dice el prologuista de la obra, *Francisco MURILLO*.

Se trata de una monografía que forma parte de un estudio general sobre el empresariado español. El tema de los grupos de interés es hoy de gran trascendencia para el conocimiento de la realidad social y política. La aportación de este trabajo implica un esfuerzo por penetrar en el estudio del empresariado español, como uno de los factores humanos más importantes en nuestro actual desarrollo económico. Son muy ilustrativos los resultados a que se llega, para una toma de conciencia de la realidad social económica de nuestro país.

---

## MAX WEBER Y LA POLITICA ALEMANA

Por *J. PETER MAYER*. Traducción de *Agustín GIL LASIERRA*. Colección «Ideologías Contemporáneas». Edición 1966. 224 págs. Formato: 14,5 × 20 cm.

Precio: 175 ptas.

Este libro intenta mostrar algunos, ya que no todos, de los aspectos esenciales de la política alemana entre los años 1880-1920, aproximadamente. La fuerte personalidad de Mas Weber, sin duda el teórico político más sobresaliente en Alemania durante esta época, constituye un interés de primera calidad para formar opinión sobre las estructuras históricas que precedieron a ese período. En la opinión del autor, se trata de una apreciación y evaluación de las obras y trabajos de Max Weber que permite una investigación de sociología política del más alto interés y digna meditación.

---

# REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

## CONSEJO DE REDACCION:

Presidente: Rodolfo ARGAMENTERIA GARCÍA.

Francisco GARCÍA LAMIQUIZ, Carlos GIMÉNEZ DE LA CUADRA, José GONZÁLEZ PAZ, Carlos CAVERO BEYARD, José ISBERT SORIANO, Julio JIMÉNEZ GIL.

Secretario: Ricardo CALLE SÁIZ.

## SUMARIO DEL NUM. 45 (enero-abril 1967)

### *Estudios:*

Higinio PARÍS ECUILAZ: «Algunos problemas de la centralización y descentralización del Estado».

Pedro de TORRES SIMÓ: «Inversiones extranjeras en España».

María RUBIO GARCÍA y José María CAVANILLAS MARTÍ: «La industria química española».

J. B. DONGES: «Algunas reflexiones sobre la migración intraeuropea de trabajadores».

### *Documentación:*

J. GONZÁLEZ PAZ: «Las operaciones de transporte y almacenaje de los diferentes tipos de energía. Estudio de economía comparada».

### *Informe de Informes:*

J. SÁNCHEZ RUIZ-CONSTANTINO: «Seguridad Social y Relaciones humanas».

J. SANZ CATALÁN: «Las nuevas disposiciones francesas sobre sus relaciones financieras con el extranjero».

Anthony BOTTOMLEY: «Agricultura, demanda y desarrollo económico».

José María PORTILLA CUBERO: «La estadística ¿es importante?».

### *Reseña de libros.*

---

## PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	200 pesetas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas .....	250 »
Otros países .....	300 »
Número suelto .....	100 »

## INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8. MADRID-13 (España)

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION BIMESTRAL

SUMARIO DEL NUM. 153

- I. *Sección doctrinal:*  
José Antonio GARCÍA-TREVIJANO Y FOS: «Articulación Estado-Entes locales».  
Miguel MONTORO PUERTO: «Licencia municipal y acuerdo de calificación en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas».  
Alberto VERA Y FERNÁNDEZ-SANZ: «Las servidumbres y otros derechos reales sobre montes de utilidad pública».
- II *Crónicas:*  
Gumersindo GUERRA-LIBRERO Y ARROYO: «Alcaldesas de España».
- III. *Estadística:*  
Ignacio BALLESTER ROS: «El alumbrado público eléctrico».
- IV. *Jurisprudencia*, por Nemesio RODRÍGUEZ MORO:  
A) Comentario monográfico: No puede, sin más, un Ayuntamiento revocar la licencia de obras otorgada a un particular.  
B) Reseña de sentencias.
- V. *Crónica legislativa*, por P. PONCE.
- VI. *Sección informativa:*  
La actualidad local a través de la Prensa:  
a) España.  
b) Extranjero.
- VII. *Bibliografía.*
- VIII *Revista de Revistas.*

SUMARIO DEL NUM. 154

- I. *Sección doctrinal:*  
Fernando GARRIDO FALLA: «La participación popular en la Administración local».  
Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: «Las licencias urbanísticas».  
Luis PÉREZ JOFRE DE VILLEGAS: «El fin en la contratación administrativa, y la resolución por incumplimiento».  
Antonio MARTÍNEZ BLANCO: «Hacia una configuración nueva del Secretario de Administración local».
- II. *Crónicas:*  
Luis MARQUÉS CARBÓ: «La agrupación de Municipios en Francia».
- III. *Estadística:*  
Ignacio BALLESTER ROS: «La renta "per capita" en los Municipios españoles».
- IV. *Jurisprudencia*, por Nemesio RODRÍGUEZ MORO:  
A) Comentario monográfico: Sobre subsanación de la falta del recurso de reposición en vía contencioso-administrativa».  
B) Reseña de sentencias.
- V. *Crónica legislativa*, por P. PONCE.
- VI *Sección informativa:*  
La actualidad local a través de la Prensa:  
a) España.  
b) Extranjero.
- VII *Bibliografía.*
- VIII *Revista de Revistas.*

---

Suscripción anual: 180 pesetas.—Número suelto: 30 pesetas

Redacción y Administración:  
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL  
J. García Morato, 7.—MADRID-10

# REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

---

## SUMARIO DEL VOL. XXXIII (1967), NUM. 2

- L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA: «El control administrativo y otras figuras afines: intento de delimitación».
- H. B. LEE: «Del factor ecológico al factor tiempo en la administración del desarrollo» (\*).
- A. DE JUAN ABAD: «El control financiero en la Administración pública española».
- K. C. SHARMA: «Planificación y administración del desarrollo» (\*).
- M. JOVICIC: «Las relaciones entre los órganos representativos y los ejecutivos, principalmente en Yugoslavia» (\*).
- A. G. SAMONTE: «El papel de las empresas públicas en el desarrollo nacional de Filipinas» (\*).
- A. D. R. SALINAS: «El sistema de remuneración de los funcionarios en un país en desarrollo» (\*).

---

(\*) Artículo redactado en francés o inglés, seguido por un resumen detallado en español.

Tribuna de las escuelas. - Informaciones. - Cooperación técnica - Novedades. - Bibliografía seleccionada. - Crónica del Instituto.

Precio de suscripción anual: 10 dólares -- Número suelto: 3 dólares.

---

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

25 rue de la Charité, Bruselas 4, Bélgica.

# REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES SOCIALES

REVUE TRIMESTRIELLE PUBLIEE PAR L'UNESCO

PLACE DE FONTENOY

PARIS 7<sup>e</sup>

Vient de paraître:

VOL. XIX, NUM. 2, 1967

*Table des matières:*

Périodiques de sciences sociales: Brésil, Etats-Unis d'Amérique, France, Inde, Japon, Mexique, Pologne, Royaume-Uni.

Les sciences sociales dans le monde:

Centres de recherche et d'enseignement et organisations professionnelles. Réunions. Postes internationaux vacants. Informations. Documents et publications des Nations Unies et des institutions spécialisées. Livres reçus.

Ont collaboré à ce numéro: Carlos Alberto de Medina. Daniel Bell. Jean Meyriat. Y. B. Damle. Kunio Saito. Guillermo Bonfil Batalla et Rebeca Mendoza Navarro. Jan Szczepanski. Donald MacRae.

Le numéro: \$ 2; 10/- stg.; 7 F.

Abonnement annuel: \$ 7; 35/- stg.; 24 F.

Adresser les demandes d'abonnement à:

**LIBRERIA CIENTIFICA MEDINACELI**

Duque de Medinaceli, 4

**MADRID-14**

# ESTUDIOS DE INFORMACION

(ANTERIORMENTE «REVISTA ESPAÑOLA DE DOCUMENTACION»)

TRIMESTRAL

Director: Alejandro MUÑOZ ALONSO.

Secretario: Juan MAYOR SÁNCHEZ.

«Estudios de Información» es una Revista dedicada al análisis de los procesos informativos que tan preponderante lugar ocupan en la sociedad moderna.

Las comunicaciones masivas serán en ellas estudiadas desde los puntos de vista de la Sociología, Psicología Social, el Derecho, la Ciencia Política y las Técnicas de Difusión. No sólo cada medio de comunicación será objeto de estudio por separado; también se tenderá lentamente a reunir un cuerpo de ideas que ayuden a la elaboración de una teoría de la información.

## SUMARIO DEL NUM. 3 (julio-septiembre 1967)

### *Estudios:*

«Comunicación y Relación Social de Información», por FRANCESCO FATORELLO.

«Los medios modernos de Comunicación Social en África», por LUIS BELTRÁN.

«Relaciones entre Periodismo y Cine», por FERNANDO LARA.

### *Notas:*

«Los Servicios Británicos de Información», por JUAN MARIO VALENTÍN.

### *Bibliografía:*

Se incluyen reseñas sobre libros y revistas que tratan de los medios de comunicación de masas.

### *Documentos:*

Mensaje de Su Santidad Pablo VI en la «Jornada Mundial de las Comunicaciones Sociales».

REDACCION Y ADMINISTRACION:

ESTUDIOS DE INFORMACION

(Servicio de Documentación. Secretaría General Técnica.

Ministerio de Información y Turismo).

Avenida del Generalísimo, núm. 39, 4.ª planta.

MADRID-16

	España.	Extranjero.
Número suelto ... ..	80 pesetas.	1,5 dólares.
Suscripción anual ... ..	300 pesetas.	5,5 dólares.

## OTRAS NOVEDADES EDITORIALES DEL INSTITUTO

---

### ACABAN DE APARECER:

#### DISUASION Y ESTRATEGIA

Por el *General BEAUFRE*.

Traducción de Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA. Colección «Estudios Internacionales».

#### LAS FUENTES DEL DERECHO INGLES

Por *C. K. ALLEN*.

Traducción de Antonio ORTIZ GARCÍA. Colección «Serie Jurídica».

#### REVISIONISMO

Por *Leopoldo LABEDZ*.

Traducción de V. FERNÁNDEZ TRELLES y Luis DE LA TORRE. Colección «Ideologías Contemporáneas».

#### LA DESCOLONIZACION (2.ª edición)

Por *José María CORDERO TORRES*.

Colección «Estudios Internacionales».

#### EL PARLAMENTO EUROPEO

Por *Henri MANZANARES*.

Traducción de Juan FERRANDO BADÍA. Colección «Temas Europeos».

#### HACIENDA Y DERECHO (Estudios de Derecho financiero) Vol. V.

Por *Fernando SAINZ DE BUJANDA*.

Colección «Estudios de Administración».

#### LA IGLESIA Y EL ESTADO ESPAÑOL

Por *Juan PEREZ ALHAMA*.

Colección «Historia Política».

#### HOMBRES Y MUJERES ANTE EL CONTRATO DE TRABAJO

Por *Fernando SUAREZ GONZALEZ*.

Colección «Estudios de Trabajo y Previsión».

### OBRAS EN PRENSA:

#### EL PRINCIPIO DE LA SUPRANACIONALIDAD

Por *Francis ROSENSTIEL*.

Traducción de Fernando MURILLO RUBIERA. Colección «Estudios Internacionales».

#### HACIA UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Por *Leandro RUBIO GARCIA*.

Colección «Estudios Internacionales».

#### EL MUNDO SOVIETICO

Por *Luca PIETROMARCHI*.

Traducción de Anita FRATARCÁNGELI. Colección «Cuestiones Actuales».

#### LA MENTALIDAD POLITICA MODERNA

Por *Jesús FUEYO ALVAREZ*.

Colección «Ideologías Contemporáneas».

#### ESTUDIOS DE TEORIA POLITICA

Por *Jesús FUEYO ALVAREZ*.

Colección «Biblioteca de Cuestiones Actuales».

CASA EDITRICE DOTT. ANTONINO GIUFFRÉ — MILANO

# LA SCIENZA E LA TECNICA DELLA ORGANIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

RIVISTA TRIMESTRALE

Direttore: Prof. Dott. GIUSEPPE CATALDI.  
Via Camperja, n. 38. - Roma.

Redazione: Dott. Enrico VANNUCCINI, Dott. Marcello AMENDOLA, Dott. Romano BETTINI.

Amministrazione: Milano, Via Solferino, n. 19, presso la Casa Editrice Dott. A. Giuffrè  
c./c. postale n. 3/17986.

## INIZIATIVE DELLA RIVISTA:

Raccolta completa che si pubblica, ormai, dal 1954, di articoli originali, di documentazione, di segnalazione di libri, di articoli di riviste, di giornali, di idee, di notizie e di ogni altro contributo per lo sviluppo della scienza e tecnica della organizzazione nella amministrazione pubblica. Informa di tutti i moderni studi scientifici effettuati nei vari Paesi, per il migliore funzionamento dei servizi delle diverse Amministrazioni Pubbliche e per la migliore efficienza funzionale della azione amministrativa.

\*

## ABBONAMENTI:

Per i quattro fascicoli di ciascuna annata:

Ordinario ... ..	L. 4.000
Estero ... ..	» 5.000
Sostenitore: minimo ... ..	» 10.000

*Sono disponibili le annate arretrate*

Per abbonamenti rivolgersi alla Casa in Milano. C. c. postale 3.17986, od ai suoi agenti.

# OTRAS NOVEDADES EDITORIALES DEL INSTITUTO

---

## ACABAN DE APARECER:

### DISUASION Y ESTRATEGIA

Por el *General BEAUFRE*.

Traducción de Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA. Colección «Estudios Internacionales».

### LAS FUENTES DEL DERECHO INGLES

Por *C. K. ALLEN*.

Traducción de Antonio ORTIZ GARCÍA. Colección «Serie Jurídica».

### REVISIONISMO

Por *Leopoldo LABEDZ*.

Traducción de V. FERNÁNDEZ TRELLES y Luis DE LA TORRE. Colección «Ideologías Contemporáneas».

### LA DESCOLONIZACION (2.ª edición)

Por *José María CORDERO TORRES*.

Colección «Estudios Internacionales».

### EL PARLAMENTO EUROPEO

Por *Henri MANZANARES*.

Traducción de Juan FERRANDO BADÍA. Colección «Temas Europeos».

### HACIENDA Y DERECHO (Estudios de Derecho financiero) Vol. V.

Por *Fernando SAINZ DE BUJANDA*.

Colección «Estudios de Administración».

### LA IGLESIA Y EL ESTADO ESPAÑOL

Por *Juan PEREZ ALHAMA*.

Colección «Historia Política».

### HOMBRES Y MUJERES ANTE EL CONTRATO DE TRABAJO

Por *Fernando SUAREZ GONZALEZ*.

Colección «Estudios de Trabajo y Previsión».

## OBRAS EN PRENSA:

### EL PRINCIPIO DE LA SUPRANACIONALIDAD

Por *Francis ROSENSTIEL*.

Traducción de Fernando MURILLO RUBIERA. Colección «Estudios Internacionales».

### HACIA UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Por *Leandro RUBIO GARCIA*.

Colección «Estudios Internacionales».

### EL MUNDO SOVIETICO

Por *Luca PIETROMARCHI*.

Traducción de Anita FRATARCÁNGELI. Colección «Cuestiones Actuales».

### LA MENTALIDAD POLITICA MODERNA

Por *Jesús FUEYO ALVAREZ*.

Colección «Ideologías Contemporáneas».

### ESTUDIOS DE TEORIA POLITICA

Por *Jesús FUEYO ALVAREZ*.

Colección «Biblioteca de Cuestiones Actuales».