I. - RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

CARO BAROJA, Julio: *Vidas mágicas e Inquisición*. Taurus Ediciones. Madrid, 1967, 2 vols., 426 + 354 páginas, 700 ptas.

1. En el número segundo de esta REVISTA, y no hace por cierto muchos años, un destacado administrativista alemán se ocupaba de los problemas planteados al Tribunal Administrativo de Würtenberg-Baden al tener que conocer de un caso de astrología. La policía había prohibido a un astrólogo que ejerciera su *industria*. El Tribunal confirmó la decisión de la policía. "De todas formas—comentaba Walter JELLINEK, que es el autor a quien se aludía—se suscita la cuestión de si la prohibición de divulgar conclusiones astrológicas no afectará a la libertad de expresión de la opinión o a la libertad profesional. Estas libertades, sin embargo, sólo pueden reconocerse a una actividad digna de protección, y como tal no puede admitirse una actividad que carece de la más mínima dignidad. Más bien se trata aquí de que el astrólogo, intencionadamente o no, se aprovecha de la credulidad infantil del vulgo para enriquecerse a costa de ella. La época de la postguerra, cuyas dimensiones bélicas fueron tan enormes, es muy adecuada para proporcionar clientes al astrólogo, ya que muchas personas quieren saber si sus parientes, de los que hace años no tienen noticias, viven, y también porque en épocas de catástrofe el espíritu humano gusta de evadirse hacia los dominios de la fe, que en este caso no constituye una fe noble, sino simplemente una superstición" (1).

Aunque a simple vista pueda parecer chocante este testimonio, nada tiene de extraño en realidad, pues en un interesante capítulo del libro que ahora se comenta, titulado *Magia y cataclismos* (I, 97-106), destaca CARO BAROJA el fenómeno de recrudecimiento de la fe en lo mágico, repetido tantas veces en ciudades y pueblos ilustres, en momentos de catástrofes colectivas, en las más diversas épocas, ofreciendo también algún ejemplo referido a la última guerra civil española.

El libro de CARO BAROJA se dedica al estudio de las creencias, actitudes, mentalidades, personalidades, etc., mágicas —entendiendo esta expresión en un sentido amplio—, tomando como punto de partida el enjuiciamiento de una serie de personas llevado a cabo por un Tribunal —el de la Inquisición— en el que lo que se trataba de averiguar no era, desde luego, como en el caso del citado Tribunal alemán, si debía permitirse o no la realización de tal tipo de industria. Numerosos procesos inquisitoriales conservados en el Archivo Histórico Nacional o documentados de otra manera, dan pie a CARO BAROJA para, al reconstruir dentro de lo posible la vida y la mentalidad de los encausados, fijar elementos decisivos para una comprensión del terriblemente humano fenómeno de la magia. En todo caso y a pesar de la continuidad en el tiempo de los fenómenos mágicos, el estudio se refiere fundamentalmente a la edad moderna, aunque es cierto que al autor no le gustan los encasillamientos históricos al uso.

2. Los dos tomos que componen el presente libro —cuidadosamente editado y cuyo interés acrecientan diversas láminas sumamente ilustrativas— se componen de dos partes, además de un prólogo. La primera parte, *Magia y sociedad*, analiza en diversos capítulos una serie de problemas generales: la teoría de la magia; magia, personalidad y comunidad; magia y grupo étnico; magia y política;

(1) Véase Walter JELLINEK, *Astrología y policía*, en esta REVISTA, núm. 2 (1950), páginas 77 y sigs.

magia y cataclismos; magia, sexo y estatuto social; el libro mágico (la "Clavícula", de Salomón); la tierra mágica, etcétera. La segunda parte, *Vidas a contrapelo*, contiene, tras un capítulo de introducción en que se analiza el distinto sentido mágico del varón y de la mujer, el estudio de los casos pormenorizados. Desde la realización de viejos arquetipos —como en el caso del aéreo viajero doctor TORRALBA— hasta fenómenos posiblemente relacionados con la licantrofilia —como el caso de Ana GARCÍA, la lobera— la gama de personajes analizados, cuya vida y circunstancias han sido sorprendentemente reconstruídas, aparte de constituir una pintura rigurosa a la par que sugestiva de la época, ofrece elementos de juicio decisivos para la debida ponderación de muchos aspectos de la magia. La tercera parte está dedicada específicamente a la *Astrología*. En un capítulo inicial —"Los astrólogos y su clientela"— se analizan muy diversos temas referentes a la astrología: definición de la astrología; la astrología y el poder imperial; ataques de los Padres de la Iglesia a la astrología; astrología arábiga medieval; horóscopos y personalidades; la astrología en la Corte de Francia durante los siglos XVI y XVII; la astrología en España durante el siglo XVI; el siglo XVIII español, etc. Termina con un capítulo dedicado a FEIJOO —"El Padre FEIJOO y la crisis de la magia y de la astrología en el siglo XVIII"—, capítulo que, aparte de servir de colofón a la obra —hay también unas breves páginas *a modo de epílogo*—, contiene observaciones de nuevo cuño sumamente acertadas sobre el ilustre benedictino.

3. La investigación llevada a cabo con el presente libro insiste más en todo lo referente al mundo de la magia que en lo referente a la Inquisición. Pretende ser una investigación sobre una serie de aspectos relacionados con la magia, y no es ni pretende ser un libro sobre el Santo Oficio (2). De todas formas se abordan también una serie de facetas referentes al Tribunal, de las que puede ser interesante señalar aquí alguna nota.

En relación con la forma de actuación del Tribunal se observa que "la Inquisición fue un Tribunal que funcionó de manera muy metódica... Los inquisidores eran escrupulosos como naturalistas a la caza de insectos..." (II, 17). Al estudiarse los diversos procesos, se observa fácilmente cómo el Tribunal llega a todas partes y actúa con una *eficacia* que todavía hoy parece sorprendente (3).

En relación con las personas, «el inquisidor (4) no sale tanto del campo de la pura teología como del estudio del Derecho canónico: es jurista, hombre de leyes, antes que teólogo especulativo. Tiende al racionalismo de una manera que no se imaginaron quienes no han estudiado directamente sus actuaciones. La autobiografía de un hombre como don Diego DE SIMANCAS puede servir de ilustración a lo que digo. En ella se ve de cuerpo entero lo que puede ser un jurista en frío, razonando sobre cánones, penas y «delitos de fe», sin el menor aliento de espiritualidad trascendente: un buen especialista en la Ley Hipotecaria no produce más sensación de sequedad con sus escritos que el enemigo mortal del arzobispo Carranza, deseoso de ascender en su carrera» (I, 21).

Por lo que respecta a la entidad de las condenas, CARO BAROJA insiste sobre una consecuencia que es interesante destacar: así como la Inquisición fue terriblemente dura con los protestantes y los judaizantes, fue, por lo general, benigna con los procesados por actuaciones mágicas (I, 20; II, 54; II, 59, y II, 111). A este respecto establece una importante distinción: «Puede afirmarse así que si la Inquisición lu-

(2) Sobre el tema acaba de aparecer entre nosotros, aparte de una edición popular del clásico libro del canónigo progresista LLORENTE, *La Inquisición y los españoles*, editorial Ciencia Nueva, Madrid, 1968, la versión española del libro de Henry KAMEN, *La Inquisición española*, ed. Grijalbo, Barcelona-México, 1967. Sobre este último, véase la recensión —bien que sobre la versión francesa— a cargo de Benjamín GONZÁLEZ ALONSO en el tomo XXXVI (1966) de *Anuario de Historia del Derecho Español*, editado en Madrid en 1968. Desde una perspectiva de la ciencia jurídica, véase, últimamente, F. Tomás VALIENTE, «Expedientes de censura de libros jurídicos por la Inquisición a finales del siglo XVIII y principio del XIX», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXXIV (1964), págs. 417 y sigs., donde entre otras cosas, se describe con detalle el intento, bien tardío, del Santo Oficio, de expurgar el Código de las Siete Partidas (págs. 422 y sigs.).

(3) Según KAMEN, op. cit., 177, «Los procedimientos de la Inquisición estaban calculados para lograr el mayor grado de eficiencia con el menor grado de publicidad». Esta afirmación se contiene al inicio del capítulo IX, dedicado a «La Inquisición española: sus procedimientos».

(4) Sobre esta perspectiva ha insistido más recientemente el mismo CARO BAROJA, en su libro *El señor inquisidor y otras vidas por oficio*, ed. Alianza, Madrid, 1968, en su primer capítulo.

biera sido un simple Tribunal de "costumbres" (y no de "ideas") hubiera merecido elogio incluso de alguno de los que la han denigrado más. Ahora bien, como Tribunal de costumbres hay que considerarla, sobre todo al estudiar este asunto de hechicería y brujería, y como tal, en varias ocasiones, castigó con penas regulares (nunca muy graves, aunque sí infamantes) a mujeres acusadas de haber fabricado sucios hechizos, de haberse dejado guiar por pasiones violentas o míseros intereses en las tareas de conjurar o invocar demonios, etc. Como Tribunal de costumbres también defendió alguna vez a otras, acusadas por la opinión popular de ser brujas" (II, 59-60). Así resulta incluso que, en relación con la brujería, se puede afirmar que la Inquisición española fue mucho más benigna que otros Tribunales extranjeros (II, 16), siendo frecuente que se condenara a los acusados más como embaucadores y falsarios que como tales hechiceros (I, 86; I, 196, y II, 28).

En alguna ocasión no deja de apreciarse que el Tribunal guarda algunos respetos. Así, en relación con el proceso de un clérigo italiano, se afirma: «Aquel desdichado extranjero, con sus puntas y ribetes de perturbado mental, iba a servir de "chivo emisario" en un asunto en el que se percibe que la Inquisición tenía, hasta cierto punto, un respeto a las clases sociales poco consonante con sus principios generales, de modo que cuando no había grandes causas por medio podían pagar no justos por pecadores, pero sí unos pecadores, no pagando otros» (II, 255).

4. La problemática del mundo mágico se nos presenta, desde luego, como una problemática comunitaria o colectiva. Situaciones de ansiedad, de deseo, de frustración, referidas a diversos aspectos, desde el sexo al poder, pasando por el afán de lucro y otros varios, van a tratar de ser resueltos en unos momentos dados acudiendo a la magia (5). «De las artes mágicas como consuelo podría escribirse mucho», dice expresivamente el autor (I, 18). Situaciones en las que se acude a la magia ante el vacío o insuficiencia de otras soluciones. Pues bien, podemos preguntarnos aquí cuál es el planteamiento de las instancias públicas ante este estado de hecho: ¿cómo reacciona el poder ante estas situaciones y cómo reacciona el poder ante estas necesidades? Quienes ejercen el poder en la comunidad, ¿van a intentar estirpar las actividades mágicas? Y lo que es más importante, ¿van a hacer algo para que no se produzcan esas situaciones que potencian las actuaciones mágicas como respuesta? De la lectura del libro deduzco que la reacción del poder ante esta situación se centra fundamentalmente en el aspecto represivo (6). Frente a actividades que desentonan de la moral admitida, la respuesta es el Tribu-

(5) El siguiente texto de CARO BAROJA es bien expresivo: «Personalmente creo que la fe en la Magia y en la Adivinación pueden surgir en cualquier situación colectiva o individual en que ciertas emociones, pasiones y deseos sean muy fuertes e imperiosos. La mujer enamorada, el hombre ardiendo en deseos (de poder, de dinero, de exterminio), el pueblo asustado por plagas, guerras o catástrofes, los mismos Gobiernos sumidos en la desesperación, pueden encontrar en la Magia un último e inútil auxiliar, bien para procurar obtener lo que pretenden, bien para justificar sus fracasos. Porque la Magia no sólo en Europa, sino en otras partes, hace con frecuencia su aparición fatídica junto a sentimientos de frustración, de insatisfacción apasionada, y la clientela de magos y hechiceros es una clientela de hombres y mujeres con grandes odios, con grandes amores, con grandes tristezas, con grandes ansias de mando, de dinero, de venganza, pero sin recursos propios para satisfacer odios, amores y ansias. La fe en la Magia, incluso al acusar que uno ha sido víctima de ella, es un radical signo de *debilidad* social o individual más que de falta de cultura» (II 328).

(6) Conviene hacer, en todo caso, una salvedad. Lo sucedido con la astrología evidencia que en ocasiones el poder no sólo no combate las genéricamente denominadas actividades mágicas, sino que se sirve de ellas en beneficio propio. Las siguientes palabras de CARO BAROJA pueden ser bien expresivas: «Podemos afirmar, sin miedo a cometer inexactitud alguna, que desde que se crea la disciplina astrológica hasta nuestros días la encontramos en una permanente relación con las grandes estructuras de poder y con los hombres más representativos, como "poderosos". No sólo las familias más influyentes, dentro de una sociedad, requieren los servicios de los astrólogos para saber el horóscopo de los que van naciendo en ellas, para conocer su "constelación" o "síndrome", sino que los soberanos y sus magnates cuentan con sus saberes para ordenar la marcha de sus acciones políticas y guerreras, cuando no cambian de opinión bruscamente al tratar con ellos» (II 151). «Como en épocas remotísimas, poco antes de mediar el siglo XX y metidos en la espantosa conflagración mundial, se ha visto a hombres de Estado con inmenso poder recurrir a la sabiduría de los astrólogos para regirse en actos decisivos: el orden cósmico se pretendió una vez más relacionar con el orden de las cosas del mundo de manera fatal y matemática. El canciller HITLER, consultando a los astros para determinar la hora del ataque, es (hasta hoy) el último actor de un hecho que se repite en la Historia con regularidad propia para amedrentar: un déspota con poder absoluto busca ayuda en las estrellas. Estas no le fueron favorables» (II 190).

nal. Ciertamente, la *actuación* de la Inquisición en este sector, como se apuntaba más arriba, se aparta bastante de la visión *que se suele tener del Santo Oficio*. Pero lo que trato de destacar ahora, aunque sea quizá querer medir con patrones ac*tuales* momentos pasados no *fácilmente* reconducibles a los mismos, es este centrarse de la respuesta pública en la actividad represiva en lugar de intentar afrontar con medios más eficaces las situaciones que permitían acudir como remedio a lo mágico. Esta forma de interrogarse está, desde luego, condicionada por la creencia actual—más o menos sinceramente profesada—en la necesidad de intentar una reestructuración de los planteamientos sociales. En todo caso no deja de ser bastante paradójica la respuesta que históricamente se dio al problema. Y es paradójica la respuesta dada al problema por la escasa, proporcionalmente, virtualidad práctica del sistema represivo en relación con la necesidad que se trataba de abordar. La conclusión a la que llega CARO BAROJA es terminante: «No se eliminan los delitos de hechicería por la represión; se eliminan porque poco a poco la sociedad va pensando que la hechicería encierra un tanto por ciento muy elevado de falsedad y embuste» (I, 20). «Han necesitado los países de Europa procesar a cientos, y aun miles, de personas para llegar a sostener la irrealidad de cantidad de actos mágicos, hechiceriles, etc., para deslindar estados psicopatológicos de estados psicológicamente normales, para separar el saber exacto de la falsedad. Pero la *historia esquematizada de este tránsito* nos quiere hacer creer que ocurrió por obra de mentes poderosas, que se impusieron una tarea *racionalizadora*. La realidad es que el proceso es mucho más complicado, más lleno de fluctuaciones, contradicciones, etc.» (I, 17-18). La paradoja estriba fundamentalmente en que, como destaca el autor reiteradamente, quienes *más eficazmente contribuyeron a desmontar* los planteamientos mágicos fueron los cultivadores de las artes plásticas, los novelistas, los poetas, los escritores satíricos, etcétera, «los cuales pusieron siempre unas notas de ironía al hablar de tales brujas y hechiceras, de hechizos y de sortilegios» (véase I, 168; I, 140; I, 200; II, 171; II, 181, y II, 186). De forma que, siempre por lo que respecta a la magia, «El inquisidor que en su origen es un instrumento de una sociedad dada, luego es un órgano de conocimiento, que al final desaparece o queda atrofiado por falta de empleo» (I, 14).

5. En nuestro país estamos muy acostumbrados—al menos de unos años a esta parte—a *primeras* obras. Muy frecuentemente los creadores españoles—en literatura, en cine, como en historia o en otras materias—logran una primera obra que es realmente valiosa. Se reflejan allí momentos y momentos de acumulación de experiencias, de intuiciones, de trabajo. Pero, muy frecuentemente también, la segunda obra es ya mucho peor, y la tercera es quizá francamente mala. Pues bien, el presente libro de CARO BAROJA es pródigo en ideas—no quiero dejar de recordar sus interpretaciones de la *Celestina*, del *Quijote*, lo mismo que la antes señalada del padre FEIJOO—, en aportaciones—la visión tan poco oficial que da de la vida y costumbres en la Toledo imperial (II, 18 y sigs.), de la vida en algunos monasterios (I, 368 y sigs.), de las actividades de algunos frailes (II, 253 y siguientes), de los cortesanos y burgueses madrileños, afanados en la búsqueda de tesoros ocultos (II, 239 y *passim*), etc., es algo que merece igualmente destacarse sin falta—, pródigo también en descubrimientos. Esto es muy importante. Pero lo más importante, a mi modo de ver, es que éste es el libro de quien ha escrito ya cientos de páginas. Es buen ejemplo de un testimonio personal de trabajo que no abunda entre nosotros. Quien quiera conocer lo que ha sido, lo que es y lo que puede llegar a ser nuestro país, tiene mucho que aprender en este libro. Yo no dudo en recomendarlo. Pero también quien en este país se sienta incitado por la tentación de estudiar, de crear, de hacer algo útil, tiene mucho que aprender en la forma de trabajar del señor CARO BAROJA.

Huye el *autor de cualquier tentación* de dogmatismo (cfr., por ejemplo, I, 24 y siguientes, y I, 39) y, apoyado en su enor*me erudición y conocimientos, consigue* resultados muy valiosos por medio del estudio de numerosos casos concretos. El planteamiento metodológico es muy de destacar. Es grato constatar que se escribe buena historia entre nosotros, historia que permite comprobar que hombres tan importantes, aunque de tan diverso significado, como Karl MARX y Sigmund FREUD, han existido y han aportado elementos decisivos a nuestro acervo cultural.

Este procedimiento del historiador que

desconfía de los esquemas fácilmente admitidos y de las grandes palabras para ir a estudiar supuestos concretos y hechos anteriores a la formación de esas grandes palabras, puede ser también de utilidad para quienes se dedican al estudio de las instituciones jurídicas. Los estudios jurídicos están frecuentemente influidos por dosis muy crecidas de dogmatismo. Con una frecuencia demasiado intensa se utilizan grandes palabras, que sólo por una falta de análisis riguroso son permitidas. Muy frecuentemente también el derecho comparado, tan de moda, es fuente más bien de confusión que de esclarecimiento. Y es fuente de confusión por la fácil y simplista equiparación de instituciones, similares en apariencia, pero con transfondos y motivaciones que responden a criterios y a intereses muy distintos. Las palabras se utilizan sin saber lo que realmente significan (7). Pues bien, frente a planteamientos de este tipo, cada vez tienen más predicamento entre los juristas, planteamientos de otro cariz, de diferente alcance y significado, pero que se caracterizan por el relieve que conceden al estudio de situaciones concretas: la corriente, hoy día en pleno éxito, de exaltación de la *tópica* (8), la dedicación más frecuente al estudio de los casos (9), los intentos de determinar el grado de individualidad de cada conflicto jurídico, el interés por el estudio de las circunstancias concretas que motivan cada regulación jurídica, la conciencia del aspecto casual de tantas reglas de derecho o tantas instituciones en un evolucionar al margen del primitivo destino o intencionalidad, etc. Poco tiene que ver todo esto con el dogmatismo a que antes se aludía (10). Pues bien, en relación con todas estas posibilidades, adquiere un gran interés para el jurista el acercarse a un libro como el presente de CARO BAROJA, tan encomiable, junto a muchos otros aspectos, por su método de trabajo. "Las grandes verdades —sirvan estas palabras suyas como colofón—permiten la vida parasitaria de pequeñas mentiras y a veces de mentiras no tan pequeñas" (I, 10).

Lorenzo MARTIN-RETORTILLO

(7) Véase, por todos, una reciente referencia al problema en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Administración y constitución*, en esta REVISTA, núm. 53 (1967), 12 y *passim*.

(8) Aquí hay que aludir directamente al libro de Theodor VIEHWEG, *Tópica y Jurisprudencia*, traducción castellana de DÍEZ-PICAZO, Madrid, 1964. Véase también el *prólogo* de GARCÍA DE ENTERRÍA, con abundante bibliografía. Entre ésta debe destacarse el trabajo de KASER, *En torno al método de los juristas romanos*, traducción castellana de MIQUEL, Valladolid, 1964.

(9) Véase, por todos, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, en el *prólogo* a S. MARTÍN-RETORTILLO y F. C. SAINZ DE ROBLES, *Casos Prácticos de Derecho Administrativo*, Valladolid, 1966, págs. 15 y sigs.

(10) En relación con la Historia del Derecho, ha escrito recientemente F. Tomás VALIENTE: «el servilismo de nuestra disciplina a la dogmática jurídica apenas tiene ya defensores ni seguidores» («La sucesión de quien muere sin parientes y sin disponer de sus bienes», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXXVI (1966), editado en 1968.

CHAMBRE, Henri: *L'Union Soviétique. Introduction a l'etude de ses Institutions*. Ed. L. G. D. J. París, 1966, 239 págs.

Bajo la dirección de Georges BURDEAU, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de París, se viene publicando, por la Librería General de Derecho y Jurisprudencia, una colección de volúmenes que con la denominación *Comment ils sont Gouvernés*, dedica su volumen segundo a la Unión Soviética. El autor de este estudio, Henri CHAMBRE, director de Estudios en la Escuela de Prácticas de Altos Estudios, analiza las instituciones de la U. R. S. S.

Empieza por destacar la doble dificultad que supone una concepción de este sistema. En primer lugar, por la digresión existente entre los hechos concretos y las leyes aplicadas a aquéllos; en segundo lugar, porque un rápido examen de los textos constitucionales nos revela el empleo de un vocabulario donde el contenido ha sido fijado por unos términos de tradición occidental y donde existen unas instituciones aparentemente vecinas de aquellas conocidas en Occidente. Sin embargo, a pesar de esta apariencia, deteniéndonos un poco en su estudio, veremos cómo el sistema soviético es *sui generis*, no existiendo una relación estrecha con respecto a los países occidentales.

En comparación con los regímenes de tipo británico o francés, donde los orígenes y tradiciones son muy remotos, el régimen actual soviético es muy joven. Nace con la Constitución de 1918 y posteriormente evoluciona en 1924 y 1936. Este régimen se ha querido afirmar como "nuevo", y en principio repudia toda re-

lación con las instituciones o regímenes políticos anteriores. Nació como *dictadura del proletariado*. Posteriormente, el XX Congreso del Partido ha estimado que: "la dictadura del proletariado ha realizado su misión histórica y, desde el punto de vista de los objetivos del desarrollo interno, ha cesado de ser una necesidad. El Estado que ha surgido como *dictadura del proletariado* se ha convertido en la etapa actual en el Estado de todo el pueblo, órgano que traduce los intereses y la voluntad del conjunto del pueblo".

El régimen soviético, continúa diciendo el autor, tiene su base ideológica en la doctrina de MARX, ENGELS y LENIN. La ideología marxista quiere construir un hombre nuevo, un hombre total liberado de alienaciones. Propugna una sociedad sin coacciones y una economía sin rarezas donde florezca la generosidad y el espíritu de todos los hombres.

En este régimen el hombre es el agente del dinamismo ideológico. Contra la tesis mecanicista y sociologista de N. BUKHARIN, desarrollada poco después de la revolución de octubre de 1917, ha prevalecido la concepción de LENIN. El Partido Comunista de la Unión Soviética compone la élite depositaria de la ideología marxista-leninista. La trascendencia de la norma jurídica, fundada sobre el principio de la abstracción y generalidad, que se encuentra en la filosofía racionalista, no se da. Así lo ha afirmado VYSINKY, al decir que el derecho es una categoría política al servicio de los intereses económicos y políticos. El derecho, por tanto, no es una limitación que se puede oponer al poder, se aplicará de acuerdo con el fin concreto que en cada momento interese a la conciencia socialista.

Para C. Marx, la administración es una *actividad organizadora del Estado*. Con esto se demuestra la íntima conexión entre la administración y la política. Esta situación de inestabilidad jurídica comienza a estabilizarse en 1930.

La primera institución y punto de apoyo de todo el sistema soviético es el Partido Comunista. CHAMBRE dedica su primer capítulo al estudio del mismo. Con el triunfo de la Revolución de octubre de 1917 se plantea la cuestión de saber si la dictadura del proletariado se ejercitará por una coalición de partidos o, por el contrario, por un partido único: el Partido Social-demócrata bolchevique. Tras una lucha, los dirigentes de aquel LENIN y TROTSKY trataron de robustecerlo, y en menos de un año consiguieron acabar con toda la oposición. Las bases sobre las que el Partido se funda están definidas en sus estatutos, pudiéndose concretar en las siguientes: un *centralismo democrático* y una *democracia interna* del Partido. La primera característica supone: elección de todos los organismos dirigentes del Partido, rendición de cuentas periódicas de los organismos al Partido ante sus organizaciones respectivas, disciplina rigurosa y, por último, el carácter obligatorio de las decisiones de los organismos superiores sobre los inferiores. La segunda característica se expresa por la libre y seria discusión de los problemas políticos en las diferentes organizaciones. Constituye un derecho imprescindible, como expresa el artículo 27 del XXII Congreso.

Sin embargo, estas dos características no se llevan a cabo en toda su pureza por ese principio imperante que a partir de 1921 quedó latente: «no se puede permitir las tentativas de constituir facciones que pongan en peligro la unidad del Partido y menos aún pretender su ecesión".

Pasa inmediatamente el autor al estudio de la organización del mismo distinguiendo dos clases de órganos: centrales y locales.

Los órganos centrales del Partido son: el Congreso y el Comité Central. El primero es el órgano más importante y cabeza de toda la actividad política de la U. S. Lo componen un *Presidium* y un *Secretario*. Tiene como principales misiones: una de política general e interior de la U. S., así como la organización interior del Partido; otra de realizar proyectos de los planes quinquenales.

El *Comité Central* es elegido por el Congreso. Para la realización de sus tareas está constituído por: el *Politburó*, que dirige el trabajo de dicho Comité. Este vino a suceder (decisión tomada en el XXIII Congreso) al antiguo *Presidium* del Comité Central; en segundo lugar está el *Secretario*; éste lleva los asuntos generales y en particular el control de la ejecución de las decisiones del Partido. De otra parte tenemos las Comisiones de Control, órgano éste muy importante por la función desarrollada de inspección política.

En un escalafón inferior, estudia CHAMBRE las unidades territoriales, señalando: Repúblicas federales, Repúblicas autónomas, Provincias, Territorios, Ciudades, Distritos y Zonas. Con la excep-

cion de la República Socialista Federal Soviética de Rusia, en cada República federal el *órgano supremo* del Partido está constituído por el Congreso Republicano, que a su vez tiene un Comité Central con una organización semejante al de la Unión. En niveles inferiores, Provincias y Repúblicas autónomas, el órgano supremo son las Conferencias, que a su vez tienen su Comité regional de distrito, ciudad, etc., según el caso.

En la base de la pirámide del Partido se encuentran los órganos primarios constituídos en los lugares de trabajo como fábricas, astilleros, etc., u otras unidades básicas como la Marina, Administración, etc. La organización interna de cada una de estas unidades varía de acuerdo con el volumen humano. El autor hace un estudio detallado y casuístico estableciendo las bases sobre las que se ha de proceder a la elección y a su número.

Dedica un apartado al estudio de la juventud comunista. Este movimiento en la actualidad ha alcanzado una verdadera importancia y ha sido objeto de meditación en el XXIII Congreso del Partido, en el que BREZNEV dijo que "era necesario incitar más enérgicamente a la juventud comunista a militar en los *Komsomol*". Esta organización agrupaba a la mayoría de la juventud comunista bajo su seno, y como principal objetivo tenía educarlos en la vida y en el espíritu comunista para prepararlos para el futuro. Un gran porcentaje de estos jóvenes se encuadraban en ellos, pero últimamente se ha visto disminuído el número de militantes, y esto ha dado lugar que se replantee la cuestión en el XXIII Congreso anteriormente mencionado.

Dedica el capítulo segundo al análisis del Estado soviético, montándolo sobre la base la vista del Partido Comunista. El Estado Soviético está actualmente organizado conforme a las reglas expresadas por la Constitución aprobada en 5 de diciembre de 1936 por la Asamblea de los *Soviets*. Después de esta fecha ha habido algunas modificaciones para adaptarla a la evolución económica y política, pero que no afectan a su esencia. En la séptima sesión del *Soviet Supremo* de la U. R. S. S., la Unión Soviética comprende 15 Repúblicas federales. Luego existen un cierto número de Repúblicas autónomas, que se encuentran dentro de las federadas; igual sucede con las Regiones autónomas.

En un nivel inferior se encuentran los Distritos nacionales. Constituyen núcleos de menos importancia numérica. Gozan de un derecho autónomo, como las Repúblicas y Regiones autónomas, para todo aquello que les concierne a su propia vida. Estos poderes están fijados por los *Reglamentos de los Distritos Nacionales*, aprobados por el Soviet Supremo de la República federada correspondiente.

Cada República federada constituye un Estado socialista soviético nacional, que tiene soberanía sobre todo su territorio, conforme a las reglas establecidas en la Constitución de la U. R. S. S., en todas aquellas cuestiones que no sean de competencia de la Unión. Poseen además una Constitución propia y leyes particulares.

Vemos, pues, cómo la U. S. constituye un *Estado multinacional*, organizado bajo la sombra de la teoría de las nacionalidades concebida y aplicada por LENIN y sobre todo por STALIN. Las Repúblicas, así como todas las unidades administrativas, están representadas en el Soviet de la Unión, pero no paritariamente en igualdad, como podría desprenderse del artículo 13 de la Constitución. Existe una preponderancia de las grandes Repúblicas sobre las pequeñas, ejercida tanto en la primera Cámara (*Soviet de la Unión*) como en la segunda (*Soviet de las Nacionalidades*).

La principal característica que señala CHAMBRE de la Administración en este país es el fuerte *centralismo* existente, debido a razones de tipo técnico, político y económico.

Una crítica que se le podía hacer al autor es la referente al concepto "*federalismo*". Creo que el sistema Soviético federal es ficticio; existen, efectivamente, al igual que en cualquier Estado federal, unos órganos de la Unión y otros de las Repúblicas; sin embargo, el sistema se quiebra en el reparto de competencias. Este no está establecido de una manera clara y precisa y llega a su punto culminante cuando en 1936 la Constitución reduce los poderes reservados a las Repúblicas. No existen unos poderes propios en éstas, sino que el Poder Central puede intervenir en cualquier momento dentro de los entes inferiores sin ningún límite que se le pueda oponer.

Una segunda objeción podría hacerse en lo referente al estudio que realiza de

las Repúblicas federadas, autónomas, Provincias autónomas, etc. No está clara la diferencia entre unas y otras unidades; parece deducirse que esta diferencia se encuentra en el volumen humano de que se componen, o tal vez en las competencias que la Constitución le otorga. La realidad de esta diferencia va más allá de estas consideraciones. La base está en que sus diferentes ideologías, por pertenecer incluso a diferentes continentes, hace que no se les pueda tratar de la misma manera. El principal inconveniente con que se encontró la Revolución al triunfar fué el coordinar las diferentes ideologías existentes y al mismo tiempo conseguir la unidad; esta unidad se consiguió a base de montar un Estado que bajo la denominación de federal respetase una serie de creencias y unas maneras de vivir.

El capítulo tercero de la monografía trata del estudio de los Poderes ejecutivo y legislativo. Hemos de decir que como principal característica del régimen soviético tenemos la de que no existe una división de poderes de manera como la conocemos en los países occidentales. El ejecutivo no actúa independientemente, y no solamente esto, sino que está subordinado por completo al legislativo. Comienza el autor haciendo un estudio histórico de los *Soviets*, empezando por la Constitución de 1918, que en su artículo 1 establece: "Rusia se proclama República de los Soviets de obreros, soldados y campesinos...". El Soviet es sinónimo de "Junta o Comisión" en nuestra terminología. Su composición varía teniendo en cuenta al nivel que se den y el número de personas que comprenda la circunscripción en el que estén ubicados. El órgano central del poder del Estado es el *Soviet Supremo*. Su competencia se extiende a todos los dominios y sobre todas las materias indicadas en el artículo 14 de la Constitución de 1936. Dependiente de éste se encuentra: *Presidium del Soviet Supremo de la Unión*, *Consejo de Ministros* y los *Ministerios de la U. R. S. S.*

Al mismo tiempo, el Soviet Supremo se compone de dos asambleas: *Soviet de la Unión* y *Soviet de las Nacionalidades*. La mayoría de sus miembros pertenecen al Partido. Los miembros de la primera Asamblea son elegidos por los ciudadanos a razón de un diputado por cada 300.000 habitantes. La segunda tiene un sistema diferente. El cuadro electoral está constituído por las Repúblicas Federadas, Repúblicas y Distritos autónomos y los Distritos Nacionales. La duración del mandato, tanto en una como en otra, es de cuatro años. Ambas Asambleas tienen los mismos derechos.

Para desarrollar sus normales actividades ambas constituyen unas *Comisiones de trabajo*. En un principio eran tres y luego han ido aumentando paulatinamente. El *Presidium* se elige en una sesión común de las dos Asambleas. Este lo componen: un presidente y quince vicepresidentes, veinte miembros y un secretario. Este órgano nombra a los Ministros a propuesta del presidente del Consejo de Ministros y bajo reserva de aprobación posterior del Soviet Supremo. El presidente del Soviet Supremo realiza las funciones normales del Jefe del Estado en los regímenes parlamentarios. Como se dijo anteriormente, no existe separación de poderes y, por tanto, el *Presidium*, órgano colegiado, realiza la función normativa, ejecutiva y jurisdiccional.

Según las disposiciones de la Constitución Soviética, el Consejo de Ministros de la U. R. S. S. no es un órgano de poder del Estado, sino tan sólo un ejecutante de sus funciones, que le vienen dadas por los órganos supremos del poder del Estado (Soviet Supremo y *Presidium*). Su composición y estructura están constantemente cambiando de acuerdo con las circunstancias del país. A nivel de Unión, los Ministros pueden ser federales o federales-republicanos. Los primeros dirigen directamente su departamento sobre todo el territorio de la Unión. Los segundos dirigen su departamento por mediación de los Ministros correspondientes en cada República federada. Tan sólo dirigen directamente un número determinado y restringido de funciones que le han sido fijadas por el Soviet Supremo.

A nivel republicano, los órganos de poder están constituídos sobre los modelos de los órganos centrales, sobre todo en lo que concierne a las Repúblicas federadas y a las autónomas. Su órgano supremo es el Soviet Supremo de la República, elegido durante cuatro años, de acuerdo con las normas de cada República. Este elige su presidente y forma el Gobierno de la República: Consejo de Ministros. Al igual que anteriormente, designa unas Comisiones permanentes, que varían de una República a otra. Los Mi-

nistros pueden ser: federales-republicanos y republicanos. Los primeros dependen a la vez del Consejo de Ministros de la República y del Ministro correspondiente en la Unión. Los segundos sólo dependen del primero.

Los órganos estudiados hasta ahora comprenden en la Unión Soviética lo que en los países occidentales denominamos "Organos centrales".

La Administración local está constituída en la U. R. S. S. por los órganos de poder del Estado: Soviets de los territorios, provincias, regiones autónomas, distritos nacionales, zonas, ciudades y agrupaciones rurales. Vemos, pues, cómo existen tres niveles dentro de esta clasificación: 1.º El más elevado, compuesto por los Soviets de los territorios, de la provincia y de distritos nacionales; 2.º Nivel medio, en el que se encuentran los distritos, ciudades de menor importancia (dependientes directamente de las provincias, territorios o Repúblicas autónomas); y 3.º Las aglomeraciones rurales. Las actividades más importantes de éstos son: asegurar el mantenimiento del orden público, hacer cumplir las leyes, proteger los derechos de los ciudadanos, dirigir la actividad económica y cultural de interés local y, por último, realizar el presupuesto local. Toda esta actuación sometida a los límites que le fijan las leyes vigentes en la U. R. S. S. y en las Repúblicas federadas. Ellos eligen sus órganos ejecutivos y administrativos: Comités ejecutivos de los Soviets. Estos órganos tienen la doble vinculación típica en la Unión Soviética: por una parte, ante el Soviets que los ha elegido, y por otra, ante el Comité ejecutivo del Soviet del que dependa.

Como dato curioso vemos que existe una separación entre los órganos administrativos y ejecutivos. En los países occidentales éstos están prácticamente unidos, aunque no podemos hablar de una entera equiparación. En la Unión Soviética el ejecutivo viene a ser el Presidente del *Presidium*, mientras que el administrativo lo sería el Consejo de Ministros.

Una modificación llevada a cabo en el año 1961 por el Congreso del Partido en el régimen local (y que el autor no lo señala en este estudio) fué el desdoblamiento que sufrieron los Soviets en provincias en: Soviets agrícolas y Soviets industriales. Como se desprende, cada uno dirigía un sector de la economía de la República, con lo cual la eficacia era mayor, dado el grado de especialización de sus componentes. Los resultados fueron óptimos.

Pasa a estudiar el autor inmediatamente el sistema electoral fijado por la Constitución de 1936, que dice que "... será secreto el escrutinio y universal, igual y directo el sufragio...".

Como característica especial de estos Soviets está la del "*Centralismo democrático*", palabras antagónicas, que, como en el Partido, quieren decir: el sistema de elección debe prevalecer en el aparato estatal; los funcionarios inferiores se someten absolutamente a los superiores; los del Estado a los del Partido; incondicionado acatamiento de las órdenes de los superiores; centralización de la planificación y dirección y descentralización de su funcionamiento y, por último, superioridad del centro sobre las ramas locales.

El capítulo cuarto lo dedica al Poder judicial y sus órganos. Como características especiales de éste señala: carácter popular y la estrecha colaboración prestada al Estado para la realización de sus fines. Los órganos más importantes de éste son: la Corte Suprema de la U. R. S. S. y el Procurador general.

La Corte Suprema tiene Tribunales a nivel de Unión y a nivel de Repúblicas federadas. En un escalón inferior se encuentran los Tribunales de provincias y, por último, el Tribunal del Pueblo.

La otra institución es la Procaduría. Los Tribunales se encuentran en la U. R. S. S., en las Repúblicas federadas, en las Provincias y en los Distritos. Esta institución tiene como finalidad garantizar la legalidad revolucionaria socialista. Fué organizada en 1922.

Además de estos Tribunales, que pudiéramos llamar ordinarios, señala CHAMBRE la existencia de otros especiales, entre los que se encuentran los Tribunales militares y una jurisdicción de excepción denominada *Comisión especial*. Esta última es una especie de policía de carácter político que vigila a las personas nacionales o extranjeras peligrosas para el Estado. Por último, señala el autor la existencia de unos Tribunales de *Camaradas*, institución ya existente antes de la revolución y que desapareció con ella para volver a surgir en 1959 en el XXI Congreso del Partido Comunista. Estos Tribunales existen en las colectividades de menos de cincuenta personas. Son competentes en materia de disciplina

del trabajo, violación de reglamentos, etcétera.

El último capítulo de la monografía lo dedica al estudio de los problemas económicos. Establece en primer lugar el sistema de régimen de bienes, en el que predomina la propiedad pública de instrumentos y medios de *producción*; señala la especialidad de los "*koljoses*", especie de Cooperativas que no consiguieron reducir con la revolución al sistema anteriormente apuntado. A continuación estudia la organización de los servicios económicos, acabando la monografía con el estudio de la evolución económica experimentado en la U. R. S. S., que desde la revolución hasta la época actual ha sufrido un cambio sustancial.

En resumen, el libro nos parece que da una idea clara de las instituciones imperantes en la U. S., así como las bases sobre las que se asienta. No entra en el estudio detallado de las mismas, quizá porque no sea ésta la intención del estudio, que tan sólo quiere dar unas ideas claras y precisas. Indiscutiblemente podrían hacérsele muchas objeciones de esta índole, que se justificarían por la misma finalidad del trabajo.

J. A. BUENO

Delegación Nacional de Provincias del Movimiento: Problemas políticos de la Vida Local. Instituto de Estudios «Castillo de Peñíscola», tomo VII, 415 págs. Madrid, 1967.

Desde hace algunos años viene celebrándose en la localidad levantina de Peñíscola, a fines del verano, unas reuniones cuyo objeto principal y único es la Vida Local y la varia y pluriforme problemática que gira en torno a ella, que se manifiestan en forma de conferencias, seminarios, que luego se recogen y trasladan a la letra impresa, dando lugar a unas obras con el título genérico e invariado como la que ahora recensionamos, y que hace el número VII de la serie, tomo de particular relieve, pues, como expresa el Presidente de las referidas reuniones, don Luis JORDANA DE POZAS, en la clausura del Curso, "la permanente actualidad de nuestros estudios ha de acentuarse el próximo año como consecuencia del mandato de las Cortes, contenido en la reciente Ley de Haciendas Locales, para que el Gobierno las presente una nueva Ley de Régimen Local en 1968. Estamos seguros de que las conclusiones y conferencias de los Cursos de Peníscola han de ser tenidas en cuenta y estimadas al proceder y elaborar el correspondiente proyecto".

La obra consta claramente de dos partes diferenciadas: una de conferencias y otra de seminarios. En cuanto a las primeras, de acuerdo con el temario, las podemos agrupar en los siguientes apartados, yendo de lo general a lo particular:

a) Relaciones Estado-Municipio: Profesor F. GARRIDO FALLA: "Evolución y problemática de las relaciones entre el Estado y la Administración Local".

b) Estructuras intermedias: Profesor A. NIETO: "Regionalismo y regionalización".

T. PELAYO ROS: "Unificación de órganos provinciales e interprovinciales".

c) En torno al Municipio (que comprende todas las restantes conferencias, abarcando los aspectos sociológico, político *sensu strictu*, representativo, orgánico, financiero, de personal, y cuyos títulos a continuación, como en los casos anteriores, transcribimos):

J. M. DEL MORAL: "Vida local y vida comunitaria".

F. H. TEJEDOR: "Aspectos políticos de la vida local".

A. CARRO: "La representatividad en la vida local".

J. G. RUBIO: "Relaciones entre el Gobierno Civil, la Jefatura Provincial del Movimiento y el Municipio".

J. M. BOQUERA: "Determinación de la competencia de las Entidades locales".

C. M. ESTERUELAS: "Por una nueva ordenación del Municipio".

J. R. HERRERO FONTANA: "La nueva Ley de Haciendas Locales".

L. JORDANA DE POZAS: "El Alcalde en el Derecho y en la realidad española".

M. ALONSO OLEA: "Funcionarios y obreros municipales".

Haciendo una síntesis apretada de los puntos de vista de los autores, diremos en relación con cada uno de ellos y siguiendo nuestra clasificación, lo siguiente:

El Profesor GARRIDO FALLA parte de una distinción que le es muy querida, cual es la de Administración directa e indirecta del Estado, que nace integrando otras entidades menores —Municipios— con fines propios, dando lugar así a la

problemática de las relaciones entre ambas, relaciones sólo encuadrables dentro de la "descentralización administrativa" (única alternativa ofrecida por el Estado, acaso como sanción impuesta a los intentos pasados de tales entidades de elevarla a política, copiando el esquema inglés del *selfgovernment* y en una época, 1928-32, en que realmente decae para sustituirse por la administrativa, fenómeno de traspaso entre el mundo anglosajón y el *resto europeo* con reflejo en otros campos del Derecho administrativo). "La cuestión se administrativiza paralelamente a la evolución del Estado intervencionista y asistencial de nuestros días y lógicamente han de ser consideraciones administrativas las que determinen la solución del problema en uno u otro sentido". Del régimen legal de tales relaciones en nuestra Patria pasa detenida revista hasta llegar al momento actual, y en donde encontramos estas afirmaciones: "Hay que reconocer que desde el punto de vista de la autonomía la vigente LRL supone un retroceso respecto de la tendencia consagada por el Estatuto..., resulta lógico que sea también más uniformista". Se analiza y comenta la competencia municipal, su autonomía financiera, y alude a un futuro y probable problema regional. Termina con unas consideraciones críticas, la parte más interesante, con las que responde a su pregunta de si es necesario reformar la legislación vigente, a la que contesta negativamente, por creer que del régimen actual no se han agotado todas las posibilidades: "... el Régimen de Carta, una de las fórmulas más felices contra el uniformismo legal, está por utilizar en nuestra realidad jurídico-administrativa". De toda la conferencia se saca la impresión de que el autor recela de ciertas autonomías (se muestra "poco sensible a la autonomía municipal incondicionada..."), y teniendo quizá implícita la idea de DUGUIT de que el Estado actual se justifica por la noción de servicio, considera que deben ser razones de eficacia y mejora en la prestación de los servicios públicos las que deben establecer el reparto de competencias entre Municipios y Estado. Dice: "Si se me urgiese a reducir a fórmula cuanto llevo dicho, propondría la siguiente: en la delimitación de competencias entre Estado y Municipio, el principio de autonomía debe jugar como regla de interpretación a favor de la competencia local en los casos límite y siempre que tal solución no ponga en peligro la racionalidad en la prestación del servicio".

El Profesor A. NIETO comienza su conferencia sobre "Regionalismo y regionalización" con su estilo habitual de frases cortas y tajantes tan adecuadas para la polémica, aunque en sí parezcan no admitirla: "Hoy seguimos sin saber qué es una región ni qué elementos la caracterizan...". Enumera las causas de esta revitalización regional (políticas: "la región ha sido siempre en España un termómetro enormemente sensible a la temperatura política..."; técnico-administrativas: viene a decir que si las ideologías técnicas sustituyen a las viejas políticas, los nuevos mitos del español fueron "hace diez años la reforma administrativa; luego vino el Plan de Desarrollo y ahora... es la región"). Ambas causas dan productos diferentes: la primera, el regionalismo; la segunda, la regionalización (que ha recibido fuerte impulso con su reconocimiento por los Planes de Desarrollo iniciados en Francia, país en donde, no obstante, no se admite la región más que como un *blais*, como dice JOXE, o como una base administrativa, según PISANI, pero nunca como una circunscripción análoga al Departamento). Creemos que sobre este punto quedan cortas ya las previsiones del autor: "el regionalismo del desarrollo corre el peligro de convertirse en una figura burocrática apartada por completo de la realidad social y carente de su apoyo". Sólo el regionalismo considera a la región como "una realidad social". Ahora bien, ¿cuáles son las notas conformadoras de tal realidad? "Curiosamente no es posible determinarlas... Los ingleses describen la región como un "área que presenta una cierta homogeneidad... Creo que es más útil seguir a PALAZOLLI cuando afirma que la base ideológica del regionalismo consiste en la doble creencia subjetiva de que existe: primero, una dimensión regional de los problemas, que deben, por tanto, ser afrontados de acuerdo con tal dimensión, y segundo, que existe una dimensión regional de los intereses, es decir, que hay un grupo humano regionalmente diferenciado que conviene atraer a la esfera de las decisiones". Es curiosa la afirmación del autor de la carencia gallega de conciencia regional, por ser "el gallego regionalmente extrovertido; su destino le em-

puja hacia fuera", con lo que parece recoger las frases unamunianas: "el gallego tiende a Madrid, y cuando llega a la estación del Norte hace una de estas dos cosas: o sube la Cuesta de Santo Domingo, en cuyo caso se queda y triunfa, o no, y regresa". Por lo expuesto se aprecia que la conferencia es de tinte eminentemente político, y de claro compromiso político tan inseparablemente unido a una postura realista, pues mirándolo bien, aun la posición más neutra, como puede ser la técnica o tecnocrática, "es política", y citando a HELFTER, como hace NIETO, "la tecnocracia es también política, porque acepta el régimen vigente y porque se sirve a sí misma y sirve a quien la paga". Refiriéndose a España, en sus conclusiones separa "la dimensión constitucional de la región o separatismo, ilegal en España..., y la dimensión predominantemente política o regionalismo, que suele expresarse en medidas administrativas, lícita...".

PELAYO ROS, con el mismo título de su conferencia nos señala por dónde van a ir sus pasos, y en cierto modo en sus primeras palabras viene a darnos la respuesta que recogimos de GARRIDO FALLA, pues "los problemas de la organización provincial española no creo requieran fórmulas tan especiales y revolucionarias que cambien de arriba abajo el sistema establecido, que considero perfectamente aprovechable". Su exposición se referirá a un problema técnico de unificar órganos, debido a que "a medida que la Administración central se desarrolla, se produce una especialización funcional a nivel ministerial, que se proyecta en el ámbito provincial, se crean Delegaciones provinciales de diversos Ministerios, de competencia muy reducida, excepcionalmente resolutoria, que en relación directa con su Ministerio y con independencia orgánica y funcional del Gobernador civil, disminuyen su condición. El criterio unificador y práctico se sobrepondrá sobre los posibles reparos de una supuesta autonomía local, y el autor hace amplio elogio de las C. P. de Servicios Técnicos, que nos llama la atención frente a la clásica postura de crítica que sobre ellas tiene la doctrina administrativista; desea aún una mayor unificación, por estimar que a ello contribuyen "la programación y planificación de vastos planes estatales y el problema de una incipiente administración regional e interprovincial". La paradoja se produce cuando antes de llegar a las conclusiones y en éstas, no obstante reconocer la cualidad estatal de tales Comisiones, las "recalifica" del único y auténtico para el futuro "órgano colegiado provincial" (la afirmación es tan radical y la contradicción tan clara, que para evitar malas interpretaciones citamos la página concreta de la obra en que se imprime: 161: "la unificación de órganos provinciales e interprovinciales debe merecer la primera y máxima atención... En el momento actual este órgano colegiado debe ser la Comisión Provincial de Servicios Técnicos...").

J. M. DEL MORAL se pregunta sobre la interpolación en el ámbito local y ciudadano, cada vez más absorbente, de un nuevo tipo de vida intuido y visto, cada vez más socializado. Su trabajo responde a algo sumamente boyante en Francia, y que lo va siendo en los demás países, y que los franceses denominan con expresión ya anclada en nuestra lengua "futuribles" (que en el campo puramente administrativo tiene su repercusión a través de la diferenciación de dos tipos de Administración: la de prospección y la tradicional de misión). Pretenderá buscar soluciones para lograr armonizar unos términos —título de la conferencia: "Vida local y vida comunitaria"— que se presentan antitéticos si sustituímos la expresión "vida local por vida de gran urbe". Tiene que haber una solución, pues "la ciudad se nos presenta como la entidad primera y primaria de vida política y como su forma más estable y duradera". El trabajo está lleno de preguntas, que es tanto como decir de sugerencias, difíciles de concretar.

HERRERO TEJEDOR, fundador de los Cursos, expone como el anterior sus reflexiones en voz alta sobre los "aspectos políticos de la vida local". En él, como en todos los demás, parece apreciarse cierta añoranza por conservar la ciudad que conocemos ante esa otra que también conocemos porque va dando pruebas de que existe y que es la gran ciudad, añoranza revelada en el continuo recordatorio que en su trabajo, como en los restantes, leemos de que la vida local "es la fuente de acción comunitaria y eje de desarrollo social". Si no fuera por el marco, pensaríamos que tal expresión no deja de ser

simple retórica; para "ser eje del desarrollo social" tendría que ser la misma ciudad la que se reconociese tal condición y *no meramente por el Estado, en cuya hipótesis* sería un artificioso "eje administrativo". Pero, repito, el Curso y el carácter de reflexiones nos convencen del serio propósito del autor. Traslada al plano local todas esas notas que tipifican "el ambiente político" de cualquier entidad nacional y que se han subrayado por las mismas encíclicas pontificias (mayor socialización, participación, representatividad, etc.). Cree "en la necesidad de dotar a los entes locales de una estructura adecuada, modificando la actual, que resulta insuficiente y defectuosa", aunque se proclame partidario de la autarquía, en lugar de la autonomía municipal. La mayor representatividad debe lograrse por la vía de las asociaciones familiares.

CARRO MARTÍNEZ arbitra por medio de la representatividad el camino para llegar a una mayor participación de la población local en la vida política, dedicando sus esfuerzos a probar la armonía o no contradicción existente entre un posible sufragio universal y la democracia orgánica, tenida cuenta de que "las mayores críticas que recibe nuestro Régimen no es tanto por el prototipo de democracia *orgánica*, sino por el hecho de que es una democracia incompleta... por la restricción de su sufragio". "De esta forma, si se avanza por el terreno de la democracia sin ceder nada en la representación orgánica, se potencia a los cuerpos intermedios sobre los que está montado nuestro sistema..., finalidad altamente estimable, puesto que ningún órgano puede ser insensible al hecho de que sus decisiones están respaldadas con el mayor apoyo ciudadano posible".

RUBIO GUTIÉRREZ consagra numerosas páginas para ver por sí mismo si el Municipio es autónomo por sí o por ley, siendo decidido partidario de lo último a través de su particular idea del Estado de Derecho: "éste impone como una de sus exigencias irreversibles que las relaciones entre Estado e individuo puedan realizarse y desarrollarse sin alteraciones interferentes creadas por las administraciones intermedias". Y el resto expone las relaciones entre los Gobiernos Civiles, las Jefaturas Provinciales del Movimiento y los Ayuntamientos, separando las de carácter reglado y de control de las que tienen un marcado carácter político de fomento e impulso.

El Profesor BOQUERA OLIVER se propone responder a la pregunta ¿deben o no especificarse las competencias municipales? Como en tantos otros trabajos suyos, que admiramos por su perfecta sistemática, para responder desbroza el camino separando lo que dentro de las competencias "pueden ser dos cuestiones diferentes: 1.ª, qué puede la Administración, en general, hacer o no en relación con los particulares, y 2.ª, dentro de lo que puede hacer la Administración *in genere*, qué le corresponde a aquélla (municipal) hacer concretamente". A la primera responde con la noción de "fines de interés público". "La declaración de que un fin es de interés público significa colocarlo sobre los intereses privados y subordinar éstos a aquél". Para hacer esto efectivo "resulta necesario que alguien en la comunicidad tenga la posibilidad de imponer los intereses públicos a los privados... Las Administraciones públicas han nacido para cumplir tal misión...". Ahora bien, la fijación de tal tipo de fines es función del Poder legislativo: "lo que en realidad hace el legislador que emplea la denominada cláusula general de competencia es dejar en manos de la Administración la facultad de declarar qué fines son públicos..., y con ello se viene abajo toda la garantía que para los individuos y la comunidad significa la existencia diferenciada del Poder legislativo y de la *Administración pública*". Parece así que todos los fines públicos fuesen estatales (y esto hizo la Revolución francesa: identificarlos); mas es "teóricamente falso, porque tales fines... tienen una base real y una virtualidad jurídica que les da el legislador al considerarlos superiores a los privados. Un fin es público con independencia de a quién o a quiénes se encarguen de su satisfacción". ¿Cuál es la fórmula seguida por el Derecho positivo español? "En sus declaraciones más solemnes, el reparto de los fines entre diversas entidades; pero en sus preceptos más efectivos, nos aproximamos a la identidad entre fines públicos y competencia única estatal". Tiene enorme interés e ironía la breve síntesis legal de la evolución que sobre el tema nos da, sobre todo en lo relativo al Estatuto Municipal de CALVO SOTELO: "El Estatuto, con tantas decla-

raciones de amor en su preámbulo a la libertad e independencia del Municipio. inicia el período en que vivimos". "Reconocía que todos los fines de interés público podían ser atendidos por la Administración del Estado, que ésta tenía competencia pública total, que todos los fines públicos eran fines de la Administración del Estado. Las demás administraciones públicas actuarían en su defecto". Rechazando la tesis "territorial" de fines, conforme a la cual los habría estatales, provinciales y municipales, el que sea la Provincia o el Municipio al que se atribuyan, se debe a razones de conveniencia u oportunidad. Aun con esto, muchos derivarían fácilmente a decir que es evidente "la conveniencia" de que todos los gestione el Estado, y entonces el autor nos advierte y dice: "¡Cuidado cuando hagamos la valoración de dicha conveniencia! No comparemos las posibilidades de una Administración estatal que monopoliza todas las fuentes de obtención de ingresos, con Municipios depauperados que sólo se alimentan de donativos estatales; no pensemos que el Estado todo lo hace bien...". De todo el trabajo se deduce la necesidad de modificar la LRL, imponiendo una enumeración de las competencias exclusivas de los entes locales, tal como se ha hecho, por ejemplo, en el régimen especial de Madrid.

De la conferencia de M. ESTERUELAS, de matiz teórico-político, debemos destacar su idea de "corriente de las competencias", con lo que alude, dando por establecida una rigurosa separación entre unos fines auténticamente estatales (defensa, justicia, etc.) y otros municipales, a una zona movible, cambiante, lejos de la rígida fosilización, donde se produce un movimiento continuo y alternante de gestores. Por su condición profesional, tiene notable relevancia su opinión sobre el punto esencial de apoyo a toda pretendida y querida autonomía municipal; hablamos de la autonomía económica de los Ayuntamientos. El autor postula esto: "la autonomía financiera en el gasto... y la supresión de un sistema de fiscalidad municipal, sustituyéndole por la participación eficazmente garantizada en la fiscalidad del Estado". "La autonomía financiera puede conseguirse plenamente si se asegura el ingreso y se confía al Municipio la selección y decisión de su gasto".

El cuadro que nos pinta HERRERO FONTANA es reflejo de los cambios sociales y de población producidos en los Municipios españoles, que demandan unos recursos, unas haciendas, diferentes a la tipificada en el Estatuto Municipal, y esto como paso previo para un entendimiento correcto de la Ley de Haciendas Municipales de julio de 1966. Es muy atinada su observación de que "los grandes Municipios (igual que los pequeños) caen en el estado de impotencia financiera. Su población crece desmesuradamente...; este auge, al ser de origen rural, a base de braceros, no origina un aumento de medios financieros por lo mermadísimo de la capacidad contributiva de tales habitantes". Como el anterior, cree que la verdadera autonomía "no está en recaudar, sino en gastar".

JORDANA DE POZAS pretende cubrir un lapsus en el temario, consagrando su disertación a la figura del Alcalde, con amplias citas históricas, literarias y muy principalmente legales. El estudio viene a cumplir notable papel, pues, como indica el Profesor JORDANA, de conocida que es su figura, se corre el peligro de que debe ser objeto de un tratamiento tan digno como el de otros personajes de la Administración Local (por ejemplo, el Gobernador civil).

Con el Profesor ALONSO OLEA cerramos nuestro trabajo crítico, igual que se concluyen los trabajos contenidos en este volumen: su tema, como todos los vistos y acaso más, es de palpitante actualidad, por referirse a los funcionarios y obreros municipales, dos categorías tan claramente tipificadas en nuestra reglamentación local y sobre las que el Gobierno tiene pendiente el cumplimiento de un deber. Se aparta de los restantes, por tratarse de un tema, "Funcionarios y obreros municipales", exclusivamente técnico, y desde este ángulo, jurisdiccional, tratado, parcela en la que es uno de sus más destacados especialistas, citando interesante jurisprudencia, de la que tiene inmejorable conocimiento, dada su cualidad de Presidente del Tribunal Central de Trabajo.

La obra finaliza con los Seminarios y sus conclusiones sobre estos temas: la revisión de la legislación electoral, a efectos de la representación municipal; servicios básicos para la población local;

función política y reforma de las estructuras locales.

Si alguna duda pudiera quedar después de la lectura de cada una de las conferencias reseñadas sobre la trascendencia de estos Cursos, creo que se disiparía al ver su pervivencia y cómo cada año hay un grupo de profesionales que se reúnen para exponer sus puntos de vista para la mejora de algo que tan internamente nos afecta, como es la ciudad, nuestra ciudad. Toda reforma necesita estos pasos previos.

V. VAZQUEZ DE PRADA

FLOREZ ESTRADA, Alvaro: *En defensa de las Cortes*. Editorial Ciencia Nueva. Colección «Los clásicos». Edición e introducción de Jesús Munárriz. Madrid, 1967, 168 págs., 60 ptas.

1. La *Representación hecha a S. M. C. el Sr. Don Fernando VII en defensa de las Cortes*, constituye el número inicial de la colección *Los clásicos* de la editorial Ciencia Nueva. Buen comienzo para una colección —completada ya con otras obras ciertamente interesantes— que se propone facilitar a precios populares títulos de los mejores autores que, por razones diversas, no eran fácilmente asequibles. La *Representación*, de FLÓREZ ESTRADA, constituye una pieza verdaderamente encomiable, que se lee con mucho gusto y que proporciona un testimonio decisivo para valorar la obra de las Cortes de Cádiz y la reacción producida al advenimiento de Fernando VII. FLÓREZ ESTRADA se nos presenta aquí como un auténtico patriota (1) y uno llega a pensar, al ir avanzando las páginas, que, por el espíritu cívico que rezuman, libros como este deberían ser enseñados a los muchachos en el bachillerato y explicados adecuadamente al pueblo desde la televisión. Muchos son los temas que en la *Representación* se abordan: el tema de la legitimidad del monarca y el de la soberanía nacional; los afrancesados; la actuación de las Cortes; el tema, tantas veces repetido, de la lenidad de las sanciones de los revolucionarios frente a la dureza de la represión del absolutismo; el tema de las colonias americanas y el del ascenso —de sorprendente clarividencia— de los Estados Unidos —los anglo-americanos, como él los llama— con la correlativa disminución de influencia de los países europeos en aquel continente; el tema del papel de España en el Congreso de Viena, etc. Temas todos ellos muy sugestivos. Por razones de especialización voy a centrarme ahora en algunos puntos muy concretos de especial interés desde una perspectiva administrativa. Sentiría que esta selección pudiera interpretarse como una minusvaloración de los aspectos que aquí no van a poder ser abordados.

2. Es de destacar la participación de FLÓREZ ESTRADA en la opinión tan extendida en la época, que se encuentra en tantos memoriales contemporáneos (2), de la *necesidad de una buena administración*. Así, son expresivas las siguientes palabras para denotar la importancia que se concede a *un buen sistema de hacienda:* "Las Cortes (de lo que tal vez ningún Gobierno, aun de los más ilustrados puede jactarse), sin haber contraído deuda alguna para soportar una guerra de seis años, la más dispendiosa, y, no obstante, no poder contribuir los más de los pueblos por estar ocupados o destruídos por los enemigos, habían establecido un sistema de impuestos, sin duda el más justo y el menos gravoso. Para perfeccionarlo restaba únicamente hacer la gran obra de la estadística, tan necesaria para la prosperidad de una nación y que se iba a realizar muy pronto, con lo cual el sistema de contribuciones sería tal vez el mejor que se conociese en Europa, en lugar del anterior, el más ruinoso para la industria, el menos productivo para el fisco y el más opresivo para el pueblo, de cuantos tal vez se conocen en todas las otras naciones" (pág. 91).

Quizá el texto más expresivo de todos los que dedica al tema ahora aludido sea

(1) Para L. A. MARTÍNEZ CACHERO, los principios básicos del repertorio político de Flórez Estrada son *patriotismo* y liberalismo (*Alvaro Flórez Estrada. Su vida, su obra política y sus ideas económicas*, Oviedo, 1961, págs. 99 y sigs.).

(2) M. ARTOLA en su famoso libro dedicado precisamente a *Los orígenes de la España contemporánea*, I, Madrid, 1959, 355, ha señalado: «Uno de los temas favoritos de los autores de memorias es el de la racionalización de la Administración y de la Justicia, recogiendo una tradición reformista que tenía en España una antigüedad de decenios cuando no de siglos. El fundamento de la racionalización consiste en la uniformidad de los procedimientos, y apunta de manera directa contra la pervivencia de la diversidad regional y social que caracteriza al Antiguo Régimen».

el siguiente: "en último resultado tanto los bienes como los males todos de una sociedad dimanan únicamente de la sabiduría de sus leyes y de su buena o mala administración" (pág. 29).

3. Al tema de los *jueces*, una de las lacras, como se sabe, de la época del absolutismo (3), dedica también abundantes referencias.

Al aludir —ya en las *Reflexiones sobre la libertad de imprenta* de que luego se habla— a la importancia de esta última para el buen funcionamiento de las instituciones, se pregunta: "¿Cómo es creible hubiesen llegado al extremo que hemos visto la arbitrariedad de nuestros Tribunales, principales enemigos de las luces, y la corrupción, venalidad y depradación de nuestros empleados?" (página 148). En un lugar de la *Representación* afirma: "Los presos por arbitrariedad de los Jueces, cuyo número en España era muy crecido, ya no se conocían después de establecida la Constitución" (pág. 101). En otro lugar se dice: "Con el ejemplo dado por V. M. de condenar sin juicio a los diputados de Cortes, ya se hallaron magistrados que con una apariencia de juicio han osado condenar a los liberales, imponiéndoles las penas que V. M. quiso que se les impusiesen; todos estos jueces han recibido inmediatamente el vil premio de su prostitución, siendo promovidos a las magistraturas más elevadas. En Inglaterra, para evitar toda tentación al Gobierno de corromper y a los jueces de ser corrompidos, se mira como una cosa poco menos que inconstitucional, que jamás un juez pueda ser promovido a una magistratura más elevada. ¡Cuándo los jueces españoles tendrán la sabiduría y la probidad suficiente para penetrarse de la importancia de esta medida, a fin de conservar ilesa la pureza de su reputación e incorrupta la santidad de la magistratura!" (página 60, en nota).

4. Merece ser especialmente destacado el planteamiento que se hace de la división de poderes. Y merece ser destacado especialmente por razón de las fuentes en que se inspira: al tratar de los diversos poderes existentes en una sociedad organizada se limita, sencillamente, a transcribir textos de LOCKE. Cobrará, así, significado el planteamiento desde la necesidad de que aparezcan distinguidos los poderes legislativo y ejecutivo. Quizá el texto más significativo de los transcritos es el siguiente: "Mientras subsiste el Gobierno en todos los casos el *poder legislativo* es el *poder soberano de hecho*, porque nadie puede dar leyes a otro sin ser superior; y el *poder legislativo* no de otro modo puede ser legislativo que por la facultad que tiene de hacer leyes para todas las partes y para cada miembro de la sociedad, prescribiendo reglas a sus acciones y dando *el poder de ejecutarlas. El poder legislativo* es, por lo mismo, forzosamente el poder supremo o soberano de hecho y todos los demás son dimanados y subordinados a éste" (páginas 49-50).

Pues bien, si llamo la atención sobre este planteamiento, es precisamente por el significado de que sea LOCKE el mentor en este punto de FLÓREZ ESTRADA. Conocida es la activa intervención del ilustre asturiano en la guerra de la independencia, así como su influencia en Cádiz (4). Es evidente que la influencia francesa sobre la obra de las Cortes de Cádiz —Constitución y tantos otros textos— es grande. Las ideas de MONTESQUIEU y otros autores franceses fueron recibidas, en ocasiones, con gran fidelidad. Ahora bien, se ha destacado reiteradamente que MONTESQUIEU bebe directamente en las aguas de LOCKE, si bien interpreta a su manera los argumentos de éste. Pues bien, el interrogante que yo me formulo aquí es el siguiente: esta recepción directa de LOCKE por parte de FLÓREZ ESTRADA, que a su vez influye de forma directa en Cádiz, ¿tiene algún reflejo en la obra de los legisladores gaditanos? (5).

(3) Véase, por todos, entre nosotros, J. ANTÓN ONECA, *La utopía penal de Dorado Montero*, Salamanca, 1951, 45; recientemente F. TOMÁS VALIENTE, *La última etapa y la abolición de la tortura judicial en España*, separata de «Anales de la Universidad de La Laguna», 1964, págs. 9 y sigs.

(4) Véase MARTÍNEZ CACHERO, op. cit., páginas 33 y sigs., 45 y *passim*. Jesús MUÑÁRRIZ, en la *Introducción* a la edición que ahora se comenta señala: «No es nombrado miembro de las Cortes, aunque su pensamiento quizá fuera de los más influyentes en ellas» (pág. 12).

(5) Se podría objetar aquí que las referencias que FLÓREZ ESTRADA hace a LOCKE son bastante posteriores a la obra de las Cortes de Cádiz. Están contenidas precisamente en un escrito dirigido a defender a las Cortes una vez que han sido disueltas y liquidadas. Pero quizá a la objeción se podría responder que Flórez Estrada viaja a Inglaterra en la época misma en que las Cortes están reunidas (Cfr. MARTÍNEZ CACHERO, op. cit., 45). Además, en las *Reflexiones sobre la libertad de*

5. Hay un punto de la *Representación* relacionada con algo que ha sido central en toda la problemática del Derecho administrativo. Se trata de la configuración que se hace allí de la *discrecionalidad*, tema cuyo significado en el Derecho administrativo no hay que destacar ahora. Y es curioso que este planteamiento de la discrecionalidad se hace, nuevamente, utilizando palabras de LOCKE. Transcribe FLÓREZ ESTRADA las siguientes palabras de LOCKE que me parecen muy ilustrativas: "Cuando el *poder legislativo* y *ejecutivo* están en distintas manos (como lo están en todas las monarquías moderadas y en todos los Gobiernos bien fabricados), el bien de la sociedad exige que varias cosas queden a la discreción de aquel que tiene el *poder ejecutivo*, porque no pudiendo los *legisladores* prever todo lo que puede ser útil a la sociedad y, de consiguiente, no pudiendo hacer leyes para en este caso, *el ejecutor* de éstas, teniendo el poder en sus manos por la ley de la naturaleza, tiene derecho a hacer uso de él para todo lo que sea en beneficio de la sociedad, mientras el *legislativo* pueda reunirse y proveer oportunamente" (6). Y sigue transcribiendo: "Este poder o facultad de obrar en beneficio del interés público a discreción, sin ley que la prescriba, es lo que se llama *prerrogativa*. Ciertamente, es muy conveniente que así se verifique, porque el poder legislativo no siempre se halla reunido, es demasiado numeroso y demasiado lento para proveer con la rapidez que exige la ejecución (7); además, es imposible prever y legislar para en todos los accidentes que interesen al público y hacer tales leyes que no perjudiquen si son ejecutadas con un inflexible rigor en todas ocasiones. Por todo esto debe dejarse al *poder ejecutivo* una latitud para hacer a su discreción muchas cosas que las leyes no prescriben". Parece indudable que, junto con otras cosas, se encuentra aquí un planteamiento evidente de lo que luego se denominaría discrecionalidad administrativa. Pues bien, conviene destacar que no es muy frecuente que formulacio-

imprenta, de 1811, que se recogen también en el presente volumen, muestra un gran conocimiento de la realidad inglesa (por ejemplo, página 114), y ya reconoce allí la importancia del estudio de la legislación de Inglaterra (pág. 146). MARTÍNEZ CACHERO ha destacado las buenas relaciones de FLÓREZ ESTRADA con Inglaterra al comienzo de la guerra de la independencia (op. cit., 101). También ha destacado este autor el *antifrancesismo* de FLÓREZ ESTRADA (op. cit., 99 y sigs.). De este sentimiento podría dar testimonio el artículo 50 del Proyecto de Constitución política, presentado por FLÓREZ ESTRADA a la Junta Central: «Para asegurar la independencia de la nación española de parte de los enemigos exteriores y libertarla en lo sucesivo de una invasión tan injusta e inesperada, como la que hizo en la presente época el tirano de la Europa, y para manifestar eternamente nuestro odio a la nación francesa por su inicua conducta, la nación decreta desde ahora que se haga una muralla de cincuenta pies de alto y treinta de ancho en toda la línea que divide la España de la Francia, para que por este medio nos libertemos cuanto sea posible de toda comunicación con una nación que tanto mal nos hizo. La nación española declara desde ahora que ésta es la obra más ventajosa que puede jamás hacerse, y que por lo mismo el soberano cuidará de que se dé principio a ella y no se abandone hasta su total conclusión» (el texto lo recoge MARTÍNEZ CACHERO en la página 102). ¡Indudablemente Flórez Estrada no conocía la bravura de los montes pirenaicos en la zona de frontera entre Francia y España!

En relación con el interrogante que se suscita en el texto, son interesantes las siguientes palabras de ARTOLA, op. cit., 415. «La experiencia de los últimos años hacía evidente que toda declaración de principios, por muy solemne que fuese su carácter, no bastaría para garantizar su cumplimiento. Los diputados gaditanos necesitaban, para que su obra fuese sólida, llevar a cabo una radical reorganización político-administrativa que hiciese efectivos los principios contenidos en la carta constitucional. Esta serie de medidas es lo que denominó la formación del nuevo Estado, en que se delinearon, y hasta cierto punto se hicieron efectivas, las instituciones de la España contemporánea. Hemos de buscar en la división de poderes el fundamento mismo del Estado constitucional, idea que procede de LOCKE, MONTESQUIEU y las constituciones americana y francesa de 1791, pero que no tiene con ellas sino un mero parecido formal.»

En todo caso, en el texto me limito a plantear un interrogante. Indudablemente, para resolverlo habría que realizar una investigación que no es este el momento de llevar a cabo. Sobre el tema insisto luego en la nota 7.

(6) De la teoría de Locke en relación con los poderes del Estado, se ha ocupado en nuestra doctrina BOQUERA, *Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa*, en el núm. 40 (1963) de este REVISTA, 40 y sigs, en la pág. 43 se refiere al párrafo de Locke que aquí se ha transcrito, si bien lo utiliza—aunque creo que hay razones para estar en desacuerdo con él—para justificar el poder reglamentario de la Administración, mejor dicho, del Poder ejecutivo.

(7) En relación con el problema al que se aludía en la nota 5, es interesante comparar las palabras de LOCKE aquí transcritas, con la siguiente observación de ARTOLA, op. cit., 415-416, «La constitución de 1812 dista mucho de la del 91, aunque no sea tanto ni sus medidas estén tan de acuerdo con la tradición española, como pretende SEVILLA ANDRÉS, en algún lugar... La Constitución española, aunque establece la división de poderes, establece *en el rey una potestad autónoma por lo que a la ejecución de las leyes se refiere*, en tanto la francesa hace del rey un simple delegado, revelando una clara tendencia democrática» (el subrayado es mío).

nes similares a la aquí ofrecida se reconduzcan a LOCKE. Citaré, por último, a pesar de la dosis de ingenuidad que revela, otro de los párrafos que transcribe FLÓREZ ESTRADA, ilustrativo también, porque alude a puntos que luego se han venido repitiendo al hablar de la discrecionalidad administrativa y del principio de legalidad: "Sencillamente se concibe que en la infancia de los Gobiernos las sociedades se diferenciaban poco de las familias, así por el corto número de hombres como de leyes. Entonces, siendo los gobernadores como padres que cuidaban de sus intereses, el Gobierno era casi todo *prerrogativa*. Pocas leyes eran suficientes, todo lo demás era suplido por el cuidado y discreción del gobernante. Mas luego que los errores o la adulación *dominaron* a príncipes débiles (para convertir este poder en objetivos particulares suyos, y no en utilidad general de la comunidad), el *pueblo* se vió precisado a hacer leyes para determinar y limitar la *prerrogativa* en varios casos en que sus antepasados habían dejado amplia latitud a la sabiduría de aquellos *príncipes* que no habían abusado de ella, esto es, que únicamente la habían usado para el bien del pueblo" (págs. 53-54). Insisto en que, con las matizaciones debidas, no es nada difícil deducir de todas estas palabras un concepto de la discrecionalidad administrativa —pensando sobre todo en sus relaciones con la ley— que se ha repetido en muchas ocasiones, sin que fueran frecuentes, que yo sepa, las referencias a la fuente aquí recogida.

6. Contiene también el presente volumen unas *Reflexiones sobre la libertad de imprenta*, fechadas en 1811. Tanto este escrito como el que se menciona en el apartado siguiente son de menos enjundia que la *Representación*, sin que ello quiera decir que carezcan de interés y sin que impida ello manifestar la satisfacción de poder encontrarlos en una colección asequible. El argumento central de estas *Reflexiones*, sumamente interesante aunque pueda parecer hoy un tanto simplista, es un argumento típico de ilustrado (8): "Todos los males de la sociedad provienen únicamente de la ignorancia y del error. El hombre no es injusto, sino porque es tímido e ignorante; es tímido e ignorante porque no es libre. Los hombres, renunciando el uso de su razón, ya por temor, ya por ignorancia, han sido guiados en todas su acciones por el capricho, la rutina, la preocupación y principalmente por los Gobiernos que han sabido y procurado conservar su ignorancia y aprovecharse de ella para esclavizarlos y engañarlos". "Ya es tiempo que la razón y la experiencia destruyan todos estos males". "En ningún país nacen sabios los hombres. Es necesario que en todas partes los forme la educación... ¿Cómo podrán los hombres recibir la educación conveniente en un país en donde no les es permitido oír ni decir, leer ni escribir lo que se siente?... La libertad de la imprenta es el *único medio* de que podemos valernos para arrancar de una vez males tan inveterados y tan insoportables; es el único remedio con que se puede mejorar nuestra educación abandonada" (págs. 144-145).

Esta concatenación de argumentos es la que le hace clamar por la libertad de imprenta y le alienta a luchar por su imposición en momentos ciertamente propicios a las reformas (9). Su postura a este respecto es del todo decidida: "Cuando se trata de salvar a la patria —dice en relación con el tema— es forzoso hablar sin esbozo. Son muchos los interesados en que subsistan abusos, que no permiten descubrir la verdad y la luz que pondrían en claro las injusticias y vejaciones de los poderosos y de los que tienen parte en el mando... Dejémonos de contemplaciones, pues no es tiempo. La gangrena se apoderó de una gran parte del cuerpo; ya no sirven apósitos; es preciso acudir al hierro si queremos evitar la muerte, y caiga por donde caiga, cortaremos todo lo podrido. Los males de la nación son muchos y muy graves; necesitamos para curarlos aplicarles todos los auxilios posibles. Apartemos, pues, todos los obstáculos que impidan difundirse las luces que deben dirigir tantas y tan difíciles operaciones... Es un delirio aspirar a empresas arduas por medios débiles" (págs. 146-147).

7. Un tercer documento se ha reunido en este volumen: el *Discurso en defensa de las Sociedades Patrióticas pronunciado en la sesión extraordinaria de las Cortes*

(8) Cfr., por todos, von WIESE, *La cultura de la Ilustración*, ed. de Tierno Galván, Madrid, 1974.

(9) Sobre la actividad de Flórez Estrada en pro de la libertad de imprenta a poco de comenzada la guerra de la independencia, véase MARTÍNEZ CACHERO, op. cit., 37 y sigs.

del 14 de febrero del año 1820 (10). El carácter de este discurso, que es un alegato a favor de la libertad de reunión, se descubre bien en el siguiente párrafo del mismo: "El primer paso hacia la esclavitud es atacar la libertad de prensa e impedir las reuniones libres de los ciudadanos, sin las cuales, desengañémonos, jamás existió ni puede existir el imperio de la ley. ¿Y será posible que un cuerpo legislativo que acaba de ser restablecido por un efecto en gran parte debido a estas mismas reuniones patrióticas, se proponga adoptar su abolición, que tal sería el resultado del dictamen que se va a discutir?" (pág. 156). Se trata, por tanto, de un discurso ante las Cortes restauradas —en tiempos del trienio liberal— pidiendo que se retire un dictamen presentado para su aprobación, por entender que es atentatorio al derecho de reunión. "Las reuniones —dice FLÓREZ ESTRADA en otro lugar del mismo *Discurso*— son la principal escuela práctica de los pueblos libres, la más provechosa que se les puede ofrecer y la única a que pueden asistir y en donde pueden instruirse las clases pobres que no tienen medios para mantener a sus hijos en otras cátedras y universidades por más que éstas abunden" (página 158).

Lorenzo MARTIN-RETORTILLO

GASPARRI, Pietro: *Teoria Giuridica della Pubblica Amministrazione. Nozioni Introduttive.* Edizioni Cedam. Padova, 1964, 206 págs.

El autor expone la existencia de dos métodos en el estudio del Derecho administrativo; el primero de ellos es la "ciencia interpretativa del Derecho administrativo", que analiza los ordenamientos singulares en un momento de su existencia histórica, acompañando este estudio básico con la investigación comparativa de los ordenamientos contemporáneos, y con la investigación histórica. El segundo método es la "teoría general, teoría pura, del Derecho administrativo", que, a diferencia del anterior, no busca desentrañar el significado de las instituciones positivas, sino clasificarlas en formas lógicas universales; todo ello teniendo en cuenta que ambos métodos no constituyen dos sistemas cognoscitivos *independientes, sino* que presentan relaciones de recíproca y esencial complementariedad.

Bajo esta perspectiva, y según declaración de su propio autor, el libro constituye una tentativa de estudiar los conceptos básicos del Derecho administrativo, y las instituciones de la parte general, no en base a la experiencia derivada de un cuerpo normativo limitado, como el vigente Derecho *administrativo público* italiano, sino en base a la realidad jurídica considerada en su conjunto y sin referencias territoriales, temporales o sectoriales. El desarrollo de estos conceptos está destinado a encontrar su aplicación en el estudio del Derecho administrativo público de cualquier ordenamiento y de cualquier período histórico; este método es el más idóneo para dominar la multiplicidad continua de la legislación administrativa. Por el contrario, un método puramente expositivo, exegético, puede resultar estéril al resolverse en una serie de elaboraciones monográficas inadecuadas para dar una visión panorámica de la realidad.

Veamos a continuación cómo se instrumenta concretamente esta perspectiva metodológica.

Los cuatro primeros capítulos son un discurso sumario en el que, partiendo de la idea sustancial del conflicto de intereses, se expone los conceptos jurídicos de la parte general; así "Derecho" es preceptos o normas que conciernen a conflictos intersubjetivos o intrasubjetivos; "derecho subjetivo" —equiparado a autarquía— es competencia reconocida para resolver tales conflictos sin intervención de competencias ajenas; "autonomía" es la elección del propio comportamiento; "facultad" es una posibilidad operativa de hacer; "deber" es un comportamiento exigido en relación a un conflicto; la "obligación" expresa un particular aspecto del deber, cual es la relación entre el deudor y el que tiene competencia para actuar o provocar la reacción sancionadora en caso de incumplimiento; a su vez la "sanción" restablece situaciones turbadas de justicia o de oportunidad; individualiza las "normas" por su objetivo abstracto y

(10) MARTÍNEZ CACHERO, op. cit., 137, señala como fecha de celebración de este discurso, y parece más acertada, la de 14 de octubre de 1820, en lugar de la de 14 de febrero, que se da en la presente edición. Por cierto que es una lástima que, tanto en el presente volumen como en otros volúmenes posteriores de la misma colección, no estén más cuidadas las *presentaciones*, a las que habría que dar una mayor importancia y rigor

efecto innovativo; "potestad" es una técnica para determinar comportamientos mediante reenvío a juicios ajenos, surgiendo así la "sujeción" al titular de la potestad; descompone la noción de "ordenamiento jurídico" en las de "ordenamientos normativos" —calificados por la coherencia de sus normas, en forma tal que la norma antinómica se integra en otro ordenamiento antagonista— y "ordenamientos sociales" o conjunto de hombres cuyo comportamiento se adecúa a un "ordenamiento normativo"; desarrolla en sus fases lógicas el "proceso de personificación de las colectividades humanas", como instrumento unitario para la adquisición de una personalidad distinta a las individualidades humanas que las componen; una vez definidos "interés público" —por referencia a un conjunto humano "abierto"— e "interés privado" —por referencia a un conjunto humano "cerrado"— no presenta dificultad la distinción entre "Derecho público" y "Derecho privado", vinculando correlativamente estos cuatro conceptos.

Los tres capítulos siguientes se dedican al estudio del Estado —en base a las notas de territorialidad, soberanía, actividad política y competencia ilimitada—, de los "ordenamientos subestatales" (entre nosotros Administración indirecta del Estado) y de la teoría del órgano, instrumentada a partir de la representación; así "oficio" es representación indirecta y "función", especie del género anterior, es representación directa; la "relación funcional" no difiere sustancialmente de la representación; la "relación orgánica" asimismo no es sustancialmente diversa de aquella en la que se funda el antiguo y no misterioso instituto de la representación. Como más adelante declara el autor, la piedra clave de su construcción es el concepto de "administración" entendido como ejercicio de un "oficio-deber".

A continuación se dedican otros tres capítulos al análisis de la actividad discrecional y de la actividad reglada. Dentro de la discrecionalidad distingue entre la puramente "personal" y la fundada en la *opinio dominans* (entre nosotros, conceptos jurídicos indeterminados, por lo que acierta al señalar esta última es análoga a la actividad reglada), y entre discrecionalidad "técnica", o análisis de los juicios sobre hechos pasados (diagnosis) o futuros (prognosis) (como puede apreciarse en este concepto se incluyen los hechos determinantes), discrecionalidad "valorativa", que, a diferencia de la anterior, no se basa en resultados objetivamente considerados, sino en valoraciones subjetivas de la conveniencia. La elección entre una pluralidad de soluciones vendrá determinada por el principio de mayor satisfacción con menor coste (principio económico del mínimo medio).

Los tres capítulos siguientes se dedican al análisis de las relaciones entre Administración, Política, Legislación y Jurisdicción: define la Política como discrecionalidad absoluta, mientras que administrar equivale a ejercitar una función vinculada o sólo limitadamente discrecional; la actividad administrativa está sometida a un control sustancial de legitimidad que no se da en la actividad política, lo que no equivale a que esta última sea por naturaleza insusceptible de control. En la cúspide del ordenamiento administrativo se encuentran órganos no sujetos a control, a los que la normativa atribuye deberes desprovistos de sanción, y que, por tanto, son órganos "fiduciarios" (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas). En otra perspectiva el órgano político es soberano y el administrativo no lo es por definición, lo que no constituye obstáculo para la existencia de órganos con competencia administrativa en unos actos y política en otros.

En cuanto a las relaciones entre Administración y Legislación, tras analizar los conceptos de ley material y de ley formal, se efectúa una exposición en cierto modo confusa por cuanto se resiente del déficit inicial que supone la ausencia de distinción entre "poderes" y "funciones", por lo que incluso se llega a hablar de una "función administrativa".

Las relaciones entre Administración y Jurisdicción, se trazan entendiendo que esta última es la actividad dirigida a resolver de modo autoritario una litis; la litis se define como contraste entre las tesis jurídicas de dos sujetos en orden a la resolución de un conflicto de intereses, cuyo conflicto se presenta incluso en la Jurisdicción voluntaria, si bien en potencia. La función jurisdiccional se distingue no por referencia a unos órganos específicos, sino objetivamente, al concretarse en el pronunciamiento conclusivo de un procedimiento con estructura contenciosa, y no se vacila en declarar que la función jurisdiccional es una especie de la administrativa (a recordar que el concepto de "función administrativa" es sis-

temáticamente rechazado en nuestra doctrina).

Los últimos capítulos del libro se dedican al concepto de Derecho administrativo y sus relaciones con otras ramas del ordenamiento jurídico. En cuanto al concepto de Derecho administrativo rechaza las definiciones objetivas que se apoyan en la actividad de los sujetos considerados, y estima que el Derecho administrativo abarca las normas no en cuanto disciplinan actividades administrativas, sino en cuanto disciplinan actividades humanas, de forma tal que las convierten en administrativas; normas que instituyen, o prevén o presuponen la institución del "oficio-deber". Administrar es ejercer un "oficio-deber", sea público o privado; por tanto, hay un Derecho administrativo privado (patria potestad, tutor, mandatario, órganos sociales) y los conceptos civiles de mandato, representación, responsabilidad y otros son útiles en el campo público; hay también un Derecho administrativo público, que presenta una tendencia muy acusada a su extensión y desarrollo, en cuanto participa del Derecho público, por la acentuación de la relevancia social de los comportamientos humanos; su desarrollo se verifica a expensas de una reducción del Derecho político, pues se tiende a reducir el número de órganos investidos de competencias absolutamente discrecionales para acrecentar el número y atribuciones de aquellos cuya actividad está más o menos guiada por ley y que, por ello, son más susceptibles de control. Este proceso de extensión y desarrollo viene en definitiva impulsado por la evolución de la "instancia democrática".

Pasa a continuación a examinar las relaciones del Derecho administrativo con otras disciplinas en la siguiente forma: el Derecho constitucional asume buen número de normas de Derecho administrativo público; el Derecho procesal, sea procesal civil, procesal penal y con mayor motivo el procesal administrativo, es un sector importantísimo del Derecho administrativo; en el Derecho penal las normas que regulan la ejecución de las penas, las medidas de seguridad y los delitos contra la Administración pública, pueden considerarse de Derecho administrativo; el Derecho financiero, y su derivado el Derecho tributario, es parte del Derecho administrativo, salvo los actos políticos (emisiones de deuda) y parlamentarios (aprobación de presupuestos); el Derecho del trabajo es, en gran parte, Derecho privado, pero el llamado "derecho sindical" es Derecho administrativo; el Derecho de la Economía coincide, en gran parte, con el Derecho administrativo, aunque también con el Derecho político; finalmente, analiza las relaciones con el Derecho internacional, Derecho comunitario (Comunidad Europea) y Derecho canónico.

Concluida de esta forma la exposición de la obra, procede efectuar una simple valoración acerca de si en ella se consigue la finalidad ambiciosa del autor. La valoración conjunta es dudosa, y por ello se prefiere indicar por separado sus aspectos positivos y negativos. Entre los primeros destaca la idea de que existe una "cadena de potestades derivadas una de otra" que, inevitablemente, exige una atribución originaria de potestad, ya que la dinámica del principio de legalidad no se agota en la atribución de potestad inicial, sino que opera también en el ejercicio por los escalones inferiores de parcelas sucesivamente transferidas de dicha potestad originaria; también destaca su calificación como "abstracción teórica" de la diferencia entre Corporaciones y Fundaciones, pues en la práctica se encuentran entes que poseen elementos de ambos caracteres; igualmente se resalta cómo existe en la obra, y especialmente en la página 63, un atisbo de la actividad administrativa de arbitraje; finalmente, es de mayor interés su concepción de la discrecionalidad como categoría lógica y universal, inexcusable y esencial para el Derecho Administrativo.

En cuanto a los aspectos negativos, resaltan los de centrar la exposición de los conceptos básicos en la idea de conflicto de intereses, la cual puede resultar muy discutible desde una perspectiva del Derecho como ordenación de situaciones normalmente no conflictivas; la distinción entre público y privado por referencia a sectores sociales abiertos o cerrados, no describe en forma alguna la entraña jurídica y efectos operativos de ambos conceptos, por lo que estamos ante una técnica de definición formal y en principio estéril; en el tratamiento del órgano y del oficio se prescinde de toda referencia al titular, y, en consecuencia, la delimitación conceptual en base simplemente a la idea de representación adolece de una cierta imprecisión; por último, igual pro-

blema se suscita en torno al concepto de función administrativa y por la aparentemente desmesurada extensión del campo del Derecho Administrativo.

J. A. MANZANEDO

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Comentarios a la Ley del Suelo*. Imprenta del «Boletín Oficial del Estado». Madrid, 1968, 1.270 págs. y Apéndices.

La vasta producción escrita del profesor GONZÁLEZ PÉREZ se corona, por ahora, con un grueso volumen dedicado a un tema que parece estar de moda: La Ley del Suelo. Tratándose del más prolífico y más rigurosamente sistemático de nuestros autores y tratándose de una apasionante materia a la que él dedica una buena parte de su brillante actuación profesional, no es exagerado afirmar que nos encontramos ante una obra definitiva.

El libro es un análisis de la famosa Ley, artículo por artículo, y va precedido de un estudio preliminar consagrado al examen de las razones por las cuales el urbanismo español ofrece realizaciones por regla general muy inferiores a las de los restantes países de Occidente, no obstante disponer de una Ley verdaderamente ejemplar. El autor desmonta una a una las supuestas causas del fracaso, señalando el error de quienes consideran que entre aquellas está la falta de desenvolvimiento reglamentario.

El estudio pormenorizado de la Ley comienza por un análisis de los artículos relativos a la competencia urbanística y legitimadores de toda actuación administrativa en este terreno. Y es curioso constatar cómo las tesis del libro recensionado, ferviente defensor de la iniciativa privada, coinciden con las tesis del recensionista, que es partidario (y no indirectamente, como amablemente dice GONZÁLEZ PÉREZ en una nota de su libro, sino de modo directo y paladino) de la total socialización del suelo de expansión urbana. Y coinciden ambas tesis por tres razones: en primer lugar porque también los socialistas creemos en el valor del principio de subsidiariedad (lo que sucede es que en materia de urbanismo, creemos que ya está probado que la iniciativa privada lleva a resultados nefastos); en segundo lugar, porque, como el propio autor recensionado manifiesta, en más de una ocasión la actitud de los administrados hace pensar no en la expropiación, sino en la confiscación; y en tercer lugar, porque el profesor GONZÁLEZ PÉREZ y el autor de esta nota están de acuerdo en que el grande y único problema del derecho urbanístico es el planteamiento y no la especulación, de la que tan irresponsablemente se habla, sin darse cuenta de que carece de sentido lógico y moral condenar la especulación del suelo en un sistema económico individualista, íntegramente inspirado por ello en los dogmas especuladores.

Tras constatar la desconfianza con que la legislación urbanística mira a los entes locales, el libro examinado estudia la dogmática de los planes, analizando el título primero de la Ley con una atención particular a los artículos—hasta hoy poco estudiados—dedicados a los planes especiales, y un estudio especialmente penetrante de las Ordenanzas. Respecto a la naturaleza jurídica de los planes, sostiene el profesor GONZÁLEZ PÉREZ que se trata de actos normativos con un régimen de impugnación especial, postura ésta que no compartimos, pues estimamos que los planes urbanísticos son actos singulares de destinatario indeterminado, y ello tanto desde el punto de vista de su integración en el Ordenamiento, como desde el punto de vista de los derechos nacidos a su amparo, como desde el punto de vista de su impugnación.

Sabido es que el artículo 43 de la Ley, al regular la publicidad de los planes, dice que "la relativa a urbanizaciones particulares deberá expresar la fecha de aprobación del correspondiente plan, y no podrá contener indicación alguna en pugna con sus cláusulas". Piensa el autor que en este caso la palabra publicidad se refiere también a la información urbanística a cargo de la Administración; nosotros estimamos que se refiere a la publicidad comercial privada.

Particularmente logrados son los comentarios al artículo 45 (la Ley obliga a la Administración y a los particulares), señalándose muy sagazmente el diferente modo de obligar en uno y otro caso, así como al artículo 46 (reservas de dispensación), al 47 (efectos de los planes en cuanto a usos), 48 y 49 (construcciones fuera de ordenación), así como el extenso estudio dedicado a un aspecto importántisimo del plan: la legitimación de expropiaciones.

Al analizar el título segundo, consagrado al régimen del suelo, tras un minucioso despiece de las definiciones legales contenidas en los artículos 61 y siguientes, sostiene el profesor GONZÁLEZ PÉREZ que uno de los efectos del plan es ampliar el área de suelo urbano: Estimamos que ello no es necesariamente así, y que el concepto de suelo urbano del artículo 66 (cuando se carece de plan) puede ser más amplio que el del artículo 63. Con toda razón el autor señala la superfluidad de un artículo como el 68, regulador del régimen del suelo de reserva. Y al analizar el artículo 70, declara que no es posible aumentar el volumen mínimo mediante un plan, así como que la limitación célebre del 0,2, al ser aplicable como régimen general del suelo rústico, no tiene trascendencia alguna en el suelo urbano, por lo que ordenaciones en este suelo con edificabilidad ligeramente mayor podrían resolverse en expropiaciones mediante indemnización. Por nuestra parte no nos atreveríamos a suscribir estas dos afirmaciones.

En un brillante estudio del Patrimonio Municipal del Suelo se sostiene por el autor la naturaleza jurídico-privada de esta figura, frente a la tesis contraria del profesor BOQUERA, que nosotros también hemos defendido.

Especialmente valiosos son los comentarios dedicados a los artículos 77 y siguientes, reguladores de la parcelación y reparcelación, así como los dedicados a las valoraciones, punto éste en el que el autor es un indiscutible maestro. Y aunque reconoce el propio autor que en la composición de los valores expectante, urbanístico y comercial se ha tenido en cuenta los mismos criterios que un comprador cualquiera tendría al adquirir un terreno, la verdad es que es evidente la razón que asiste al profesor GONZÁLEZ PÉREZ, cuando clama contra la injusticia de las valoraciones urbanísticas. El análisis de estos artículos aparece grandemente documentado con la citación de todos los cuadros de valores derivados de la propia Ley, así como del Decreto de 21 de agosto de 1956.

A continuación se analizan los artículos dedicados a la ejecución de planes de urbanismo, determinándose el concepto de polígono, y los efectos de declaración de prioridades. Al analizar los sistemas de actuación, se distingue muy sagazmente entre expropiación necesaria para el establecimiento de zonas libres y servicios públicos en cualquiera de los sistemas de actuación (que no requiere intervención de la Comisión Central), y expropiación como sistema de actuación (que sí la requiere). Al examinar esta última forma de actuación se citan diversas sentencias que dan por válidos expedientes en los que ha faltado la información municipal acerca de las reclamaciones. La maestría del profesor GONZÁLEZ PÉREZ y su fabulosa experiencia profesional se ponen de relieve en el análisis de los artículos dedicados a los sistemas de actuación y a la forma de gestión.

Lo mismo acontece con el estudio del título 4.º de la Ley (ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo), en el que tanto campo se ofrece para la actuación forense, tanto en el aspecto relativo a Registro de solares como en el relativo a la imposición de arbitrios, como, por último, en el relativo a la concesión de licencias o a las órdenes de ejecución y suspensión de obras. Con vigorosa pluma, hábil dialéctica, y profundo sentido jurídico, el autor fustiga aquí briosamente las mayores y menores corruptelas administrativas en tan delicado terreno. Sabido es que este aspecto de la Ley ha sido precedentemente tratado por el autor de este libro, con maestría insuperable. Insistiendo con toda razón en la gran importancia que tienen los aspectos económicos del plan, tal como había hecho muchas páginas atrás, el profesor GONZÁLEZ PÉREZ analiza de nuevo estos aspectos al examinar el título quinto de la Ley, y consagra muy jugosos comentarios a la regulación de las exacciones del presupuesto de urbanismo, así como a la de los beneficios fiscales de los artículos 189 a 192, beneficios que una Administración que desobedece a la Ley está, según parece, dispuesta a que no sean realidad jamás; tales son las dificultades con que en la práctica se tropieza al intentar, sobre todo, poner en ejecución el primero de los artículos últimamente citados, artículo desafortunadamente reglamentado por Orden de 30 de junio de 1965, reglamentación que da toda la razón al autor del libro que recensionamos, cuando a lo largo de él defiende que lo verdaderamente jurídico es que las leyes se actúen sin reglamentos.

Se analiza, por último, los aspectos orgánicos de la Ley, tan alterados casi desde el momento de su aparición, señalándose los inconvenientes de que nada más surgir aquélla apareciera el Ministerio de

la Vivienda (aunque se señala también la sinrazón de los que desde el Ministerio de la Gobernación acusan al de la Vivienda de aniquilador de las libertades locales, cuando lo cierto es que en este plano están perfectamente igualados uno y otro Ministerio); y se analiza también la regulación del régimen jurídico, resolviéndose aquí, con criterio que no compartimos, la célebre antinomia en que los artículos 219 y 225 de la Ley, en el sentido de que este último está derogado por la de la jurisdicción contenciosa. Una interpretación de este tipo pone en manos del Tribunal Supremo, y ello en primera instancia jurisdiccional, el examen de la totalidad de las *impugnaciones* de los planes que en España se llevan a cabo. Menos mal que, aun en el caso de que tal interpretación prevalezca, según nosotros, estimamos que en muy contados supuestos tiene sentido el examen del planeamiento por un Tribunal de derecho (concretamente, creemos que sólo en los supuestos de irregularidad de procedimiento, valoraciones erradas en la expropiación y desviaciones de poder).

Cierran el libro, y lo hacen definitivamente práctico e interesante apéndices dedicados a las más importantes normas urbanísticas posteriores a la Ley del Suelo: Leyes de Valoraciones de 22 de julio de 1962 y de Zonas Verdes de 2 de diciembre de 1963, así como del Area Metropolitana de Madrid; Reglamentos de Reparcelaciones de 7 de abril de 1966 y de Solares de 5 de marzo de 1964, etc.

Termina con esto la noticia forzosa, e innerecidamente breve, de un importantísimo volumen de la bibliografía jurídico-administrativa en lengua castellana. El análisis de la Ley, artículo por artículo; la perfecta sistematización de este análisis; la abundantísima jurisprudencia, siempre atinadamente usada (con la cita altamente orientadora de la Sala y el ponente de cada Sentencia); la constante alusión a otros aspectos de la propia Ley o de las que la complementan, hacen de este libro una herramienta insustituible para el estudio del urbanismo español. Desde hoy contamos con el mejor de nuestros libros sobre la Ley del Suelo.

J. L. GONZALEZ-BERENGUER

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: *Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*. Barcelona, octubre 1967. Madrid, 1968; tomo I, 1.296 páginas; tomo II, 1.472 páginas, 1.600 pesetas.

El artículo 23 del Reglamento del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios atribuye al Secretariado Permanente la tarea de publicar las actas del Congreso, celebrado en Barcelona, del 6 al 12 de octubre de 1967.

El cumplimiento de esta misión ha sido llevado a cabo, pues, por el Instituto de Estudios de Administración Local, mediante la edición de los dos tomos de que en estas líneas se da cuenta, de primorosa impresión y con atractiva encuadernación. El Centro de Documentación y Publicaciones de dicho Instituto, a cargo del profesor don Ramón MARTÍN MATEO, puede felicitarse por haber nutrido el fondo editorial de la casa con tan importante aportación y más aún cuando las colaboraciones, en apretado número, han exigido un esfuerzo de coordinación y composición no pequeño.

La temática del Congreso está distribuida en las cuatro ponencias siguientes:

Primera. "Aspectos sociológicos de la vida municipal: Grandes urbes y Municipios rurales", a cargo de don Isaac GANÓN, profesor de Sociología en la Universidad de Montevideo y asesor de dicho Municipio, y de don Jorge XIFRA HERAS, profesor de la Universidad de Barcelona y director del Instituto de Ciencias Sociales de dicha ciudad; sobre cuya ponencia fueron presentadas 17 comunicaciones, que también recoge el libro.

Segunda. "La competencia municipal: ámbitos más cualificados", a cargo de don Carlos M. MORÁN, director del Consejo Técnico de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, y de don Rafael ENTRENA CUESTA, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona; ponencia que reunió otras 21 comunicaciones.

Tercera. "Planificación de la actividad municipal", debida a los señores don Salvador DANA MONTAÑO, ex catedrático de Derecho Municipal en la Universidad Nacional argentina del litoral, y don Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, catedrático de la Universidad de Barcelona; sobre la po-

nencia fueron aportadas al Congreso 23 comunicaciones.

Cuarta. "El Municipio y la Vivienda", debida a don Eurico DE ANDRADE Y AZEVEDO, procurador de Justicia del Brasil, y a don Ramón MARTÍN MATEO, profesor de la Universidad de Madrid. Sobre esta ponencia fueron presentadas ocho comunicaciones.

Después de tan importante y cuantiosa documentación, recoge la edición del Instituto de Estudios de Administración Local los trabajos del Seminario sobre "Experiencias y soluciones del Municipio de Barcelona", que, presidido por el catedrático de Derecho Administrativo don Luis JORDANA DE POZAS y dirigido por el secretario del Ayuntamiento de Barcelona, don Juan Ignacio BERMEJO Y CIRONÉS, versó sobre quince aspectos de la acción administrativa municipal, glosados por verdaderos peritos en las materias respectivas.

Naturalmente, para ser una ajustada crónica de los eventos del Congreso, la obra tiene unos necesarios complementos: al comienzo, las relaciones de países, Comisiones y representantes y nómina de participantes en la magna reunión internacional, el Reglamento del Congreso y el programa general de los actos. Y como broche, la descripción de los actos sociales y culturales que se extendieron a lo largo de los siete días de duración del Congreso.

* * *

Resulta difícil la tarea de glosar en estas columnas, o en muchas más, cuanto la edición del Instituto citado nos presenta. La simple enumeración de todos los temas ocuparía largo espacio; pero basta la lectura de los títulos de las ponencias para advertir la trascendencia de esta reunión de toda la gran familia ibérica, acuciada por la búsqueda de soluciones a las tremendas interrogantes que plantean al Municipio las exigencias complejas de la vida actual.

La primera ponencia, al contemplar la sociología urbana, especialmente la dimensión sociológica de la gran urbe, considera tres aspectos esenciales que implica la urbanización concebida como un fenómeno complejo: el crecimiento de las ciudades, la alteración de la proporción entre las poblaciones agrícolas y las no agrícolas, y fundamentalmente—son palabras del ponente señor XIFRA HERAS—la manifestación de un cambio radical en la cultura. Sobre el primer aspecto dirá el comunicante DÍEZ NICOLÁS que el Municipio, en cuanto a estructura cada vez más compleja, requiere una reorganización urgente, que debe ser reconsiderada en su aspecto político-administrativo para que la ordenación legal se superponga perfectamente a la realidad social. En el segundo aspecto son tratados con especial dedicación los fenómenos migratorios y el absentismo rural, provocadores de una disociación entre Municipios urbanos y rurales que, pese a su acercamiento, "constituyen aún en el mundo hispánico dos esferas totalmente separadas", fenómeno que tratan, entre otros, los comunicantes DANA MONTAÑO, ALVAREZ GENDÍN y LARRAÍNZAR. El último aspecto implica considerar la urbanización como fenómeno "más profundo que el crecimiento de las ciudades" y que es, en esencia, un cambio cultural, que "supone la aparición de nuevas aptitudes, de nuevas maneras de ser, de nuevas maneras de pensar, de nuevos comportamientos y también de nuevos valores". Los comunicantes que abordan esta faceta de la sociología urbana se adentran en cautivadores estudios como el que sobre el ocio perfila el señor MARQUÉS CARBÓ, abordando un tema que ha sido ya el centro de atracción de muchos pensadores, como HUIZINGA o DUMAZEDIER. Todo ello llevará al co-ponente, el profesor Isaac GANÓN, al intento de codificar las proposiciones sobre los aspectos sociológicos de la vida local.

La segunda ponencia, "tema clásico de la problemática del Municipio" y "rabiosamente actual", según expresiones del ponente señor ENTRENA CUESTA, reclama un atento examen de la competencia municipal, que ve amenazados sus postulados tradicionales por actuales fenómenos que tienden a vaciar de contenido la vida municipal, y que fundamentalmente son: la necesidad de áreas superiores para la planificación de los servicios, que antes eran municipales y que hoy no pueden prestarse de una manera eficaz al nivel estrictamente local; en segundo lugar, las exigencias de la planificación administrativa que muchas veces no puede efectuarse al nivel municipal—el Ministro Comisario del Plan de Desarrollo, señor LÓPEZ RODÓ, expresaba, en la sesión inaugural del Congreso, que la necesaria programación de actividades municipales ha de articularse de un modo coherente con la programa-

ción nacional, a la vez que la programación socio-económica estatal tiene que contar con la colaboración y la presencia de las entidades locales—; y, por último, y a consecuencia de esa estrechez del ámbito municipal, el traspaso de esas competencias del Municipio al Estado, porque se dice que intereses que antes eran estrictamente locales ahora pasan a ser intereses estatales. A este propósito consigna la ilustre pluma del co-ponente don Carlos M. MORÁN en sus conclusiones, que al Estado no correspondería mermar la competencia municipal basado en la incapacidad local que él provoca y ahonda con su absorción y monopolio, sino que, por el contrario, deberá identificarla, precisarla, respetarla y estimularla para fortalecer la célula fundamental de su existencia y asegurar el desarrollo equitativo de la nación. Como complemento a su trabajo, aporta MORÁN, en anexo a su co-ponencia, las declaraciones, acuerdos, recomendaciones y resoluciones del Congreso Interamericano de Municipios, Asamblea General de la O. I. C. I., en las once reuniones que lleva celebradas.

La tercera ponencia, dice su autor, don Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, está fundamentada en tres puntos, en torno a los cuales debe ser entendida y acometida la planificación de la actividad municipal. El primero, la planificación de las propias entidades municipales: es decir, planificación de su propia existencia, determinación de las realidades sociales que deben tener la condición de Municipio. Tiene cabida aquí la consideración del Municipio-Comarca y de las Diputaciones provinciales como fórmulas actuales que ensanchen la visión y el tratamiento de los problemas. El segundo punto está referido a la aplicación de las estructuras concretas del fenómeno planificador a la actividad municipal, lo que aconseja, por una parte, dice el ponente, abandonar las fórmulas sectoriales para alcanzar planes municipales de acción general, sirviendo de ejemplo las leyes especiales de Madrid y Barcelona; por otra parte, la adopción de fórmulas de medio y largo plazo, y, por último, la necesidad de adecuar los necesarios medios financieros. El tercer punto en el que apoyar la planificación municipal exige determinar la forma de engranar la acción de los Municipios con los planes generales socio-económicos estatales. Todo ello dota a los programas de acción municipal de una doble vertiente: por un lado la idea del compromiso de los administradores frente a la propia comunidad municipal, y de otro lado, la necesidad de la existencia de una auténtica conciencia ciudadana para que el Plan sea instrumento de diálogo entre Administración y administrados. Insiste a este respecto el co-ponente doctor DANA MONTAÑO que la colaboración ciudadana debe ir acompañada—y ésta será la garantía de su éxito—del asesoramiento técnico correspondiente a la naturaleza de la obra a realizar o de los servicios a prestar. Y afirma, por otra parte, que las relaciones Estado-Municipio no deben acentuar la centralización estatal "ni coartar el debido desenvolvimiento de las genuinas competencias municipales".

La cuarta y última ponencia da ocasión al doctor MARTÍN MATEO para señalar con TOYNBEE que el tema de la vivienda es el más acuciante en la hora actual (salvada la emergencia de una guerra atómica). Proclama como inevitable el imperativo de la acción pública, en la que ve a lo largo de sus manifestaciones en el tiempo una faceta policial, otra de limitación de la propiedad, otra de control de alquileres, otra asistencial y paternalista, otra económica a través de la dotación, no siempre afortunada, de medios financieros para los programas constructivos y, por fin, considera lo que a su juicio es el punto clave de la decisión del problema de la vivienda: "el afrontamiento humanístico de la necesidad de ésta, en su encuadre dentro de un sistema amplio y comprensivo de seguridad social". Queda afirmada la viabilidad de la intervención municipal en este campo, que sólo reclama una generalización de felices experiencias. Dicha intervención, afirma el ponente, responde más a la presión de motivaciones de tipo social que a causas verdaderamente económicas. El co-ponente señor DE ANDRADE AZEVEDO recuerda que las Encíclicas de los últimos Papas atribuyen un marcado matiz de justicia social a la solución de este problema y deben ser tenidos en cuenta en los programas de acción pública.

A continuación de las cuatro ponencias y de las correspondientes comunicaciones, inserta la obra aquí glosada los trabajos del seminario sobre experiencias y soluciones del Ayuntamiento de Barcelona, acertadamente dirigido por el secretario de dicha Corporación, don Juan Ignacio BERMEJO GIRONÉS.

La justificación que le atribuye, con palabras que pronunció en la sesión plenaria, consiste en que el bien común comporta la idea de servicio público y las prestaciones que este concepto envuelve constituyen la justificación sociológica histórica y jurídica del Municipio. Las cuestiones sobre las que versa el Seminario pertenecen al sentido objetivo del Servicio público, propio del técnico. Así son tratados temas, tales como los planes de acción municipal, el urbanismo, la organización jurídico-administrativa municipal, el procedimiento administrativo, normalización y centros ordenadores, alcantarillado, abastecimiento de agua, basuras, vivienda, abastos, construcciones escolares, patrimonio histórico-artístico, etc.

Tal es, a grandes rasgos, el contenido de la gran edición de las actas del Congreso. Es de elogiar la sinceridad y realismo en el planteamiento de los problemas estudiados en el Congreso, sinceridad y realismo, que apuntan al logro de un Municipio mejor. Como decía don Ramón MARTÍN MATEO, al presentar su ponencia ante la IV Comisión del Congreso: "Así podemos ayudar a construir la democracia desde abajo, fuera de cuyo marco la vida *municipal no tiene sentido alguno.*"

Felicitamos a la Institución editora y al *público, que desde ahora dispone* de un cuidado acervo de documentación que tanto puede completar sus ideas sobre la vida municipal de nuestros días.

C. E. RUIZ DEL CASTILLO

LATORRE, Angel: *Introducción al Derecho.* Edit. Ariel. Barcelona, 1968, 234 págs.

1. Señala el autor en el Prólogo que la obra, aunque está dirigida fundamentalmente a los estudiantes de Derecho, pretende que interese igualmente a "quienes se dedican a otras Ciencias sociales o a otros quehaceres humanísticos, distintos de las disciplinas jurídicas". Y realmente ha de alcanzarse este cometido con estas apretadas páginas de Angel LATORRE, en las que, con extraordinaria y envidiable claridad, nos ofrece una auténtica síntesis de los problemas centrales de la Ciencia jurídica. El libro se presenta, además, con una intencionada elementalidad: en tal sentido, no se olvide —y el dato es de por sí significativo—, la obra aparece como uno de los primeros números de una nueva Colección de Bolsillo. Un dato significativo, decimos, por lo que significa de apertura, de ofrecimiento hacia el gran público de los problemas jurídicos más importantes. Un dato que, sin embargo, no es óbice para que la obra, pese a esa intencionada elementalidad, mantenga en todo momento a un muy alto nivel el análisis y enjuiciamiento de los temas que estudia: esta *Introducción* de LATORRE está muy lejos, tanto de aquellas que constituyen un erudito y empalagoso alarde expositivo de doctrinas y tesis, como de aquellas otras en las que, generalmente, con más fantasía que rigor, se ofrece el desarrollo y defensa de unas tesis personales, difícilmente sostenibles en la mayor parte de los casos. Esta obra, por el contrario, presenta la rara virtud de ofrecer un planteamiento *sistemático* de los temas centrales del mundo jurídico, sin eludir en ningún momento adoptar en relación con ellos el oportuno enfoque crítico, la postura personal correspondiente.

La sencillez y su carácter sistemático son las dos primeras características de esta obra de LATORRE. Expresión, cierta, sin duda alguna, de las extraordinarias condiciones pedagógicas del autor que, fiel a la tradición de nuestros mejores romanistas, sabe hacer asequible las categorías y valores, un tanto esotéricos, ciertamente, que el mundo del derecho presenta.

2. Una intención clara aparece ya desde las primeras páginas del libro: desmitificar el Derecho. Defender y explicar el Derecho por el Derecho mismo. La obra se inserta así "en la línea positivista de la doctrina jurídica", si bien el autor confía en que "se trate de un positivismo actual, abierto a las necesidades e inquietudes de nuestro tiempo". En tal sentido, esta *Introducción* de LATORRE habrá de purificar no poco una tradición—tan generalizada entre nosotros—, en la que la enseñanza del Derecho aparece tarada por una *determinada* concepción del llamado Derecho natural, equívoca, anticuada y falsa. Es, desde luego, triste pensar cuáles hayan de ser en el futuro las consecuencias de una enseñanza del Derecho de este tipo, para la que no aparece exorcizado y tres veces bendecido, carece prácticamente de valor alguno. De ahí que no creo sea aventurado afirmar que la obra recensionada está inspirada direc-

tamente en una expresa y justificada reacción a los planteamientos de este tipo.

De ahí que desde esta perspectiva no pueda estarse sino en total acuerdo con el pensamiento de LATORRE. Todavía más: no es difícil adivinar cuáles hayan de ser, cuáles sean ya, las consecuencias que de esos planteamientos se derivan. En tal sentido puede ser interesante tener presente una visión retrospectiva de los estudios y enseñanzas de Filosofía del Derecho en nuestras Facultades jurídicas, para explicarnos muchas cosas. Por cierto que un testimonio por demás expresivo nos lo refiere al respecto Joaquín COSTA, al explicarnos su voto particular en una oposición a cátedras de Filosofía del Derecho de la que él fue juez, texto que hoy tiene una innegable actualidad...

Pues bien, en este orden de consideraciones creo que es justificada—así lo he expuesto ya en otras ocasiones (1)—una actitud crítica en relación con los planteamientos iusnaturalistas del señalado tipo. En tal sentido, recordemos, por ejemplo, el sostenido por otro romanista, A. D'ORS, cuando afirma que entiende por derecho natural "aquel orden jurídico de origen divino que viene admitido por la tradición de la Iglesia católica" (2) o "que es aquello que el Juez Divino aprueba respecto a los infieles" *(sic!)* (3). Ahora bien, al enfrentarse críticamente LATORRE con el Derecho natural, me parece que olvida que, además del expuesto, hay otro iusnaturalismo mucho más serio y consistente que es necesario considerar debidamente, incluso para disentir de él. El fenómeno iusnaturalista en modo alguno puede quedar reducido a esos planteamientos. Ofrece, innegablemente, mucha mayor complejidad y consistencia, y es desde estas posiciones desde la que debe enjuiciarse críticamente. Desde otra vertiente, la contraria, creo que observación análoga puede formularse también en relación con la valoración que en algunas partes de la obra se hace de las doctrinas sociológicas.

3. La sistemática de la obra es la siguiente: en la primera parte se analiza qué es el Derecho, los fines del mismo, las fuentes y la doctrina de su aplicación. La segunda viene referida al estudio de los temas propios de la Ciencia jurídica, problematicidad misma de su existencia, objeto y método de la misma, ramas del Derecho.

4. El autor acredita, desde luego, su extrema sensibilidad jurídica al analizar y enjuiciar en su dimensión *actual* los temas que analiza. Ahora bien, no por prurito profesional quiero señalar que, sin embargo, acaso en las realidades que se estudian no se valora debidamente el significado que el hecho político del Estado ofrece, así como todo el fenómeno jurídico-político que el mundo del Derecho presenta en nuestros días. Un fenómeno irreversible, nos guste o no, y que acaso en sucesivas ediciones de esta obra debiera alcanzar un mayor realce, tanto más al estar encuadrada en una línea neopositivista, de la que tan fecundos frutos cabe esperar precisamente en la dirección apuntada.

Hace unos años escribí (4) algo que me parece oportuno recordar aquí: El conocido texto de FEUERBACH—"hay que salir de lo positivo para volver a entrar en lo positivo"—cobra ahora especial significado, y no es ajeno incluso a la popularizada afirmación de E. SCHMIDT, "el positivismo ha muerto; ¡viva el positivismo!". Que en el fondo se trata de un movimiento constante pendular, lo puede acreditar, incluso en su mismo valor anecdótico, el hecho de que al "eterno retorno al derecho natural" (ROMMEN) o a su "Hochrenaissance" (GUTZWILLER), se contraponga ahora "el eterno retorno al positivismo jurídico". Y es precisamente en esta dinamicidad misma del fenómeno jurídico en la que el Derecho encuentra su propia grandeza, relativizada, un tanto escéptica si se quiere. Una línea en la que precisamente la obra de Angel LATORRE está llamada a jugar un papel importante.

S. MARTIN-RETORTILLO

(1) S. MARTÍN-RETORTILLO, estudio preliminar a la ed. española de S. ROMANO, *El ordenamiento jurídico*, Madrid, 1963, 31.

(2) A. D'ORS, *Principios para una teoría realista del Derecho*, Madrid, ahora en *Una introducción al estudio del Derecho*, Madrid, 1963, 133.

(3) *Ibidem*, 141.

(4) Véase op. cit. *supra*, en nota 1, 32 y siguiente.

MARTÍN MATEO, Ramón: *Administración monetaria*. Edit. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1968, 173 págs., 65 ptas.

El jurista del Derecho administrativo que no esté dispuesto a convertirse en un insípido rumiante de las páginas del *Boletín Oficial del Estado*, se encuentra provocado por un triple frente de cuestiones que presionan desde fuera el Ordenamiento jurídico positivo: la historia, la política y la economía. La historia explica el por qué de cada institución, la política da una dimensión humana y trascendente a lo que de otra manera sería una simple técnica formal, y la economía significa el punto de contacto con la realidad. De aquí la enorme dificultad de las obras de Derecho administrativo, que sensibles a estas cuestiones, pretenden ser algo más que una aventajada glosa de los textos positivos.

Ramón MARTÍN MATEO, uno de los juristas más inquietos que escriben hoy en España, responde gallardamente en este libro a la triple provocación aludida. La *Administración monetaria* expresa la perspectiva jurídica de un tema económico y con una orientación muy clara hacia la política, entendida aquí como una respuesta equilibrala a la tensión entre una Administración eficaz y una sociedad democrática. En esta obra, y por una vez, se han superado las visiones parciales del llamado especialista. Pero con la advertencia de que no se trata de un producto diletantista de fácil culturalismo. El autor, de la primera a la última página, demuestra que es un jurista y nunca sale de su terreno; lo que sucede es que ha aportado a él cuantos elementos extrajurídicos ha considerado necesarios para dar sentido a la exposición.

Por otro lado, no deja de producir cierto desasosiego académico la lectura de este libro. En unos momentos en que la Ciencia del Derecho administrativo parece estar a punto de dominar dogmáticamente y con aceptable congruencia la amplísima problemática de su contenido tradicional, he aquí que MARTÍN MATEO, sin dejarnos terminar la laboriosa pero un tanto cómoda digestión del pasado, nos empuja hacia nuevas tareas poco menos que inéditas y en las que no sirven de mucho los instrumentos técnicos tradicionales. Ya en la introducción nos hace observar, por ejemplo, cómo la expropiación forzosa, que tanta tinta ha hecho correr hasta hoy a los juristas, es infinitamente menos peligrosa para los ciudadanos que las manipulaciones monetarias, completamente descuidadas por una doctrina demasiado inerte. En definitiva, el horizonte científico del Derecho administrativo está cada vez más lejos.

El capítulo primero de la obra que se recensiona se refiere a los "fundamentos de la acción pública monetaria" y es una breve síntesis de lo que en el correr de los tiempos ha ido significando la política estatal monetaria para la Economía y para el propio Estado. En este punto, al aceptarse la doctrina del "orden político económico", el autor respeta expresamente unos esquemas mentales del pasado, que aún demuestran seguir siendo aprovechables.

En el capítulo segundo se examina el repertorio de las "técnicas interventoras" más importantes (manejo de la circulación fiduciaria, actuación sobre el mercado de dinero, mercado de capitales, control de divisas y cambios y orientación del gasto público), explicándose el significado económico de cada una de estas figuras al tiempo que su regulación legal.

El capítulo tercero se dedica a la organización administrativa y es, a mi entender, el menos logrado, puesto que se mantiene en un nivel descriptivo un tanto superficial y aproblemático, impropio del autor, y su desarrollo no es equilibrado, dedicándose a cada una de las organizaciones un espacio arbitrario.

Al llegar al capítulo cuarto se abandona el método expositivo para entrar en el jurídico-crítico, es decir, se llega al momento de recoger los frutos de todo lo hasta ahora planteado. El autor comienza confesando que, bien a su pesar, hay que reconocer que la actividad administrativa monetaria es en principio una actividad política, y por tanto no residenciable ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo. Formulación retrógrada, si se quiere, pero inevitable, dado el tenor de nuestra Ley jurisdiccional. Ahora bien, como esta declaración de principio no implica una exención total del control de los Tribunales, el jurista debe esforzarse en penetrar lo más posible en esta zona exenta, y tal es la tarea que se realiza a renglón seguido con un examen pormenorizado de las concretas posibilidades revisoras (intervención en la circulación fiduciaria, en el mercado de dinero y en el mercado de

capitales, crédito oficial, divisas y cambios y procedimiento sancionador) en el que se va determinando el alcance preciso de la fiscalización de los Tribunales.

La consoladora consecuencia de este examen pormenorizado es que la fiscalización jurisdiccional concreta es mucho mayor de lo que en principio podía suponerse. Sin embargo, yo no estoy conforme con la consideración dogmática inicial de la actividad monetaria como acto político. A mi entender, la exención jurisdiccional se explica más bien por la circunstancia de que se trata de medidas administrativas que, como diría ENGISCH, se mueven en el ámbito de lo no jurídico. Al menos algunas de ellas; y las que tengan sustancia auténticamente jurídica habrán de someterse al Ordenamiento y, por tanto, en la medida que lo hagan serán residenciables ante los Tribunales.

Por otro lado, se echa de menos el análisis detenido del papel de los Tribunales en una posible articulación de responsabilidad por daños causados por las medidas de índole monetaria. Esta responsabilidad —reconocida por la Ley de lo contencioso incluso para los llamados actos políticos— es no sólo la última cobertura de los derechos de los ciudadanos, sino el portillo más fácil, aunque no el más cómodo, para lograr que los Tribunales penetren en las zonas exentas de la Administración.

Y, en fin, en el capítulo quinto se cierra de forma impecable la temática de toda la obra. MARTÍN MATEO no se contenta con extender hasta el máximo las posibilidades de control jurisdiccional sobre la política monetaria y, partiendo de la base de que el control de los Tribunales nunca podrá ser ni total ni técnicamente acertado, se lanza a un sugestivo análisis de las fuerzas políticas y sociales que deben intervenir en la dirección y control de la actividad monetaria hasta llegar a lo que certeramente denomina un equilibrio democrático del sistema. En este punto, conviene subrayarlo, el esquema del autor no es una fácil utopía, sino todo lo contrario: una lección de realismo político por encima de los escamoteos formalistas a que tan inclinados son los juristas.

Alejandro NIETO

MEILÁN GIL, J. L.: *La «cláusula de progresos» en los servicios públicos.* Instituto de Estudios Administrativos. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, 262 págs., 1968.

Esta obra, como la otra que recensionamos de este mismo autor, tiene el mismo motor "causal": corresponde a la lección magistral pronunciada por el autor con ocasión de unas oposiciones a Cátedra. Tal condición contribuye, a mi modo de ver, a dotar a la obra de cierto interés, pues comprobamos que frente a una generalizada opinión que llamaríamos "tradicionalista", que venía a juzgar estas lecciones magistrales como "confesiones de obediencia", son ahora más bien "proclamaciones de principios", con las notas propias de estas notas juveniles de rebeldía, replanteamiento de los problemas conforme con nuevos puntos de vista y, en resumen, "revitalización" de los problemas tratados, aunque éstos sean antiguos, viendo en ellos matices originales y no admitiendo como dogmas las soluciones dadas. Todas estas notas las encontramos en el presente trabajo casi casi de salida, nada más comenzar su lectura. El tema no puede ser más manido, pues sobre los servicios públicos se ha escrito mucho y no siempre claramente; hubo un día en que todo el Derecho administrativo pretendió construirse sobre ellos. Acaso, por ser un concepto de procedencia francesa, su difusión fué extraordinaria y a veces tan rápida, que la asimilación en ocasiones resultó indigesta. De ahí que pasados los años de "soberanía" del concepto (y en el Derecho administrativo hay las mismas jerarquías imperiales que en las demás ramas del Derecho —¿quién podría decir hace unos lustros que las cosas muebles, las tan denostadas *res vilis*, iban a ocupar tan relevante papel en el Derecho civil actual?—, pues en todas ellas rige la idea de VITI DE MARCO cuando hablaba de "épocas más absolutistas" y "épocas muy corporativizadas"), empezaron a oírse voces de protesta y definirse corrientes desviacionistas. Mayor coraje aún se necesita para "nacionalizar" (españolizar) nociones que como la del servicio público nos fueran impuestas por tal soberanía, y esto es lo que pretende hacer el Profesor MEILÁN, siguiendo así los consejos de su maestro el Profesor VILLAR PALASÍ. Españolización de la no-

ción de servicio público o, lo que es lo mismo, exposición de cuán diferente era la realidad española, así como su evolución, sobre la que viene a incidir un concepto, una idea, una institución, nacida en Francia. Con ello el autor insiste en su particular método de trabajo, que hemos llamado en otro lugar "realista" por atender no sólo a la abstracción, el concepto, sino a la circunstancia que vivifica ese concepto y que a veces modifica, pues si bien lo impurifica, lo hace útil, apto para cumplir una misión. En definitiva, nos pregunta y nos explica: En verdad, la noción de servicio público, como tantas otras, como la de régimen administrativo, es francesa; pero el hecho de habernos apropiado de ella o de que ésta nos haya invadido y dominado, ¿nos libera de la obligación de ver, analizar, si fueron las mismas circunstancias que la originaron en el país vecino las que favorecieron su admisión y su libre circulación por nuestra Patria? La simple pregunta revela que el autor intenta hacer la mejor labor "patriótica", cual es la científica. Pero al mismo tiempo no renuncia a la noción clásica: antes bien, la revisa y expondrá entonces el error metodológico de la doctrina al elevar a signos o caracteres típicos del concepto notas que son puramente accidentales y que de modo alguno participan en su esencia: hablar de monopolio como condición del servicio público no es más que "absolutizar" un concepto "relativo"; el servicio público será o no monopolio de acuerdo con "el espacio y el tiempo". Los ejemplos demostrativos abundan; el referir alguno de ellos es mérito de la obra. "Ni el servicio de teléfonos se ha configurado siempre de la misma manera; ni el de iluminación sigue la trayectoria de los teléfonos; ni para el cambio de la tracción animal por la eléctrica en los tranvías se utiliza el mismo procedimiento jurídico que para sustituir el alumbrado de gas por el de electricidad".

El título de la obra concreta todas estas inquietudes; con él, precisa el autor, "quiero aludir a los procedimientos arbitrados en el seno del Derecho administrativo para permitir que la colectividad goce de los beneficios de un progreso técnico que se despliega a lo largo del siglo XIX en una trayectoria imparable". Si el servicio público es ante todo un servicio técnico, quiere decir que es un servicio sujeto a la evolución "de la técnica", o sea, al progreso. La permanencia no es cualidad del contenido del Derecho administrativo y "la cláusula de progreso" será "una solución de compromiso", como es todo ese Derecho administrativo.

En la primera parte estudia la regulación de tal cláusula en otros Ordenamientos, en especial en los de Francia e Italia, generalmente a través de la vía jurisprudencial que recoge en sus "resoluciones" el eco social, y así serán distintas, según cual sea el país, pues distintas son las condiciones que en ellos rigen (régimen político; relaciones Sociedad-Estado; predominio de una clase; situación social, etc.). "La solución española traslucirá la situación peculiar de nuestro siglo XIX. El respeto a la iniciativa privada será menor que en Bélgica, porque la burguesía de negocios es más endeble. Y la atención a los intereses públicos dará lugar a una fórmula menos rígida que en Francia, porque hay un respeto extraordinario a las Sociedades extranjeras que inician en España los servicios públicos" (página 31).

La jurisprudencia francesa, recogida y comentada por HAURIOU, con esta cláusula dará lugar al nacimiento de uno de los conceptos más polémicos del régimen administrativo: el de contrato administrativo. Es cierto que la cláusula presupone el contrato del que forma parte como tal cláusula, pero también lo es que hasta su admisión el contrato administrativo (así llamado por intervenir la Administración) es un auténtico contrato civil, una *lex inter privos*. La cláusula de progreso concederá a la Administración el "poder exorbitante" de "variar" el contrato: si en una ciudad existe un contrato de suministro de gas entre el Ayuntamiento y una Compañía productora (asunto Deville-les-Rouen), ¿no resulta absurdo y "antiprogresivo" sujetar indefinidamente al primero, así como a la población del término municipal, mientras no se cumpla el plazo contractual, aun cuando se conozcan mejores sistemas de alumbrado? ¿Es que el interés municipal o comunal debe estar al mismo nivel que el de la Compañía suministradora? En el "debe", no en el "está", se halla el condicionante de la respuesta: no. "El progreso" otorga a la Administración el *ius variandi*. La cláusula era revolucionaria y su predeterminación reclamaba resoluciones al principio eclécticas, intentando sopesar tanto el interés de la Administración-

Ayuntamiento como el de la Compañía (en el caso citado), pues siendo la época de iniciación de instalación y montaje de los servicios públicos y requiriendo éstos elevadas inversiones y "estructuras empresariales" de cierta dimensión, pues sus servicios afectaban a muchos, de no realizar semejante equilibrio se corría el peligro de "no montar más servicios públicos" a no ser por cargo directo del Ente público, a lo que estaba impedido por la ideología dominante. Es por esto por lo que realmente la cláusula de progreso venía a perturbar una situación o régimen de monopolio. "Este derecho de exclusiva —escribe el Profesor MEILÁN— se justifica en las conclusiones de los Comisarios del Gobierno en distintos *arrêts* por razones estrictamente económicas. Se trata de dar al concesionario una certeza absoluta respecto de los beneficios". (Son de enorme interés los razonamientos recogidos en el texto de HAURIOU sobre la endeblez de los juicios "oficiales" sobre el supuesto monopolio del concesionario, razonamientos que no obstante tienen que ceder ante la realidad de las escrituras municipales redactadas en términos que no dejan lugar a dudas sobre tal monopolio). A través de la selección y comentarios de HAURIOU vamos viendo cómo paso a paso el Consejo de Estado francés va hilvanando una auténtica malla de sutilezas en que caerá no de golpe, pero sí despaciosamente, la fuerte posición en que en un principio se encontraba el concesionario (se prevé en los contratos la cláusula de progreso, pero al mismo tiempo se piensa que tal progreso se realizará por la empresa concesionaria; al no suceder así, el citado Consejo admite que a título individual los dueños de los establecimientos comerciales, por ejemplo y en el caso citado, contraten el suministro de electricidad "que proporciona mejor iluminación que el gas"; pero, entonces, ¿en qué queda el monopolio reconocido *d'abord* al concesionario? La pregunta es de HAURIOU).

La fase última de esa jurisprudencia es ésta: "La cláusula de progreso acompaña de manera implícita a todo servicio público. Si las partes no la han incluído, están en falta por no haber previsto lo que deberían. En definitiva, esto significa, como dice HAURIOU, que todo monopolio que se impone al público obliga al que se beneficia de él a suministrar al público los mismos servicios que serían obtenidos en caso de libre competencia; si el monopolio es a veces necesario para permitir la organización de ciertos servicios, no se debe volver en perjuicio del público".

La jurisprudencia italiana es aparentemente contraria a la francesa. Decimos aparentemente porque no tenemos posibilidad de saberlo realmente, pues las sentencias o resoluciones recogidas proceden de determinadas obras doctrinales, y en este caso su riqueza o escasez más se debe al tratamiento parco que de ella haga el autor seleccionado. Estos autores son CODACCI-PISANELLI y CAMMEO. Frente a la sentencia del juez defendiendo la inmovilidad contractual, el primero de los citados sostiene que aunque "el Municipio tiene un derecho a organizar un servicio público estableciendo un monopolio, pudiendo impedir a los particulares que desarrollen una actividad que implique competencia al servicio organizado de esa manera..., no puede impedir la producción o el comercio que él mismo no desarrolla ni obliga a desarrollar en exclusiva". El juez italiano cree que la cláusula *rebus sic stantibus* sólo se aplica en los supuestos de contratos indefinidos, y salvo en este caso, "la fe de los contratos debe ser respetada..., y la rescisión por lesión, *menos en un caso especial, no es admitida* en nuestro Derecho". CAMMEO argumentará sobre el error inicial de esta postura judicial: no es posible poner al mismo nivel el contrato administrativo y el civil; el primero, al ser público, tiene reglas de interpretación diferentes.

A continuación se pasa revista al Derecho español, que, naturalmente, merece un tratamiento más detenido, como se prueba con el hecho de que el texto a él consagrado es casi idéntico en número de páginas a los arriba reseñados. El autor no olvida los principios proclamados a la cabeza del libro, y así, en esta parte debe demostrar y demuestra hasta qué punto es viable hablar de un Derecho administrativo español a través de la "españolidad" de alguna de sus instituciones. Es clara la postura principal del Profesor MEILÁN ("Lo que le ha faltado a la solución española ha sido un HAURIOU o un JÈZE que hayan subrayado en su momento la originalidad, dicho sea sin demérito de los fundadores del Derecho administrativo español del siglo XIX..., dicho sea para contribuir siquiera en una pequeña medida a la españolización del De-

recho administrativo"). Es posible que el autor juegue con ventaja como si hubiese pretendido acumular argumentos favorables en el caso español y los hubiere marginado en los supuestos francés e italiano, pues sus tesis de que "la solución española va a tener un origen justamente contradictorio (a los casos francés e italiano): la exclusiva, el privilegio están absolutamente prohibidos", que se acompaña de múltiples referencias legales defendiendo "la libertad de comercio e industria", falta en la parte anterior y creemos que al igual que en nuestro país van apareciendo diferentes Decretos regulando servicios públicos que concretizan esa libertad "voceada constitucionalmente", semejantes reglamentaciones se habrían producido análogamente en esos otros países. Tanta importancia como el *status legal* tiene la práctica de unos contratos determinados, y si sobre éstos la Administración sí tiene competencia exclusiva, significa que de hecho puede otorgar a un concesionario un privilegio en exclusiva. Si a esto añadimos que esa Administración, por la época en que se sitúa (siglo XIX y comienzos del XX), se halla "atada" por unos principios, convertidos en dogmas por su aplicación, que la "desarraigan" del campo industrial o comercial, prohibiéndola cualquier actividad de este tipo, con la consiguiente necesidad de atraer al capital privado a unos negocios (servicios) que presentaban aquella nota que A. SMITH calificaba de "económica-social", de todo esto deducimos cómo la Administración se viese, en la realidad, obligada, no obstante la regulación legal, a conceder "exclusividades". De ahí que en esta parte encontremos mayor interés en el estudio de la "solución jurisprudencial", y de la misma preferencia parece ser el autor. Es curioso comprobar cómo, a pesar de la distancia geográfica, a veces ante los mismos hechos se producen las mismas respuestas: el camino expuesto en la jurisprudencia francesa, cuando después de una evolución y a pesar de encontrarse con que el concesionario tenía a su favor reconocido, como hemos visto, un monopolio, concedió la posibilidad a dueños particulares de "apartarse" del monopolio y mejorarse a sí mismos su servicio, "ya que la entidad pública no podía mejorárselo por estar vinculada al concesionario por una cláusula de monopolio", esta misma posición será la que se refleje en el primer dictamen citado por el Profesor MEILÁN del Consejo de Estado español de 25 de abril de 1877, dictado como resolución del recurso de alzada de los vecinos del hoy barrio de Gracia (antiguo Ayuntamiento) de Barcelona, elevado contra la prórroga concedida por tal Ayuntamiento a la Compañía concesionaria del alumbrado de dicha población; y en tal resolución se lee: "El contrato no puede referirse al alumbrado privado; los particulares son libres de concertar sus convenios para su exclusivo servicio con una u otra empresa de las diferentes que se dedican a semejante industria. Y esto porque el Municipio debe ocuparse de la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, pero no de los intereses peculiares y particulares de los habitantes de aquéllos; de lo contrario, se sancionaría el principio socialista del individuo sustituído por el Municipio". La mayor parte de las sentencias recogidas aluden a que "si bien todo monopolio o exclusiva está prohibido por las Leyes..., por la necesidad en que la Administración se encuentra de fomentar la actividad... se justifica en un primer momento la exclusiva...". La solución "original" española está en ser anticipada, avanzada (quizá imitando a los antiguos descubridores de nuevas tierras) y ser menos silogística, menos producto de la evolución a la manera de la francesa, obra de un Consejo de Estado autor siempre de soluciones matizadas, en las que tanta influencia tiene el respeto a los derechos de los particulares. Estos casos en que en principio hay exclusividad y que parecen ir contra su tesis, los explica el autor así: "La razón de ser (pág. 57) de una eventual exclusiva es asegurar el servicio, evitar que la iniciativa privada se retraiga, pero en cuanto la competencia sea posible, la cual puede demostrarse por la existencia de otras Compañías, no se puede mantener la exclusiva", con lo que aún se precisa más la diferencia de la solución española frente a la francesa, por ejemplo. Esta última admite la exclusividad aun frente a diferente sistema (caso del alumbrado eléctrico frente al de gas; los casos examinados por su jurisprudencia versan sobre esto: ¿debe continuar el monopolio cuando se descubre una técnica más económica o mejor? La respuesta irá cambiando en el curso de los años, pero será por largo tiempo positiva), mientras que la española reconocerá el privilegio,

la exclusiva, cuando éste existe (por haber en el mercado una sola Compañía explotadora). No es éste el lugar para sacar conclusiones sobre los frutos de ambas posturas (el por qué la jurisprudencia española tuvo algunos retrocesos sobre esta original y primeriza postura, mientras que la francesa siguió la senda del progreso constante), cosa que tampoco pretende el autor.

Mas de alguno de tales retrocesos se nos da cuenta en la obra; se produce una segunda fase, posterior a la primera vista, que el Profesor MEILÁN califica de "vaivén normativo", por estimar que durante la misma luchan dos corrientes, "la autóctona, hija de la anterior, y la externa, de influjo francés". La época corresponde además al momento en que el Estado va perdiendo reparos en definirse como empresario y va incrementando su intervención. Al lanzarse al "ruedo social", al mismo tiempo que influye y determina, el Estado será influído y la fuerza de determinados empresarios se impondrá por encima de limitaciones legales; ante un monopolio del mercado (caso, por ejemplo, del ramo telefónico) el Estado no tiene otra salida que otorgar en exclusiva el servicio indicado, y no sólo esto, sino que incluso llega a perder "energía la cláusula de progreso", pues en el contrato, por ejemplo, con la Compañía Telefónica se llega a establecer que la introducción de cualquier mejora requiere la conformidad de la citada Compañía (Decreto de 31-10-946). Al ver ahora cómo los hechos condicionan "la aplicación de las cláusulas del contrato", tienen explicación algunos comportamientos jurisprudenciales que hemos visto del Consejo de Estado francés: de cláusula expresa se convierte en natural. En todas las sentencias mencionadas en el texto el interés se multiplica por ir junto a este aspecto concreto de la cláusula de progreso abordados otros puntos que aunque incidentalmente despiertan la curiosidad de todo administrativista, y sólo por haberlo despuntado diremos que entre otros temas se alude al de la configuración autónoma de la concesión de servicio público frente a su mixtura anterior con la de dominio público"; claro superposicionismo del Estado como árbitro resolviendo los conflictos Municipios-Diputaciones, etc...

Termina la que pudiéramos llamar parte sustantiva de la obra con un capítulo de conclusiones, en que se sintetiza todo aquello que ha tenido su oportuna y reiterada expresión en el texto que precede y que hemos ido reseñando. Culmina, pues, el autor su análisis histórico, pleno de interés, hecho con el afán más que de descubrir, de exponernos el juego real, sujeto a vaivenes y alternativas, de una cláusula tan decisiva en el contrato administrativo como es la de progreso, decisiva no sólo en los tiempos en que la Administración "intervenía excusándose" (de ahí que en dicha fase fuese expresa la cláusula de progreso), sino también de esa Administración presente, que interviene "con arrogancia de poder" (sólo la permanencia y continuidad derivada de la idea y carácter de "personalidad jurídica" nos permite unir ambas Administraciones, en el fondo tan diferentes). Además, gracias a este trabajo y a esta "revisión histórica", podemos hacernos hoy cargo de ciertos preceptos legales vigentes.

La obra se complementa con otra parte "adjetiva", de mayor volumen que la anterior, consistente en recoger íntegramente los textos de las sentencias, dictámenes y otros testimonios, a los que se ha hecho referencia a lo largo de la parte sustantiva de la obra, de imprescindible lectura y enorme enseñanza.

El prólogo con que la obra se abre sirve de magnífico marco a lo que será el resto, al mismo tiempo que en sus líneas encontramos muchos alientos para todos los que vemos el zarandeo continuo a que se sujeta al Derecho administrativo y, en general, todo el Derecho, en los nuevos intentos de revigorizar la vieja tesis goetiana del "orden por encima y con preferencia a la injusticia". Se anuncian en él los propósitos del recientemente creado Instituto de Estudios Administrativos, dependiente de la Escuela Nacional de Administración Pública, propósitos llenos de vida y porvenir, tan propios de un hombre con tanta fe y confianza en el futuro como es el autor de esta pequeña obra maestra en prólogos, el Profesor VILLAR PALASÍ.

V. VAZQUEZ DE PRADA

MEYNAUD, Jean, y SIDJANSKY, Dusan: *La Europa de los negocios: Estructura y función de los grupos.* Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación Provincial de Barcelona, 1968, 270 págs.

En los últimos decenios de este siglo XX lo económico se presenta como ineludible condicionamiento de la evolución social con mayor intensidad que en cualquier otra época. Las ciencias económicas polarizan, en efecto, gran parte de la actividad de los Gobiernos, hasta el punto de formar éstos sus propios equipos de técnicos que conforman e informan la acción estatal. Los Ministerios "económicos" encabezan un modo de acción contrapuesto muchas veces al de los Ministerios "políticos", hasta donde cabe separar —separación cada vez más difícil— la política de la economía. y de aquí la dificultad de conjuntar armónicamente en más de una ocasión la acción del Gobierno. El dirigismo, el intervencionismo y la planificación económica nacen, así, con formas de gestión estatal que bajo diversos colores —motivaciones y propósitos— han tomado carta de naturaleza en todas las naciones del globo.

El problema se complica cuando en el mundo empresarial surgen potencias económicas que en virtud de la inexorable ley de la evolución y del crecimiento llevan a un gigantismo que somete a la vida pública a las presiones resultantes, lo que a su vez motiva, aunque no existieran otras causas que la justificaran, la exigencia de una ordenación social. Entonces, la coacción o el diálogo aparecen como formas de contacto entre el Estado y los grupos económicos, en busca de soluciones impuestas de arriba a abajo o en no pocos casos de abajo a arriba, o negociadas "de potencia a potencia". Y no es hipérbole la expresión cuando el libro de MEYNAUD y SIDJANSKY cita el dato impresionante de que la cifra de negocios o los empleados de las cincuenta primeras empresas norteamericanas quintuplican y triplican, respectivamente, el importe de los presupuestos, o los efectivos de personal de los 50 Estados de la Unión. Ofrece aquí especial interés el capítulo IV de la segunda parte, dedicado al estudio de las modalidades de intervención de los grupos económicos.

El libro trata el tema con claridad y soltura. De sus autores, MEYNAUD es bien conocido en los medios españoles como tratadista de temas de Ciencia política. Su profesorado en la Universidad de Montreal le abre, más anchurosa, la perspectiva de la vida económica americana y ello le permite enfocar la temática del libro con la amplitud conveniente. SIDJANSKY, que también profesa la Ciencia política en la Universidad de Ginebra, enseña Integración Europea en el Instituto de Estudios Europeos de dicha ciudad. La colaboración de ambos autores resulta de indudable eficacia a la hora de programar y redactar el libro. Sin que ello quiera significar una total coincidencia en sus puntos de vista. Así, por ejemplo, declaran en el libro que la reconstrucción de Europa a la hora de atribuir los medios de producción y de acotar la propiedad privada, ha de realizarse por la vía de la colectivización como principio esencial de la optimación social (MEYNAUD) o a través del control público y de lo que se llama frecuentemente la economía mixta (SIDJANSKY).

Tres problemas de alto interés aborda esta publicación: El origen, crecimiento y formas de fusión de las empresas europeas, la creciente penetración de los intereses norteamericanos en Europa y el "fascinante juego de los intereses económicos a escala mundial, de la alianza y de los manejos, no siempre recomendables del capital y de su formidable influencia en las decisiones políticas de importancia", en palabras del prologuista don José María DE MULLER. En torno a estas claves giran múltiples cuestiones explayadas con amenidad y oportunismo. La "exportación de cerebros", el importante cometido de las fundaciones privadas en Norteamérica, las colaboraciones para lograr el avión europeo o el sistema televisivo en color (la técnica europea, de superior calidad en este caso, se halla dividida frente a la norteamericana), y tantos otros temas, son ejemplos de la vitalidad discursiva del libro.

La primera parte de la obra referida a la formación de los grupos se adentra en las modalidades de su constitución y la amplitud de su evolución, reservando una sección al establecimiento de firmas extraeuropeas. La segunda parte, dedicada a la intervención de los grupos, describe su morfología y las modalidades de su intervención. Es la parte más dinámica, su lectura prende, evoca y abre

al lector cauces para que discurra libre su pensamiento.

De las conclusiones del libro se deduce el esfuerzo de Europa para definirse, la transformación de las economías industriales familiares en sociedades anónimas, de carácter más agresivo, y la tendencia europea a abrirse al exterior para contrapesar la tremenda influencia del capitalismo americano. El caudal europeo puede aún ser explotado por Europa porque está enriquecido por su tradición económica y cultural. Así evoca LARRAZ en su prólogo a la *Historia Económica de Europa*, de CLAPHAM y POWER, de la Universidad de Cambridge, que "en toda la anchurosa historia del universo económico no puede encontrarse una trayectoria tan gradualmente desarrollada, tan madura, tan completa y tan aleccionadora, como la que el curso secular de Europa ofrece desde el siglo XV". El Plan Schumann, el Benelux y finalmente el tratado de Roma, no han sido sino una toma de conciencia abierta a más amplias perspectivas para esta afirmación europea, que en un proceso de pulimento de cantonalismos y nacionalismos propende a desembocar en una conquista de posiciones en el concierto económico mundial. Este proceso integrador no es rápido: ahí está el hecho, citado por los autores en el prólogo, de la C. E. E. y la A. E. L. E. proclamándose europeas, deseándose europeas, pero catalizando sectores económicos de este viejo continente, manteniendo una división que habrá de desaparecer, porque Europa puede hacerlo todo menos suicidarse.

No merece sino plácemes la iniciativa del Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación de Barcelona, de incorporar a su colección de Ciencias Sociales esta traducción editada con primor, que viene a nutrir con fortuna la bibliografía en español sobre temas europeos económicos.

C. E. RUIZ DEL CASTILLO

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio: *La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre.* Separata de la «Revista de Estudios de la Vida Local», número 157 (1968), págs. 133-155.

1. Constituye el trabajo de RODRÍGUEZ MORO sobre la propiedad privada en la zona marítimo-terrestre un brillante comentario a la sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1967, Arz. 3.171, que resuelve el *caso de las islas Salvora, Vienta y Noro,* situadas en la desembocadura de la ría de Arosa. Se suscita allí, de una manera abierta, el problema de la posibilidad de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre. Frente a la proclamación tajante e indiscutible del Código civil, artículo 339, que afirma el carácter de dominio público de las riberas (del mar) y las playas, la legislación de puertos ofrece una serie de preceptos un tanto confusos en los que puede pretender tratar de apoyarse la interpretación contraria. La sentencia aludida afirma decididamente la posibilidad de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre. Dicha sentencia que, en base a los argumentos que se irán exponiendo estimo poco afortunada, puede ser de consecuencias gravísimas, de generalizarse —lo que de hecho no debe de ser nada difícil— la línea argumental contenida en la misma. Se está planteando así el tema de la zona marítimo-terrestre como dominio público natural, planteamiento que permite ver muy a las claras el evidente trasfondo económico que subyace con tanta frecuencia en las instituciones jurídicas. "El problema —ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA— no es, por otra parte, simplemente jurídico. No se trata sólo sin más finalidades de defender una interpretación u otra. Hay un profundo interés práctico en el fondo de la cuestión que tiene unas consecuencias económicas y sociales nada despreciables. La discusión ha surgido, en concreto, en relación con una isla situada en las rías gallegas; isla en relación con la cual se discute la propiedad de la zona marítimo-terrestre y cuyo propietario trataba de atribuirse, en relación con dicha zona, una serie de facultades que, en principio, no pueden justificarse. Al discutirse el problema recientemente en el Consejo de Estado se manifestaron dos opiniones radicalmente opuestas. Se afirmaba, por un lado, la inalienabilidad de la zona marítimo-terrestre y consecuentemente la improcedencia de propiedad privada sobre la misma. Esta era, sin embargo, la posición minoritaria. La tesis mayoritaria era, por el contrario, la que afirmaba la posibilidad de propiedad privada sobre la zona ma-

rítimo-terrestre (1). De extenderse esta tesis pueden derivar consecuencias realmente graves. Piénsese la repercusión que puede tener el afirmar dogmáticamente la posibilidad de propiedad privada dentro de la zona marítimo-terrestre en relación con el movimiento de especulación surgido en torno al turismo en el Mediterráneo. Si se defiende la posibilidad de propiedad privada vamos a ver pronto cómo se parcela la gran mayoría de la costa en multitud de playas privadas. El problema tiene también gran importancia en el Cantábrico en relación con los criaderos de mariscos. Estamos, por tanto, ante uno de esos puntos en que es evidente el significado social y económico de una regulación jurídica. Al enfrentarse TURCOT con este problema llamaba la atención insistiendo con énfasis en que se estaba discutiendo algo que tenía para la nación el valor de una provincia entera: tal era seguramente la extensión geográfica de toda la zona marítimo-terrestre que se ponía en cuestión" (2). Se comprende, por todo esto, que el problema aquí discutido constituye un tema sencillamente apasionante. Al lúcido planteamiento que del mismo hace RODRÍGUEZ MORO me voy a permitir añadir algunas reflexiones suscitadas por el interés del tema (3), entendiendo que es importante insistir de todas las maneras posibles y con el mayor acopio de argumentos, en pro de la demanialidad de la zona marítimo-terrestre. Lo que durante siglos ha estado en servicio de la comunidad puede —en otro caso— convertirse de la noche a la mañana en coto de apropiación y explotación en beneficio de unos cuantos.

2. No voy a detenerme ahora en el planteamiento histórico al que alude certeramente RODRÍGUEZ MORO y del que se ha ocupado con detalle GARCÍA DE ENTERRÍA (4), y más recientemente VILLAR PALASÍ (5). Recordaré, sí, el planteamiento de la primitiva Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866. Y quiero recordar esta regulación porque, sabiendo lo respetuosa que fue esa Ley para con los derechos adquiridos, de su regulación se deduce, sin duda, el carácter público de lo que hoy se denomina zona marítimo-terrestre. No es éste el momento de hacer el análisis de sus artículos 1, 8, 9, 10 y 11. A ellos me remito (6), pero insisto que no ofrecen ninguna duda en cuanto al carácter público de la zona discutida.

Otra cosa es la regulación de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880. Sobre esto no voy a insistir por demasiado conocido. Me ha preocupado cómo se produce el salto de la regulación de 1866 —tan clara—a la de 1880—tan confusa y tan potenciadora de problemas—. ¿Por qué se modifican los correlativos preceptos de la Ley de Agua, que eran tan claros? ¿Qué se pretende con la nueva redacción que se da a los mismos? ¿Se pretende, efectivamente, permitir la apropiación privada de los terrenos bañados por las mareas? ¿Es la nueva redacción una mera casualidad o un defecto técnico de redacción? No es fácil responder a estos interrogantes poniendo en evidencia la intención perseguida al aprobar el texto de 1880, porque dicho texto no fue objeto de discusión parlamentaria. La Ley de 1880 se aprueba usando de la autorización "otorgada al ministro de Fomento, oído el de Marina; la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos, y el Consejo de Estado en pleno, y de conformidad con el Consejo de Ministros". Dicha autorización se contenía en la Ley de 29 de diciembre de 1876, pero allí es muy poco lo

(1) La sentencia punto de partida de estas notas se apoya reiteradamente en la posición mayoritaria del Consejo de Estado. No es infrecuente que el Consejo de Estado, al dictaminar las cuestiones a él sometidas, sostenga opiniones que resultan ser contrarias a los intereses patrimoniales del Estado. Otro ejemplo reciente lo proporciona el *caso del Canal de Urgel*. Véase el dictamen emitido en esta ocasión por el Alto Cuerpo Consultivo, en el número 49 (1966) de esta REVISTA, 361 y sigs.

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes tomados de las explicaciones de Derecho Administrativo II, durante el curso 1963-64, en la Facultad de Derecho de Madrid*, ed. pol., 137-138.

(3) La Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca organizó, en colaboración con la Cátedra primera de Derecho civil (profesor don Espin Cánovas) y la de Historia del Derecho (prof. don F. Tomás Valiente), una sesión conjunta, que se celebró el 16 de febrero de 1968, dedicada a estudiar precisamente la sentencia a que aquí se está aludiendo. Fueron ponentes en dicha sesión los alumnos de cuarto curso, señores Alonso Dávila (Jesús), Domínguez-Berrueta (Juan) y Sáenz de Santa María (Ignacio). Muchas de la ideas que ahora se exponen fueron suscitadas en dicha ocasión.

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA, op. cit., 131 y siguientes.

(5) VILLAR PALASÍ, *Apuntes de Derecho Administrativo II*, tomo X. Madrid, 1966-67, edición pol., 59 y sigs. Este autor es también decidido partidario de la tesis de la demanialidad de la zona marítimo-terrestre.

(6) Pueden consultarse en SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, *La Ley de Aguas de 1866*, Madrid, 1963, 825 y sigs.

que se concreta. Esperemos que algún historiador afortunado—quizá en alguna de las dependencias del viejo Ministerio de Fomento esté el expediente del texto de 1880—pueda ofrecernos algún día la motivación deseada. Pero, desde luego, es evidente que el texto de la Ley de Puertos de 1880 se presta a equívocos.

3. Quienes afirman la posibilidad de aprobación privada de la zona marítimo-terrestre se apoyan en los preceptos de la Ley de Puertos, tal como fue aprobada en 1880 y tal como han sido transcritos luego por el Real Decreto-ley de 19 de enero de 1928. Pero quizá puede utilizarse aquí, en pro de la tesis de la demanialidad, un argumento formal que no deja de ser, desde luego, un tanto forzado. Formalmente, en base a la revisión normativa de la obra de la Dictadura hecha al advenimiento de la República, parece que no cabe ninguna duda de que al Real Decreto-ley de 19 de enero de 1928 no se le debe conceder valor de Ley, sino mero valor reglamentario (7). Entonces la admisibilidad de apropiaciones privativas habría que intentar apoyarla en el texto de 1880. Pero con posterioridad a la Ley de Puertos de 1880 se promulga el Código civil, y ya la regulación de este cuerpo legal no ofrece dudas en cuanto a la demanialidad de la zona marítimo-terrestre. En la regulación del Código, la referencia del artículo 339 es bien clara, considerándose a las playas y riberas del mar como de dominio público natural, por la particularidad, precisamente, de estar destinadas al uso público (8). De acuerdo con este argumento prevalecería la solución del Código civil, no admitiéndose excepciones a la demanialidad de la zona marítimo-terrestre.

4. Uno de los argumentos que utiliza la sentencia con mayor intensidad para afirmar la propiedad privada de la zona discutida es el de que los asientos registrales describen las islas en cuestión como *lindantes con el mar*. Muy significativo es, a este respecto, el considerando cuarto. De acuerdo con esta lógica no se podría afirmar la propiedad privada de la zona si los asientos registrales dijeran que las islas lindaban con la zona marítimo-terrestre. Pero aquí, por una parte, como ha visto muy bien RODRÍGUEZ MORO en su comentario, es evidente que los predios situados junto a la zona marítimo-terrestre lindan con el mar cuando está alta la marea. Pero, por otra parte, señalan los autores, que en la práctica registral es bastante frecuente que en los asientos de los predios lindantes con la playa se diga, en el Cantábrico, que limitan, *al Norte, con Inglaterra*, y, en Levante, que limitan, *al Sur, con el moro*. ¿Iba a poderse utilizar este tipo de asientos, a falta de regulaciones en sentido contrario, para defender la titularidad de la plataforma continental en beneficio de los propietarios vecinos al mar? En momentos como este es cuando entran en juego las valoraciones históricas para interpretar las instituciones jurídicas. Y en momentos como este se suelen producir también una serie de conflictos y fricciones como consecuencia de los desajustes históricos al interpretar las instituciones. Esto nos sitúa ante uno de los problemas centrales en la actual dogmática del dominio público. Porque si hoy se trata de configurar el dominio público como una relación de propiedad (9), históricamente importaba menos la atribución a un sujeto determinado que al respeto del uso común. A este propósito se ha recordado reiteradamente la Ley 3.ª, título 28,

(7) Véase por todos GARCÍA DE ENTERRÍA, op. cit., 125-126. De todas maneras conviene tener en cuenta que hay autores que afirman la vigencia como Ley del RDL de 1928. Entre éstos, GARCÍA-TREVIJANO, *Autorizaciones y concesiones en el dominio marítimo*, «Rev. Esp. de Dcho. Mart.», 3 (1963), 287, y VILLAR PALASÍ, op. cit., 58. Sin pretender terciar en esta cuestión, se puede recordar que la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, al derogar expresamente, en la tabla de disposiciones que se derogan, uno de los preceptos de la Ley de Puertos de 1880, parece dar por sentada su vigencia. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, *Código de las Leyes Administrativas*, Madrid, 1966, 1.095, nota 1.

(8) Este problema de la posible incidencia de una ley posterior sobre la Ley de Puertos de 1880 hace que haya que estimar un tanto simplista la argumentación utilizada por GUAITA a la hora de determinar cuál de los dos textos está vigente: «Realmente—dice—el problema carece de interés jurídico y de fondo y se reduce al práctico de la cita de artículos y poco más, ya que no siempre coincide la numeración y la redacción de los artículos en una y otra ley. Y como la posterior no se opone ni realmente modificó a la anterior, aunque la completó en algunos detalles secundarios, puede estimarse vigente la Ley de 1928» (*Derecho Administrativo Especial*, IV, Zaragoza, 1966, 295, en nota).

(9) Esto hace que en el proyecto de ley de costas, del que me ocupo luego en el texto, se prevea una operación de tanta envergadura como la descrita en la primera de las disposiciones transitorias: «En el plazo de cinco años, desde la promulgación de la presente ley, la Administración deberá completar el deslinde y amojonamiento de la zona marítimoterrestre...» ¡Piénsese lo que es toda la costa española!

partida 3.ª A pesar de lo que digan los asientos del registro en relación con las islas Salvora, Vienta y Noro, la regla de Derecho venía diciendo desde hacía muchos años que la mar y sus riberas son cosas que pertenecen comunalmente a todas las criaturas *e por ende todo ome se puede aprovechar de la mar e de su ribera pescando e navegando e faciendo y todas las cosas que entendiere que a su pro son.* La sentencia es muy ilustrativa acerca de las consecuencias que se tratan de derivar de la afirmación como de propiedad privada de la zona discutida. En la descripción de hechos figura, en efecto, que se había pretendido, como llegó a declarar la Ayudantía de Marina competente en un edicto, "que acreditada la propiedad particular de dichas islas se recomienda a los pescadores se abstengan de saltar a tierra salvo caso de naufragio; las explotaciones pesqueras de las mencionadas islas corresponden al propietario de las mismas, ateniéndose para ello a los límites que marca La ley en las distintas modalidades de la pesca; y los pescadores, en general, podrán dedicarse a sus fines en estos lugares únicamente a flete". La imprecisión de unos preceptos de la Ley de Puertos da pie a que pueda plantearse el problema de la propiedad privada de la zona marítimo-terrestre. Pero lo que no ofrece ninguna duda es que dicha Ley garantiza el uso común de la misma. El artículo 12 de la Ley de Puertos, que es idéntico en la versión de 1880 y en la de 1928, garantiza a todos el uso común sin más reservas que las legales o policiales. Dice, exactamente: "El libre uso del mar litoral, ensenadas, radas, bahías y abras se entiende para navegar, pescar, embarcar, desembarcar, fondear y otros actos semejantes, si bien dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que lo regulen. En el mismo caso se encuentra el uso público de las playas que autoriza a todos con iguales restricciones para transitar por ellas, bañarse, tender y enjugar ropas y redes, varar, carenar y construir embarcaciones, bañar ganados y recoger conchas, plantas y mariscos." Aunque se llegara a admitir la apropiación privada de las playas en base a las reservas contenidas en la Ley de Puertos—cosa cuya solución negativa me parece suficientemente clara—, es evidente que no hay ninguna reserva similar por lo que respecta al uso común de las mismas.

5. El *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* número 995, de 9 de febrero de 1968, publica un Proyecto de Ley de costas. Gran importancia tiene en este proyecto lo referente al problemático tema del reparto de competencias administrativas en relación con el dominio marítimo. Me remito aquí a la ya abundante literatura sobre el tema, entre la que destaca también el nombre de RODRÍGUEZ MORO. A este tema se dedica en el proyecto el título II. Pero el título I del mismo, y es lo que me interesa destacar aquí, se dedica directamente al tema del dominio marítimo. Parece que esta regulación está hecha para salir al paso de la tesis mantenida en la sentencia de las islas Sálvora, Vienta y Noro. No conozco, por supuesto, la motivación interna del proyecto, pero de muchos de sus términos así parece deducirse. Ya el primer párrafo del Preámbulo es bien indicativo: "La contradicción entre varios capítulos de la Ley de Puertos, de 7 de mayo de 1880, no subsanada al corregir su texto en 1928, centrada principalmente en torno a la posibilidad o imposibilidad de coexistencia de derechos dominicales privados al lado de los públicos en la zona marítimo-terrestre, así como la abundante legislación..., imponen una regulación armónica y uniforme de la zona marítimo-terrestre." Este planteamiento recuerda la observación de VILLAR PALASÍ (10), cuando constata, con carácter general, "la existencia de disposiciones aclaratorias, que tienen justamente por finalidad oponerse a interpretaciones jurisprudenciales o incluso condicionarlas *lite pendente*". "A fin de cuentas —observa el mismo autor—toda norma escrita tiene por fin natural restringir la libertad del juez, limitar su arbitrio interpretativo." "La aclaración—afirma en otro punto—viene a reservar la interpretación a favor del legislativo o del ejecutivo, en menoscabo del judicial." Si era claro el fragmento transcrito del Preámbulo, el texto articulado no ofrece lugar a dudas. Así, al definirse en el artículo 1.º cuáles son los bienes del dominio público (marítimo) se hacen desaparecer todas las referencias que en la anterior Ley de Puertos pretendían utilizarse para defender la propiedad privada de la zona marítimo-terrestre. Al ocuparse el artículo 2.º

(10) VILLAR PALASÍ, *El mito y la realidad en las disposiciones aclaratorias.* Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1965, 38 y sigs.

de las islas que se formen en el mar territorial o litoral o en la desembocadura de los ríos, previéndose que sean bienes patrimoniales y excepcionalmente de propiedad privada, se dispone, sin embargo: "En todo caso, su zona marítimo-terrestre y sus playas serán de dominio público conforme al artículo anterior." En la sentencia de las islas, el argumento decisivo para afirmar la propiedad privada era, junto a la imprecisa expresión de la Ley, la existencia de un título registral. Pues bien, también frente a esta posibilidad se reacciona con energía en el Proyecto de Ley. El artículo 6.º se refiere al deslinde de los que antes han sido señalados como bienes de dominio público, debiendo hacerse aquí la advertencia de que se consideran como bienes de dominio público natural. Pues bien, en su párrafo 4.º se prescribe: "Al declarar mediante el acto del deslinde la extensión y límites del dominio público, la Administración se ajustará exclusivamente a las circunstancias naturales establecidas en esta Ley, careciendo a este objeto de todo valor obstativo las detentaciones de los particulares sobre aquél, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por los asientos del Registro de la Propiedad." Como se ve, las limitaciones que se proponen a la eficacia del Registro de la Propiedad, son de consideración. También merece recordarse a este respecto lo que se dispone en la disposición transitoria tercera: "Durante el plazo de un año, a contar desde la aprobación del deslinde o desde la promulgación de esta Ley respecto de las zonas cuyo deslinde se halle realizado y aprobado, quienes ostenten pretensiones de dominio sobre terrenos incluidos en la zona marítimo-terrestre o en las playas podrán presentar los títulos en que se funden ante el Ministerio de Obras Públicas. El Ministerio de Obras Públicas... dictará la resolución pertinente con arreglo a las siguientes normas: 1. Cuando se trate de titulares inscritos en el Registro de la Propiedad se reconocerá el dominio pretendido si la inscripción del interesado o de aquellos de quienes traiga causa, tiene treinta o más años de antigüedad en 1 de enero de 1967... 4. En todos los casos a que se refiere la presente disposición transitoria, se entenderá que las indicaciones de colindar con el mar contenidas en los títulos alegados lo son en la zona marítimo-terrestre en el momento del deslinde."

Como se ve, y se trata sólo de algunos ejemplos, por las exigencias del patrimonio colectivo, la eficacia del Registro de la Propiedad queda enormemente recortada frente a la titularidad pública de unos bienes que son de dominio público natural. Pero en todo caso, los preceptos transcritos no son preceptos vigentes, sino que pertenecen a un *Proyecto* de Ley que todavía debe ser discutido y aprobado. No creo que el sacrosanto derecho de la propiedad y su cancerbero el Registro de la Propiedad vayan a poder ser afectados en la manera prevista en el Proyecto de Ley de costas. Al fin y al cabo, la propiedad es la propiedad, y la propiedad privada dicta todavía sus leyes.

6. A un último problema quiero aludir. Caso de que se aprobaran los preceptos del Proyecto de Ley de costas en los términos transcritos, ¿tendrían alguna repercusión sobre la configuración de la zona marítimo-terrestre en las islas Sálvora, Vienta y Noro? Aflora aquí un problema interesante cual es el de la fuerza de la retroactividad de una Ley frente a la sentencia firme. En relación con este problema, ha señalado VILLAR PALASÍ: "Incluso en el supuesto de determinación expresa de la retroactividad hay siempre un límite constitucional a la facultad de la norma para adoptar tal resolución: el respeto a la sentencia firme" (11).

Ignoro cuál sea la solución que se dé a este hipotético problema caso de plantearse. Ignoro cómo se habrá resuelto con posterioridad a la sentencia el problema del uso común de la zona marítimo-terrestre de las islas. Consta claramente en la sentencia—considerando 3.º—que los actuales propietarios derivan su título—hay en la cadena de transmisiones una expropiación por razones militares y una reciente reversión a la que RODRÍGUEZ MORO no deja de alegar objeciones serias—de la transformación realizada en los albores de la era burguesa, de los señoríos territoriales y solariegos en propiedad privada (12). Pero me imagino que los pescadores afectados por la declaración de propiedad privada que hace la sentencia habrán experimentado el sentimiento de algo que utilizó GARCÍA ORMAECHEA para dar título a

(11) VILLAR PALASÍ, op. cit., 53.

(12) Véase sobre el tema, por todos, últimamente, F. TOMÁS VALIENTE, «An. de Hist. del Dcho. Esp.», XXXV (1965), 611 y sigs., en su recensión a la obra de MOXÓ, *La disolución del régimen señorial en España*.

su conocida monografía sobre la transformación de los señoríos: *supervivencias feudales en España.*

L. MARTIN-RETORTILLO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA: *Estudios de Derecho administrativo especial canario,* vol. I. Ediciones del Aula de Cultura del Cabildo Insular de Tenerife, 327 págs. Santa Cruz de Tenerife, 1967.

Bajo la dirección del profesor NIETO se publica el primer volumen de los estudios que el Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad canaria llevó a cabo durante el curso 1965-66, primera pieza de las numerosas que han de integrar la Biblioteca de Derecho administrativo especial canario, que pronto será, a no dudarlo, una estupenda realidad.

En la introducción al Derecho administrativo especial territorial, el profesor NIETO estudia las razones que pueden dar lugar a un derecho especial basado en la insularidad, así como la historia de tal derecho para el caso español en sus provincias canarias, y al encuadre de todo ello en el concepto superior, cuya fecundidad cada día es más evidente, de ordenamiento.

La precedente introducción del egregio director del Seminario es complementada por otra aportación del mismo, con la que se corona el libro, dedicada a la región canaria, donde aborda ese tema-guadiana, que es la organización regional de España. Tema que en estos momentos aflora con todo vigor, porque corresponde a una fabulosa realidad nacional que no se puede ignorar. Para el profesor NIETO las razones de esta reaparición son de carácter técnico (no es posible la prestación eficaz de servicios en el área administrativa municipal, ni siquiera provincial), de carácter psicológico ("En España, después del largo período neoimperialista, la tecnificación de las perspectivas impuso el mito de la reforma administrativa al que ha sucedido luego el mito del desarrollo, que cobija y fomenta el mito del neoregionalismo"), y de carácter político ("Sería negar la evidencia el desconocer la importancia del tema regional en las crisis de 1833, 1868, 1917, 1931 y 1936").

Analiza NIETO a continuación las soluciones regionales, y tras recordar las fórmulas de la desconcentración de servicios estatales y descentralización de servicios estatales, alude a la regionalización económica y a la región comunidad administrativa intermedia, como fórmulas las cuatro de lo que, con una exactísima precisión, el profesor NIETO llama "la regionalización". Frente a ésta aparece el regionalismo, en el cuál "a diferencia de la regionalización, no se considera a la región como un simple soporte geográfico de los servicios públicos, sino como una realidad social". Se citan a continuación las posible actitudes frente a este fenómeno (negar su existencia, o responder a él, mediante el otorgamiento de una personalidad constitucional o simplemente de una personalidad política y administrativa).

Se analizan, por último, los riesgos y ventajas del regionalismo, y se determinan la naturaleza de los fenómenos separatistas.

Concluye el estudio con unas jugosas páginas dedicadas a la región canaria, en las que comienza constatándose la insuficiencia de los criterios normalmente usados para definir la región. Sostiene el profesor de La Laguna que "la región surge cuando la conciencia diferenciadora se sitúa cualitativamente en un nivel regional, que requiere cuantitativamente una intensidad suficiente como para sentir incomodidad dentro de los marcos políticos y administrativos unitarios, exigiendo estructuras propias". A la luz de este criterio es evidente la existencia de una región canaria.

Integran el libro, además, siete interesantes estudios debidos a seis especialistas en la memoria, cuyos nombres y temas son:

Leopoldo de la ROSA OLIVERA: "Antecedentes históricos del régimen orgánico insular".

Lázaro SÁNCHEZ-PINTO Y SUÁREZ: "Especialidades de las estructuras administrativas estatales en las islas Canarias".

Joaquín VALLE BENÍTEZ: "Los cabildos insulares".

Alonso FERNÁNDEZ DEL CASTILLO: "Las Mancomunidades provinciales".

Juan José MARÍA CASTELLÓ TÁRREGA: "Consideraciones sobre los aspectos administrativos del Plan de Desarrollo para Canarias".

José GABALDÓN LÓPEZ: "La Hacienda estatal en las islas Canarias".

Leopoldo DE LA ROSA OLIVERA: "Las Haciendas locales en las islas Canarias"

Estos siete estudios, todos ellos de Derecho "vivido", y por ello ampliamente documentados y con frecuencia sugestivos, constituyen un muy adecuado complemento de los planteamientos teóricos contenidos en los trabajos del director del Seminario, y hacen del libro, en su totalidad, una muestra verdaderamente ejemplar de lo que se puede hacer trabajando en equipo bajo la dirección de un catedrático apasionado y totalmente entregado a su quehacer universitario.

J. L. GONZALEZ-BERENGUER

TREVES, Giuseppino: *L'organizzazione amministrativa.* UTET, segunda edición. Torino, 1967, 288 págs.

En 1964 se publicaba en la Colección "Studi e ricerche di scienza sociali" de las Ediciones de *Communità*, la primera edición de la obra recensionada. Ahora, totalmente reelaborada y con algunas modificaciones sistemáticas de importancia, aparece esta segunda edición, en la que el autor, al tratar el tema de la organización administrativa, se mantiene en la misma línea, fundamentalmente expositiva, adoptada ya en la primera versión de esta obra.

En este sentido, es de interés notar el valor que la obra de TREVES presenta al ofrecer una teoría de la organización sobre una base eminentemente positiva. De este modo, todas las especulaciones doctrinales, tan frecuentes al abordar estos temas, quedan al margen. Una base positiva, digo, expuesta con extraordinaria sencillez e iluminada siempre con las correspondientes notas jurisprudenciales. Ello, sin embargo, no es óbice para encontrar en cada uno de los temas tratados una excelente síntesis del estado de la cuestión, muy objetivamente expuesto y que permite obtener en todo momento un adecuado conocimiento de los puntos estudiados, siempre en su exacta dimensión real. Recordaré, por ejemplo, el debatido tema de la Ciencia de la Administración; en relación con él, después de exponer las distintas direcciones que han enmarcado el tema, TREVES apunta la necesidad de conectarlo de modo fundamental con el problema de perfeccionamiento del funcionario, en relación con el cual señala cómo es preciso hablar de *varias* Ciencias de la Administración, única perspectiva desde la que el fenómeno debe ser enjuiciado.

Sobre la base de un tratamiento positivo realmente modélico, adopta TREVES en esta obra una valoración fundamentalmente empírica. Desde ella reconduce al tema de la organización administrativa —como es ya común por parte de la doctrina italiana—no sólo los aspectos tradicionales de la misma, sino una serie de aspectos que de este modo encuentran el adecuado encuadramiento sistemático.

Esta amplitud temática ofrece, pues, a mi modo de ver, una importancia que debe destacarse: desde los aspectos constitucionales que el encuadramiento del Poder ejecutivo ofrece, a la doctrina de las personificaciones públicas y privadas, entre las que se recoje no sólo el estudio de las diferentes Administraciones, sino de las propias empresas públicas, entes de gestión, etc. Igualmente toda la doctrina del funcionariado y de la participación de los administrados en las funciones públicas. Un tanto paradójicamente, si se quiere, la teoría de la organización se convierte así en el centro nuclear y básico del Derecho administrativo. El cambio operado es, como puede verse, fundamental.

Podrá discutirse, claro es, la amplitud con que se configura el tema de la organización administrativa. No vamos a entrar en ello. Lo que, sin embargo, no cabe duda es que el coherente tratamiento que TREVES ofrece responde a la mejor tradición jurídica italiana—no siempre seguida por los autores de ese país—, en la que la concisión, el equilibrio y la claridad avalan el indiscutible valor de la obra de la que aquí damos noticia.

S. MARTIN-RETORTILLO

WOLFF, Hans J.: *Verwaltungsrecht I.* C. H. Bock'sche, séptima edición. München, 1968, 495 págs.

Una vez más damos cuenta de esta nueva edición del primer volumen de la obra del profesor Hans Julius WOLFF. En 1956 apareció la primera; la séptima ve ahora la luz; desde entonces, además, se ha completado la obra con otros dos volúmenes, de los que la dimos cuenta a su debido tiempo. Todo ello, en definitiva, expresa la difusión alcanzada por esta obra, de modo especial por su primer

tomo, acreditando la aceptación que la misma ha tenido, fundamentalmente, por su valor sistemático y de conjunto: el autor cuida muy mucho de presentar todo el *material* que el Derecho administrativo ofrece, ponderando adecuadamente su valor para la construcción científica del sistema. Es esta una valoración que H. J. WOLFF cuida en todo momento, rompiendo así con el fácil mito, tantas veces aducido, de diferenciar en los estudios jurídicos doctrina y praxis que, sin duda alguna, aparecen perfectamente sintetizadas en aquellas obras de auténtica y verdadera altura.

En la nota preliminar que acompaña a esta edición se insiste precisamente sobre este punto. Se indican igualmente las modificaciones que la misma presenta en relación con los anteriores, y el autor acuña, por así decir, una expresión que, sin duda alguna, habrá de hacer fortuna: la *explosiva* legislación administrativa. Que es en su constante fuerza expansiva donde radica la dinamicidad misma de esta disciplina y por ello mismo la dificultad de su tratamiento sistemático y de conjunto. Este es, sin duda alguna, el mérito fundamental de esta obra, realmente importante, de la que hoy damos noticia.

S. MARTIN-RETORTILLO

II. - REVISTA DE REVISTAS (*)

A cargo de Angel MARTÍN D.-QUIJADA y Manuel PÉREZ OLEA.

ABREU, R. J.: *Estructura política y problemas jurídicos del distrito de Maracaibo.* RFDZ, 20, 1967, páginas 229-454.

Constituye el estudio completo del Distrito de Maracaibo y así se ocupa en sendos capítulos de su historia político-administrativa, de su economía y topografía. La segunda parte está dedicada a la exposición de los problemas relativos a la población y a la organización administrativa del Distrito. La tercera comprende los problemas fiscales y los relativos al personal administrativo.

AGUIRRE GODOY, M.: *La Teoría General del Proceso y la enseñanza del Derecho procesal.* RIDP, 1, 1968, páginas 93-106.

Creada en Guatemala la asignatura *Teoría General del Proceso*, se hace necesario puntualizar su contenido y elaborar un programa común para las universidades iberoamericanas.

ALCALÁ-ZAMORA, Niceto: *La teoría general del proceso y la enseñanza del Derecho procesal.* RIDP, 1, 1968, páginas 9-92.

La enseñanza de la teoría general del proceso constituye medio inevitable para la docencia de los diversos ordenamientos procesales a causa de la unidad del Derecho procesal.

ALMEIDA PAIVA, A.: *A evolução do direito das minas e a Constituição de 1967.* RDA, 90, 1967.

El frecuente cambio de constituciones en el Brasil determina el de criterios acerca de la propiedad minera. La Constitución de 1967 establece la separación de esta propiedad de la del suelo, siendo adjudicada aquélla en régimen de concesión, pero con participación del propietario del suelo en los beneficios de la explotación.

ALVAREZ-GENDÍN, S.: *Función social de la propiedad. Problemas que se plantean en la política urbanística.* REVL, 157, 1968, págs. 1-22.

Tras exponer la doctrina de la Iglesia y del Movimiento Nacional, acerca de la función social de la propiedad, entra a ocuparse de los diversos medios empleados para que la propiedad urbana sea destinada a su específico fin de servir de medio para la construcción.

AUBERT, Jacques: *Organisation, moyens et missions de la Police Nationale.* RA, 121, 1968, págs. 11-15.

La Ley de 9 de julio de 1966 culmina un proceso de reformas, desde el siglo XIX, que han conducido a la unificación de los dos grandes Cuerpos de Policía, el de la región de París y los servicios exteriores. El autor glosa las reformas más recientes y se ocupa de los objetivos de la Policía,

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

que deben ser cada vez más preventivos y cada vez menos represivos.

BALOG, Nicola: *A organização administrativa das emprêsas públicas.* RDA, 89, 1967, págs. 34-67.

Comprende todos los aspectos de la regulación jurídico-administrativa de las empresas públicas: autonomía, estructura, intervención y atribuciones de la autoridad de tutela. Los planes y su ejecución, el rendimiento y rentabilidad son los aspectos económicos que también merecen la atención del autor, como lo relativo a la publicidad de sus balances. En el número 90 se concluye este trabajo, con el examen de la gestión interna y de las relaciones entre la empresa y el trabajador. El autor es profesor de la Facultad de Derecho de Belgrado.

BALLARÍN MARCIAL, A.: *Aspectos institucionales de la adaptación de la empresa agraria española al desarrollo económico y social.* REAS, 62, 1968, págs. 9-23.

El problema de dotar de efectividad jurídica al principio de la función social de la propiedad admite dos soluciones: que la Administración señale las fincas mal explotadas o dejar que sean los propios agricultores quienes lo hagan a nivel local.

BALLESTER ROS, I.: *El servicio de abastecimiento de agua.* REVL, 157, 1967, páginas 111-132.

Visión panorámica del estado de los servicios municipales de abastecimiento de agua en España, en sus aspectos de traída de aguas, redes de distribución domiciliaria, consumo de agua y evolución de este servicio en los últimos años. Se acompañan unos mapas y apéndices estadísticos que reflejan con toda evidencia el estado actual de este tema.

BANDEIRA DE MELLO, C. A.: *O contenúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico.* RDA, 89, 1967, págs. 8-33.

Se ocupa del principio de supremacía del interés público sobre el privado, de la garantía del interés público y del valor metodológico de la nación de régimen administrativo.

BRANDÃO CAVALCANTI, T.: *A emprêsa pública no direito brasileiro.* RDA, 91, 1968, págs. 1-12.

Constituye un examen del Decreto-ley de 25 de febrero de 1967, que regula las empresas públicas, a la vez que trata de extraer las diferencias que las separan de las sociedades de economía mixta.

BARRIOS DE ANGELIS, D.: *Teoría General del Proceso. Enseñanza de la misma.* RDPSP, 1, 1968, págs. 107-145.

Tras examinar la *Teoría General del Proceso*, se ocupa de la teoría de los sujetos procesales, del objeto, de las situaciones, de los actos, de las funciones y de las estructuras procesales.

CARCELLE, P., y MAS, G.: *Le budget de 1968.* RA, 121, 1968, págs. 52-54.

Más que un examen del presupuesto francés de este año, constituye toda una visión sucinta del estado de la economía francesa en 1967 y de su previsible evolución en el año en curso. El enjuiciamiento se hace desde una posición crítica, que se está revelando muy acomodada a la realidad en sus conclusiones para este año.

CASSIN, René: *Quelques souvenirs sur la déclaration universelle de 1948.* RDC, 1, 1968, págs. 11-24.

Crónica del devenir histórico que condujo a la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, de la Declaración de los Derechos del Hombre.

COULET, William: *Le nouveau réglement de discipline générale dans les Armées.* RDPSP, 1, 1968, págs. 5-82.

Las profundas transformaciones que se han producido en la sociedad requerían una profunda reforma del Reglamento de

disciplina militar, que se han traducido en mayores garantías para el derecho de los militares a usar moderadamente de las libertades concedidas a los demás ciudadanos.

CRETELLA JUNIOR, J.: *Anulação do ato administrativo por «desvio de poder»*. RDA, 91, 1968, págs. 25-53.

Tras exponer el concepto de desvío de poder y su origen en la doctrina del Consejo de Estado francés, se ocupa de cómo ha sido recibido en los ordenamientos de otros países, y concluye con su interpretación en la doctrina y normativa brasileña.

CHAPUS, René: *Le service public et la puissance publique*. RDPSP, 2, 1968, páginas 235-282.

La jurisdicción contencioso-administrativa francesa, que se limita actualmente a conocer de los litigios en los que la Administración es parte, en materia de servicios públicos, debe extender su competencia a todos aquellos que versen sobre servicios públicos, aunque éstos sean prestados en régimen de derecho privado.

CHARVIN, Robert: *Le statut de l'information radiotelevisée en France*. RDC, 1, 1968, págs. 192-215.

El monopolio del Estado sobre los medios de información de radio y televisión tiende a convertirse en un instrumento del poder y a transformarse en monopolio del Gobierno. Es necesaria su intervención por la opinión pública, por tanto, para evitar esta situación antidemocrática.

DELGADO OCANDO, J. M.: *La «analytical jurisprudence» de H. L. A. Hart*. RFDZ, 20, 1967, págs. 9-32.

Conjunto de apostillas al pensamiento de HART, expuesto en su obra, traducida al castellano con el título de *El concepto del Derecho* (Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1963). HART somete a revisión la teoría de la estructura del pensamiento jurídico y adopta una posición funcional y analítica de los conceptos que le sitúan en la línea del pensamiento lógico-normativo de raigambre neokantiana.

DJORDJEVIC, Jovan: *La conception des libertés humaines et les nouveaux droits de l'homme dans la constitution de la Yougoslavie*. RDC, 1, 1968, páginas 113-132.

La Constitución de 1963 ha mejorado la situación del ciudadano respecto del Estado yugoslavo como detalla el autor, al analizar cómo se han consagrado en ella los derechos del hombre.

EGOLFOPOULOS, Tassos: *Les droits de l'homme et la Grèçe*. RDC, 1, 1968, páginas 133-143.

Los derechos del hombre han sido totalmente anulados en Grecia, desde la "Revolución de los Coroneles", de abril de 1967. La pretendida nueva Constitución en fase de redacción no es más que una maniobra para sembrar la confusión en la opinión extranjera.

FABRE, Francis: *Le règlament du budget*. RA, 121, 1968, págs. 37-40.

La liquidación del presupuesto del Estado y su aprobación por el Parlamento es el tema del artículo, en el que el autor lamenta que esta aprobación se haya convertido en un puro formulismo. Se ocupa del procedimiento para tal aprobación y de los resultados obtenidos y que son lo escasamente satisfactorios que antes se ha dicho.

FABRI, Francesco: *Le Vietnam et le droit international*. RDC, 1, 1968, páginas 171-188.

Constituye un análisis del carácter ilegítimo de la intervención de los EE. UU. a la luz de la Carta de la Naciones Unidas y de otras convenciones internacionales, en el conflicto del sudeste asiático.

FERNÁNDEZ VELARDI, R.: *Régimen jurídico de la reforma agraria*. RFDZ, 120, 1967, págs. 89-203.

Constituye un comentario elogioso de la reciente Ley de Reforma Agraria de Venezuela, con la que se espera se redima al proletariado del campo y se termine

con las dos grandes lacras de la propiedad agrícola venezolana; el latifundismo y el minifundismo. La Ley es expuesta con minuciosidad a lo largo de más de un centenar de páginas.

FEUILLOLEY, Paul: *A propos d'un record de participation électorale.* RA, 121, 1968, págs. 16-18.

Constituye un estudio acerca de las abstenciones electorales, en los escrutinios nacionales desarrollados en Francia en los últimos cinco años. Su autor se ocupa de las motivaciones de las abstenciones, partiendo del examen de lás estadísticas de los porcentajes de abstención, según el sexo, la edad de los votantes y su profesión. Estas conclusiones resultan interesantes en orden a un mejor conocimiento de la tarea educativa de urgente desarrollo en el terreno del civismo.

GONZÁLEZ-BERENGUER, J. L.: *Sobre la ineficacia del acto administrativo declaratorio de derechos.* REVL, 157, 1968, págs. 23-57.

Analiza detenidamente las consecuencias de la ineficacia del acto administrativo y los medios de reparación de que disponen la Administración Central y la Local, cuales son la suspensión y la revocación. Finalmente se ocupa de la alteración de la totalidad del sistema por el artículo 112 de la Ley de Procedimiento.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Vías indirectas de presentación de escritos y documentos administrativos.* DA, 119, 1967, págs. 39-63.

Referidos los centros que la LPA prevé como competentes para admitir escritos por vía indirecta, propugna la reforma de la LPA para dar cabida a algunas formas de presentación que la experiencia ha revelado como necesarias.

HOURTICQ, Jean: *Civisme et circulation.* RA, 121, 1968, págs. 66-69.

Comentario acerca de la problemática originada por la montante marea de circulación de vehículos que plantea a los Ayuntamientos, para los que los problemas de circulación están adquiriendo la categoría de insolubles por la escasez de medios de que disponen para hacerlos frente.

JOUVE, Edmond: *Recherches sur la notion d'apparence en droit administratif français.* RDPSP, 2, 1968, páginas 283-333.

Las situaciones de apariencia de derecho constituyen núcleos de una sugerente problemática en Derecho privado y público. En este último, el Derecho administrativo debe ocuparse de los actos procedentes de autoridades de hecho y de los actos ejecutados por funcionarios de hecho. Así lo hace el autor en un extenso artículo.

LEAL OSORIO, S.: *¿Impuesto sobre la renta municipal?* RFDUZ, 20, 1967, páginas 205-218.

Este impuesto, aplicado en algunos municipios de los EE. UU., consiste en un gravamen sobre el ingreso íntegro de los residentes en el territorio de una entidad local o adquirido en él por los no residentes. Se aplica también sobre los beneficios líquidos de las industrias y profesiones. El autor entiende que es el mejor impuesto municipal y que se extenderá rápidamente.

LIET-VAUX, G.: *Les critères du contrat administratif.* RA, 121, 1968, páginas 31-33.

Examina los ligeros cambios registrados en la jurisprudencia acerca de la naturaleza de los contratos de la Administración Central, Local e Institucional del Estado francés. La evolución se ha producido en orden a calificar de naturaleza administrativa a los contratos en que una de las partes tiene personalidad jurídica-pública y contienen cláusulas exorbitantes del Derecho común.

LÓPEZ-REY, Manuel: *La reforma penal en Puerto Rico.* RJUPR, 3, 1967, páginas 419-510.

El autor, requerido como experto para examinar el proyecto de Código Penal de

Puerto Rico, expone sus ideas en un detallado análisis del mismo y de los índices de criminalidad de aquel país.

MARQUÉS CARBÓ, L.: *Los Distritos urbanos franceses*. REVL, 157, 1968, páginas 101-110.

Comentario de los resultados obtenidos con la Ordenanza de 5 de enero de 1959, que crea los Distritos, con la finalidad de que, agrupados los Ayuntamientos, puedan desarrollar mancomunadamente los diversos servicios y llevar a cabo los fines públicos que se especifican en los estatutos del Distrito.

MARTÍN MATEO, R.: *Municipalismo, descentralización y democracia*. REVL, 157, 1968, págs. 58-68.

Tras exponer el concepto de descentralización, se ocupa de las objeciones puestas a la inserción del municipalismo en el ideario democrático. Concluye que el municipalismo es, además de consecuencia de las ideas democráticas, la única vía adecuada para romper el círculo vicioso de la atonía cívica, que desemboca en el centralismo y la tecnocracia.

MEILÁN GIL, J. L.: *La rectificación de errores*. REVL, 157, 1968, páginas 89-100.

Analiza la diferencia genérica entre rectificación y revisión y se ocupa seguidamente de la influencia de la rectificación en los otros dos elementos del esquema habitual de la revisión: la anulación y la revocación.

MESTRE FUENMAYOR, A.: *El contrato colectivo de trabajo*. RFDZ, 20, 1967, páginas 33-88.

Extenso análisis sobre la institución epigrafiada, a la luz de la doctrina y de la legislación, utilizando una amplia gama de fuentes para ello. El convenio colectivo de trabajo está ampliamente difundido en Venezuela, donde se han firmado más de un millar.

MEYRONNEINC, J.: *La responsabilité spécifique des comptables publics*. RA, 121, 1968, págs. 25-30.

Las garantías que la Administración adopta en relación con los caudales públicos se materializan, en el caso de los contadores del Estado, en la responsabilidad personal que contraen en relación con dichos caudales. El seguro de responsabilidad civil es, sin duda, la más eficaz garantía para el Estado y para el propio contador, que se ve así libre de una ansiedad bien lógica.

NATOLI, Ugo: *La protection des droits de l'homme et la Charte Sociale Européenne*. RDC, 1, 1968, págs. 93-99.

Firmada la Carta Social Europea en 1961, no ha obtenido aún la debida eficacia, como consecuencia del diferente grado de desarrollo de los países signatarios

ORISAFULLI, Vezio: *Le système de contrôle de la constitutionalité des lois en Italie*. RDPSP, 1, 1968, páginas 83-132.

La constitución italiana de 1948 prevé las garantías que se crean para asegurar la constitucionalidad de las leyes y estableció el Tribunal Constitucional, cuyo procedimiento de actuación es el tema de que se ocupa el autor.

REGENT-LECHOWICZOVA, M.: *Sur les droits économiques et sociaux*. RDC, 1, 1968, págs. 83-92.

Es una crónica acerca de un ciclo de estudios sobre el tema epigrafiado, desarrollado en Varsovia, en agosto de 1968, organizado por las Naciones Unidas.

RESICH, Zbigniew: *La Comission des Droits de l'Homme de l'O. N. U.* RDC, 1, 1968, págs. 25-37.

Exposición histórica del desarrollo de la Declaración de los Derechos del Hombre, con posterioridad a su aprobación, en 1948, hasta hoy. Es un estudio complementario del de René CASIN, en el mismo número.

ABREVIATURAS

A	=	Amministrac.
AS	=	Analise Social.
AJCL	=	The American Journal of Comparative Law.
B	=	Burocrazia.
BAyBZ	=	Bayerische Beamtenzeitung.
BCIJ	=	Boletín de la Comisión Internacional de Juristas.
BDMG	=	Boletín de Documentación. Ministerio de la Gobernación.
DA	=	Documentación Administrativa.
DöV	=	Die öffetliche Verwaltung.
DVwB	=	Deutsches Verwaltungsblatt.
JLAO	=	Journal of Local Administration Overseas.
LCP	=	Law and Contemporari Problems.
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).
RADPURP	=	Revista de Administración Pública (Puerto Rico).
RARI	=	Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana.
RCAPR	=	Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico.
RCIJ	=	Revista de la Comisión Internacional de Juristas.
RDA	=	Rivista de Direito Administrativo. Brasil.
RDAg	=	Revista de Derecho Agrario.
RDC	=	Revue de Droit Contemporain. Bruselas.
RDJ	=	Revista de Derecho Judicial.
RDN	=	Revista de Derecho Notarial.
RDP	=	Revista de Derecho Puertorriqueño (San Juan de Puerto Rico).
RDPSP	=	Revue de Droit Public et de la Science Politique.
ReAD	=	Revue de l'Administration. Bruselas.
REAS	=	Revista de Estudios Agrosociales.
REVL	=	Revista de Estudios de la Vida Local.
RFC	=	Revista del Foro Canario.
RFDZ	=	Revista Facultad Derecho. Zulia.
RICA	=	Revista Internacional de Ciencias Administrativas.
RJDP	=	Revista Iberoamericana de Derecho Procesal (Madrid).
RIULA	=	Review of the International Union of Local Authorities.
RJC	=	Revista Jurídica de Cataluña.
RJP	=	Revista Jurídica del Perú. Lima.
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. 158 (marzo-abril 1968).

Estudios:

Manuel SASOT: "Actitud española ante la unidad europea".

Francesco LEONI: "La evolución de los partidos políticos en la Europa septentrional".

Germán PRIETO ESCUDERO: "El pensamiento político del doctrinarismo neocatólico español".

Francisco PUY: "La cooperación y el Derecho natural".

Carlos CORRAL, S. J.: "El Ordenamiento jurídico español de libertad religiosa".

Jaime BRUFAU PRATS: "Normatividad jurídica y cambio social».

Marino DÍAZ GUERRA: "El pensamiento social de Georges Sorel".

Notas:

Diego SEVILLA ANDRÉS: «La autonomía estatutaria de los Parlamentos".

Julio BUSQUETS: "La sociología militar en España».

Mundo hispánico:

Eduardo ZANNONI: «Control institucional y familia en América latina. La ilegitimidad conyugal".

Crónicas.

Sección bibliográfica:

Recensiones - Noticias de libros - Revista de revistas - Libros recibidos - Bibliografía.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	400	pesetas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	556	"
Otros países	626	"
Número suelto, extranjero	139	"
Número suelto, España	100	"

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

ULTIMAS NOVEDADES PUBLICADAS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

HACIA UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Por Leandro RUBIO GARCIA. (Colección "Estudios Internacionales". Edición 1968. 745 págs. Formato: 15 × 21 cms.).

Precio: 475 ptas.

El autor analiza en esta obra —que fué presentada como tesis doctoral en 1964, mereciendo la calificación de "sobresaliente cum laude"— los elementos más significativos de la escena mundial de la postguerra, aquellos que forman el subsuelo dialéctico de la problemática internacional contemporánea. De este modo los adelantos en las técnicas bélicas, el surgimiento de las superpotencias, la desintegración del colonialismo occidental y la aparición de múltiples y frenéticos nuevos Estados y, a la par, el auge del nacionalismo, y la lucha de clases a nivel internacional, derivación del subdesarrollo, son sometidos por el autor a un detenido estudio, insistiendo en las interrelaciones entre estos diferentes factores. Termina la obra con una reflexión sobre las perspectivas y las posibilidades de un nuevo orden mundial.

DEL DERECHO ROMANO AL DERECHO SOVIETICO

Por George USCATESCU. (Colección "Serie Jurídica". Edición 1968. 116 páginas. Formato: 15,5 × 21 cms.).

Precio: 100 ptas.

En forma amena y para una visión general, Jorge Uscatescu ha expuesto en esta obra la concepción jurídica rumana desde la época de Trajano hasta la organización judicial en la República Popular Rumana.

La parte central de este libro se ocupa de la organización general de la Justicia en Rumanía, con examen de sus distintos principios y de su estructura interna, para señalar la influencia de la organización judicial soviética, a partir de la Constitución de 13 de abril de 1948, y en modo especial las Leyes de 1952 y 1953, que son las que establecen los principios constitucionales, sobre los cuales se basa la acción de la Justicia.

Para el estudioso, la lectura de esta obra resulta siempre interesante, por aportar una información sobre uno de los países del Telón de Acero que tienen una profunda tradición romana y en el cual se manifiestan hoy destacadas tendencias de liberalización política.

EL SISTEMA POLITICO DEL ESTATUTO REAL (1834-1836)

Por Joaquín TOMAS VILLARROYA. (Colección "Historia Política". Edición 1968. 649 págs. Formato: 15.5 × 21,5 cms.).

Precio: 525 ptas.

El propio autor señala al comienzo de la obra la poca atención con que se ha estudiado hasta ahora el Estatuto Real de 1834. No cabe la menor duda que para los investigadores de los textos constitucionales españoles del siglo XIX la brevedad de vigencia de este Estatuto Real les hizo pasar inadvertida la importancia que realmente tuvo y que permitió la cosolidación de las clases medias españolas en el poder. Es el primer texto constituyente que articula un programa de liberalismo moderado. El Derecho constitucional español no conoció el bicameralismo hasta la promulgación de este Estatuto, que ha sido la base de una parte muy importante del régimen parlamentario en España. Su influencia fué decisiva en las Constituciones de 1845 y 1876, y por eso este libro aspira a ser una aproximación al Estatuto, a su época y a sus instituciones políticas. Se trata de un denso trabajo erudito, que estimamos de un valor muy destacado para la investigación del régimen constitucional español durante el siglo XIX.

EL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Por Shabtai ROSENNE. Traducción por Francisco VADIZ DELEITO. (Colección "Estudios Internacionales". Edición 1967. 748 págs. Formato: 15 × 21 centímetros).

Precio: 300 ptas.

En su afán de realizar nuestro Instituto la más completa información sobre el problema internacional esta Colección de "Estudios Internacionales" presenta la obra del señor Rosenne, en la que de una manera práctica y con una clara exposición se hace un análisis del actual Tribunal Internacional de Justicia, desde los antecedentes del Arbitraje (1794) hasta lo que representa hoy la obra de este Tribunal, con sede en el Palacio de la Paz de La Haya.

Es un libro de clara información práctica, en donde se exponen las funciones del Tribunal, los Jueces que le constituyen, el ámbito de su jurisdicción, los supuestos prácticos de intervención y algunos ejemplos de sus decisiones más importantes. Se completa este trabajo de información, muy valiosa para los especialistas, con una serie de apéndices, referidos al Estatuto del Tribunal, a datos estadísticos de sus intervenciones y referencias a sus resoluciones más importantes.

REVISTA DE POLITICA INTERNACIONAL

BIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION:

Presidente: José María CORDERO TORRES.

Camilo BARCIA TRELLES, Alvaro ALONSO-CASTRILLO, Emilio BELADÍEZ, Eduardo BLANCO RODRÍGUEZ, Gregorio BURGUEÑO ALVAREZ, Juan Manuel CASTRO RIAL, Rodolfo GIL BENUMEYA, Antonio de LUNA GARCÍA (†), Enrique LLOVET, Enrique MANERA, Luis GARCÍA ARIAS, Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA, 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. 97 (mayo-junio 1968)

Estudios:

"Los grandes problemas del Este europeo: Eslovaquia", por Stefan GLEDJURA.
"La C. E. E., una realidad europea" por Jaime MENÉNDEZ.
"La política exterior de Puerto Rico", por S. ARANA-SOTO.
"Del hogar nacional judío al Estado de Israel", por Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA.

Notas:

"La paz mundial y desorden interestatal", por Leandro RUBIO GARCÍA.
"Evolución de la situación estratégica en el Mediterráneo", por Enrique MANERA.
"Oriente Medio y nuevo Islam tras el viaje del rey Hassan II", por Rodolfo GIL BENUMEYA.
"Nuevos planteamientos del problema nigeriano", por Julio COLA ALBERICH.
"Un último aspecto de la estrategia francesa. La defensa dirigida a 'todos Azimuts', según el general Ailleret", por Juan DE ZAVALA.

Cronología.

Sección bibliográfica.

Recensiones.

Noticias de libros.

Revista de revistas.

Fichero de revistas.

Actividades.

Documentación internacional:

«Los títulos territoriales de España en el Norte de Africa", por J. M. C. T.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

Número suelto	80	pesetas.
Número suelto, extranjero	122	"
España	250	"
Portugal, Iberoamérica, Filipinas	487	"
Otros países	556	"

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

REVISTA DE POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION:

Presidente: 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. 77 (enero-marzo 1968)

Ensayos:

Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO: "El régimen jurídico del despido (II); Leyes de Contrato de Trabajo y de Jurados Mixtos".

José CABRERA BAZÁN: "El Estado ante los fenómenos laborales".

Gonzalo DIÉGUEZ CUERVO: "Notas sobre la evolución del Derecho de coaliciones".

Crónicas:

Crónica nacional, por Luis LANGA.

Crónica internacional, por Miguel FAGOAGA.

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

Mesa redonda sobre estabilidad en el empleo (Trujillo, Perú), por Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO y Luis Enrique de la VILLA.

Jurisprudencia:

Jurisprudencia administrativa, por José PÉREZ SERRANO.

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

Jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sala VI, por Héctor MARAVALL CASESNOVES.

Recensiones.

Noticias de libros.

Indice de revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	275	pesetas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	348	"
Otros países	417	"
Número suelto, extranjero	139	"
Número suelto, España	80	"

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION:

Presidente: Rodolfo ARGAMENTERÍA 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. 48 (enero-abril 1968)

Estudios:

Tomás A. ESTEVE SERRANO: "El análisis del comportamiento del sistema monetario y de la oferta de dinero, fundamento de la política monetaria".

Ricardo CALLE SÁIZ: "Política y realidad de la Hacienda española, 1940-1966".

José Ignacio SAN MARTÍN: "La industria del automóvil en España".

A. GALÁN: «Inversiones agrarias y desarrollo".

Documentación:

«Metamorfosis del crédito y evolución de la propiedad".

«Extracto del discurso pronunciado por Mr. George D. Woods...".

Reseña de libros.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	250	pesetas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	348	"
Otros países	417	"
Número suelto, extranjero	156	"
Número suelto, España	100	"

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION TRIMESTRAL

Director: José María EOQUERA OLIVER.
Secretario de Redacción: Carlos CABELLO GARCÍA.

SUMARIO DEL NUM. 157 (enero-febrero-marzo 1968)

I. *Sección doctrinal*:
Sabino ALVAREZ-GENDÍN Y BLANCO: "Función social de la propiedad. Problemas que se plantean en la política urbanística".
José Luis GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: "Sobre la ineficacia del acto administrativo declaratorio de derechos".
Ramón MARTÍN MATEO: "Municipalismo, descentralización y democracia".
José Luis MEILÁN GIL: "La rectificación de errores".

II. *Crónicas*:
Luis MARQUÉS CARBÓ: "Los Distritos urbanos franceses".

III. *Estadística*:
Ignacio BALLESTER ROS: "El servicio de abastecimiento de agua".

IV. *Jurisprudencia*:
Nemesio RODRÍGUEZ MORO: "La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre".

V. *Bibliografía.*

VI. *Revista de Revistas.*

SUMARIO DEL NUM. 158 (abril-mayo-junio 1968)

I. *Sección doctrinal*:
Rafael de MENDIZÁBAL ALLENDE: "Regímenes jurídicos especiales en el territorio judicial de Burgos".
Alfonso VIZÁN FERRO: "Hacia una nueva regulación de la gestión recaudatoria de las Corporaciones locales".

II. *Crónicas*:
Juan-Luis de SIMÓN TOBALINA: «La problemática regional en Europa".

III. *Estadística*:
Ignacio BALLESTER ROS: "El transporte colectivo urbano de viajeros".

IV. *Jurisprudencia*:
Nemesio RODRÍGUEZ MORO: «La impugnación de los actos de los Jurados provinciales de Expropiación por la Administración estatal, local e institucional. Especial referencia a las Confederaciones Hidrográficas".
Luis ARCE MONZÓN: "El dictamen de Letrado en las acciones de las Corporaciones locales".

V. *Bibliografía.*

VI. *Revista de Revistas.*

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

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

ESTUDIOS DE INFORMACION

TRIMESTRAL

Director: Alejandro MUÑOZ ALONSO.

Secretario: Mario TRINIDAD 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 6 (abril-junio 1968)

Estudios y Notas:

"Los factores de la actividad informativa", por Juan BENEYTO.

«El pensamiento militar durante el siglo XIX a través de sus publicaciones", por Julio BUSQUETS.

"Relaciones internacionales, Información y Cultura", por Leandro RUBIO GARCÍA.

«Nueva normativa para la promoción y desarrollo de los medios de comunicación infantiles y juveniles en España", por Andrés ROMERO.

Bibliografía:

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

Documentos:

Ley de Prensa en Hamburgo.

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

REDACCION Y ADMINISTRACION:

ESTUDIOS DE INFORMACION

(Sección de Documentación. Secretaría General Técnica.
Ministerio de Información y Turismo).
Avenida del Generalísimo, núm. 39, 4.ª planta.

MADRID-16

DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA

SUMARIO DEL NUM. 119

1. *Carta-Editorial.*

2. *Estudios*:

"La responsabilidad civil, administrativa y penal de los *funcionarios* del Estado", por G. VIGNOCCHI.

"Vías indirectas de presentación de escritos y documentos administrativos", por F. GONZÁLEZ NAVARRO.

"La entrevista y el análisis de los hechos en la actuación de Organización y Métodos", por D. J. VIBBOT.

3 *Documentación*:

Crónica: "Régimen de clases pasivas a favor de los funcionarios militares y asimilados de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada", por L. E. V.

"Crónica legislativa sistematizada", por G. L. V.

"Informes y dictámenes", por R. O. C. y L. M. D.

"Jurisprudencia contecioso-administrativa". por A. de J y L. E. V.

Bibliografía:

Síntesis bibliográfica, por P. G. M.

Reseña de libros.

Resumen de revistas.

4. *Apéndice*:

Fichas del contenido de "Documentación Administrativa" núm. 119.

Hoja de sugerencia.

SECRETARIA GENERAL Y REDACCION:

Alcalá Galiano, 10 (Madrid) - Teléfono 219 03 00 (235)

ADMINISTRACION:

Trafalgar, 29 - Teléfono 257 07 05 - Madrid - 10

	España — *Pesetas*	Extranjero — *Dólares*
Precio del ejemplar	40	1
Suscripción anual	325	7
Suscripción anual para funcionarios	250	—

REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

SUMARIO DEL VOL XXXIII (1967), NUM. 4

E. POULIET: «Evolución de las funciones dirigentes en la Administración del Estado» (*).

J. E. WEINRICH: «Análisis presupuestario y eficacia fiscal» (*).

J. A. UCELAY DE MONTERO: «Personal contratado por la Administración del Estado. Régimen jurídico en España».

R. LAPORTE JR.: «La descentralización por servicios, elemento de la estrategia del desarrollo en Asia Meridional» (*).

N. STJEPANOVIC & S. KARAPANDZIC: «La reciente evolución de la Administración federal yugoslava» (*).

H. G. FREDERICKSON: «Algunos de los problemas que plantea la administración del personal» (*).

A. K. M. KABIR & Md. ANISUZZAMAN: «El presupuesto funcional: su aplicación en el Pakistán» (*).

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

Bibliografía seleccionada. - Informaciones. - Cooperación técnica. - Novedades. - 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.

ACABAN DE APARECER, EDITADOS POR EL

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS:

«Tratado de las Leyes y de Dios Legislador»

EN DIEZ LIBROS

por

FRANCISCO SUAREZ, S. I.

Reproducción anastática de la edición príncipe de Coimbra 1612.

Versión española por

JOSE RAMON EGUILLOR MUNIOZGUREN, S. I.

Con una introducción general por

LUIS VELA SANCHEZ, S. I.

VOLUMEN I

Número de páginas: 192. Pesetas: 425.

«De la Justicia y del Derecho»

EN DIEZ LIBROS

Por el

MAESTRO DOMINGO DE SOTO, O. P.

Teólogo Real en Trento, Confesor del Emperador Carlos V y Catedrático de Teología en el convento de Dominicos y en la Universidad de Salamanca (1525-1560).

Edición facsimilar de la hecha por Domingo de Soto en 1556, con su versión castellana correspondiente.

INTRODUCCION HISTORICA Y TEOLOGICO-JURIDICA

por el

DR. P. VENANCIO DIEGO CARRO, O. P.

De la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Versión española del

P. MARCELINO GONZALEZ ORDOÑEZ, O. P.

TOMO PRIMERO

Número de páginas: 190. Pesetas: 450.