

I. - RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALTHUSSER, LOUIS: *Montesquieu, la Política y la Historia*, Ed. Ciencia Nueva, Madrid, 1968, 104 págs.

«Ciencia Nueva» acaba de traducir un libro que ya hace tiempo (1959) fue publicado por «Presses Universitaires de France» y cuyo autor es el pensador francés LOUIS ALTHUSSER, una de las mentes más claras que tiene en la actualidad el movimiento estructuralista francés.

El librito es corto (tiene unas 100 páginas), pero está lleno de sugerencias del más extraordinario interés. Se trata de un enfoque moderno y original del pensador político de altura que fue MONTESQUIEU.

MONTESQUIEU se propone algo que es nuevo en el tratamiento de los temas políticos. MONTESQUIEU se propone nada menos que la comprensión «de la historia entera de los hombres que han vivido». Nadie antes que él (ni HOBBS, ni SPINOZA, ni GROTIUS) trataron de comprender en toda su magnitud los fenómenos históricos. Tiene en común con sus predecesores el mismo *proyecto*, o sea la construcción de la ciencia política, pero difiere en que su objetivo es la comprensión de todas las sociedades existentes y concretas de la Historia. Y ello a través de un nuevo método, que consiste en la formulación en leyes generales de lo que ha sido corroborado por la observancia de los hechos. Hay un dato además que le separa de tratadistas como HOBBS o como ROUSSEAU, y es el tratamiento del derecho natural: así la idea de contrato social no aparece en aquél y sí aparece en éstos: ello se debe, cree ALTHUSSER, a que la idea del contrato tiene en HOBBS o en ROUSSEAU un claro sentido político. Se trata de construir un nuevo «orden social» sobre unos nuevos principios a la vista del antiguo orden que se derrumba.

MONTESQUIEU, sin embargo, no hace alusión a contrato alguno y sólo hay una alusión a un «instinto de sociabilidad» en el libro I, en lo que ALTHUSSER ve una previa toma de posición de MONTESQUIEU contra el derecho natural para tomar partido precisamente por el orden feudal. Ello se verá más claro luego.

Con la aplicación de un nuevo método científico, MONTESQUIEU se propone nada menos que encontrar los *principios* que ligán los hechos aparentemente contradictorios, las leyes, las costumbres; los *principios*, en suma, que explican los fenómenos históricos. La materialización de estos principios se encuentra en la distinción entre la *naturaleza* y el *principio* de un gobierno. La naturaleza responderá al *quid* ¿quién detenta el poder? Y la respuesta será diferente según se trate de la monarquía, de la república o del despotismo. El principio, en cambio, alude a una cierta predisposición de los hombres hacia la forma (que es, en definitiva, la naturaleza), es el sustrato que da contenido vital a esa forma. Y cada forma de gobierno requiere su propia pasión. En la República será la virtud, en la Monarquía el honor y en el Despotismo el temor.

Con anterioridad a MONTESQUIEU la comprensión del Estado como una totalidad era no más que una «idea». El tratamiento que MONTESQUIEU da a la cuestión hace que de una idea se convierta en una hipótesis destinada a explicar los hechos: todos los detalles de una legislación, de unas costumbres, de unas instituciones no son más que el efecto y la expresión de la *unidad interna del Estado*. Y en el centro de esa unidad interna: la *unidad de la naturaleza y del principio*.

Ahora bien: este tratamiento del problema, ¿no conduce al estudio de modelos puros (monarquía o república puras, etc.), que sólo valen en un estudio que podría-

BIBLIOGRAFÍA

mos llamar de laboratorio, pero que se contradice con la realidad histórica? Pues, sin embargo, MONTESQUIEU cree que en todo Estado reina la ley de la totalidad y la unidad. Y ello porque si el Estado es puro, la unidad será adecuada, y si es impuro será contradictoria. Y cuando deviene esa unidad contradictoria, cuando la forma de la República se ha impuesto a los hombres que han abdicado de la virtud, entonces la suerte de la República es clara: la República se desploma. Esto es verdaderamente revolucionario en la época, y un planteamiento no aparece después, según ALTHUSSER, hasta el propio MARX. Explicar las variaciones internas de esa relación unitaria y constante por medio del paso de la identidad a la contradicción, permitiendo con ello la comprensión de los cambios y revoluciones en las totalidades concretas de la Historia.

Podría pensarse, y así lo ha hecho CASSIRER (*Die Philosophie der Aufklärung*), que MONTESQUIEU, en aras de esa unidad específica, renuncia a la idea de que un elemento histórico pueda de alguna manera dominar a los otros, pueda convertirse en motor de la historia. De la Historia podría captarse el sentido, pero sin necesidad de referirse jamás a un elemento determinante; ALTHUSSER rechaza esta idea, que es excesivamente moderna. Porque ALTHUSSER cree que MONTESQUIEU acepta un elemento determinante; elemento que sería el principio. Todo el libro VIII lo dedicará a esto, a explicar cómo el verdadero motor de la Historia es el principio, que «cuando los principios del Gobierno se han corrompido las mejores leyes se convierten en malas y se vuelven contra el Estado». Lo que no excluye la interacción existente entre principio y naturaleza. Y aquí hay una intuición interesante de ALTHUSSER, que recojo textualmente: «por arriesgada que sea esta comparación que enuncio con todas las precauciones, el tipo de determinación, en última instancia, por el principio. determinación que controla, sin embargo, toda una zona de eficacia subordinada a la naturaleza del gobierno, puede parangonarse con el tipo de determinación que MARX atribuye en última instancia a la economía, determinación que controla, sin embargo, una zona de eficacia subordinada a la política. En ambos casos se trata de una unidad que puede ser acorde o contradictoria; en los dos casos existe un elemento determinante en última instancia, y en los dos casos esta determinación deja al elemento determi-

nado una zona de eficacia, aunque subordinada» (1).

Se trata luego de una serie de factores (clima, terreno, religión, etc.) que merecen una explicación. Así se estudia la influencia de la dimensión del Estado, de la naturaleza del terreno, de las costumbres, del comercio, del dinero, de la población, etc. Todos estos factores no actúan más que indirectamente sobre su objeto. Todos estos factores determinan las leyes, pero precisamente la tarea del buen legislador es combatir las o burlarlas. Cabe, por tanto, la interacción entre las leyes y las costumbres, y por ello no debe extrañarnos la afirmación de que el «clima puede ceder ante las leyes».

Sin embargo, ALTHUSSER reconoce que hay algo oscuro en la formulación de MONTESQUIEU de los conceptos de «costumbres» y «principios»; que MONTESQUIEU ha visto que la Historia no podía comprenderse sino desde la concepción unitaria de sus formas y de sus condiciones de existencia y en la dialéctica de su unidad, pero al concentrar todos sus esfuerzos en la formulación de las costumbres y del principio ha oscurecido su línea de pensamiento.

Las tres clases de gobierno están perfectamente caracterizadas en MONTESQUIEU. En la República son los ciudadanos los que hacen las leyes; no se someten a un orden que viene de fuera (como el feudal), sino que ellos se dan ese tipo de organización política, bajo la que viven. Ahora bien: conviene distinguir entre los conceptos de República en MONTESQUIEU y en ROUSSEAU. La república de ROUSSEAU es una República popular; la de MONTESQUIEU, aristocrática o de notables. La democracia sólo puede funcionar por medio de representantes, dirá MONTESQUIEU; una democracia que se da representantes toca a su fin, dirá ROUSSEAU. Son dos concepciones, como se ve, radicalmente diferentes.

La monarquía es el gobierno de uno que dirige el Estado por medio de leyes fijas y establecidas (naturaleza), y donde el honor actúa como principio. Estas leyes fijas y establecidas son las leyes fundamentales del Reino, las leyes a las que el Rey se somete porque son más viejas que él. Son las mismas leyes que obligan al Rey a ocupar, incluso *malgré lui*, el trono. Ahora bien: aquí hay algo sugestivo, y es que en el libro II se identifica la naturaleza del gobierno monárquico, el gobierno por me-

(1) Pág. 49. El subrayado del autor.

dio de leyes fundamentales y los poderes intermedios, que son la nobleza y el clero, de los que la nobleza es el más natural. La importancia de estos poderes es decisiva en MONTESQUIEU. Hay en el orden monárquico una absoluta necesidad de ellos, de tal manera que sin ellas la Monarquía se derrumbaría. Conéctese esto con lo que luego se dirá acerca de la división de poderes y se clarificará buena parte del pensamiento político de MONTESQUIEU.

El despotismo se caracteriza por carecer en absoluto de estructuras, ya sean políticas, sociales o jurídicas. El despotismo es el reino de la igualdad absoluta, donde ningún súbdito es nada y todos están sometidos al capricho del tirano. ¡Cómo recuerda esto a los razonamientos expuestos en la conversación que Gog mantiene con HITLER en la conocida obra de PAPINI! Tampoco tiene el despota ningún ejército, sino que lo mejor es rodearse del vacío, de un desierto, donde cualquier ejército enemigo caería extenuado. Por la semblanza caricaturesca que el despotismo ofrece, el despotismo se nos aparece como un espantapájaros; he ahí al despota, que en su lucha contra los nobles ha conseguido librarse de ellos, y al final lo ha conseguido. Pero entonces viene el peligro de la revuelta popular, y ante ella se encontrará solo, sin que nadie le ampare. El príncipe debe saber aliarse con los nobles para mantener su trono contra el pueblo.

Precisamente va a ser la conjunción de lo que se ha dicho sobre la teoría del despotismo y la monarquía lo que va a dar la clave del verdadero significado de la famosa teoría de la separación de los poderes, de lo que EISENMANN (*La pensée constitutionnelle de MONTESQUIEU*) llama el mito de la separación de los poderes. ALTHUSSER comenta aquí algo de lo que ha escrito EISENMANN, quien se ha esforzado en demostrar que no existe la famosa teoría de la división de los poderes en MONTESQUIEU. Lo que existe es confusión o enlace de poderes. Por de pronto no existe en el pensamiento de MONTESQUIEU el poder judicial, pues el Juez sigue siendo quien se limita a *prononcer les paroles de la loi*. Y para aquellos casos en que la labor del Juez podría tener trascendencia política, como es el caso de los crímenes de los nobles y los procesos políticos, MONTESQUIEU se esfuerza en sustraerlo de la competencia del Juez y entregarlo a la jurisdicción de la Cámara Alta. Sólo existen dos poderes, pero tres potencias, cuya traducción al lenguaje constitucional sería

el Rey, la Cámara Alta y la Cámara Baja, o, en realidad, rey, nobleza y pueblo. La famosa separación de poderes es sólo el reparto ponderado del poder entre potencias determinadas: el rey, la nobleza, el pueblo, dice textualmente ALTHUSSER. Con ello la nobleza gana dos ventajas: se convierte en una clase política reconocida en la Cámara Alta y se garantiza su futuro contra las empresas del Rey y del pueblo. Para el Rey supone una garantía cierta, y es que no se encontrará solo ante una revuelta del pueblo, pues siempre le defendería la muralla de la nobleza.

¿Qué papel ocupa en todo esto el pueblo? Aquí aparece un importante equívoco, surgido alrededor del papel que los historiadores han atribuido a la burguesía de los siglos XVII y XVIII. Se confunde esta burguesía con la burguesía posterior, la que hizo la Revolución y la que surgió después de ella. ALTHUSSER cree que toda la actividad económica de esta burguesía era, cuando mucho, una actividad de economía mercantil. Pero esta economía mercantil era una economía que, al contrario de lo que se cree, se integraba perfectamente en el orden feudal. Todo el horizonte del burgués rico es precisamente la integración, la entrada en la sociedad de la nobleza o en el aparato del Estado. Por debajo de todo esto, las auténticas masas, sometidas a la explotación del régimen feudal (PORCHNEV), son los que constituirían los que con terminología actual llamaríamos partidarios de la «contestación», y cuya existencia sale a la luz de cuando en cuando en forma de motines. Pero este pueblo no aparece todavía entre los conceptos políticos de la época, o, mejor, se trata de olvidarlo, aunque en la realidad es lo que obsesiona a los mantenedores de las estructuras del orden feudal; la representación política (Cámara Baja) se dará a quienes podríamos caracterizar como la «oposición continuista», pero no a los verdaderos «contestadores», o, simplemente, a la oposición del sistema. La puerta de entrada a la teoría política de este nuevo elemento no se abrirá sino más tarde por el trabajo de un MESLIER, o luego, ya más depuradamente, más científicamente, de un J. J. ROUSSEAU.

Por ello, ALTHUSSER al menos lo cree así, MONTESQUIEU no es ningún heraldo de la libertad. Su máxima concesión la hace a favor de quienes no iban a ofrecer graves problemas políticos (en la Cámara Baja), pues se hallaban perfectamente identificados con el sistema. MONTESQUIEU es sólo el defensor de la causa de un or-

BIBLIOGRAFÍA

den sobre pasado, adversario del orden presente, orden a quien a otros iban a sobrepasar (2). Y he ahí la gran paradoja que luego la Historia ha jugado a MONTESQUIEU.

No hace falta decir el interés que el planteamiento del tema despierta tal como aparece en ALTHUSSER. Se trata de una visión nueva de MONTESQUIEU, de la lectura del Espíritu de las Leyes, bajo el ojo agudo de uno de los intelectuales más serios de nuestro tiempo.

Para todos en general, pero para los juristas más, el tema despierta e incita a la reflexión.

Francisco SOSA WAGNER

BREWER-CARIAS, Allan-Randolph: *El régimen de gobierno municipal en el distrito federal venezolano*. Publicaciones de la Gobernación del Distrito Federal. Caracas, 1968, 154 págs.

BREWER-CARIAS, el joven profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela, es bien conocido entre nosotros no sólo por los trabajos que ha publicado en España (*Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho venezolano*, en el número 43 de esta REVISTA, 1964; *Los partidos políticos en el Derecho venezolano*, en «Revista de Derecho Español y Americano», número 8, 1965), sino porque algunos de sus numerosos libros han alcanzado una aceptable difusión internacional (especialmente *Las instituciones fundamentales del Derecho administrativo y la Jurisprudencia venezolana*, Universidad Central de Venezuela, 1964, y *Las empresas públicas en el Derecho comparado*. id., 1967). Afirmación que supone un gran elogio, pues vivimos en un país en el que nos son familiares los autores franceses, italianos o alemanes, y en el que hasta se citan con absoluta normalidad artículos de revistas europeas de segundo orden; pero donde, sin embargo, sólo personalidades muy señeras del Derecho administrativo americano han gozado de cierta popularidad. El ejemplo de la obra que se recensiona es a estos efectos muy significativo: BREWER-CARIAS cita y domina perfectamente la literatura española (no es un azar que el lema del libro sea un texto reciente de ALBI); pero, en cambio, el resto de la bibliografía ame-

ricana que maneja es para nosotros completamente desconocida. He aquí un tema de reflexión para los universitarios, los libreros, los editores y los organizadores de *tournés* turísticasseudocientíficas por la América española, porque en lo que yo conozco, y aparte de los emigrados, la magnífica —por honesta— labor de comunicación recíproca que hizo SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO ha quedado sin continuadores.

La segunda lección previa de este libro se refiere a su contexto, que forma parte del volumen VIII de «Estudios de Caracas»: monumento de saberes enciclopédicos con que la Universidad Central de Venezuela colabora a la solución, en todos sus aspectos, del gravísimo problema de una ciudad millonaria. Comparado con este esfuerzo, los trabajos de la llamada Cátedra de Madrid, cuyo valor no puede tampoco desconocerse, son ciertamente muy pequeños. En España es habitual que los profesores universitarios colaboren científicamente en las tareas de la Administración, pero siempre a título individual, porque aquí no hemos llegado todavía a la fase más perfecta y hoy habitual en todo el mundo, en la que quienes colaboran no son los universitarios, sino las Universidades.

La monografía de BREWER-CARIAS va analizando sistemáticamente los diferentes problemas que confluyen en el régimen municipal de Caracas: el primero, que se describe en el prólogo, pero que late a lo largo de todo el libro, es puramente circunstancial, aunque no por ello menos grave: la tensión existente entre los dos órganos más importantes de gobierno, o sea entre el Consejo municipal y el Gobernador del distrito federal (que es precisamente quien edita el libro).

En la segunda parte se describe la evolución constitucional de Venezuela, que explica la peculiar situación de Caracas, inevitable expresión unitaria de capitalidad dentro de un sistema federal. La tercera parte, la más extensa, se dedica al análisis del régimen de gobierno del Distrito federal, para precisar el alcance de la pretendida autonomía municipal. Lo que se realiza al hilo de la separación funcional señalada en la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1937. A tal efecto se van examinando sucesivamente, y con todo detalle, la función ejecutiva (aquí comprendidas las de gobierno y administrativa) y la función deliberativa (que se descompone en funciones normativas, funciones deliberativas generales, en relación con el propio

(2) Pág. 101.

Consejo y en relación con la Administración municipal), dejando para las conclusiones el examen específico de la potestad jerárquica y de los poderes de organización y de nombramiento de funcionarios o empleados municipales.

La circunstancia de que Caracas es al tiempo una gran capital y un distrito federal justifica que en la cuarta parte del libro, dedicada a «las experiencias del Derecho comparado», se describa separadamente el régimen de gobierno de algunas ciudades capitales (París, Madrid, Lisboa y Bogotá) y de algunos distritos federales (Columbia, Buenos Aires, México y Río de Janeiro).

La quinta parte se titula ambiciosamente «perspectivas futuras: las exigencias del área metropolitana de Caracas», y aquí, a mi juicio, ha fallado un poco el aliento al infatigable publicista BREWER-CARIAS, ya que la consideración de Caracas como un área metropolitana es la solución —o al menos el planteamiento— más evidente e ineludible de sus problemas, y, sin embargo, el autor, que conoce y subraya expresamente este dato, no lo ha desarrollado con el detenimiento que merece y que era de esperar, dada la tónica general del libro.

La obra se cierra con una serie de concisas conclusiones, que constituyen un auténtico breviario de política y gobierno municipal de Caracas, y que prueban hasta qué punto BREWER-CARIAS es capaz de armonizar la erudición y el rigor científico con el poder de síntesis y la clarividencia político-administrativa. Como advierte en su presentación el doctor RODOLFO QUINTERO (Coordinador General del estudio de Caracas), «los lectores pueden divergir de las opiniones del profesor BREWER-CARIAS o compartirlas, pero en todo caso han de reconocer y destacar que no tienen su origen en concepciones caprichosas del autor».

Alejandro NIETO

BUNDY, Mc George: *The Strength of Government*. Harvard University Press. Cambridge, Mass., 1968, 113 páginas.

Si se atiende a su contenido, el título del libro más bien debería haber hablado de la debilidad que de la fuerza del gobierno. Efectivamente, las tesis centrales del mismo, nitidamente expuestas al comenzar la exposición, son las de que:

1. Estamos viviendo en una época a la que se califica de «explosiva» en sus necesidades: la satisfacción de éstas requiere un «gobierno» (esta explosión envuelve conjuntamente al poder ejecutivo en sentido político estricto y al aparato administrativo) poderoso y fuerte.

2. Que un gobierno de este tipo no existe realmente o, mejor aún, «que el principal obstáculo práctico para el progreso es la debilidad presente de nuestros procesos gubernamentales» (pág. 3).

La primera tesis, tras algún chauvinismo inicial perdonable (por ejemplo: «no conozco otra sociedad en esta generación que tenga una historia tan sostenida de éxitos al servicio de la libertad humana como la nuestra»; pág. 4), se ilustra con una serie de ejemplos. El primero y más señalado de ellos es el de la lucha contra la pobreza y la multiplicidad de programas que envuelve en materia de empleo y colocación, vivienda, seguridad y asistencia sociales, para su solución, y las enormes inversiones económicas («mi propia estimación aproximada es que necesitaremos, además de nuestros esfuerzos importantes, pero fragmentarios, actuales, unos 30.000 millones de dólares al año»; página 9) precisas con tal objeto. A él añaden el de la revolución en los sistemas de comunicación a través de satélites y el de la necesidad insoslayable ya de ir a usos públicos educativos de la televisión y el de la utilización pacífica de la energía atómica. BUNDY insiste sobre que éstos no son sino ejemplos, a los que podría añadir muchos otros, entre los que cita la investigación y la información en cuanto a la «explosión» demográfica.

El argumento en cuanto a la segunda tesis es de mayor complejidad. En primer lugar se defiende con energía la necesidad de que tenga el ejecutivo, y no el legislativo, el poder de fijar los tipos impositivos dentro de márgenes amplios, que permitan su adaptación a la situación coyuntural económica con la rapidez que ésta requiere. Con no tanta convicción, pero sí con la suficiente, la necesidad de reforzar las empresas públicas de nuevo en materia de comunicaciones, y ampliar la competencia de las existentes, reforzándose además los poderes de las grandes comisiones federales, a la vez reguladoras, ejecutivas y cuasi-jurisdiccionales. De alguna de ellas, de las más tradicionales y consolidadas, la *Federal Communications Commission*, se dice textualmente que «su debilidad es un escándalo nacional» (pág. 43), y se explica

por qué. Por supuesto, se pide el reforzamiento y extensión de las grandes competencias públicas sobre la energía atómica, con la afirmación de que «nuestra sobrevivencia durante los veintitrés años de era atómica sin una catástrofe nuclear es uno de los dos grandes éxitos de nuestro Gobierno federal» (pág. 52): el otro gran éxito es el mantenimiento de un índice sostenido de desarrollo económico durante los siete últimos años, de administración del partido demócrata, de cuyos dos Presidentes fue consejero BUNNY). Ultimamente se insiste en que lo que no tiene sentido es lanzar los programas de acción pública con toda la trompetería legislativa, para después negar o no dar a quienes deben dirigirlos y ejecutarlos ni los instrumentos ni la autoridad precisos a tal efecto, lo que singularmente ocurre respecto de la educación y de la ordenación de las ciudades.

El último capítulo del libro, que explica la que es también una de las tesis iniciales, es que todo este proceso de reforzamiento de la autoridad pública sólo puede conseguirse si «gentes como ustedes y yo ejecutamos mejor nuestra tarea de ciudadanos» (pág. 3), que a la postre reposa básicamente sobre la necesidad de formación, por cuanto en esta generación la persona no preparada y especializada para algo es inútil. Sigue una curiosa referencia —explicable, sin duda, por el auditorio al que se dirigieron las conferencias que, reelaboradas, forman el contenido del libro: fueron pronunciadas en la Universidad de Harvard en marzo de 1968— a la necesidad de formar especialistas en Derecho, prácticos por su oficio en «la conciliación de los varios fines y medios de un gobierno» (pág. 91), y concluye con un llamamiento a no rehusar la llamada vocacional al servicio público ni a la vida política sería.

Probablemente, lo mejor y más sustancioso del libro es el análisis que se hace de la predicada «debilidad» de las estructuras ejecutivas norteamericanas. Lo que no se dice con tanta claridad es que, en primer lugar, el reforzamiento de todas ellas o de algunas depende de la decisión política previa de que un problema —el de la pobreza, por ejemplo— tiene que ser solventado por el Estado precisamente, de la medida en que deba serlo y de cómo deben concurrir en el intento de solución el gobierno federal y el de los estados federados; ni, en segundo término, que como la mecánica, a la postre, no puede ser otra sino la de autorizaciones al eje-

cutivo, salvo una reforma constitucional, resulta imprescindible que éste tenga la confianza del legislativo, celoso defensor de sus poderes en Norteamérica, y señaladamente del esencial y tradicional de ser quien tiene el control del presupuesto, y, por tanto, de los fondos de que se puede disponer para la inversión y el gasto públicos; es muy dudoso que JOHN F. KENNEDY hubiera llegado a alcanzarla, y es obvio que JOHNSON no la tenía. Como es difícil pensar, por otro lado, que se pueda reforzar aún más la estructura presidencialista del Gobierno norteamericano, todo parece llevar a la conclusión de que el eje del problema está en el acierto en la elección de Presidente y en la personalidad y prestigio de éste, con lo que el problema es estrictamente político, más que administrativo; la dimensión del Gobierno la da la del Presidente, como la del Tribunal Supremo la da la de sus Magistrados.

Hay en el libro más de una referencia a la concurrencia de dos, por llamarlas de algún modo, colectividades ejecutivas subordinadas al Presidente: a un lado, los ministros titulares de los diversos departamentos ministeriales, y a otro, el de los asesores directos del Presidente. Se trata de un tema importante e interesante, pero repito que el libro no hace sino acusar su existencia, sin explorar su problemática.

M. ALONSO OLEA

C. ROWAT, Donald: *The Ombudsman, Citizen's Defender*. Ed. George Allen & Unwin Ltd. London, 1968, 384 páginas.

En el número 39 de esta REVISTA el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA daba cuenta del Seminario celebrado por las Naciones Unidas en Estocolmo en junio de 1962 sobre los recursos judiciales o de otra índole contra el ejercicio abusivo del Poder administrativo, uno de cuyos apartados centrales estaba dedicado a la fiscalización ejercida por el *Ombudsman*.

En el tiempo transcurrido desde entonces, el interés por la figura escandinava ha crecido en extensión geográfica y en intensidad conceptual en la misma medida en que ha avanzado arrolladoramente (lo está haciendo) la acción socializadora de las grandes Administraciones públicas de nuestros días, que, a caballo de los conceptos comunitarios de bienestar, desarrollo y seguridad, hace brecha en el contexto ciudadano bajo el incuestionable afán de

rellenar de contenido material los tradicionales derechos individuales.

Frente a esta toma de posiciones de la Administración en el terreno de los particulares, multiplicando sus cotidianas incursiones en los reductos de su vida individual, es perceptible un apresurado movimiento general de puesta a punto en los medios de control frente a tales técnicas de intervención.

El instrumento técnico de respuesta frente a esta necesidad de defensa individual estriba cabalmente en determinados países en la institución del *Ombudsman*.

El *Ombudsman* es una figura típica del Derecho escandinavo, que cuenta con una larga tradición. En su exposición más simple, se trata de un agente designado por el Poder legislativo para recibir e investigar, adoptando medidas en su caso, las reclamaciones de los ciudadanos contra la actuación de la Administración.

La presente obra comprende una serie de trabajos de diversos autores y diversos países, en torno al *Ombudsman*, y en algunos casos, a otras figuras que cumplen funciones semejantes.

El editor DONALD C. ROWAT, profesor de Ciencia Política en la Universidad de Carleton, Ottawa, ha agrupado veintiocho artículos de otros tantos autores, a los que ha prestado su propia introducción, el prefacio a la edición y las conclusiones finales, aclarando que su intención no va más allá de facilitar la más amplia fuente de información sobre la institución, al objeto de disipar prejuicios y facilitar su estudio en muchos países, en los que se está empezando a analizar el esquema escandinavo.

La obra, técnicamente, está montada sobre cuatro grandes apartados:

- a) Países donde existe *Ombudsman*.
- b) Instituciones semejantes.
- c) Proyectos de creación de *Ombudsman*.
- d) Posible extensión del *Ombudsman* a otros países.

1. Dentro del primer apartado merece destacarse el trabajo sobre el *Ombudsman* sueco para asuntos civiles, escrito por el propio titular del cargo, ALFRED BEXELIUS, que facilita una idea extremadamente clara de la institución y su mecanismo de actuación.

El *Ombudsman* sueco para asuntos civiles arranca directamente de la Constitución de 1809, que, influenciada por la fuerza expansiva de la doctrina de MONTESQUIEU, desmembró el poder entre el

Rey con su Gabinete, el Parlamento y los Tribunales.

Para compensar el amplio poder atribuido al Rey y su Gabinete, el Parlamento precisaba de medios de control sobre la actividad del Ejecutivo. Se constituye entonces la facultad parlamentaria de designar un *Ombudsman* para asegurar el respeto a las leyes por parte de la Administración y de los propios Tribunales.

El término suco «*ombud*» significa representar a otro. El *Ombudsman* representa al Parlamento en su función supervisora, y, por trasposición, representa al pueblo, del que aquél obtiene su poder. Nos encontramos aquí, en toda su pureza, una fiel traducción de la doctrina política de los ideólogos de la Revolución Francesa. Sólo la voluntad general es legítima y soberana, y la Ley es la suprema expresión de la voluntad general.

El *Ombudsman* es elegido, en nombre del Parlamento, por un colegio de 48 electores, 24 por cada una de las dos Cámaras, para un período de cuatro años y sin reglas específicas sobre reelección, aunque es práctica constitucional que su mandato no exceda de doce años.

Es igualmente práctica parlamentaria proceder a su recluta de entre los miembros de la carrera judicial con una retribución equivalente a la que disfrutaban los jueces de la Corte Suprema sueca.

Su jurisdicción alcanza a todos los funcionarios de la Administración Central y Local, con escasas excepciones, incluso a los jueces. No se extiende, en cambio, a los ministros, que en Suecia sólo responden ante el Rey.

La función supervisora del *Ombudsman* se pone en marcha de oficio o a instancia de aquellos ciudadanos que deduzcan frente al mismo la correspondiente reclamación escrita, siendo éste el caso más frecuente. Se requiere entonces al funcionario correspondiente la remisión del expediente del caso y se practican cuantas diligencias informativas sean necesarias, pudiendo incluso solicitarse la ayuda de la Policía para la práctica de las investigaciones. El *Ombudsman* tiene acceso a todos los documentos —también los secretos—, y a su instancia todo funcionario está obligado a facilitar cuanta información posea sobre la materia en cuestión.

Concluida su investigación, el *Ombudsman* carece de autoridad para modificar o anular las decisiones judiciales o administrativas, pero tiene a su alcance toda una amplia gama de medidas, que van desde la

BIBLIOGRAFÍA

persecución pública de la autoridad culpable ante los Tribunales, medida drástica, raramente empleada, hasta la crítica, con amplia publicidad; la advertencia al funcionario, indicando que su actuación no ha sido ajustada, y la petición de explicaciones. Destaca poderosamente el control ejercido sobre la discrecionalidad en base a los hechos determinantes, la desviación del poder y los Principios Generales del Derecho.

Como importante función preventiva, tiene derecho a estar presente en todas las deliberaciones en las que los jueces y funcionarios elaboran sus decisiones, dando su opinión, no vinculante, respecto de cómo deberán aplicarse las normas correspondientes.

Anualmente el *Ombudsman* presenta un informe al Parlamento sobre los trabajos realizados, proponiendo, en su caso, enmiendas legislativas, y sometiendo a la crítica de aquél su labor, pero manteniendo su absoluta independencia funcional frente al Gobierno y frente al mismo Legislativo. En el ejercicio de su función no recibe órdenes de ningún tipo ni de nadie, y además permanece ajeno al juego de los Partidos políticos.

Junto a la figura del *Ombudsman* civil, el esquema de control parlamentario sueco nos ofrece el *Ombudsman* para asuntos militares, cuyo origen se encuentra en una enmienda constitucional del año 1915, con idéntica posición que aquél, la misma forma de designación e idénticas facultades referidas a la Administración militar. No se le exige experiencia militar, pero sí una contrastada actuación como jurista.

La mayor parte de las reclamaciones que inspecciona el *Ombudsman* militar vienen referidas a condiciones del servicio, tales como cuestiones de duración y clases de destinos especiales, licencias y permisos, prórrogas y exenciones del servicio, enfermedades o lesiones durante el tiempo en filas, insultos o agresiones de los superiores a los inferiores, ejercicio del poder disciplinario y sanciones. También conoce de las reclamaciones sobre responsabilidad económica de las fuerzas armadas por daños a la propiedad privada.

Como quiera que Suecia carece de Tribunales militares en tiempos de paz, si un jefe militar, en virtud de las normas disciplinarias, castiga con arresto a un soldado, éste puede acudir en apelación ante los Tribunales ordinarios. Pues bien: sobre unos y otros, esto es, sobre funcionarios de la Administración militar y sobre

los Tribunales ordinarios en el conocimiento de las cuestiones militares, se extiende el campo de acción del *Ombudsman* castrense.

El panorama constitucional sueco ofrece, en fin, un tercer modelo de control unipersonal en la figura del canciller de Justicia, auténtico oficial de confianza de la Corona, cuya creación se remonta al monarca Carlos XII, en 1713. A diferencia del *Ombudsman*, que se nombra por el Poder legislativo, el canciller de Justicia lo nombra el Ejecutivo, como un asesor legal de la Corona, con obligación de estar presente en las reuniones del Gabinete en las que se discutan materias de naturaleza legal y actuar representando a aquélla, como un auténtico Fiscal general, en los pleitos civiles en los que la Corona sea parte. Por su origen histórico anterior al establecimiento del control parlamentario, disfruta también el canciller de facultades supervisoras sobre los funcionarios públicos, en nombre de la Corona, concurriendo paralelamente sus competencias y sus medios de acción con los de ambos *Ombudsmen*. Las posibles interferencias entre uno y otros se salvan en la práctica con una coordinación de carácter informal, de tal manera que ninguno de ellos entrará a conocer de un asunto cuando se encuentra residenciado frente a otro.

En Finlandia, por influencia del modelo sueco, existen también un canciller de Justicia (en este caso bajo la dependencia del Presidente de la República) y un *Ombudsman* civil, con análogas competencias y medios de acción a los ya examinados para Suecia.

Dinamarca, por su parte, cuenta desde 1954 con un único *Ombudsman*, cuya competencia se extiende tanto a la Administración militar como a la Administración civil, incluidos los Ministros, que responden ante el *Folketing*, pero quedando fuera de su jurisdicción el control sobre los jueces. Análogas facultades y limitaciones se encuentran en el *Ombudsman* noruego, montado sobre el modelo danés en 1962, que viene a completar la figura del *Ombudsman* castrense, cuya actuación se remonta a 1952.

La primera parte de la obra que comentamos termina con dos figuras de control parlamentario, que, troqueladas sobre el típico molde nórdico, se aplica en países de tan separada latitud como Alemania Federal y Nueva Zelanda.

En la República Federal Alemana se creó en marzo de 1956 el *Ombudsman* mi-

litar, introduciendo el artículo 45, b), como una enmienda al texto fundamental de Bonn. Su posición es la de un órgano subalterno del *Bundestag*.

El comisionado parlamentario de Nueva Zelanda supuso en 1962 la brecha que abría entrada a la figura del *Ombudsman* en los países del *Common Law*, allanando el camino para nuevas aceptaciones del sistema en Canadá y en el Reino Unido.

Con todo, sus funciones son notablemente limitadas en relación con el esquema nórdico, ya que, de una parte, su ámbito subjetivo de actuación viene determinado por el sistema de lista, del que están excluidas las autoridades locales y la mayoría de los Tribunales que aplican las normas estatutarias de las agencias gubernamentales, y de otra, sus medidas de corrección se agotan en la simple remisión de una recomendación ante el Ministro interesado, con posterior informe al Primer ministro cuando la advertencia no sea atendida, y en último caso, ante el Parlamento, pero sin que pueda acudir en pública acusación ante los Tribunales de Justicia.

2. La segunda parte de la obra analiza determinadas instituciones afines al *Ombudsman*, cuya analogía proviene del sentido tuitivo sobre los derechos individuales frente al ejercicio de actuaciones de poder arbitrarias, ofreciendo, en cambio, la común nota diferenciadora de su posición subordinada al Ejecutivo en unos casos, y su carácter supranacional en otros, como en el supuesto de la Comisión Europea de Derechos Humanos.

Dentro de este apartado presenta un especial relieve la figura del inspector general del Ejército americano, que mantiene una añeja tradición del ejército continental de la época revolucionaria, al que pueden dirigirse directamente todos los hombres en filas, los oficiales y los empleados civiles de la Administración militar, residenciando una queja cuya definición la suministran las propias ordenanzas del ejército: «alegación de un prejuicio o injusticia soportada, o el agravio o las injurias proferidas».

El procedimiento de reclamación ante el Inspector general se viene a configurar de esta manera como una expresión constitucional del tradicional respeto al «due process of law», ante el cual quiebra el rígido principio de la jerarquía lineal del Ejército americano.

3. El tercer bloque de artículos que ofrece la obra, da noticia de distintos pro-

yectos presentados en varios países tendentes a configurar la institución del *Ombudsman* como una pieza esencial de su maquinaria de Gobierno.

No obstante, conviene advertir al lector que tales artículos provienen de la fecha en que se emitió la primera publicación del libro, en 1965.

Desde aquella época hasta 1968, en que se lanza la segunda edición, alguno de tales proyectos han llegado a ser aprobados y otros han sido modificados o superados por posteriores proposiciones.

En consecuencia, para una noticia actual de la situación en tales países, se debe acudir al prefacio de DONALD C. ROWAT a la 25 edición de *The Ombudsman*. Allí se da cuenta de la adopción de la institución por Canadá a nivel provincial —Alberta y New Brunswick—; por Estados Unidos, a nivel estatal —Hawai—; por Australia, a nivel local —Albertshire, en Queensland—, y por el Reino Unido, que, a semejanza de Nueva Zelanda, somete la extensión subjetiva y objetiva de su Comisionado parlamentario al sistema tasado de lista, con numerosas e importantes excepciones. En el apéndice que remata la obra aparece, entre otras referencias doctrinales y legislativas, el Acta del Comisionado parlamentario británico, de 1967.

En el prefacio a la segunda edición se contiene igualmente una detallada exposición del estado actual de la discusión del control parlamentario unipersonal en otros países europeos y en el tercer mundo, donde la institución presenta graves problemas de adopción, derivados de la situación general de una Administración pública dominada por la corrupción y el caciquismo, el peso específico otorgado al Ejecutivo para llevar al país a las etapas del desarrollo económico y la escasa conciencia de unos pueblos analfabetos respecto de sus propios derechos.

4. El apartado cuarto del libro, relativo a la posible implantación del esquema escandinavo en otros países, se abre con un estudio del sistema de control de la Administración a través de los Tribunales administrativos, que, si bien está referido directamente al régimen francés, centrará, sin duda, la atención del lector español, porque todo cuanto allí se expone lo podemos trasladar sin graves problemas institucionales a nuestro propio sistema de jurisdicción contencioso-administrativa.

Madame NICOLE QUESTIAUX hace una apasionada defensa del sistema francés de justicia administrativa y de su pieza cen-

tral, el Consejo de Estado, del que ella misma es miembro, poniendo un especial interés en demostrar que en Francia no resulta necesario otorgar al Legislativo poderes excepcionales de control sobre la Administración, ya que esta función la llenan los Tribunales administrativos con una reconocida tradición de independencia y eficacia en su actuación.

El sistema francés, ciertamente, ha rendido notables beneficios a la posición individualista de los tiempos en que fue concebido, pero debemos preguntarnos si frente al arrollador proceso de una Administración interventora está en condiciones de controlar la situación.

La defensa de los Tribunales administrativos franceses, aunque apoyada en razones técnicas que no se pueden ignorar, trasluce entre sus líneas el tradicional gusto francés por el grave y solemne formalismo y, por supuesto, la supervivencia en el mantenimiento de una separación de poderes a ultranza, no correspondida con la pura teoría de los pensadores revolucionarios, en cuya contemplación se percibe con toda claridad la histórica lucha de la Administración por mantener recintos inmutables, como un eco de la reacción frente a las excesivas interferencias a que se vio sometida en el *ancien régime*.

¿Pero es ésta la configuración orgánica de defensa que necesita el individuo de nuestros días?

El profesor BOQUERA, en su obra *Derecho administrativo y socialización*, pone de relieve con notable profundidad los esfuerzos de la jurisdicción contencioso-administrativa para extender su fiscalización a los excesos del Poder administrativo, que surgen aquí y allá a medida que los objetivos sociales de la legalidad van acantonando las situaciones individualmente consideradas.

Una palmaria consecuencia de esta puesta a punto se conecta directamente al montaje del recurso de anulación que con la extensión de la legitimación procesal a los titulares de simples intereses está persiguiendo una ampliación de los instrumentos de control correlativa al aumento del intervencionismo administrativo en la vida de la sociedad.

Sin embargo, y pese a este esfuerzo evidente, los fines institucionales del Estado moderno van oxidando lenta pero inexorablemente los resortes que mueven el tradicional mecanismo controlador de la actividad administrativa. El puro interés individual va perdiendo su vigor para accionar

la puesta en marcha del contencioso-administrativo.

Ante este estado de cosas la contemplación del esquema nórdico por aquellos países que, como el nuestro, tienen su sistema administrativo troquelado sobre el molde francés, proporciona una fresca y atrayente novedad, extraordinariamente positiva para hacer frente a las circunstancias creadas por la omnipresente administración de una sociedad de masas.

Allí donde la actividad normal de los Tribunales se agota en la emisión de una sentencia, el modelo escandinavo ofrece un campo de acción de mayor amplitud: pide explicaciones a la Administración, critica a la luz pública los defectos de una burocracia fuertemente estamentalizada, formula sugerencias sobre conductas y motivaciones administrativas. Nada resulta más sencillo ni más sugestivo para el ciudadano medio.

Frente al rígido formalismo que los Tribunales imponen al particular en un proceso salpicado de tecnicismos y plazos, lento y costoso en muchos casos, e impotente en otros para traer a examen toda la actividad del Ejecutivo, el *Ombudsman* debe valorarse no ya como una técnica alternativa, sino como una institución adicional (en Suecia existen Tribunales administrativos) abierta y flexible, destinada, posiblemente, a engarzarse en la maquinaria constitucional del moderno Estado social de Derecho.

Carlos LOPEZ-MONIS

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES DE LA SANTA CRUZ DEL VALLE DE LOS CAÍDOS: *Sociología de la Administración Pública española* (Volumen 17 de los «Anales de moral social y económica»). Madrid, 1968, 392 págs., 125 ptas.

En la primera quincena del mes de septiembre de 1967 tuvo lugar en el Valle de los Caídos, y organizada por su Centro de Estudios Sociales, una Mesa Redonda sobre «Sociología de la Administración Pública española», que estuvo centrada en lo que ordinariamente viene denominándose burocracia o función pública. Del desarrollo de aquellas reuniones ha dado cumplida noticia en esta revista (número 54, 1967, págs. 431-437) BAENA DEL ALCÁZAR, cuyas acertadas observaciones deben darse aquí por reproducidas; pero quizá no resulte del todo inútil gloriar ahora la aparición del volumen en

que se reúnen la mayor parte de las Ponencias que entonces se presentaron.

La lectura de estos trabajos no pueda defraudar a quienes ya conocían su contenido por haber asistido a las conferencias y discusiones o, al menos, a través de las referencias de las Revistas especializadas: se trata, indudablemente, de una aportación bibliográfica de primer orden dentro de la —por lo demás, harto menguada— literatura sociológica española. Ahora bien, el libro es, al mismo tiempo, buena prueba de que los Congresos, Simposios, Seminarios y Mesas Redondas no constituyen el método más recomendable para hacer prosperar la investigación. Sin necesidad de repetir las duras palabras que a este respecto he escrito en otro lugar (núm. 54, 1967, de esta REVISTA, pág. 513, columna 2), parece claro que no supone ninguna garantía el reunir a los mejores especialistas de una materia para que en un lugar agradable, y escuchados por fieles y amigos, discurren sobre los temas de su especialidad. Ya que con este sistema, al menos a la hora de la publicación, corremos el riesgo de encontrarnos, junto a la monografía honesta e incluso genial, la primicia inmadura, el resumen archisabido, la improvisación precipitada y hasta el «refrito» descarado.

Naturalmente que éste no es el caso del libro que recensamos: el prestigio del Editor y de los colaboradores basta para alejar la más mínima sospecha y, a mayor abundamiento, su contenido significa un éxito que no tiene precedentes en España. Pero al terminar de leerlo, no puede evitarse la tentación de imaginar el libro, o libros, que sus autores hubieran sido capaces de escribir, si en lugar de dedicar a la Ponencia un tiempo marginal y apresurado, hubieran hecho de su tema el centro de una investigación reposada y tenaz. En una palabra: nos encontramos ante subproductos científicos de unos autores prestigiosos y no ante algunos de esos trabajos que consagran el prestigio para sus autores.

Entrando en el análisis concreto de las ponencias, aparece en primer lugar la de MICHEL ARTOLA, Catedrático de la Universidad de Salamanca, titulada *La burocracia y lo sociedad española: Perspectiva histórica* (págs. 3-17): brillantísima lección introductoria, que acierta a dotar de un esquema sistemático a un capítulo de nuestra historia, hasta

ahora siempre tenido por caótico e indomable; pero que no puede sustraerse —y ciertamente no por culpa del autor— al imposible de tener que tratar en catorce páginas un tema que va desde el remoto feudalismo a la ley de bases de 1918.

La segunda Ponencia, titulada *Aspectos ideológicos de la burocracia* (págs. 19-54), presentada por FRANCISCO MURILLO FERROL y MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ, de la Universidad de Granada, presenta una estructura muy singular: en su primera parte se hace una descripción académica de la ideología burocrática de la mano de los autores extranjeros clásicos (MAX WEBER, R. K. MERTON, J. BENSMAN, C. W. MILLS, S. M. LIPSET, MAYNAUD, BILLY, etc.), para entrar luego bruscamente en la realidad española expresada en unas tablas obtenidas en una encuesta realizada por la Universidad de Granada; lo que resulta muy interesante, cierto, pero que poco o nada tiene que ver con la primera parte.

La Ponencia que viene a continuación es la de JOSÉ CAZORLA PÉREZ (*Funcionarios y estratificación social*, págs. 55-86), también Profesor de la Universidad de Granada y que sigue las mismas huellas que la Ponencia anterior, o sea: una primera parte de carácter especulativo, tomado de la literatura extranjera (MAX WEBER, A. W. GOULDNER, P. M. BLAU, J. BENSMAN, CROZIER, etc., etc.) de la que se pasa bruscamente al análisis de la realidad española, expresada en una interesante serie de tablas y diagramas tomados de dos encuestas, cuyo resultado se analiza con algún detenimiento.

La Ponencia de ANDRÉS DE LA OLIVA, Director de la Escuela Nacional de Administración Pública, y ALBERTO GUTIÉRREZ-REÑON, Técnico de Administración Civil (*Los Cuerpos de Funcionarios*, páginas 87-157), aunque basada, como no podía ser menos, en otros estudios anteriores de los autores, constituye una aportación original y fundamental al tema de los cuerpos de funcionarios —«piedra angular sobre la que se asienta el funcionamiento de la Administración española»—, llena de datos reveladores y de observaciones agudísimas. Trabajo parcial, incluso dentro de su relativa extensión, pero con una lograda armonía entre los elementos de sistematización jurídica, interpretación histórica, acumulación estadística y perspicacia de práctico.

BIBLIOGRAFÍA

La Ponencia de Miguel BELTRÁN² VILLALBA, Técnico de Administración civil, se refiere a *La edad de los funcionarios públicos* (págs. 159-179) y supone un esfuerzo, parcial en cuanto a los datos manejados —«Índice alfabético de funcionarios de la Administración civil del Estado y personal contratado», publicado en 1966 por la Comisión Superior de Personal y que sólo comprende a 203.008 individuos—, pero concienzudo y utilísimo, en cuanto ilumina zonas prácticamente inéditas de nuestra estructura burocrática.

Alejandro NIETO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna, en su Ponencia sobre la *Estructura de las rentas funcionariales* (páginas 182-198) no hace sino un resumen de su amplia monografía «La retribución de los funcionarios en España», publicada por la «Revista de Occidente» pocos meses después.

La Ponencia siguiente, titulada *La élite funcional española ante la reforma administrativa* (págs. 199-249) se debe a Juan J. LINZ, Profesor de la Columbia University, y a Amando DE MIGUEL, Doctor en Ciencias Políticas, y está basada fundamentalmente en una encuesta directa sobre una muestra de altos funcionarios residentes en Madrid. En este trabajo, sus autores demuestran aleccionadoramente que la sociología empírica debe ser algo más que la aburrida transcripción de tablas y diagramas, resultado de encuestas incontroladas, adornadas con insípidos comentarios literarios que no son sino una mera versión de lo que de la tabla está ya saltando a los ojos. LINZ y DE MIGUEL han sabido aprovechar su encuesta para deducir de ella unas observaciones muy lúcidas sobre la élite funcional española, así como una radiografía, verdaderamente inesperada, pero muy significativa, de su actitud ante la reforma administrativa.

Manuel GÓMEZ-REINO y Francisco ANDRÉS ORIZO, Licenciados en Derecho, utilizan en su Ponencia *Burocracias pública y privada* (págs. 251-313) los datos de la conocida encuesta DATA-ENAP, que centran en las siguientes cuestiones: factores de ingreso en la Administración, niveles de satisfacción, pautas de carrera y relaciones entre la Administración Pública y la empresa privada.

La última Ponencia de las publicadas se titula *La Administración Pública comparada en tres países continentales: Es-*

paña, Francia y Alemania (págs. 315-376) y de ella son autores Julio FEO y José Luis ROMERO, de DATA, S. A., y se basa, principalmente, en un estudio diseñado por Blanche BLANK para el *Comparative Administration Group*, que en la actualidad ya está realizándose en España por DATA, en lo que se refiere a recogida y análisis de datos. Es muy probable que el estudio que en su día publique la Profesora BLANK sea muy importante; pero, de momento, las primicias ofrecidas en el presente volumen no son demasiado interesantes en razón a lo desarticulado de los temas analizados y a lo fragmentario de su análisis.

Recapitulando todo lo anterior, puede afirmarse que nos encontramos ante un libro importante, ante una aportación a la sociología de la burocracia española que, a partir de ahora, habrá que tener en cuenta durante muchos años; pero, por otra parte, un libro con todas las limitaciones propias de una colección de ponencias presentadas, más o menos apresuradamente, a una «Mesa Redonda».

Alejandro NIETO

FUEYO, Jesús F.: *Estudios de teoría política*. Instituto de Estudios Políticos, «Biblioteca de Cuestiones Actuales». Madrid, 1968, 472 págs.

De los doce estudios que ha reunido Jesús FUEYO en el último de sus libros, tres vieron la luz en esta REVISTA, en los números 2, 6 y 20 (respectivamente: «La doctrina de la Administración de facto», «Legitimidad, validez y eficacia» y «La morfología del poder político y la burocracia») y tal vez el respeto al cabalístico número 13 haya sido lo que motivase la no inclusión de otro trabajo aparecido en esta REVISTA y en su número 5: «La distribución orgánica y territorial de la Administración desde el punto de vista de la racionalización de su funcionamiento», que constituye una de las pocas aportaciones de auténtica altura a un tema que todos saben que está acuciantemente planteado, pero nadie quiere afrontar doctrinal ni prácticamente.

Hay un largo camino entre estudios como el primero de los citados y alguno casi coincidente con la fecha de publicación del libro —tal el caso de «Sobre el saber político actual»—. No es sólo el fruto de casi veinte años de estudio y de

reflexión, sino también el reflejo de un proceso continuado y perseverante de maduración de la propia personalidad y de enfrentamiento con las cuestiones clave de la sociedad contemporánea y de sus estructuras de poder. No parece que sea necesario ni siquiera oportuno hacer en estas páginas la disección minuciosa de estos doce estudios enjundiosos. Pero sí puede tener cierta justificación el glosar su aparición en algún comentario leve y casi marginal, desde las perspectivas estrictas de esta REVISTA.

La primera de ellas, y quizá la más importante, es que Jesús FUEYO no es ningún tráfuga ni ninguna estrella fugaz en el campo de la Administración pública, de su problemática superior y de sus presupuestos, jurídicos o extra-jurídicos. El día en que, con la perspectiva necesaria que los años empiezan ya a dar, se escriba la historia de la «generación administrativa» de 1950, nacida y apiñada en torno a Javier CONDE y a esta REVISTA; se podrán trazar con claridad una serie de trayectorias divergentes a partir de un núcleo común: la consideración científica de la organización del poder público como fenómeno esencial de la estructura social moderna. Según las inclinaciones peculiares de cada uno, la aproximación al tema se ha verificado con arreglo a perspectivas diferentes, que comprenden la exclusivamente jurídica, sacrificando a las exigencias del Derecho los imperativos de la realidad; la jurídico-práctica buscando un punto de conciliación y equilibrio entre los fundamentos metajurídicos del Derecho y las necesidades inmediatas de la convivencia social; la predominantemente ideológica en la que los impecables razonamientos jurídicos se ponen, con progresiva radicalización, al servicio de una concepción política definida que se aspira a instrumentar en la práctica, etc., etc. Cada una de estas direcciones, originariamente unipersonales, está dando lugar a sendas escuelas en cuya polémica se pueden justificar, equilibradamente quizá, la esperanza de una espléndida floración científica y el temor de un inmediato conflicto extradoctrinal.

Pues bien, Jesús FUEYO, que hoy día parece deambular por derroteros muy lejanos a los de sus trabajos iniciales, nos viene a confirmar con este libro una raigambre personal que trasciende a la pura anécdota individual para convertirse en un fenómeno digno de ser medita-

ción: y es que a la comprensión de la teoría política actual, en su misma indeterminación que impide el conformarla como un «corpus» estático de doctrina, se puede llegar y quizá haya que llegarse partiendo originariamente del fenómeno administrativo, tanto en su aspecto jurídico —llámese el sistema de producción de normas o la validez de la administración de hecho— como de «ciencia» de la organización —ya sea en la distribución territorial de competencias o en la función real de la burocracia—. Ciertamente que lo administrativo ha tenido en todo momento que estar impregnado de lo político, y por ello hemos contemplado siempre con escepticismo el desenlace de los ensayos de reducción a categorías jurídicas (incluso cuando traspasan ya el ámbito de los conceptos jurídicos definidos y se ponen a vagar por los indeterminados) de las llamadas inmunidades del poder: como que el Derecho administrativo no ha podido lavarse nunca, a pesar de los esfuerzos de múltiples redentores vocacionales, de ese para tantos pecado original que es su descendencia del Derecho político. En este sentido, la posición de FUEYO no puede ni quiere tener visos de originalidad, pero ratifica implacablemente esta conexión fatal que en vano se pretendería romper, cuanto menos ignorar. (No es ocioso recordar, en este punto, el significativo título de otro de sus trabajos aparecidos en esta REVISTA y no recogido en este volumen: «La nacionalización como instrumento socialista y el sistema de libertades».) Ahora bien, que trabajos pensados y escritos para esta Revista y plenamente encajados en su línea fundamental se fusionen ahora, más que yuxtaponerse, en un conjunto de teoría política es ya más importante. Y lo es, sobre todo, que a los últimos frutos del pensamiento de FUEYO se haya llegado cabalmente desde este punto de partida y sigan aún impregnados de la *praxis* administrativa de la que aparentemente están tan alejados. Por ejemplo, la misma composición cualitativa, aunque cuantitativamente se haya alterado la dosificación, integra el estudio sobre «La morfología del poder político», publicado en estas páginas, el de «El papel de los expertos y la tecnocracia», y el de «La metamorfosis de la política por la sociedad industrial», aparecidos con cadencia casi perfecta en 1956, 1961 y 1967, respectivamente.

Ello puede querer decir que la teoría

BIBLIOGRAFÍA

política vive hoy el influjo de lo administrativo hasta su mismo tuétano y aquí las explicaciones varían. Por un lado, la *vis expansiva* del Derecho administrativo, entre nosotros por razones muy concretas y muy peculiares que algún día será preciso describir y analizar en sus propios términos, ha rellenado hasta donde podía, y a veces más allá, el evidente vacío de un Derecho político que no ha acertado a tratar aún con dignidad científica las nuevas instituciones nacionales. Se ha dado así la paradoja de que un Estado abierta y declaradamente trascendente de lo liberal se ha apoyado, desarrollado y organizado según normas y concepciones jurídico-liberales hasta en sus más mínimos detalles, a pesar de las fricciones que una simbiosis tan artificiosa tenía forzosamente que producir. Pero también es cierto que la problemática política actual, en una vertiginosa evolución que hace imposible no ya la decantación de los fenómenos, sino hasta la formulación, siquiera sea apresurada de explicaciones de inmediato valor, reclama simultáneamente una operatividad que trastoca los principios clásicos de la organización administrativa como antes había arrumbado los dogmas políticos. Por citar un aspecto muy conocido, tal vez no el más importante, la «interdependencia entre el sistema de necesidades y el sistema de orden», que ha dado lugar a la aparatosa floración del desarrollo, ha representado a la vez la alteración de la jerarquía de valores no sólo en lo político, sino también en lo administrativo (jurídica y no jurídicamente considerado) en beneficio de lo económico. Quizá sea la aparición de esta nueva perspectiva como dominante de la conformación social lo que esté provocando un acercamiento, reticente para los defensores de la concepción neo-liberal de los mecanismos del actuar público, entre lo político y lo administrativo tras una «guerra fría» de lustros.

Esta interacción es también una de las causas por las que el presente libro, a pesar de ser recopilación de trabajos distintos en su esencia y en su circunstancia —a pesar, también, de que el autor no ha querido renunciar a la «honestidad de subrayar desde el título la variedad monográfica», como se dice en la Introducción—, tiene una entrañable unidad. Uno de los más cotizados entre nuestros críticos literarios —y por una vez la cotización del momento parece

coincidir con su valía objetiva— censuraba no ha mucho la tendencia a la recopilación de varios trabajos, presentados como un sistema coherente allí donde había sólo fraccionamiento conceptual y oportunismo editorial. Este reproche no cabe en este caso concreto. Desde el punto de vista de la Administración, a que se ciñe esta REVISTA y ha querido contraerse esta reseña, está clara la unidad de la obra dentro de una dinámica del pensamiento del autor. A igual conclusión se llega desde otras perspectivas, pues la aquí adoptada está muy lejos, lógicamente, de agotar el cuadro de posibilidades, en una ideación tan rica como la de Jesús FUEYO; pero éstas pertenecen a ramas distintas de las ciencias sociales y plumas más competentes se encargarán de subrayarlas debidamente.

M. P. O.

GAUDEMET, Paul M.: *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*. Edition Montchrestien, París, 1968, 120 páginas.

Si existe un tema complejo y desconcertante, variopinto y cambiante, en la panorámica de la realidad política de nuestro mundo, es, sin duda, el de la definición, límites y funciones del poder ejecutivo. Los tratadistas de ciencia política se esfuerzan en aprehender sus esencias, en clasificar sus manifestaciones, en encasillar sus apariencias varias en categorías precisas. Pero la verdad es que sus esfuerzos resultan estériles y que la precisión de las fuerzas sociales hace derivar la evolución de los ejecutivos hacia derroteros imprevistos, trastocando los conceptos establecidos, sorprendiendo con mutaciones bruscas las previsiones teóricas y haciendo surgir nuevas fórmulas que se resisten a comportarse como los estudiosos quisieran, desde sus respectivos y particulares atrincheramientos ideológicos.

Embarcarse en la difícil tarea de estudiar el poder ejecutivo en los países occidentales es, por tanto, una empresa arriesgada y por este solo hecho digna de elogio. Reducir su análisis a un pequeño volumen de 120 páginas exige un esfuerzo de síntesis verdaderamente improbable. En el haber indudable de GAUDEMET hay que colocar estos dos factores y considerarlos como meritorios.

La obra es, por lo demás, un modelo

verdadero de ciencia política y también de lucidez típicamente francesa. Hace falta mucha seguridad y una gran capacidad de abstracción para dar en 19 páginas una noción de poder ejecutivo que resuma las vicisitudes históricas de la misma, el análisis material y formal del concepto y la clasificación de los poderes ejecutivos según la fórmula tradicional y con arreglo a la nueva que establece el Profesor GAUDEMET. Todavía hace falta mayor aplomo para sentar como teorema incuestionable que todos los regímenes occidentales se basan en una ideología común, la democracia liberal, y que por ambas palabras se entiende lo mismo en todos ellos.

La clasificación de los ejecutivos que establece GAUDEMET se basa en su estructura monista o dualista. Son ejecutivos monistas aquellos en que un órgano único ejecuta todas las competencias reservadas a ese poder. Son ejecutivos dualistas aquellos en donde el poder ejecutivo está repartido entre órganos representativos propios de la Jefatura del Estado (Monarca o Presidente de la República) mientras las funciones de gobierno se atribuyen a otro órgano. En la primera categoría se incluyen únicamente a los Estados Unidos y a Suiza, ejemplo de ejecutivo monista colegiado; el resto de los países examinados por GAUDEMET se encajan en la clasificación de ejecutivos dualistas.

De entrada, esta clasificación es ya bastante arbitraria. El propio GAUDEMET no lo toma muy en serio cuando considera que el dualismo de la Gran Bretaña es tan sólo un dualismo, según sus mismas palabras, «de fachada»; por la misma razón, el ejecutivo colegiado suizo podría estar entre los dualistas, ya que si alguna misión tiene ese «primus inter pares» que es el Presidente de la Confederación, son las funciones de representación que sirven precisamente a GAUDEMET para tipificar a los ejecutivos dualistas. En cambio, la V República Francesa constituye, según el propio GAUDEMET, un «dualismo con preponderancia presidencial», que, forzoso es reconocerlo, se encuentra muy próximo al monismo. Otro reproche cabe hacer a la obra de GAUDEMET, y es que se ha visto presa de sus propios artilugios en el momento de definir lo que son los países «occidentales». Al definir a estos ejecutivos como los que tienen una ideología común que ha de ser precisamente

la democracia liberal, es evidente que ha adoptado una premisa que le lleva a no tratar otros países occidentales por una razón puramente ideológica y no científica. Claro es que de esta manera se excluyen arbitrariamente algunos países en los que la originalidad de las soluciones políticas han llevado a la configuración de un poder ejecutivo que a estas alturas resulta aventurado clasificarlo como experiencias a extinguir. En particular, el Profesor GAUDEMET ha tenido que pasar sobre ascuas, en dos líneas furtivas, sobre los casos de Portugal y España; y lo que es más grave, su análisis del caso griego ha quedado totalmente desvirtuado por la realidad a los pocos meses de haber sido escrito y precisamente para pasar a alinearse en una nueva experiencia del tipo que GAUDEMET no había querido incluir entre la tipología propia de los países occidentales. Tal vez sea un exceso de suspicacia, pero a nosotros nos parece que a la experiencia griega se debe el que el libro, cuya portada y primera página llevan fecha de 1966, haya salido a la luz con una sobreportada datada dos años después. La experiencia griega ha venido a demostrar demasiado cruelmente una conclusión a la que llegaba el autor, pero sin que pareciese excesivamente grave: que si fuera de los países occidentales el liberalismo ha desaparecido casi por completo, en el mismo occidente las exigencias del Estado moderno comprometen su supervivencia y está a punto de desaparecer a la vista de la evolución de los sistemas políticos modernos.

El poder ejecutivo es una de las instituciones clave de la Ciencia política: a su importancia no corresponde el valor de los análisis que le han sido dedicados y que suelen generalmente proceder de un enfoque monocromático, según que el autor proceda del campo del derecho o de la ciencia política o del derecho y de la ciencia de la Administración, cuando en su inexorable dualidad se encuentra posiblemente la esencia misma del poder ejecutivo. Cabía esperar de la amplia formación publicista del Profesor GAUDEMET una aportación valiosa a esta esfera a la vez tan importante y tan desconocida. En cambio nos encontramos con un ensayo superficial, apriorísticamente determinado y, en resumen, decepcionante.

M. P. O.

BIBLIOGRAFÍA

HEREDERO HIGUERAS, Manuel: *Las estructuras de organización de la Administración urbanística*. Escuela Nacional de Administración Pública (Colección «Alcalá»). Madrid, 1968, 117 páginas, 125 ptas.

Es muy posible que buena parte de los profesionales estudiosos del urbanismo se hayan sentido defraudados con la lectura de esta obra; pero en tal caso no habrá sido por faltas del autor, sino por el método empleado. Y es que los juristas españoles no están acostumbrados a la metodología de la llamada Ciencia de la Administración, de la que ni siquiera dominan su terminología.

Aunque no sea éste el momento de desarrollar el tema de la importancia que entre nosotros pueda tener esta disciplina, conviene recordar que es prácticamente desconocida, que sus cultivadores de importancia no llegan a la docena y que sus aficionados constituyen un grupo cuasifamiliar. Tal es la realidad, aunque resulte paradójica en un país donde las Universidades cuentan con cátedras tituladas «Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración»; pero es que, prescindiendo de los extraordinarios méritos individuales de quienes las ocupan, a la hora de estudiar los problemas de la Administración Pública, hay en España una tradición jurídica demasiado fuerte y demasiado rígida, que no ha dado cabida a la Ciencia de la Administración, tan pujante en otros lugares. La Universidad ha demostrado ser perfectamente impermeable a estas corrientes y para demostrarlo basta asomarse a los libros de texto que utilizan los estudiantes de las asignaturas de Derecho Administrativo y *Ciencia de la Administración*. En ello influye también la formación exclusivamente jurídica de los aspirantes a tales cátedras (que en el sistema español están indiferenciadas con las de Derecho Administrativo, que son las dominantes), así como la orientación profesional —léase «forense»— del catedrático español normal. Sin desconocer con tal afirmación, claro es, que son ya varios los Catedráticos de Derecho Administrativo que han alcanzado el rango ministerial; pero se trata en todo caso de personas y nombramientos de calidad política, o, en último extremo, de «especialistas» del Derecho y hasta de la Economía, pero nunca de la Ciencia de la Administración.

Desamparada en la Universidad, la Ciencia de la Administración ha encontrado precario refugio en la Escuela Nacional de Administración Pública, donde algunos hombres infatigables pretenden difundirla entre una clase de funcionarios formados jurídicamente y, por tanto, muy reticentes ante lo no jurídico, o entre los Cuerpos especiales, temperamentalmente más sensibles, pero no menos escépticos respecto a una disciplina empírica y que todavía no puede exponerse sin acudir machaconamente a términos ingleses en su versión original.

Uno de los profesores (ignoro si tendrá el título oficial) de más prestigio de esta Escuela es precisamente el autor del libro que se recensiona, conocido en toda España tanto por sus concienzudas aportaciones bibliográficas originales como por sus cuidadísimas traducciones de varios idiomas extranjeros.

Manuel HEREDERO es Doctor en Derecho y Diplomado en Organización y Métodos. Estaba, pues, calificado para orientar el estudio de su tema en un sentido o en otro; al inclinarse por el de la Ciencia de la Administración ha sellado el destino del libro. La nota preliminar es muy significativa al respecto: «El presente trabajo fue redactado dentro del marco de las distintas actividades de carácter docente que comprenden los cursos especiales para la obtención del Diploma de Organización y Métodos. Esta finalidad académica determinó que el trabajo estuviera concebido originariamente como un trabajo de aplicación de ideas y conceptos recogidos y asimilados en las explicaciones de clase y en las lecturas de bibliografía especializada. Por consiguiente, un trabajo de tal naturaleza no podía entrar en la previa discusión de determinados conceptos, sino que había de darlos por válidos y limitarse a su proyección sobre el concreto aspecto de la realidad administrativa al cual estaba referido. Sin embargo, al darlo a la imprenta y difundirlo así entre el público informado, he estimado necesario explicar, mediante notas de pie de página, el uso de un determinado concepto o expresión o la adopción de una determinada postura en relación con puntos problemáticos de la teoría de la organización y dirección, respetando, en cambio, el tenor literal del texto de trabajo en su versión académica.»

El resultado de estas circunstancias ha sido un libro con dos cuerpos de doctrina muy distintos, que corren paralelamente:

el texto propiamente dicho, referido a la Administración urbanística, y un aparato de notas, para uso de neófitos, que aclaran las expresiones técnicas del texto. Estas notas son excelentes, en cuanto dan una apretada síntesis de una Ciencia polémica, y muchas de ellas revelan la imaginación traductora del autor, padre de tantos neologismos; pero no puede evitarse que la lectura resulte fatigosa por esa glosa constante de un texto que, sin determinados conocimientos previos, resulta ininteligible.

¶ Pero, como he dicho, ésto no es culpa del autor, sino del método. Y si la obra puede resultar difícil para muchos, ello no resta nada a su mérito ni a su utilidad. El libro de HEREDERO demuestra, una vez más, que los temas administrativos admiten, e incluso exigen, un tratamiento no jurídico, que no es incompatible con el jurídico, sino *complementario*. Si el Derecho Administrativo es una encrucijada de muchas ciencias —historia, economía, politología—, hay que pensar seriamente, también en España, que su parentesco con la Ciencia de la Administración es algo más que el azar de convivencia en el título de una asignatura de una carrera universitaria. Observación que no tiene sólo una intención científica, sino también política: las disparatadas estructuras actuales de la Administración urbanística hubieran salido muy beneficiadas si sus responsables hubieran tenido en cuenta los esquemas que, aún sin afán crítico expreso, se manejan en este libro.

La obra consta de cuatro partes: Introducción (págs. 13-27), descripción general de las relaciones estructurales (páginas 28-74), en la que se insertan abundantes organigramas, estudio especial de las estructuras colegiadas (págs. 75-95) y estudio especial de la Dirección General de Urbanismo (págs. 96-112). A mi entender, la médula del libro se encuentra en las páginas 42-60, pues en ellas se desarrolla una tipología orgánica y funcional —órganos de decisión, de apoyo, de servicios y dependencias funcionales—, que son los instrumentos que el autor utiliza luego para describir e interpretar la compleja estructura de la Administración urbanística en general y la de las dos parcelas especialmente examinadas (los órganos colegiados y la Dirección General de Urbanismo).

Un grave defecto hay que señalar, desgraciadamente: en el cuerpo no se re-

cogen las importantes modificaciones orgánicas introducidas por el Decreto 2764/67 y 63/68. Porque si bien es verdad que de ellos se hace cumplida referencia en la Nota preliminar, del rigor científico de HEREDERO cabía esperar, y aún exigir, el esfuerzo de integrar en el texto los citados decretos, ya que un libro dedicado al estudio de la organización no puede tratar marginalmente las dos normas más importantes vigentes en el momento de su aparición. El calendario del Consejo de Ministros ha prestado un triste servicio al por tantas otras razones excelente libro que se recensiona.

Alejandro NIETO

LALINDE ABADÍA, Jesús: *El régimen virreino-senatorial en Indias*. Separata del «Anuario de Historia del Derecho Español». Madrid, 1967, 244 págs.

Parece oportuno dar cuenta en esta REVISTA de una nueva obra del fecundo Catedrático de la Universidad de La Laguna (*vide*, antes, en el número 54 de 1967 la recensión de su *Jurisdicción real inferior de Cataluña*, Barcelona, 1966), ya que constituye una exposición —histórica— de temas jurídico-administrativos. Con auténtica satisfacción debe subrayarse la circunstancia de que un historiador de la talla de LALINDE ABADÍA esté dedicando su atención al problema de nuestras instituciones administrativas, con lo que presta al Derecho Administrativo y a la Ciencia de la Administración un servicio no menor que el que pueda significar para la Historia del Derecho, tal como tendremos ocasión de comprobar inmediatamente.

La idea central de esta obra se encuentra en la demostración de que las instituciones indianas no pueden considerarse aisladas, sino que se trata de simples expresiones locales de un sistema político-administrativo único —el español— y que, por tanto, se encuentran íntimamente emparentadas con las europeas y especialmente con las catalanoaragonesas (explicándose fácilmente este último fenómeno por la circunstancia de que en Indias, al igual que en el área mediterránea española, el monarca se encuentra físicamente ausente). Esta tesis, que parece intrascendente y hasta obvia, ha sido negada en ocasiones de forma expresa por historiadores de ingenuo na-

BIBLIOGRAFÍA

cionalismo y, en cualquier caso, nunca ha sido demostrada —como se hace en esta obra— en una confrontación sistemática al hilo de cada uno de los puntos desarrollados en una larga monografía. Y es que para poder hacerlo es preciso saltar de la especialización investigadora. El primer mérito que hay que subrayar en el trabajo de LALINDE es el asombroso dominio que tiene el autor *simultáneamente* de las fuentes peninsulares y de las indianas. Después de este libro, la historiografía indiana cuenta con un ejemplo perfecto de método, no ya comparativo, sino integrador, pues aquí se ha probado hasta la saciedad lo parcial que resulta considerar cada virreinato como una isla perdida y cada figura jurídica indiana como un producto espontáneo sin conexiones con Europa.

La segunda clave o idea central es la polarización de las instituciones en torno a dos sistemas, que se califican de gobierno-senatorial y virreino-senatorial. Nadie mejor que un historiador para saber el riesgo que corren las abstracciones en su falta de coincidencia con la realidad; pero el sano sospechar de las abstracciones induce a muchos a caer en el peligro, no menos grave, de reducir la historia a una confusa descripción de hechos concretos. De aquí precisamente el mérito del camino seguido por LALINDE: después de abstraer convencionalmente los dos tipos de organizaciones indicados —el primero procedente del reino de Castilla y el segundo de la Corona de Aragón— va comprobando en cada tiempo y en cada lugar a cual de estos dos tipos se aproxima más cada situación concreta. Logrando con ello dar una gran coherencia sistemática a toda su exposición sin perder en absoluto el rigor científico. En este sentido, y puesto que se trata de una simple recensión, seáme permitido hacer un resumen generalizador que, por descontento, sólo tiene sentido con el apoyo del amplio y muy erudito texto de LALINDE: en el sistema gobierno-senatorial hay una clara separación de funciones, y, dentro de ellas, el órgano unipersonal gobierna y el órgano colegiado administra justicia; en el sistema virreino-senatorial, en cambio, el órgano unipersonal gobierna asesorándose del órgano colegiado y administra justicia deliberando con el mismo; en Indias, y a partir de la liquidación del régimen capitulado colombino, se establece un sis-

tema virreino-senatorial (Virrey-Audiencia), que, sin embargo, no es puro, puesto que se matiza con una inspiración gobierno-senatorial, tal como se refleja en los siguientes fenómenos: separación de funciones de gobierno y justicia e independencia político-jurídica de los miembros de la Audiencia en su relación con el Virrey.

El aficionado a la Ciencia de la Administración habrá captado inmediatamente la incalculable trascendencia que puede tener esta tipología de LALINDE. Con ella se aniquilan literalmente los esquemas de articulación entre órganos unipersonales y colegiados, que habíamos recibido del Derecho extranjero y que tanto hemos manejado en España acriticamente. A la luz de esta obra, y con sus infinitas matizaciones, hay que revisar cuanto se ha escrito sobre el tema. Por otro lado, la moderna Ciencia de la Administración debe asimilar estos esquemas que, siendo reales, no han llegado a ser nunca imaginados por los teorizantes anglosajones de las estructuras y funcionalidades administrativas. Una vez más, la realidad ha superado a la imaginación. Y aquí también es necesario repensar los esquemas que están hoy en uso, para examinar hasta qué punto los esquemas históricos españoles decantados por LALINDE pueden conservar cierta potencia operativa.

Para terminar, el libro que se recensiona —pues ante un libro por su extensión, estructura y sentido nos encontramos, con independencia de que circunstancialmente haya aparecido dentro de una publicación periódica— consta de dos partes. En la primera se analiza «el sistema» a lo largo de los siguientes epígrafes: I. *Los sistemas hispánicos (castellano y aragonés) de administración a fines del siglo xv*. II. *El sistema capitulado de la administración colombina*. III. *La instauración del sistema virreino-senatorial en Indias*. Y IV. *Evolución del sistema virreino-senatorial indiano: la unidad de principios en el Derecho Administrativo hispánico bajo la Casa de Austria; la configuración del sistema virreino-senatorial indiano con arreglo al criterio gobierno-senatorial en los siglos XVI y XVII; la absorción de la función militar por el virrey; la función hacendística del virrey indiano; la figura del virrey indiano; el papel de la Audiencia en el sistema virreino-senatorial; la administración te-*

rritorial inferior; la vida del sistema en el siglo XVIII y su extinción.

La segunda parte se dedica al estudio de uno de los polos del sistema: el «Vireya», y, teniendo en cuenta la amplitud de perspectivas aludidas, es un trabajo absolutamente original, al apartarse de la tendencia bibliográfica existente, que se limita ordinariamente a la historia narrativa biográfica o que, cuando se refiere a instituciones, lo hace limitándose a un virreinato o a una época. En esta parte de la obra, entrando en detalles específicos que no encajan en la primera parte, se examinan los siguientes aspectos: I. Estructuración orgánica. II. La integración en el orden normativo y político. III. La actividad funcional. Y IV. Responsabilidad.

De desear es ahora que el Profesor LALINDE siga insistiendo en estos temas de la Administración española histórica, para ir liberando a los juristas actuales de los clichés extranjeros de segunda mano que, a falta de otras cosas, estamos acostumbrados a manejar

Alejandro NIETO

LEGENDRE, Pierre: *Histoire de l'Administration (de 1750 à nos jours)*. Presses Universitaires de France. Colección «Thémis», 580 págs.

El libro se inicia con un análisis de la trayectoria histórica de 1750-1950, y para ello estudia en un mismo capítulo los problemas de la presión económica que el autor considera constituyen como el telón de fondo sobre el que se desarrollan los fenómenos históricos, el papel de la Administración que representa la continuidad, inmune a los grandes cambios políticos y que aparece como un agente de cohesión que viene a conciliar dos impulsos complementarios: las presiones del igualitarismo y las exigencias de la libertad. El autor cree que la Administración ha llegado a ser incluso una exigencia psicológica, pues disculpa a los individuos, que se sienten menos responsables de sus actos y al mismo tiempo están en posición de saber ejercer sus derechos. Es por lo que el liberalismo no se ha aclimatado bien en Francia, país menos preparado que Inglaterra o los Estados Unidos para hacer pesar sobre los ciudadanos los riesgos de la iniciativa o de la empresa. La Ad-

ministración representa en la mentalidad francesa la presencia difusa de la autoridad paterna (pág. 44).

Los cambios políticos provocan la entrada en escena de equipos dirigentes nuevos y lleva al mismo tiempo a un proceso de colectivización del poder que se traduce en el aumento del funcionamiento que bajo la III República se organiza en Sindicatos. Ello hace que la Administración adquiera tal poder que se convierte en un Estado dentro del Estado, de forma que pudiera decir BERTHELEMY (en 1906) que la Administración «hace andar al gobierno y cantar al legislador». El Profesor LEGENDRE elige el período de 1750-1950 porque cree que puede representar una unidad histórica con un hilo conductor explicativo común. Es importante hacer notar que el conocido principio de la continuidad y la permanencia de la Administración frente a los cambios revolucionarios tiene sus límites e importantes. Por ello puede afirmarse que los grandes cambios estructurales, los que no eran cambios exclusivamente técnicos, se realizan precisamente como consecuencia de los grandes cambios revolucionarios que sacudieron la sociedad francesa en los siglos XVIII y XIX. 1770-1800 se produce la gran revolución administrativa, sobre todo con TURGOT y NECKER, dos grandes iniciadores de importantes transformaciones en materia de finanzas. Y es, además, la época de las experiencias napoleónicas. 1914-1944, el sistema organizatorio no puede soportar la guerra, con lo que se produce un proceso de inadecuación de las instituciones administrativas, que al final quiere salvarse con la terapéutica del plan.

De la lectura de LEGENDRE puede sacarse la conclusión de que los tres grandes institutos administrativos son en Francia, en el período que comentamos, la creación por ley del año VIII del *Conseil d'Etat*, los prefectos que nacen con el tinglado organizatorio de Napoleón y la definición en 1946 del primer «Plan de modernisation et équipement».

La ideología imperante en estos momentos es el liberalismo, un liberalismo que LEGENDRE se esfuerza por presentar bajo un doble aspecto: por un lado, ha fijado las características de una Administración poderosa; de otro, ha analizado las funciones del sistema destinado a mantener un equilibrio social dado. El autor sale al paso con ello de una interpreta-

BIBLIOGRAFÍA

ción de liberalismo que olvida su dinamismo organizador. Después de analizar las corrientes de la oposición antiliberal, se plantea la problemática reforma-revolución que surge después de la Primera Guerra Mundial. La crítica al parlamentarismo, la revolución de octubre en Rusia, la instalación de regímenes corporativistas, la utilización del plan como medida de conformación económica, serán los temas de reflexión que parecen hacer tambalear las mismas bases del pensamiento administrativo anterior. La Administración tiene que utilizar técnicas nuevas, a usar de las modernas conquistas de la ciencia y, como consecuencia de todo ello, se impone el abandono por los juristas de esa especie de control absoluto que ejercen sobre los cargos de la Administración.

El segundo título, bajo el epígrafe «Geopolítica», tiene como objeto el estudio de la organización territorial francesa en la metrópoli, y, por otro lado, su proyección colonial. Con la Revolución, el problema de la división del territorio se resuelve a favor de una «legislación y administración comunes», aceptándose que «la France ne doit point devenir un Etat federal composé d'une multitude de republicues» (SIEYÉS). Y así se crean el departamento y el municipio y como elementos intermedios el «arrondissement» y el cantón. Con ello se consigue la destrucción de las antiguas provincias, es decir, el antiguo régimen de estructuras locales de poder en manos de la aristocracia. Como se trata de destruir el particularismo de las antiguas provincias, se considera que la subordinación de los departamentos al poder central no puede disociarse de su misma razón de ser. LEGENDRE cree que quienes critican al sistema departamental argumentando que el departamento no es la unidad apta para un desarrollo económico armónico, no ven que los departamentos fueron organizados fuera de toda idea de igualdad económica, como expresión en el campo de la organización territorial del liberalismo: *el departamento es la estructuración liberal del espacio*. El municipio es una «sociedad de ciudadanos unidos por relaciones locales» (Constitución de 1791). LEGENDRE estudia después los caracteres peculiares de París que hacen que sea una unidad territorial híbrida. La ley del año VIII crea un régimen para París que la somete a un control directo del Gobierno más estrecho que el régi-

men general. Las importantes leyes municipales posteriores no afectan a París, que siguió vinculada a sujeciones tradicionales. Enteramente subordinados a las Administraciones y al Directorio del departamento, el «arrondissement», cuadro de servicios públicos generales o unidad electoral, tiene una vida lánguida. Igual ocurre con el cantón, que ha quedado reducido a circunscripción judicial, y durante el siglo XIX es la circunscripción electoral de los Consejos generales.

LEGENDRE pasa luego a estudiar la centralización francesa, que se impuso a los constituyentes de manera que se pensó, bajo el influjo de SIEYÉS, que el Estado o era centralizado o no sería nunca Estado. La pieza clave de la centralización fue la institución del prefecto, que es el símbolo de la sumisión de la provincia al Gobierno central. El sistema ensayado de democracia electoral en la Administración amenazó convertirse en un fracaso. Por ello surgen los comisarios (1) enviados por el *Conseil Exécutif* o por el *Comité de Salut Public* y que son, como se sabe, el arma poderosa del centralismo.

Al prefecto lo concibe Napoleón, y en ello pone especial cuidado, como un ejecutor de las órdenes del Gobierno que no pudiera actuar como un virrey, como había pasado con los intendentes, figura precedente de la del prefecto y de la que Napoleón quiso evitar sus defectos. El prefecto no actúa, sino que practica el arte de la Administración, como tarea fundamental, al lado de otras dos importantes: es el agente de transmisión de las leyes a los administrados y de las quejas de los administrados al gobierno, contencioso de la Administración. Ahora bien, LEGENDRE no cree que el centralismo haya degenerado nunca en Francia en la tiranía política y ha servido, en cambio, para acabar con las guerras civiles de tipo religioso, según el

(1) En una breve reseña es imposible extenderse más en la significación del comisario. Para un estudio de esta figura, véase el magnífico libro de OTTO HINTZE, publicado en la «Revista de Occidente», y que recoge varios trabajos del autor, entre ellos el del *Significado del comisario en la Historia general de la Administración*, páginas 155 y sigs. En la doctrina española, el trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, *La organización y sus agentes*, incluido en su libro «La Administración española», Instituto de Estudios Políticos, 1964, págs. 175 y sigs. El problema de esta figura en la Historia —nuestros Corregidores—es, a mi juicio, muy interesante.

parecer de DUPONT-WHITE. Y en realidad el fundamento del sistema local no fue nunca «contestado», e incluso los proyectos más liberales se movieron siempre dentro del ámbito de movimientos que permitía el sistema. Y a medida que corre el siglo XIX van apareciendo una serie de instituciones interesantes, como son las asambleas locales representativas, que, junto con las reformas electorales, provocan el desplazamiento del poder político en buena medida a este tipo de asambleas; en este contexto se utiliza la tutela como un «arma dada al poder central en contra de las autoridades descentralizadas y en interés de la unidad del Estado» (MASPERIOL-LAROQUE). El autor hace luego un breve análisis de la formación de los subconjuntos regionales y de la aparición de una política global de la región después de las guerras mundiales, que traten de coordinar las nuevas exigencias económicas con las estructuras políticas, y que va a provocar el resquebrajamiento de tópicos políticos considerados como inabituales (2).

El tema se cierra con el estudio de la estructura organizatoria administrativa francesa en su proyección colonial y las especialidades del régimen argelino.

La segunda parte tiene dos títulos: uno, dedicado al Estado paternal, y otro, al Estado-providencia. En el primero se estudian las cuestiones relativas al poder militar, a la diplomacia: el orden social es estudiado en tres de sus manifestaciones fundamentales: la paz pública, la religión (en el que se hace un análisis de las relaciones Iglesia-Estado) y la educación pública. Al término se hace eco el autor de la preocupación de los historiadores acerca de la explicación del por qué las estructuras de la Administración económica del siglo XIX han podido servir en el XX (incluso después de 1945). LEGENDRE resume así los caracteres de la intervención liberal: el peso de la tradición histórica

(2) Un aspecto que ha quedado siempre descuidado ha sido el de la relación existente entre estos esquemas jurídicos, con ciertos estudios geográficos y políticos que han condicionado, como no podía ser menos, aquéllos. El autor nos invita a meditar sobre la Geopolítica, y creo que el tema es sugestivo, como es sugestivo, en definitiva, meditar sobre todo aquello que sea lo que ORTEGA llamaba los «condicionamientos colectivos» del Derecho. TURGOR trató temas de Geografía política, y la figura de VIDAL DE LA BLACHE «historiador de origen, geógrafo por vocación» (BRAUDEL), es muy significativa. Su obra, fundamental, se impuso a la Administración, incluso del siglo XX. Sobre el tema, vide biografía citada pág. 153.

hace que se diferencien el capitalismo francés de otros capitalismos europeos. Pone como ejemplo la costumbre adoptada por la Monarquía de dejar al Estado un gran número de iniciativas, la concepción poco dinámica de la propiedad, que son caracteres fundamentales que se imprimen en la mentalidad francesa. La Administración llamada liberal ha modernizado las instituciones del colbertismo de tal manera que puede decirse que la Administración económica francesa, en la edad de oro del liberalismo, no era sólo napoleónica; era, además, Administración de Luis XIV (*Louis-quatorzième*, página 385). La flexibilidad administrativa, entendiéndolo por esto el equilibrio del conjunto institucional, permitía, por otro lado, pasar de una política a otra sin grandes trastornos estructurales.

La parte dedicada al Estado-providencia viene a iniciar y plantear en el ámbito de lo que el libro trata de describir el significado del Estado industrial (3). Analiza su desarrollo en Francia, las condiciones creadas por la guerra europea y su influencia posterior, así como el papel que la Administración ha de adoptar frente a los nuevos poderes (partidos y sindicatos, de un lado, y Administración, de otro). Impuesta esta separación política, detrás de esta fachada liberal, la Administración se esfuerza en controlar a los militantes de estos grupos (policía de la libertad); los militantes, a su vez, tratan de colonizar la Administración, buscando ponerla al servicio de sus ideales.

LEGENDRE trata aquí los problemas relativos a la utilización de los esquemas de la llamada *economía mixta*, para la intervención de la Administración en la esfera económica, y luego el sentido e importancia de la planificación indicativa. Se refiere también al problema de las profesiones cerradas, de las que hace un estudio histórico antes de 1940, durante el régimen de Vichy, y después, como consecuencia de la liberación. Actividades profesionales de todos los órdenes han sabido utilizar las posibilidades ofrecidas por los estatutos colectivos para crear cuerpos y estamentalizar profesiones.

(3) El tema goza de una muy amplia bibliografía. Libros clave son los de GALBRAITH (en especial *El nuevo Estado Industrial*) y los de RAYMOND ARON. Parece, sin embargo, que el tradicional tema de la «sociedad industrial» está siendo desplazado por otro, el de la «civilización electrónica», cuyo iniciador ha sido el canadiense MARSHALL MAC LUHAN (*Message et message*) y cuyos libros apenas si son conocidos en España.

BIBLIOGRAFÍA

El capítulo se cierra con el análisis de dos temas importantes: la instauración de la Seguridad Social y el planteamiento del problema educativo (conflicto antiguo entre enseñanza religiosa y laica, tradicionalismo de las estructuras de enseñanza y, en general, los problemas del desfase entre la nueva ciencia y un método educativo arcaizante). Se trata también del papel de la Administración sobre los nuevos métodos «culturalizadores» (cine, deporte, radio, etc.), que se traduce en una actitud administrativa coordinadora, dinámica y, al mismo tiempo, vigilante. Un papel «conductor», al que se añade el ejercicio de un control de naturaleza política, como lo demuestra el caso del Ministerio de Propaganda, creado por el Ministerio BLUM en 1938 para controlar la radiodifusión.

La última parte —la tercera— contiene un análisis de Derecho administrativo francés, tratando temas como el de la trascendencia de la ley formal y la importancia cada vez mayor de la labor normativa de la Administración; a la caracterización del Derecho administrativo francés como un *ius praetorium*, en el sentido que PAPINIANO dio al término, se le dedica también un capítulo. La labor del *Conseil d'Etat* es una labor que plasma en una jurisprudencia dinámica y evolutiva, creadora, sobre la cual puede montarse todo un estudio del Derecho administrativo. La importancia, creo, de un órgano de este tipo es decisiva para mantener siempre en perpetuo «aggiornamento» una materia, máxime cuando esta materia es el Derecho administrativo, que tan difícilmente deja atraparse entre los moldes legales (4).

La noticia de este libro se va haciendo demasiado larga. Por ello sólo decir que el último capítulo es una aproximación a la comprensión del fenómeno burocrático en el Estado moderno.

En fin, ya es un tópico decir que es

(4) Los estudios sobre la jurisprudencia son extraordinariamente fructíferos, porque la jurisprudencia es el pulso vivo del Derecho. En el Derecho Civil actual hay un importante libro de DIEZ-PICAZO, *Estudios sobre la jurisprudencia civil*, que es un libro estudio del Derecho civil desde las mismas sentencias del Tribunal Supremo. Este tipo de labor aún no se ha realizado más que esporádicamente en el Derecho Administrativo español. La bibliografía alemana, en cambio, cuenta con la conocida obra de OTTO BACHOF, *Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts*, Tübingen, 1967, que ha sido recensada en esta REVISTA.

lástima que en España no se cuente con una colección como la THEMIS francesa de manuales. Pero es que la iniciación de una materia desde un manual de este tipo sería muy provechosa para los que estudian en las Facultades de Derecho. Y, en concreto, iniciarse en los temas históricos es de una gran importancia para el jurista, pues un estudio inteligente de la Historia ayuda a enfocar los problemas a los que como juristas hemos de enfrentarnos (5).

Este libro puede valer, en este sentido, como un valioso auxiliar.

Francisco SOSA WAGNER

MARTÍN-RETORTILLO, S.: *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*. Ed. Tecnos. Madrid, 1966, 458 págs.

1. «Los modestos temas de la llamada Parte especial son los que de modo principal deben requerir nuestra atención. Se llega así, naturalmente, a un enfrentamiento con los problemas empíricos y reales, en los que, en última instancia, radica toda la fuerza viva y operante de las instituciones jurídicas.» Con estas palabras justifica el autor de forma plena este tipo de estudios, un tanto olvidados por la doctrina española, enfrentada de forma fundamental con la problemática que presenta la Parte general de Derecho administrativo. No vamos a entrar aquí en el análisis de este capital tema metodológico; sólo nos importa resaltar la importancia que el tipo de estudios que nos ocupa tiene en la línea de revalorización de la Parte especial. Esta, en efecto, no puede construirse haciendo simplemente un estudio general de la Parte especial, valga la paradoja terminológica, porque la Parte especial precisa ante todo de unos estudios monográficos profundos, de los que todavía carece en número suficiente nuestra bibliografía.

2. La obra que comentamos debe situarse precisamente en esta línea metodológica. Consta así de una colección de estudios monográficos, que abordan los temas fundamentales en materia de aguas

(5) Para un enfoque moderno de la comprensión de la Historia (con sus matizaciones entre historia *structurale, evenementielle* y *conjuncturelle*), me parecen fundamentales los ensayos de FERNAND BRAUDEL, recogidos en el libro *La Historia y las Ciencias Sociales*, de Alianza Editorial, 1968.

públicas y obras hidráulicas. Su importancia viene avalada por la personalidad científica del autor y por su dedicación, a lo largo ya de muchos años, a esta materia tanto en el plano puramente científico como en el de la práctica administrativa. Integran este libro nueve estudios, que abarcan en su conjunto la totalidad de los aspectos jurídicos que el título delimita. Pero no se crea que los distintos estudios constituyen, por así decirlo, piezas independientes; están unidas, por el contrario, por una línea jurídica unitaria: la ordinalista. Ya en otros trabajos el autor ha venido insistiendo en la necesidad de ser fiel a este fundamental principio, ya sea en planteamientos generales o en sectores concretos de la actividad administrativa. La materia de aguas públicas no puede ser analizada sólo a la luz de los fríos preceptos jurídicos; se hace preciso considerar su dimensión histórica y económica, y en tema tan importante, también la política. Consideraciones éstas que no empecen el análisis profundo de la problemática jurídica; muy al contrario, sirven para iluminar los fines y principios a que el Derecho de Aguas se acomoda.

3. El primer estudio aborda el tema de la construcción y explotación de obras hidráulicas. La conexión de ambos aspectos ya es de por sí significativa. Los aprovechamientos de aguas están, en efecto, directamente conectados al tema de la construcción de obras hidráulicas. Y este fundamental aspecto escapó en toda su trascendental importancia al legislador del siglo XIX, porque, como analiza el autor en un extenso e importante estudio histórico, la política de construcción de obras hidráulicas se conecta básicamente como fundamentación doctrinal a la figura de COSTA, y logra su consagración legislativa más depurada en la Ley de 7 de julio de 1911.

El dimensionismo económico fundamental de la política hidráulica está precisamente en los planes de construcción. Por ello resulta de capital importancia el tratamiento del régimen de financiación de las obras hidráulicas, que de forma exhaustiva realiza el autor. Se plantea en primer lugar el problema de la distribución de los porcentajes de amortización, materia que carece de regulación normativa, y para la que se proponen interesantes consideraciones en orden a una más justa distribución de las cargas entre los beneficiarios. Se trae a colación la existencia de beneficiarios indirectos, que en

muchos casos obtienen ganancias superiores a los beneficiarios directos, únicos que, sin embargo, son tomados en consideración a efectos del pago de las cantidades correspondientes a la amortización.

Particular relevancia tiene la polémica que el autor sostiene con un autorizado sector de la doctrina patria en orden al problema de la legalidad de los Decretos de convalidación de las tarifas de riego y canon de regulación. Se defiende la tesis de su validez con una serie de argumentos, cuya aplicación trasciende con mucho el problema concreto que se debate. Lo que aquí nos importa destacar especialmente es la necesidad de que la doctrina administrativa se ocupe de este tipo de tasas directamente conectadas con la realización de obras públicas, sin recurrir al cómodo y simplista planteamiento de considerarlos materia de otra disciplina. Se trata de un ingreso público tan directamente conectado a la institución administrativa que se analiza que sólo su consideración global puede dotarla del adecuado sentido y plena significación. En este punto el autor nos brinda toda una lección de metodología en el tratamiento de la llamada Parte especial del Derecho administrativo, afrontando unitariamente este aspecto de intercomunicabilidad de normas administrativas y fiscales. El estudio del régimen de tasas y tarifas se realiza, por otra parte, sobre la base de un amplio análisis jurisprudencial, que dota al libro de una valiosísima utilidad profesional.

Cierran este primer estudio dos capítulos dedicados al problema de la propiedad de las obras de riego y a la construcción de una red de acequias por las Comunidades de Regantes. Los problemas de propiedad en materia de aguas venían siendo considerados por la doctrina únicamente en relación a las aguas, descuidando el tema de la propiedad de las obras de riego. En este aspecto la conexión entre los problemas de propiedad y amortización de las obras plantea intrincados problemas hasta la consolidación de ésta, que el autor trata con singular maestría, buscando siempre el apoyo de la jurisprudencia en sus conclusiones. Particularmente interesantes son las consideraciones que se hacen en el problema de la propiedad de las acequias construidas por las Comunidades de Regantes. Se aplica aquí la teoría del ordenamiento sectorial, que tantos frutos da en el campo del Derecho administrativo, y se concluye que la propiedad de las aguas constituye una *universitas*, cuya titulari-

BIBLIOGRAFÍA

dad pertenece a la comunidad, siendo los regantes-propietarios de los fundos sobre los que se instalaron las acequias, simples miembros de esos ordenamientos, sin derecho dominical sobre cada uno de los segmentos en que puedan dividirse las acequias.

Como se ve, se trata de un estudio de palpitante actualidad y de enorme trascendencia económica. Se abordan, de un lado, los problemas de la construcción de obras hidráulicas, aspecto capital que va a condicionar en gran parte el régimen de aprovechamientos. Por otro, se dilucidan los problemas de titularidad de estas obras como resultado del funcionamiento de técnicas jurídicas no directamente pensadas para estas materias. Las facultades del derecho de propiedad se funcionalizan una vez más, y el Derecho de Aguas ofrece un ejemplo importante en este fenómeno de evolución de aquel derecho.

4. El segundo estudio aborda el tema de la reforma de la Ley de Aguas. Se ha insistido por muy autorizadas voces en que estas viejas leyes administrativas están socavadas por un auténtico vaciamiento de su contenido normativo. El autor, afirmando una vez más la perfección técnica de esta Ley, que califica de institucional, hace un análisis de las causas que motivaron esta reforma y de los intentos llevados a cabo para realizarla. Destaquemos su tesis de que el principio fundamental de la reforma debe ser la explotación planificada. Evidentemente, este principio choca fuertemente con el sistema anterior, porque la técnica planificatoria tiene unos principios institucionales que se oponen al régimen de derechos adquiridos, afirmados a lo largo de una tradición jurídica, anclada, lógicamente, en moldes individualistas. Un plan supone la adopción de una serie de medidas para conseguir un fin en un plazo determinado, y supone también la periódica adaptación de esas medidas en orden a la consecución de los fines que le vienen impuestos, todo lo cual choca con los principios actuales que dan cobijo a la consagración jurídica indefinida de las distintas situaciones particularizadas. El plan, por el contrario, supone un gran margen de maniobrabilidad en las técnicas de explotación, y sobre todo una consideración conjunta de las distintas explotaciones en orden a la obtención del máximo rendimiento de los recursos hidráulicos. Por ello es indudable la conveniencia de la nacionalización total de las aguas, presupuesto sobre el cual la técnica planificatoria en-

cuentra mayores posibilidades de acción en el terreno jurídico.

La técnica de planificación incide fundamentalmente en dos aspectos básicos del régimen de aprovechamientos de las aguas: el sistema de concesiones individualizadas y el de los criterios de prioridad de estos aprovechamientos. Respecto al segundo de estos aspectos, se señala no sólo lo arcaico de una fórmula que posterga los aprovechamientos de carácter industrial, sino la conveniencia de establecer *a priori* un criterio rígido que regule las precedencias; por el contrario, y de acuerdo con la técnica planificatoria, convendría establecer una gran flexibilidad en el establecimiento y aplicación de dichos criterios. Las prioridades en el régimen de aprovechamientos deben estar en función de los concretos intereses económicos de cada cuenca hidrográfica. La técnica de los aprovechamientos múltiples trata, en definitiva, de dimensionar más ampliamente las actuales posibilidades del uso de las aguas. No debe olvidarse que el mayor aprovechamiento actual de las aguas para usos tradicionales está íntimamente ligado a la realización de grandes obras hidráulicas, que pretenden en primera instancia aprovechamientos de orden industrial, cuya gran rentabilidad hace precisamente viables esas grandes obras. Por otra parte, la situación técnica actual permite la cohesión de todos estos aprovechamientos, pero ello sobre unas bases jurídicas distintas a las contempladas por el legislador del siglo XIX.

5. Problema capital de la técnica planificatoria es el organizativo. Sabido es que el amparo de esta técnica se ha tendido en otros sectores a una política de centralización de competencias, anteriormente dispersas, en favor de un único órgano planificador. La medida, que implica en sí grandes ventajas, puede ser, sin embargo, aprovechada para que al amparo de esa unificación organizativa se realice una centralización de funciones en una materia, la de aguas, donde tan buenos resultados ha venido dando el principio organizativo contrario. Frente a esta posible tendencia arremete el autor, reafirmando las excelencias en materia de aguas del principio de autoadministración y su perfecta conciliación con la técnica planificatoria que defiende. Lo cual no empeeje para que dentro de la Administración estatal se defienda el principio de la unificación organizativa, mayormente necesaria con la adopción de la técnica planificatoria, por cuanto las distintas normas de

coordinación funcional que se han establecido han dejado sin resolver en la práctica los problemas de conflictos que la actual dispersión de competencias acrean.

La obra incluye también un documentado estudio del régimen jurídico de las aguas en Israel, cuyo ordenamiento se presenta en muchos aspectos como modélico. En él se ha abordado desde el plano jurídico la intrincada red de problemas que la administración de unas aguas escasas tiene para una nación, en especial si en su economía ocupa lugar importante la agricultura. El funcionamiento práctico de un sistema jurídico basado en el principio de la planificación es de capital interés en orden a una posible reforma sobre esas bases de nuestra vieja legislación de aguas.

6. Se trata, en resumen, de una obra fundamental en el Derecho de Aguas español, cuya tradición y valía en la normativa y doctrina patria se ve continuada por el profesor SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, quien con este libro no sólo ha actualizado el tratamiento científico de esta materia, sino que sienta el último jalón para dar cima a un tratado de Derecho de Aguas que sea la condensación de toda esta brillante trayectoria doctrinal, que sitúa al autor en los primeros puestos de la bibliografía internacional. El libro, además, tiene con su planteamiento una candente actualidad, pues la construcción de obras hidráulicas ocupa hoy uno de los objetivos primarios en la política nacional, afectando no ya a grupos más o menos numerosos de particulares beneficiarios, sino a regiones enteras, que ven condicionado su desarrollo económico a la solución que se adopte en la política hidráulica. Baste aquí enumerar los problemas del trasvase de aguas del Tajo al Mediterráneo, del aprovechamiento del Ebro por las provincias de Tarragona y Barcelona, de los abastecimientos de aguas de las zonas turísticas, etc., para comprender cuál es el momento español en relación al problema de construcción y aprovechamiento hidráulicos, cuyos aspectos jurídicos con tanta profundidad y rigor son analizados en el libro que comentamos.

Luis COSCULLUELA

MENDOZA OLIVÁN, VÍCTOR: *El deslinde de los bienes de la Administración*. Ed. Tecnos. Madrid, 1968, 324 págs.

El autor, abogado del Estado, simultaneó el ejercicio de su profesión con el desempeño de la plaza de profesor adjunto de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza. Ahora, una vez destinado a los servicios centrales del Ministerio de Hacienda, mantiene su vinculación con la Universidad a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. Y merece la pena que este contacto se mantenga y fortalezca, porque, a no dudarlo —y ésta es quizá la primera impresión que se saca de la lectura de esta obra, que inicialmente fue su tesis doctoral—, MENDOZA OLIVÁN está particularmente dotado para hacer teoría jurídica, es decir, para especular conceptualmente, sin olvidar la funcionalidad práctica de los conceptos que se manejan en el campo del Derecho.

En los cinco capítulos de que consta la obra se estudian sucesivamente el concepto, los presupuestos, la naturaleza jurídica y la eficacia del deslinde administrativo con una especial consideración sobre la recuperación administrativa de los bienes deslindados. En una materia tan rica en temas «a caballo» entre el Derecho administrativo y el Derecho civil, los puntos de vista del autor se descubren desde las primeras páginas: se trata de un intento deliberado y consciente de defender las prerrogativas de la Administración. Un breve resumen del contenido de la obra nos confirmará inmediatamente en esta opinión.

Se define el deslinde «como institución al servicio de la individualización de los bienes estatales» (pág. 48). Se trata de un privilegio exclusivo e indisponible de la Administración, que, en definitiva, implica una excepción al principio general de la competencia de la jurisdicción civil en esta materia. Pero el autor explica en seguida que lo característico del deslinde administrativo no está sólo en la especialidad que significa su comparación con el deslinde civil. Lo fundamental es advertir la especial eficacia jurídica que el acto de deslinde, en cuanto manifestación del privilegio de la acción de oficio, merece (pág. 54).

El fundamento genérico del deslinde se encuentra ciertamente en la idea de dominio, pero el fundamento específico está en los poderes ejecutorios de la Administración. Es ésta una materia en la que el

BIBLIOGRAFÍA

autor realiza importantes precisiones sobre las doctrinas dominantes. Con todo, el meollo de la cuestión se aborda cuando se realiza el examen de las facultades de deslinde que la Administración tiene no sólo en relación con los bienes de dominio público, sino también con los patrimoniales. Porque lo primero que se advierte es que la facultad de deslinde está regulada en nuestro Derecho positivo en textos que contemplan el régimen de bienes patrimoniales; después, mediante una «técnica de imitación, el régimen se ha extendido con carácter general a los bienes de dominio público. Y esto es justamente lo que para el autor resulta criticable, pues los límites que condicionan el deslinde de los bienes patrimoniales no tienen razón de ser cuando se trata de deslindar bienes demaniales (pág. 85). La conclusión es por eso la rigurosa falta de actualidad de las normas reguladoras del deslinde de los bienes de dominio público.

En relación con la naturaleza del deslinde, el autor adelanta rotundamente su opinión en cuanto al carácter peculiarísimo «de acto declarativo de estados posesorios o situaciones fácticas de tenencia» que el deslinde tiene en nuestro Derecho por contraste y en contradicción con el Derecho comparado. Esta concepción del deslinde «choca abiertamente con las categorías jurídico-administrativas anejas, accesorias o relacionadas con el deslinde» (página 118). La crítica que realiza de esta concepción es enérgica, y pone de relieve —a juicio siempre del autor— las artificiosas argumentaciones que ha sido necesario montar para mantenerla, pues la realidad es que «los supuestos estados posesorios son situaciones jurídicas de propiedad que la Administración debe respetar al deslindar un monte de utilidad pública, por la sencilla razón de que el deslinde administrativo es precisamente una declaración administrativa de la titularidad demanial que a la Administración corresponde sobre el bien deslindado, cuyos confines ella fija unilateralmente» (página 128). Los casos de colisión con los títulos inscritos en el Registro de la Propiedad no han de resolverse, por tanto, como colisión de presunciones posesorias, sino porque el Registro, además de presumir la posesión, presume la propiedad.

En lo anterior se contiene la tesis central del trabajo: la concepción del deslinde como acto declarativo de la titularidad domanial de la Administración, un acto, por lo demás, que goza de todos los privi-

legios que la dogmática concede a la actuación administrativa. Se comprenden las consecuencias que después ha de sacar el autor, a partir de tal afirmación de principio, para la resolución de otros problemas derivados. Como no podía ser menos, se enfrenta, por ejemplo, con el tema de las inscripciones registrales a favor de particulares en relación con las dependencias del dominio público: «la doctrina de la eficacia ofensiva de la inscripción frente a los actos de deslinde de los bienes de dominio público no puede merecer más que una abierta repulsa. Significa, pura y simplemente, invertir el principio que domina la actividad de la Administración, que, lejos de imponer ejecutoriamente, como en ella es usual, el contenido de sus actos, institucionalmente vinculados con el interés público, ha de detenerse ante la barrera formal de otras presunciones de legitimidad al servicio del interés particular» (págs. 193-194). Y el autor no se para aquí: afirma además que el acto de inscripción en el Registro es un acto administrativo, sometido, por tanto, al régimen de revisión, previsto en los artículos 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La última parte de la obra analiza la eficacia del deslinde y la aplicación de tal doctrina a la recuperación de oficio de los bienes de la Administración. Aunque en estos casos falte, formalmente hablando, un acto administrativo expreso de deslinde, considera que la recuperación automática de bienes públicos implica desde el punto de vista material un supuesto de deslinde, con cuyo motivo realiza la crítica de la doctrina tradicional, que ha venido tratando separadamente la facultad de deslinde y la de recuperación.

De lo que antecede se habrá advertido la rotundidad de la tesis del autor, en discrepancia con gran parte de la doctrina dominante, y sobre todo con la jurisprudencia. Y se ha de reconocer que en este enfrentamiento cualquier lector que tenga una especial formación jurídico-administrativa correrá el riesgo de verse arrebatado por la belleza lógica de la construcción y por el rigor de la dogmática propuesta. El libro de MENDOZA es en este sentido tan contundente que casi me creo por eso en la necesidad de recordar algo que a menudo se olvida cuando se critican determinadas doctrinas jurisprudenciales: no es un afán de simetría jurídica y de corrección dogmática el que mueve la actuación de los Tribunales; es el deseo de

buscar una solución justa ante el caso concreto. En materia de ocupación, e incluso inscripción, en el Registro del dominio público por los particulares ha habido mucho de esto, y un ejemplo bien reciente lo tenemos en la recién estrenada Ley de Costas.

Si se me pidiese ahora un juicio sintético sobre esta obra, no vacilaría en decir que se trata de una de las mejores monografías que el Derecho administrativo en lengua castellana ha producido en los últimos años.

F. GARRIDO FALLA

MOSHER, Frederick C.: *Democracy and the Public Service*. Oxford University Press, 1968, 220 págs

El nombre de FREDERICK C. MOSHER es sobradamente conocido entre los estudiosos de Ciencia de la Administración. La extensión y la calidad de su obra explican que haya sido este libro el que inicie una serie, que se anuncia interesante, sobre la Administración pública y la democracia, bajo la dirección de otra figura bien conocida: la de ROSCOE C. MARTIN.

Hace unos lustros el título de la obra hubiera bastado posiblemente para contraponer a la idea de democracia la de burocracia. Han pasado, sin embargo, los años en que la actuación de la Administración pública, a través de su organización propia, era sistemáticamente condenada bajo la inapelable denominación de burocrática. Hoy día los problemas siguen siendo los mismos, pero el planteamiento puede hacerse en términos más objetivos y menos apasionados, y forzoso es reconocer que el mérito de este cambio de actitud se debe en buena parte a los propios autores de *Ciencia de la Administración*.

El presente libro, no muy extenso, se circunscribe, salvo algunas breves referencias históricas, al problema de la dotación de personal de la Administración pública en la democracia, entendida en la forma en que se hace en los Estados Unidos, no sólo en cuanto a sus presupuestos legales, sino sobre todo en cuanto a sus fundamentos sociológicos. Para MOSHER se pueden distinguir cinco etapas en la evolución de la función pública norteamericana: el Gobierno por los *gentlemen*, el Gobierno por el «hombre de la calle», la Administración por los «hombres buenos», que alcanza esta última hasta los inicios de nuestro siglo; la Administración por los «eficaces» (apro-

ximadamente hasta 1937), la Administración por los *managers* y la Administración por los «profesionales», que comienza en 1955 con el segundo informe de la Comisión Hoover. Esta última etapa es, naturalmente, la más interesante, por ser la actual y por plantear una serie de cuestiones que aún están sin resolver; pero en todo caso parece desprenderse ya una conclusión importante: la que residencia el poder en las «élites profesionales», auxiliadas por las «profesiones colaboradoras», inmediatamente vinculadas a las de las «élites», pero subordinadas a ellas las profesiones asesoras, las puramente administrativas y las que se reducen a trabajos más o menos rutinarios o manuales.

Uno de los problemas más importantes en la conciliación de los intereses de la función pública y de la democracia es la apertura social para la selección de sus componentes. A pesar de la brevedad de los capítulos que dedica a este tema, forman parte de lo más inteligente que se ha escrito hasta la fecha. Es muy importante sobre todo el análisis que en las últimas páginas del libro, bajo el título de «Mérito, moralidad y democracia», se efectúa de la ideología subyacente, con el establecimiento de las calificaciones objetivas como procedimiento de selección en el funcionariado norteamericano, y que MOSHER, por cierto, no vacila en entroncar directamente con la ética protestante, en particular la individualización del mérito, la idea de la no discriminación, esto es, de la abstracción de las circunstancias personales que no se refieran directamente a su capacidad para el puesto de que se trate, del tratamiento científico de la función pública, estableciendo un criterio de selección propio para cada clase de puestos de trabajo, la eliminación de los factores políticos en la selección del personal y la preservación en manos del Poder Público, de la decisión final, a través de un procedimiento reglado. Muy importante es que este decálogo de ética protestante (vigente, según se ve, en países de moral distinta) esté hoy día en crisis, debido a una serie de razones, entre las cuales son las dos más decisivas la necesidad de garantizar el principio de igualdad de oportunidades no en la etapa de selección, sino en la etapa previa de la formación personal —el espinoso problema de la democracia y de la educación— y el no menos difícil problema de la equiparación de la función pública con las demás relaciones laborales, en particular para la celebración de

BIBLIOGRAFÍA

convenios colectivos o figuras similares. A estos temas dedica también MOSHER páginas de extraordinaria lucidez.

Aunque, como se decía, la obra está pensada y dirigida para el público norteamericano, fácilmente se habrá deducido el interés que la misma tiene para el lector español, sobre todo en el momento actual. Los últimos temas apuntados tienen en particular una vigencia notable entre nosotros, y, aun partiendo del supuesto de que las bases de planteamiento son muy distintas, la igualdad con que se suscitan estos problemas a escala universal y el prestigio de su autor hacen que encontremos frecuentemente en estas páginas motivos de estudio y de reflexión.

M. P. O.

PALLARÉS MORENO, Manuel: *La Coordinación de la Administración periférica en España*. Colección «Estudios», núm. 11. Ministerio de la Gobernación. Madrid, 1969, 245 págs.

El libro de PALLARÉS, que recoge su tesis doctoral recientemente defendida en la Universidad de Granada, por la que obtuvo el premio extraordinario, es un intento de enfrentarse con el complicado problema jurídico de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, a la luz de los principios generales de la organización administrativa.

En consecuencia, pueden distinguirse en esta monografía, breve, pero bien abastecida de datos y rigor sistemático, dos partes distintas.

En la primera de ellas, que abarca, según la división del autor, las tres primeras partes del estudio, se traza el cuadro general de conceptos e ideas a aplicar en el tratamiento monográfico del tema específico. PALLARÉS efectúa un estudio en el que utiliza apoyaturas y referencias doctrinales extranjeras, pero que está principalmente enraizado en las más valiosas aportaciones de literatura jurídico-administrativa española. Se plantea la cuestión de qué se entiende por los principios de organización, y más específicamente los de coordinación y competencia; pero al mismo tiempo lleva insensiblemente al lector, manejando los datos imprescindibles, al problema de la coordinación de los servicios estatales periféricos. Es claro que esto obliga al autor a referirse al papel de los Gobernadores civiles en la Administración

española partiendo de puntos de vista históricos, pero planteándose inmediatamente la cuestión a la vista del Decreto de 10 de octubre de 1958.

Con este bagaje de conceptos y planteamientos se va a acometer en la segunda parte del libro un estudio exhaustivo de las muy diferentes configuraciones de la estructura orgánica de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y las distintas misiones a realizar por éstas según la legislación española. PALLARÉS advierte reiteradamente al lector de la confusión del tema, producida por no haberse derogado expresamente las disposiciones reguladoras de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, inspiradas en principios diferentes.

No faltan, ni mucho menos, interesantes sugerencias a lo largo de las páginas del libro de que se da noticia. Pero lo que constituye un mérito de primera fila en el libro de PALLARÉS es el riguroso y complejo acopio de datos sobre la estructura orgánica y las funciones de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. La sugerencia final es la necesidad de crear una «Comisión Coordinadora Provincial», con lo que el autor recoge el fruto del estudio de base doctrinal realizado en los primeros capítulos.

La obra es un testimonio de la nueva orientación de la Administración española. La condición del autor de técnico de Administración Civil y profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada son ya una indicación para el lector. Se trata de realizar un estudio sobre la más problemática y viva realidad de la Administración española desde la perspectiva de la inmediata utilidad práctica, pero intentando aprehender esta realidad y las consecuencias que pueden derivarse de su estudio mediante el uso de instrumentos conceptuales elaborados por la doctrina, fundamentalmente por la que está más próxima a los problemas prácticos, es decir, por la doctrina española. Basta simplemente añadir que el estudio se ha hecho con el máximo rigor y la más absoluta consecuencia desde la primera a la última de sus páginas.

M. BAENA DEL ALCAZAR

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: *Sindicatos y Asociaciones de funcionarios públicos*. Ed. Tecnos. Madrid, 1968, 178 págs.

El libro comienza analizando la significación del derecho asociativo y sindical en la función pública, para demostrar la superación del inicial antagonismo entre jerarquía y sindicación de los funcionarios mediante el reconocimiento de un sindicalismo *sui generis*, limitado en ciertos aspectos y viable, una vez que el sindicalismo revolucionario evolucionó hacia modalidades negociadoras.

La evolución general del tema ofrece una primera etapa, en la que se intentaron desviar las aspiraciones sindicalistas de los funcionarios hacia la técnica asociativa. Esta táctica originó un simple retraso en el logro de tales aspiraciones, que finalmente desembocaron en el reconocimiento estatal e internacional del sindicalismo administrativo. Inglaterra fue el primer país en admitir el hecho sindical dentro de la Administración pública y el primero en encontrar soluciones positivas, protagonizadas por los «Witley Council», de composición paritaria. Este proceso evolutivo viene documentado no sólo en la experiencia inglesa, sino además en Estados Unidos, Francia, Italia, Bélgica, República Federal Alemana y en las actividades de la Organización Internacional del Trabajo en defensa y progreso del Derecho sindical en la función pública. El análisis histórico se cierra con la evolución de las asociaciones y sindicatos en España hasta 1939, destacando como fenómeno peculiar el sindicalismo en la Administración militar (Junta de Defensa).

Este aleccionador análisis histórico deja en el ánimo del lector la impresión general de que las aspiraciones sindicales de los funcionarios públicos han conseguido imponerse y superar la inicial oposición de la jerarquía administrativa, convirtiéndose a la postre en eficaz instrumento de diálogo y cooperación, hasta el punto de reconocerse que una «reforma administrativa al margen del concurso sindical puede degenerar en simples arreglos formales, tras lo que subsisten más inaleanzables y lejanos aún todos los objetivos sociales».

A continuación se estudia con minuciosa exposición crítica del Derecho comparado, cómo se organizan los sindicatos de funcionarios y cuál es su finalidad. En el primer aspecto se exponen los requisitos

formales de constitución y el régimen de reconocimiento; en cuanto a los fines y medios de la acción sindical, se describe la competencia de los diversos comités de composición paritaria que protagonizan en los países de referencia la colaboración sindical con la Administración pública, y las soluciones específicas que se han instrumentado en torno al tema de las situaciones conflictuales y su solución pacífica (huelga de funcionarios públicos). El autor, ponderadamente, declara: «Para los funcionarios que ejercen funciones de autoridad o tienen a su cargo la fuerza pública la huelga debe seguir siendo, a nuestro juicio, una fruta prohibida, so pena de poner en trance de disolución al Estado mismo, y con ello todo principio de orden y de derecho.»

La obra concluye con una descripción de las consecuencias y problemas planteados en España por la no regulación del Derecho asociativo y sindical en las nuevas Leyes de Funcionarios Civiles del Estado y de Asociaciones, así como de las diversas agrupaciones de funcionarios que subsisten tras el huracán legislativo (Mutualidades, Colegios profesionales, Asociaciones del Movimiento, funcionarios sindicados y asociaciones de régimen general).

El tema de las formas asociativas en la función pública está situado en una zona fronteriza y a caballo entre el Derecho laboral y el Derecho administrativo. Por ello viene representando un tema marginal, que se resiente en España de un notorio y lamentable vacío bibliográfico. Tal ausencia de aportaciones científicas quedaba reparada desde el campo laboral merced a las contribuciones de los profesores ALONSO OLEA y L. E. DE LA VILLA, pero faltaba, evidentemente, una construcción unitaria del tema, como la que ahora ocupa nuestra atención.

Por otra parte, el Derecho positivo español presenta un factor agravante, por su radical desconocimiento del fenómeno asociativo de los funcionarios públicos, desterrado y erradicado de los sectores sindical, asociativo y estatutario.

En condiciones tan peculiares de nuestro sistema aparece la obra de PARADA VÁZQUEZ. De la que no sólo interesa destacar el rigor jurídico de su contenido y los méritos intrínsecos de su análisis, sino además su enorme oportunidad coyuntural.

Ciertamente es oportuno el libro de PARADA VÁZQUEZ por razones cronológicas, porque aparece entre la reforma de 1964 de la función pública y la anunciada del

BIBLIOGRAFÍA

Sindicalismo; sustancialmente, porque no se trata de un libro polémico y virulento, o, por el contrario, tarado por un dogmatismo inoperante; antes bien, estamos ante una exposición lúcida y metódica de las soluciones que otros países han sabido encontrar y de la situación negativa que impera en el nuestro.

No es necesario más. El lector, por sí solo, puede deducir que nuestro Ordenamiento jurídico ha eliminado cualquiera de las posibles vías de solución (Sindicato, Asociación en régimen general o Asociación en régimen estatutario), pese a existir plena conciencia del planteamiento del tema. A estos efectos conviene recordar que en el discurso pronunciado ante el Pleno de las Cortes por JORDANA DE POZAS en defensa de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado se justificaba el sistema negativo implantado en el hecho de que el reconocimiento de Asociaciones de funcionarios iba a producir «implicaciones y consecuencias» que «desbordaban el campo de la presente Ley». Idénticas reservas embargaron en su día el ánimo del legislador al regular el derecho general de asociación y la Organización Sindical, con la consecuencia global de que el funcionario público se enfrenta a la más absoluta laguna legal de nuestro ordenamiento, en patente contraste con las soluciones que en este plano se han ido reconociendo en otros países. Del huracán devastador sólo se han librado determinadas organizaciones de funcionarios, que estaban establecidas con anterioridad a la situación actual o que responden a técnicas diversas a las puramente asociativas.

La situación actual no puede en forma alguna imputarse injustamente a la idiosincrasia del funcionario público español, en cuya historia asociativa se perciben, por el contrario, rasgos de singular energía y dinamismo. Más bien cabe deducir que las técnicas asociativas en la función pública han experimentado las consecuencias inherentes al deterioro general de la función representativa, excepción hecha de la que venía canalizada por las instituciones orgánicas admitidas por el Estado.

El análisis de PARADA VÁZQUEZ representa una toma de conciencia moderada y sustancial, formulada con técnica irreprochable y en el momento adecuado; por ello es de esperar que al menos suscitará en las esferas interesadas y en los órganos competentes la preocupación por reconsiderar nuestro actual abstencionismo, de signo negativo, en orden a la pertinente

instrumentación de cauces constructivos en este sector.

La virtualidad de este libro no se reduce en modo alguno a confrontar nuestro estéril abstencionismo con la superación internacional del problema. El autor, con penetración y eficacia, analiza correctamente los fines y medios de las asociaciones de funcionarios públicos, que para ALONSO OLEA, en su prólogo al libro, constituyen el «verdadero meollo de la cuestión». ALONSO OLEA se pronuncia con cautelosa reserva sobre tales fines, pero PARADA nos libera de estas reservas utilizando el argumento de mayor eficacia: los niveles de experiencia colectiva alcanzados en otros países demuestran que las asociaciones de funcionarios públicos sirven para desarrollar una política de colaboración oficial con la Administración pública, de la que ésta es la primera en beneficiarse. Han quedado definitivamente resueltas las actitudes puramente infantiles y politizadas —típicas de la evolución inicial— merced a un «proceso de oficialización del sindicalismo administrativo». Este proceso, limitado para impedir la apropiación del poder por las agrupaciones de funcionarios, ha desembocado en la constitución de comités paritarios, que con atribuciones concretas se integran por representantes del sector oficial y del sector personal.

Queda, en consecuencia, la noticia de un sistema internacionalmente admitido de fecunda colaboración entre la Administración pública y las presentaciones profesionales de sus funcionarios, cuyos beneficiosos resultados se hacen, más que deseables, imperiosos en España.

En conclusión: un tema de la mayor actualidad, henchido de problemática, tratado con técnica jurídica excelente y clara perspectiva política.

J. A. MANZANEDO

RODIÈRE, René: *Manuel des transports terrestres et aériens*. Dalloz. Paris, 1969, 329 págs.

Este libro puede ser clasificado en la extensa gama de los prácticos manuales a que los autores franceses nos tienen acostumbrados, y en los que saben condensar en relativas pocas páginas toda una materia, aunque ello vaya en contra de las discusiones conceptuales y exposiciones doctrinales amplias.

La obra de RODIÈRE posee estas caracte-

terísticas, y, como él mismo dice, recoge el Derecho de los transportes de forma que sirva a los profesionales, reseñando las indicaciones necesarias que les permitan resolver los problemas jurídicos que se les puedan plantear y dejando a un lado las discusiones teóricas, que solamente se mencionan cuando son indispensables para la justificación misma de las soluciones prácticas. No es ciertamente una obra dedicada exclusivamente al derecho administrativo —pues los transportes son analizados bajo el prisma del Derecho civil, mercantil, internacional, etc.—, pero la ordenación administrativa es el punto de partida, reflejándose claramente en la enumeración y comentarios de las disposiciones legales y en puntos concretos de tratamiento exclusivamente público; por ejemplo, la *Société National des Chemins de Fer Français*.

Sistemáticamente, el libro se divide en dos partes, y éstas, a su vez, en tres y cinco capítulos. La primera está consagrada a la organización de los transportes, y la segunda, a las operaciones de transporte; Derecho económico y profesional y Derecho privado, respectivamente, como el autor las titula. La primera parte es casi por completo administrativa, y en ella se recogen los temas siguientes: a), la intervención del Estado en el transporte (capítulo I), haciendo un corto análisis de la evolución sufrida en este terreno desde la libertad de establecimiento y ejercicio al control de la época actual; b), el acceso a la profesión de transportista y la coordinación de los transportes (capítulo II), y, finalmente, c), los aspectos jurídicos que caracterizan los medios materiales de la profesión de transportista (capítulo III), exponiendo de manera somera, según sea el tipo de transporte, lo relativo a las vías y medios empleados, en cuanto éstos hacen llamada a puntos de vista jurídicos y son tratados de manera particular, porque sirven para el transporte.

De los tres es de destacar el capítulo II, en el que exhaustivamente se van señalando y estudiando las diversas clases de la profesión de transportista —por ferrocarril, por carretera, etc.— y los títulos de intervención administrativa en las mismas, así como las disposiciones en vigor en comparación con las anteriores. En este sentido son de destacar en primer lugar y por lo que se refiere a los transportes de viajeros por carretera, los planes de transporte departamentales, obra de un Decreto de 20 de mayo de 1960, número 472, en el que se establecía que cada departamento

habría de estar dotado de un plan de transportes por ferrocarril, un plan de transportes por carretera regulares, un plan de transportes por carretera no regulares u ocasionales y una lista de los perímetros urbanos (hay que advertir que dicha idea ha dado resultado en cuanto a los ferrocarriles, transportes regulares y perímetros, pero ha sido un fracaso en los transportes ocasionales), en segundo lugar, y haciendo referencia al transporte de mercancías, el análisis de transporte que realizan las cooperativas y las agrupaciones de empresas, y en tercer lugar, las medidas de coordinación y la organización profesional.

La segunda parte es ante todo de Derecho privado, por lo que no nos vamos a referir a ella, destacando solamente en la misma algunos puntos de solución y tratamiento varios, como pueden ser, por ejemplo, los temas de las tarifas y de las agencias de viaje, estas últimas sometidas a un estatuto público, de acuerdo con el Decreto de 8 de abril de 1959 número 523.

No queda por decir sino que nos congratulamos de la aparición de este libro por lo que tiene para facilitar una visión total de la regulación de los transportes en Francia, ofreciéndonos un análisis completo de sus diversos tipos, y que simplemente nos lamentamos de que la parte administrativa no haya sido estudiada y expuesta con mayor extensión y detalle.

I. E. DE ARCENEGUI

ROVERSI MÓNACO, Fabio A.: *Gli enti di Gestione. Struttura—Funzioni—Limiti*. Giuffrè. Milán, 1967, 427 págs.

La doctrina italiana, con renovado interés, intenta superar el criterio tradicional de que la naturaleza pública venía determinada por dos elementos esenciales: «la finalidad del ente para satisfacer fines que pertenecen al Estado, y la constitución de una relación entre el Estado y el ente para garantizar la realización de esos fines»; en efecto, a partir del importante impulso de OTTAVIANO (1959) se han producido las aportaciones de GUARINO y CASESE (1962), GIANNINI, COLTELLI, MERUSI (1965) la muy completa de D'ALBERGO (1965), GALGANO (1966) y en esta línea se inserta la obra de ROVERSI MÓNACO, aún reconociendo expresamente que los elementos esenciales —fin y re-

BIBLIOGRAFÍA

lación especial con el Estado— todavía no han sido objeto de objeciones decisivas.

Con carácter general se observa que los entes públicos vienen «siempre» caracterizados «por una posición de funcionalidad», pues en todos ellos existe siempre como base homogénea una «autonomía funcional» basada en la atribución o reconocimiento al ente de una esfera de intereses; criterio con el que se ha superado el anterior del «encuadramiento» en las estructuras de la Administración Pública.

La atribución de «autonomía» hace referencia a la constitución de personificaciones subjetivas; la creación de entes públicos autónomos implica su personalidad jurídica pública desvinculada de los poderes jerárquicos que actúan sobre los órganos estatales.

Participando de estos caracteres generales los entes de gestión constituyen una categoría específica de entes públicos tipificada, por una parte, por su estricta vinculación y fines predeterminados por el Estado, en cuanto gestionan intereses directamente imputables a éste, mientras que, por otra parte, disfrutan de «autonomía ejecutiva» o libertad plena de acción en el ámbito de su competencia sectorial; la autonomía ejecutiva del ente comporta la no sujeción a controles preventivos (autorización) o sucesivos (aprobación), salvo casos excepcionales (enajenaciones y Balances); en suma, se definen como «entes estatales con autonomía ejecutiva», cuya actividad, que se desarrolla íntegramente y exclusivamente en el campo del derecho privado, presente una vinculación positiva a los fines estatales. Concepto que puede aclararse recordando que el libro es una generalización de los casos del IRI y del ENI (gestión de las participaciones económicas del Estado italiano), como reconoce el propio autor.

La estricta vinculación al Estado se instrumenta en poderes de dirección y de control político sobre el personal. La dirección no se basa en el ordenamiento jerárquico de las competencias, y se desarrolla mediante «directivas» del ministro con valor vinculante. El Ministerio de participaciones estatales tiene el poder administrativo de dirección efectiva; cuando las directivas emanan de una Comisión Interministerial, basada en el principio de coordinación, adquieren importancia política y su destinatario es el

Ministro, que en virtud de su responsabilidad autónoma puede separarse de la directiva impartida por la Comisión.

Al ente de gestión corresponde la ejecución de las directivas ministeriales, expresión de un poder administrativo —pero no jerárquico— de dirección, por los cauces del Derecho Privado; el Ministerio carece de poderes directos en la gestión de las «participaciones estatales». Pese al dualismo «poder de dirección» y «poder de gestión» existe una efectiva unidad de objetivos en común entre el ente y el Ministerio. El ente de gestión tiene «autonomía ejecutiva», pero carece de la autonomía necesaria para el gobierno directo de su actividad, por lo que el dato formal de la personalidad jurídica separada no tiene excesiva relevancia en estos entes «sujetos pasivos de publicidad»; con estos términos designan MIELE, ALESSI y AMORTH aquellos entes públicos que no pueden utilizar posiciones de supremacía, pues institucionalmente se limita su actuación al campo del derecho privado, por lo que no son sujetos activos, sino pasivos, de potestades administrativas.

Mediante las directivas se individualizan intereses públicos a los que sirven las participaciones estatales. El ente de gestión tiene exclusiva competencia técnica para la ejecución del programa empresarial fijado por el Ministerio. Existen, pues, dos fases —dirección ministerial y gestión empresarial— en estricta dependencia una de otra.

Las directivas no tienen carácter normativo o programático, por cuanto individualizan intereses públicos concretos mediante indicaciones dirigidas a los sujetos encargados de su gestión. Dentro del sistema de los actos administrativos, las directivas vinculantes son fundamentalmente declaraciones de juicio en materia de política económica que se diferencian de las «órdenes» por la existencia de un sujeto de derecho separado, y por su carácter valorativo y no simplemente de aplicación mecánica.

Los entes de gestión tienen como objeto institucional el ejercicio de una empresa «holding» en régimen de autonomía ejecutiva, por los modos del Derecho Privado; por tanto, excluidos normalmente los controles de carácter preventivo o sucesivo (autorización, aprobación) el único control posible es aquel que se ejerce sobre las personas mediante el poder de revocación de los adminis-

tradores, o control sustitutivo sobre los órganos del ente que completa y garantiza el poder directivo del Estado.

Autonomía política:

El Ministerio de participaciones estatales tiene finalidad coordinadora en la actividad de los entes de gestión, y este carácter típicamente coordinador es consecuencia forzosa de la presencia estatal —mediante participaciones— en numerosos sectores de la vida económica, exigiendo una política económica general, orgánica y coherente.

Los entes de gestión (IRI, ENI, sustancialmente) tienen atenuado, el relieve «político» que disfrutaron en la época de postguerra, y puede señalarse, al menos teóricamente, que en la actualidad están imposibilitados para invadir competencias de los órganos de la Administración Central. Este es, precisamente, el resultado que se perseguía al constituir el Ministerio: acentuar progresivamente la presencia de los órganos del Estado en la acción de los entes. ROVERSI MONACO, con la misma tendencia, declara que los entes de gestión quedan excluidos de toda «autonomía política» o poderes sustanciales de dirección política del sector; no puede permitirse mantener en ningún caso orientaciones diversas a las del Estado. Para que pueda hablarse de autonomía política es requisito mínimo la existencia de amplio poder de autodeterminación, no sólo para desarrollar la gestión, sino para actuar como poder «libre» en determinados sectores, aunque con sujeción al interés general y de la normativa estatal en función de límites «negativos»; así sucede en los casos de entes corporativos a cuyos órganos representativos de la comunidad se les confía la posibilidad de determinar los intereses de los cuales son exponente; en cambio, en los entes de gestión debe excluirse sustancialmente tal autonomía política.

Autonomía normativa:

Los entes de gestión, «sujetos pasivos de publicidad», con naturaleza jurídica pública, tienen limitado su régimen de acción al Derecho Privado, pues el legislador ha querido excluir sus poderes de supremacía, en consecuencia al desaparecer las potestades administrativas, indefectiblemente se desvanece la base indispensable para la existencia de autonomía normativa externa (ordenamientos estatales menores) y sus regulaciones internas quedan situadas en el mismo plano de las empresas privadas. Los entes de

gestión carecen de potestad reglamentaria y de poderes públicos para autoorganizarse, por su posición de agentes *iure privato* del Estado.

Incluso el eventual ejercicio de poderes autoorganizativos, comunes a entes públicos y privados, queda muy condicionado en los entes de gestión por la profunda injerencia del Estado que dispone su estructura y dirige el sector de su actividad operativa.

Autarquía:

Fundamentalmente, la autarquía exige que el ente, aunque sólo sea en algunas manifestaciones de su actividad, se presente como «sujeto activo de potestades administrativas». Ligada en sus orígenes al concepto de ente público, en la actualidad tal coincidencia forzosa es sólo eventual, y la nota de «imperium» no es idónea para caracterizar a todos los entes públicos. La evolución del ordenamiento y la ampliación de la actividad administrativa en formas atípicas, han dado un golpe decisivo a la posición tradicional. La consecuencia radical es que los poderes de Derecho Público no pueden presumirse en absoluto por la naturaleza pública del ente, sino que deben deducirse en cada caso de la normativa concreta; no todos los entes públicos son entes autárquicos. Una vez aceptado que la naturaleza pública de un ente no está necesariamente en relación con la titularidad activa de poderes públicos, es forzoso admitir la existencia de entes públicos que son sujetos pasivos, y no activos, de publicidad.

La compleja realidad se resiste al encasillamiento totalitario en bloques doctrinales y ofrece entes públicos desprovistos de poderes de imperio que, sin embargo, en ciertos sectores en su actividad tienen esos poderes y pueden producir actos administrativos discrecionales; así sucede en el caso del ENEL, para el que la doctrina habla de una «sujeción prevalente al Derecho Privado» compatible con una «sujeción sólo excepcional al Derecho Público».

Los entes de gestión pueden superar esta problemática teniendo en cuenta que las «directivas» tienen el valor de elementos públicos de una fase procedimental compleja, que confieren contenido sustancial a la publicidad puramente pasiva de estos entes, cuyo módulo estructural no conlleva el goce de poderes administrativos; por otra parte, no debe olvidarse la existencia de una relación pública

BIBLIOGRAFÍA

que los liga al Estado con estricta sujeción y en la que reside el elemento externo de su publicidad.

La empresa pública:

El legislador italiano ha considerado unitariamente la empresa privada y la pública en cuanto institución económica y jurídica; así el depurado y unitario concepto italiano de «empresa» y la definición de un auténtico «status de empresario» ha permitido llegar a la excepcionalmente feliz solución de que la presencia de un sujeto público no prevalece sobre el hecho objetivo del ejercicio de la empresa, ni modifica su régimen jurídico y «status» peculiar. La «empresa pública» sólo se diferencia de la privada por el carácter público del sujeto que no afecta en modo alguno a su régimen de tráfico en reconocimiento del principio de que una actividad puede quedar sujeta a una disciplina de fondo independiente de la naturaleza pública o privada del sujeto que la ejerce. El elemento subjetivo público determina que en definitiva la empresa pública es un ente instrumental del Estado al servicio de sus fines genéricos; el elemento objetivo empresarial requiere indispensablemente que se respete la lógica interna de cualquier empresa basada en la remuneración de los factores de producción.

Los entes de gestión son empresas públicas y como tales realizan la síntesis entre interés público («directivas») e intereses empresariales de las sociedades a través de las cuales opera, sin que en ningún caso pueda entenderse que el ente de gestión persiga la maximización del beneficio, una vez obtenida una razonable tasa de interés por el capital invertido en tales empresas.

El ente de gestión como «holding»:

La función típica de estos entes, el objeto exclusivo de su actividad empresarial, es gestionar los paquetes de acciones estatales como empresa directora de empresas, pues salvo hipótesis marginales las participaciones estatales son mayoritarias y el ente de gestión adquiere *iure privato* el control de las empresas encuadradas; dicho control se actúa a través del nombramiento de los administradores en base a la cualidad de socio y no por derogación del sistema privado (derogación viable, pues expresamente prevé el Código Civil el nombramiento de administradores lo que se ha efectuado en contadas ocasiones).

Los administradores son nombrados por

el ente de gestión directamente, y no por el Estado, no derivan su título de acto administrativo, sino de acto privado, y están unidos al ente de gestión por una relación privada de confianza; pero incluso admitiendo que la relación entre el órgano que efectúa el nombramiento y el administrador sea pública, este carácter no se transfiere a la relación administrador-sociedad; las participaciones estatales no modifican en este aspecto el régimen de la sociedad anónima; ello constituye sólo un aspecto concreto del principio general, según el cual cuando el Estado interviene en relaciones de Derecho Privado ejercitando potestades administrativas introduce modificaciones esenciales, mientras que cuando interviene desprovisto de tales potestades el esquema privatístico no sufre modificaciones formales.

A primera vista parece existir una disociación entre los fines públicos que se persiguen y el medio privado que se utiliza, pero en virtud del principio de «medios fungibles» (sustituibilidad de las técnicas), según el resultado que se quiera obtener se opera precisamente con el medio más idóneo. Por otra parte, desde las aportaciones de RANELLETTI y de S. ROMANO, es indudable que la actividad privada de la Administración Pública está guiada por intereses públicos y más concretamente administrativos, y a FORTI se debe la precisión de que el carácter privado de la actividad en forma alguna permite reducir la naturaleza pública o privada del sujeto que la desarrolle.

En definitiva, el único elemento que permite diferenciar los sujetos públicos es la atribución legal de personalidad jurídica pública y puede sintetizarse el siguiente esquema:

Empresa:

Empresa pública: con personalidad jurídica pública y régimen privado.

Empresa privada: sin o con participación estatal (total o parcial).

En consecuencia, para ROVERSI MONACO quedan fuera de la Administración Pública las empresas privadas con participación estatal; además, la existencia de empresas públicas con régimen privado demuestra que el Derecho Administrativo no disciplina íntegramente la actividad administrativa; la utilización del Derecho Privado por la Administración Pública puede ser fruto de una elección (utilización instrumental) cuando no de

rive inexorablemente de la estructura de los fines que interesa actuar (utilización necesaria).

Los dos últimos capítulos del libro se dedican al análisis de la actividad privada de la Administración Pública, con especial referencia a los entes de gestión.

En suma, se trata de un libro que, al hilo de unos supuestos muy concretos, ofrece interesantes perspectivas problemáticas que le incorporan a la serie de las grandes monografías italianas.

J. A. MANZANEDO

TAMAMES, Ramón: *Los Centros de gravedad de la Economía española*. Ediciones Guadiana de Publicaciones. Madrid, 1968, 173 págs.

En la presente obra recoge su autor dos trabajos cuyo origen está en la preparación del tercer ejercicio de sus oposiciones a cátedra. De estos trabajos, el segundo, titulado *La distribución espacial de la renta en España*, constituyó la lección magistral del autor; el primero, *Significado y trascendencia de la región en la política española del desarrollo*, según el propio TAMAMES confiesa, reúne «los antecedentes conceptuales y de política económica que sirvieron de trasfondo para aquella lección».

En el primer trabajo se intenta analizar el significado y la trascendencia de la región en la política económica del desarrollo, a cuyos efectos, el autor se plantea el concepto de región y, consciente de las dificultades del tema, recuerda que el mismo es equívoco, pues no existe un concepto de región realmente significativo y válido para su empleo en toda clase de problemas; de aquí que sólo se ocupe de la región desde la perspectiva ofrecida por la política económica del desarrollo, prescindiendo, en consecuencia, de la consideración de los aspectos políticos, históricos, culturales, etc., inherentes al tema regional.

De esta perspectiva, recuerda las concepciones de la región mantenidas por DICKINSON, VIDAL DE LA BLACHE y LOCHE, pero es lástima que no se haya seguido la pista al criterio empleado por VIDAL, porque su utilización ha sido muy perfeccionada modernamente por los geógrafos franceses de la escuela que él iniciara (LABASSE, CLAVAL, JUILLARD y SPOCK, entre otros), los cuales han lle-

gado a la formulación de un concepto de región funcional que es el que se ha tenido en cuenta a la hora de la creación de las 21 regiones-programa francesas y cuya influencia en España cabe esperar que vaya a ser grande, dado el mimetismo con que en nuestro país, en esta materia de la planificación económica como en tantas otras, se actúa respecto del ejemplo francés.

Tras unas interesantes referencias al problema de la demarcación de las regiones y al fenómeno de los desequilibrios regionales, se pregunta TAMAMES por cuál ha sido el papel jugado por la región en el crecimiento económico español, a lo que responde que, a pesar de los alegatos oficiales en sentido contrario, con anterioridad al Primer Plan de Desarrollo no hubo una política de desarrollo regional. ¿La ha habido en dicho I Plan? Hoy se tiene la impresión de que la política de desarrollo regional del I Plan —consistente principalmente en la creación de polos de desarrollo y de promoción industrial y en la adopción de ciertas medidas de mejora de la estructura agraria— ha sido una política simplista que no se preparó con la antelación suficiente ni los instrumentos necesarios. De sus defectos, interesa destacar a los efectos de esta REVISTA, el consistente en haber soslayado el aspecto político del desarrollo al no haber planteado el tema de la división administrativa y el de las facultades de las autoridades regionales. «La concentración de municipios, la concesión de mayores facultades y la efectiva democratización de las Diputaciones provinciales, la creación de Mancomunidades interprovinciales para el desarrollo, la revigorización de las Conferencias Hidrográficas y la creación, en suma, de un espíritu de resurgimiento regional más fuerte que un simple estímulo producido desde la Administración Central, todas ellas serían medidas de un impacto de progreso difícilmente calculable». ¿Y qué sucede con el II Plan? Este no presenta respecto del anterior, en materia de desarrollo regional, otra novedad que el planteamiento de una política global dirigida a atacar los problemas urbanísticos; pero su alcance resulta mínimo al abordarse las cuestiones con un criterio estrictamente conservador, sin atacar la estructura de la propiedad del suelo ni la del desarrollo urbano actual.

De todo se puede concluir la falta

BIBLIOGRAFÍA

de una verdadera política de regionalización, cuya razón fundamental encuentra TAMAMES en el carácter no democrático del Plan.

Para TAMAMES, sin democracia no puede haber ni verdadera planificación global ni planificación regional; pero estima que no basta la democracia formal del capitalismo, lo que fundamenta con el análisis del tipo de desarrollo regional acometido en la sociedad neocapitalista del Mercado Común Europeo.

En el segundo trabajo del libro que nos ocupa, *La distribución espacial de la renta nacional*, quedan de manifiesto las posibilidades brindadas por el análisis estructural a los efectos de una descripción e interpretación de la realidad como base ineludible de cualquier actuación en materia de política económica.

El interés por el análisis económico espacial se hizo presente tras la Segunda Guerra Mundial, y a consecuencia sobre todo de los informes de la Comisión Económica para Europa de 1953 y 1954. Los fundamentales obras de G. MYRDAL y A. HIRSCHMANN responden a esta corriente. En España fue R. PERPIÑA GRAU, seguido inmediatamente por PLAZA PRIETO, el primero que planteó en forma cuantificada el tema de los desequilibrios en la distribución espacial de la renta. Los expresados autores pusieron de manifiesto lo marcado de tales desequilibrios, y concluyeron (en 1953) la necesidad de cifras oficiales y precisas sobre distribución provincial de la renta como requisito previo indispensable para poder desarrollar una política espacial coherente. Sin embargo, el Consejo de Economía Nacional no se decidirá a estimar la distribución provincial del producto interior bruto hasta 1962, fecha en que ya habían aparecido los dos primeros estudios del Banco de Bilbao sobre el mismo tema, más completos y de mayor interés, razón por la que TAMAMES montará su trabajo sobre ellos.

El hecho de la existencia de un fuerte desequilibrio en la distribución de la renta nacional entre las cincuenta provincias españolas es evidente, y se concreta en la constatación de que en 1964, en un 26 por 100 del territorio nacional, se concentraba el 44 por 100 de la población y el 59,5 por 100 de la renta. Y respecto de la concentración, cabe señalar que, salvo los casos aislados de Madrid y de Valladolid, las provincias ricas se agrupan a lo largo del eje del Ebro, con dos amplias bases

en el Mediterráneo y Cantábrico. Puestos en relación estos fenómenos de desequilibrio y concentración con el factor tiempo, resulta una marcada diferencia en el ritmo de crecimiento, con una tendencia a mejorar todas las provincias en renta «per capita» (pero más las ricas) y a disminuir la importancia relativa de las pobres, resultado éste al que se llega a través de un detenido y meritorio análisis, fruto de la utilización de cinco diferentes métodos.

Se pasa seguidamente a estudiar las causas de tales desequilibrio y concentración, distintas según se consideren las europeas de Vascongadas y Cataluña o la de Madrid, y se analizan a continuación las causas del retraso de la zona geográfica de menor renta, poniéndose de relieve y analizando la relación existente entre niveles de renta y movimientos migratorios. De todo lo cual puede deducir TAMAMES unas consideraciones muy sugestivas en torno al peso político de las regiones históricas españolas, a la vista del volumen de ingresos absolutos de cada una de ellas.

A la hora de determinar los centros de gravedad de la economía española se distingue entre el centro de gravedad económico, el demográfico y el financiero. Su determinación se realiza a partir de dos fórmulas matemáticas, que vienen a darnos la longitud y latitud en la que se sitúa cada centro en cada uno de los años considerados, con lo cual se obtiene también una clara idea del sentido en que tales centros se desplazan. De este análisis, que el autor realiza de manera original, minuciosa y convincente, se desprenden consecuencias altamente reveladoras, de entre las que quizá valga la pena destacar la observación de la tendencia a que los centros de gravedad se sitúen cada vez más hacia el cuadrante NE peninsular, formado por las grandes aglomeraciones de Madrid, Bilbao, Barcelona y Valencia, tendencia ésta que es el hecho que mejor sintetiza el crecimiento económico español de los últimos años en su aspecto espacial.

Una política económica espacial a largo plazo, dirigida, naturalmente, a conseguir la utilización racional del territorio nacional, debería partir de la consideración de la localización y movimientos de los centros económicos de gravedad y adoptar las medidas necesarias para hacer coincidir el centro de gravedad económico con el centro geográfico, que es a la vez el cen-

tro del sistema radial de transportes y comunicaciones. Aunque esto, lógicamente, no debe conseguirse reforzando el centro —ello sería centralismo, y no búsqueda del equilibrio espacial—, sino los cuadrantes sur y NO, especialmente en las zonas costeras y en algunas áreas intermedias.

El trabajo termina con un estudio de la distribución espacial del consumo y del ahorro nacionales.

Estamos, en definitiva, ante un libro importante, que, aparte de sus indudables méritos científicos, presenta, como casi todos los del autor, el de hacer accesible el tema a una parte de la opinión, que sin trabajos de este tipo podría quedar al mar-

gen de toda la rica problemática que el análisis económico espacial encierra. A estos méritos habrá que añadir el de la oportunidad de la obra, pues en momentos en que al amparo de los planes económicos y de los previstos de ordenación del territorio es de esperar una reorganización territorial de la Administración española en momentos en que renace pujantemente la cuestión regional, el análisis económico espacial, que tan seriamente realiza TAMAMES, constituye una aportación fundamental al hallazgo de los criterios que deben presidir la reordenación del territorio nacional.

Juan PRATS

II. - REVISTA DE REVISTAS (*)

A cargo de J. L. CARRO, ANCEL MARTÍN,
M. PÉREZ OLEA y F. SOSA WAGNER.

ADMINISTRACION ECONOMICA

MINIATTIERI, Luigi: *Maggiorazione degli interessi moratori*. NRLDQ, número 15-16, agosto 1968, págs. 1828-1858.

Se analizan algunos casos límites, en los que el pago de los intereses moratorios se convierte en una verdadera imposición vejatoria para los contribuyentes, en cuanto que son debidos por hechos no imputables al comportamiento culpable de los contribuyentes mismos.

ADMINISTRACION LOCAL

BHATTACHARYA, Mohit: *Structure of Urban Local Government in India (La estructura del régimen local urbano en la India)*. JLAO, vol. II, 2, abril 1968, págs. 351-357.

El régimen local urbano en la India ha merecido menos atención que el de las zonas rurales, no sólo por la doctrina, sino también por la misma Administración. Los gobiernos estatales no reconocen fácilmente a los Municipios las atribuciones que éstos deberían tener, su personal está insuficientemente atendido y cualificado y los problemas de la urbanización progresiva del país quedan un tanto al margen en comparación con el

cuidado y los recursos que se invierten en las áreas rurales.

GELATI, Claudio: *La patologia degli organi elettivi comunali*. NRLDQ, 18, septiembre 1968, págs. 2187-2178.

Análisis de los vicios de constitución y de funcionamiento de los órganos municipales: Consejo comunal, Junta municipal y Alcalde.

NAI, Siro: *Partecipazione della rappresentanza della minoranza all'amministrazione del Comune e della Provincia*. NRLDQ, 17, septiembre 1968, páginas 2025-2029.

El autor se pregunta por los mejores medios de volver eficaz la expresión de la libre voluntad de las minorías en el seno de los Consejos municipales y provinciales.

PISCHEDDA, Lello: *La convalida dei consiglieri*. NRLDQ, 15-16, agosto 1968, páginas 1812-1824.

Aplicación del principio constitucional según el cual un cuerpo electoral controla la legitimidad de su propia composición, verificando el poder de sus miembros a la esfera local.

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

BIBLIOGRAFÍA

REYMOND, J.-E.: *Mon village à l'heure régionales*. RA, 125, 1968, páginas 586-589.

Pese al título, no se estudia ningún Municipio determinado, sino que, teniendo un alcance abstracto, se refiere a los problemas que derivan de la incapacidad de los Municipios para atender sus obligaciones. Concluye con el examen de la trascendencia que la regionalización de los servicios del Estado ha de tener en los municipios.

TROVATO, Atilio: *La seduta di seconda convocazione nelle adunanze consiliari*. NRLDG, 15-16, agosto 1968, páginas 1800-1810.

Desde la perspectiva de la válida constitución de los órganos electivos de los entes locales se analiza en concreto el fundamento y las condiciones de una segunda convocatoria del Consejo municipal.

ADMINISTRACION MILITAR

BASTIDE, J.: *Les dispenses du service national*. RA, 125, 1968, págs. 596-598.

El Gobierno francés no ve la necesidad de llamar a filas a todo el contingente, y, tras reducir a un año el tiempo en filas, extiende gradualmente el número de conceptos de exención de ingreso en el Ejército para instrucción. El autor examina esta tendencia en la Ley de 1965, relacionándola con la anteriormente vigente y con las disposiciones reglamentarias que ha desarrollado aquélla.

ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL

BAKER, C. A.: *The Institute of Public Administration Malawi (El Instituto de Administración Pública de Malawi)*. JLAO, vol. VII, 2, abril 1968, páginas 389-395.

Desde su creación, el Instituto de Administración Pública de Malawi ha cobrado nuevos impulsos, en particular al ser

adscrito a la Universidad como una de sus secciones autónomas. Celebra cursos de tres años para la obtención del diploma en Administración pública, más un cuarto de un año para posgraduados. En el artículo se transcriben los cuadros de asignaturas que componen el plan de estudios para estos cursos.

MERRIMAN, John H., y VIGOGITI, Vincenzo: *When Courts Collide: Constitution and Cassation in Italy (Cuando colisionan los Tribunales: Constitución y Casación en Italia)*. AJCL, 15, 1967, págs. 665-686.

El artículo se centra sobre una enconada polémica entre el Tribunal Supremo italiano y la Corte constitucional sobre la interpretación y la constitucionalidad de ciertos artículos del Código de procedimiento criminal; pero el interés del trabajo se extiende a otras esferas, como ejemplo de dificultad en la organización de la justicia y en las relaciones entre los altos órganos jurisdiccionales en la siempre complicada materia de la constitucionalidad de las normas.

ORIOI URQUILJO, A. M.: *El plan de reforma de la justicia y su estado actual*. RDP, 3, 1968, págs. 113-168.

Contiene el discurso de apertura de los Tribunales pronunciado por el Ministro de Justicia en 1968, en el que se contiene una extensa y pormenorizada exposición de los proyectos de Ley Orgánica de Justicia y de los Códigos procesales civil y penal.

ADMINISTRACION REGIONAL

STEMBROWICZ, Jerzy: *Le Conseil d'Etat de la République Populaire de Pologne*. RDPSP, 4-6, 1968, págs. 801-831.

Exposición de la constitución orgánica del Estado polaco y de las relaciones del Consejo de Estado con los demás órganos superiores de la República: la Dieta, el Gobierno y el Jefe del Estado.

AGUAS

HERRERA MARÍN, J.: *La estación depuradora de aguas residuales de «El Fresno», en Madrid*. ROP, 3.043, 1968, páginas 801-816.

Descripción de la instalación depuradora de aguas, comprendida en el Plan General de Obras Sanitarias de Madrid, que es hoy la más importante de España. Con ella se logra la depuración de las aguas residuales que vierten al Manzanares, especialmente necesaria en los prolongados períodos de estiaje del río.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

FRANCESCHINI, A. M.: *La stipulazione del contratto d'appalto di opere pubbliche*. NRLDG, 15-16, agosto 1968, páginas 1793-1795.

Considera el autor necesaria la estipulación del contrato de arrendamiento de obras públicas para que pueda empezar a contarse el término para el registro, en contra de la opinión dominante, que atribuye valor de contrato al acta de adjudicación.

MANFREDI, Manfredo: *Contratti di appalto di lavori pubblici, esecuzione di fatto e legge del registro*. NRLDG, 15-16, agosto 1968, págs. 1789-1792.

En contra de la opinión más general, el autor cree que el término para el registro de los contratos de arrendamiento de obras públicas debe comenzar a contarse siempre desde el momento en que el acto es perfecto merced a la aprobación. La consignación anticipada es simplemente un puro hecho.

CONTROL DE LA ADMINISTRACION

DI BELLO, Furio: *Il difensore civico: quasi un Ministro senza portafogli*. B, 12, diciembre 1968, págs. 418-422.

El autor no cree que en Italia existan las condiciones jurídicas ni las posibilida-

des prácticas para la creación de un «Defensor cívico», que recordaría en muchos de sus aspectos la figura del *Ombudsman*.

JIMÉNEZ, J. I.: *El control de la actividad pública*. RONRAP, 2, 1968, páginas 3-8 y 35-54.

Constituye una exposición de los sistemas de intervención de la actividad administrativa desde un punto de vista general, muy influido por la estructura del Estado en Iberoamérica.

DERECHO ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL

MITCHELL, J. D. B.: *The real argument about Administrative Law (Las verdaderas razones de un Derecho administrativo)*. PA, vol. 46, páginas 167-169.

Entusiasta defensa de la obra del Consejo de Estado francés y del sistema de justicia administrativa que ha sabido implantar: «Hemos [los ingleses] edificado una teoría política y constitucional que era soberbia en su época... el problema no es saber si funciona ahora, puesto que todos dicen que no. El problema es saber si queremos restaurar la legalidad en el Gobierno, lo que exige una legislación adecuada... y un órgano que comprenda a la vez las necesidades reales del Gobierno y el valor de las personas.»

DERECHOS FUNDAMENTALES

KLEIN, Hans: *Der Gesetzgeber und das Widerstandsrecht*. DOV, 24, diciembre 1968, págs. 865 y sigs.

Se trata de un estudio de cómo se gestó el párrafo cuarto del artículo 20 de la *Grundgesetz*, que ha sido introducido en el texto por una ley constitucional del pasado año, que ha llegado a ser conocido como el «derecho de resistencia», y que viene formulado así: «contra cualquiera que se proponga atacar este orden jurídico, tienen todos los alemanes el derecho de resistencia, cuando no sean posibles otros medios».

El autor adopta una posición crítica, y

BIBLIOGRAFÍA

estima el precepto inadecuado y peligroso, máxime cuando los artículos 1.º al 20 son intocables, según dispone expresamente el párrafo tercero del artículo 79 de la propia *Grundgesetz*.

DESARROLLO

COHEN, Sir Andrew: *Development in Africa: The problems of today (El desarrollo en Africa: problemas de hoy)*. JLAO, vol. VII, 3, 1968, páginas 434-443.

A través de la Prensa sólo conocemos los fracasos de las jóvenes naciones africanas, pero se ignoran sus realizaciones positivas, a veces sobresalientes. El mérito de éstas es tanto mayor si se tienen en cuenta los obstáculos con que tropiezan y que pueden sintetizarse en: educación deficiente; carencia de espíritu empresarial; falta de medios técnicos y baja productividad agraria; incapacidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos del país e incapacidad de montar un sistema experto y funcional de planificación económica.

MANITTO, Attilio: *Il Mezzogiorno d'Italia nel quadro generale della programmazione*. NRI-DG, 15-16, agosto 1968, págs. 1781-1788.

Se analiza la situación del *Mezzogiorno* de Italia en el cuadro general de la programación y la importancia que el programa económico nacional ha dado a la industrialización de las zonas meridionales y a la superación del desequilibrio entre el Norte y el Sur.

DOMINIO PÚBLICO

WITTIG, Peter: *Zum Standort des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im System des Grundgesetzes*. DOV, 23 diciembre 1968, págs. 817 y sigs.

El autor, *Privatdozent* de la Universidad de Karlsruhe, hace un análisis del enclave constitucional que ocupa el principio de la «proporcionalidad». Después de pasar revista a los autores y estudiar la jurisprudencia, llega a la conclusión de que el

principio de la proporcionalidad es un derecho protector de la libertad partiendo de una distinción conocida en Alemania entre derecho de libertad y derechos protectores de la libertad. El principio de la proporcionalidad viene a expresar la intervención desmedida en la esfera individual, protegida por los derechos fundamentales. Cree que los actos atentatorios al principio de la proporcionalidad violan el principio del Estado de Derecho precisamente porque son arbitrarios. Así, el principio de la proporcionalidad es una concreción del pensamiento del Estado de Derecho que tiene su enclave precisamente en la prohibición de la arbitrariedad.

ENSEÑANZA

CONGRESO DE LA UNIÓN DE PROFESORES ALEMANES DE DERECHO PÚBLICO EN BOCHUM. DOV, 22, noviembre 1968, págs. 791 y sigs.

El Congreso de Profesores Alemanes de Derecho Público se ha ocupado, en su sesión de Bochum (2 al 5 de octubre de 1968), no sólo de cuestiones actuales del Derecho público, sino también de cómo debe ser enseñado el Derecho público, lo que realiza especialmente en esta hora el interés de las ya habituales sesiones anuales de los iuspublicistas alemanes.

Fue leída una ponencia introductoria de THIEME sobre el Derecho público en el plan de las disciplinas jurídicas, a la que siguieron tres ponencias de SALZWEDEL, DÜRIG y SCHNEIDER. SALZWEDEL habló sobre la importancia de una disciplina introductoria, que se ocupará no de los principios fundamentales del Derecho, sino que enseñará al estudiante a reflexionar jurídicamente sobre un caso concreto. DÜRIG proponía la división del estudio del Derecho político en dos partes, de las cuales el derecho de la organización estatal sería la primera, y el estudio de los derechos fundamentales, la segunda. SCHNEIDER dio orientaciones para cómo debían desarrollarse los casos prácticos (*Uebungsfälle*), y luego fue discutido en términos generales el problema de los exámenes.

El segundo tema versó sobre «Presupuesto y economía», que fue presentado en forma de ponencias, leídas por FRIAUF y WAGNER, que fueron seguidas de amplias discusiones, en las que tomaron parte KRÜGER, IPSEN, RUPP, OPPERMAN, etc.

El tercer tema planteado era en verdad polémico y de una gran actualidad en el presente momento de la Universidad alemana. Se trataba del papel de los estudiantes en la Universidad. Eran ponentes RUPP, que planteó el problema de la comprensión institucional de la libertad científica en un primer plano, mientras que GECK, partiendo del derecho individual, llegó a algunas conclusiones en materia de cogestión estudiantil. Al final de estas dos ponencias leyó una corta comunicación ERMACORA sobre la situación en Austria. En la discusión, que dirigió THIEME, se adjeron argumentos tanto jurídico-constitucionales como de política universitaria.

La próxima reunión quedó fijada para los días 1 al 4 de octubre de 1969, en Berna.

MINOT, J.: *Pour des Universités bien administrées*. RA, 125, 1968, páginas 602-604.

La Ley de Reforma Universitaria francesa crea un nuevo tipo de establecimiento público: el de «carácter científico y cultural», que permite una administración autónoma a la Universidad. El autor, que cuenta con gran autoridad en materia de programación de las enseñanzas, comenta las posibilidades de los nuevos órganos universitarios en cuanto administradores.

EXPROPIACION FORZOSA

PERNA, Nicola: *I termini per l'inizio ed il compimento delle espropriazioni*. NRLDG, 17, septiembre 1968, páginas 2067-2070.

Interpretación del artículo 13 de la Ley de Expropiación Forzosa de 25 de junio de 1865, en el que se establece la necesidad de que en el acto que declara la utilidad pública de una obra se establezcan los términos para el comienzo y terminación de las expropiaciones y de los trabajos.

FUENTES DE DERECHO

CASANA PAVÓN, L.: *Vigencia social de las normas administrativas*. DA, 122, 1968, págs. 31-72.

Analiza el concepto y significación actual de la vigencia social de las normas

administrativas, pero entra a continuación en lo que es el núcleo de su estudio: el análisis de las causas de la falta de vigencia. Entre otras, señala la defectuosa elaboración de las normas y los defectos de los órganos encargados de su aplicación y del medio social destinatario de las normas. Concluye examinando las consecuencias de la falta de vigencia en el orden jurídico general.

DICKSCHAT Siegfried: *L'article 38 de la Constitution et la Loi d'habilitation du 22 juin 1967*. RDPSP, 4-5, 1968, páginas 832-871.

Trata de las condiciones que deben coincidir para que el Gobierno pueda regular por vía reglamentaria materias que ordinariamente son del dominio de la Ley. Estas materias, de acuerdo con el precepto epigrafiado, son las económicas y sociales.

PÉREZ PÉREZ, A.: *Apuntes sobre la noción de Constitución*. RDJA, 7-8, tomo 65, sin fecha, págs. 161-178.

Estudio del aspecto jurídico de la Constitución, como fuente del Derecho, desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

FUNCIONARIOS

CASINELLI MUÑOZ, H.: *El régimen de los funcionarios en la Constitución uruguaya*. RDJA, 11-12, tomo 65, sin fecha, págs. 277-293.

Exposición de los preceptos constitucionales que regulan la relación de función pública en Uruguay y de otras disposiciones de menor rango que desarrollan aquellos preceptos.

GUERRA, A.: *Capacitación de funcionarios públicos*. RONRAP, II-1968, págs. 13-16 y 56-60.

Expone el objetivo de la tarea capacitadora, y aborda seguidamente la técnica de la formulación de planes y programas de adiestramiento, en los que debe procurarse la desconcentración de los órganos de capacitación.

BIBLIOGRAFÍA

MOLTENI, Francesco: *Il credito ai dipendenti dello Stato*. RARI, 11, noviembre 1968, págs. 687-694.

La disciplina de la actividad crediticia sufre una serie de peculiares modificaciones cuando se dirige a las personas dependientes del Estado. Se analiza la evolución legislativa en este campo.

PARRIS, Henry: *The origins of the Permanent Civil Service, 1780-1830 (Los orígenes de la función pública permanente)*. PA, vol. 46, págs. 143-166.

Se trata de definir los antecedentes del *Civil Service* en las décadas anteriores al informe Northcote-Trevelyan. En el siglo XVIII el *Civil Service* no sólo no era permanente: tampoco era *Service* ni *Civil* (en el sentido de burocracia independiente del legislativo). De hecho, Inglaterra estuvo a punto de caer en el *Spoils System*, y sólo las peculiaridades socioeconómicas del país, y sobre todo la evolución de sus instituciones políticas, permitió crear el trasfondo sobre el que emergería con el tiempo el sistema actual.

SILVERA, Víctor: *Réflexion sur le protocole générale de la Fonction publique*. RA, 125, 1968, págs. 590-592.

Continuación de un estudio anterior sobre el informe de la situación de la función pública francesa. Se examina ahora por el autor el Derecho sindical, al que el Gobierno afirma que seguirá dando la máxima importancia, y cómo se han insertado las representaciones sindicales en los órganos paritarios de la función pública.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

GELSI BIDART, A.: *El conocimiento de los actos procesales por las partes y el principio de que las partes están a Derecho*. RIDP, 3, 1968, págs. 69-82.

Comentario de diversos preceptos del Derecho procesal venezolano, que aseguran la debida publicidad para las partes de las actuaciones judiciales.

HERLITZ, Nils: *Legal remedies in Nordic Administrative Law (Protección legal en el Derecho administrativo escandinavo)*. AJCL, 15, 1967, páginas 687-708.

El bloque nórdico (Escandinavia, más Islandia y Finlandia) es menos homogéneo, desde un punto de vista legal, de lo que suele pensarse. En particular, el concepto de Administración pública y de fiscalización de la actividad administrativa es muy diferente en cada uno de estos países. Muy sumariamente se estudian las grandes líneas del procedimiento administrativo y judicial y el papel de los *Ombudsman*, cuya importancia y utilidad se subrayan grandemente.

LAGRANGE, Maurice: *The Court of Justice as a Factor in European Integration (El Tribunal de Justicia como elemento de integración europea)*. AJCL, 15, 1967, págs. 709-725.

Interesante estudio de la competencia, funcionamiento y resultados del Tribunal de Justicia de las comunidades europeas, escrito por un consejero de Estado francés, miembro de este Tribunal de 1952 a 1964. En conjunto, la jurisdicción del mismo se ha mostrado positiva desde el punto de vista de la integración europea, y sus atribuciones y decisiones han ganado la comprensión y estima incluso de quienes con mayor reticencia le acogieron: los órganos judiciales de cada país.

RODRÍGUEZ URRACA, J.: *Los terceros y la cosa juzgada en el Ordenamiento jurídico venezolano*. RIDP, 3, 1968, páginas 83-98.

Se analizan los preceptos del Derecho procesal venezolano, español y uruguayo referentes a la cosa juzgada y su trascendencia para terceros. Realmente los procesos fraudulentos debieran poder ser recurridos en cualquier tiempo por los terceros que se viesen perjudicados por el fallo obtenido, y así se propone en Uruguay en los trabajos de preparación del nuevo Código de Procedimiento Civil. El autor postula la validez universal del principio de *COURTURE* de que «la cosa juzgada obtenida con dolo no vale como cosa juzgada».

MONTES

BENEYTO ASPIROZ, L. M.: *Comentario a la Ley de montes vecinales en mano común*. REAS, 64, 1968, páginas 95-108.

Se analiza la institucionalización orgánica que se establece en la Ley y los resultados previsibles, que merecen al autor un juicio favorable y buenas perspectivas de mejora de la situación jurídica de los montes y de su conservación y explotación.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

MONTIEL, F.: *El administrado adentro de la organización administrativa*. RONRAP, 2, 1968, págs. 9-11 y 45-47.

Exposición de las relaciones entre el Derecho administrativo y el Derecho civil como consecuencia de las relaciones entre el administrado, enmarcado en el derecho privado y la Administración, sujeto normal de Derecho público.

SILVERA, Victor: *La structure du système gouvernement de la cinquième république*. RA, 125, 1968, págs. 570-575.

El último Gobierno francés se compone de dieciocho Ministros, que tienen a su cargo doce Departamentos. Por consiguiente, existen seis ministros sin cartera, de los que cuatro son ministros de Estado y otros dos son delegados del Primer ministro. El autor hace un examen comparativo del reparto de competencias con el Gobierno anterior.

ZORGRIBE, Charles: *Le «spoils system», technique de gouvernement*. RA, 125, 1968, págs. 615-624.

Constituye un estudio amplio sobre las vicisitudes de este sistema de provisión de los cargos y oficios públicos en los Estados Unidos de Norteamérica.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

BLANCO DE TELLA, L.: *Reflexiones sobre el lenguaje administrativo*. DA, 122, 1968, págs. 73-88.

Constituye el examen de los requisitos que debe reunir un documento para ser considerado como auténtico. Distingue los elementos materiales de los subjetivos y formales. El autor anuncia la continuación de este trabajo en otros números de DA.

DEBBASCH, Charles: *Les modes non formels d'expression de la volonté de l'Administration*. RA, 125, 1968, páginas 555-559.

Tras estudiar el silencio desestimatorio y el confirmatorio en la legislación francesa se adentra en el objeto del tema para sentar la conclusión lógica de que la voluntad de la Administración debe ser reconocida en cuanto pueda colegirse sin duda, cualquiera que sea el medio empleado para su manifestación, y aunque la forma empleada resulte legalmente inadecuada, salvo que una Ley disponga otra cosa para casos concretos.

GUAITA, Aurelio: *Doce clases de reclamaciones*. DA, 122, 1968, págs. 11-30.

El concepto de reclamación tiene una multiforme significación en la legislación y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. El profesor GUAITA acierta a determinar hasta doce actos procedimentales o procesales que, bajo la común denominación de «reclamación», van desde las simples peticiones o instancias al propio recurso contencioso-administrativo.

LÓPEZ MERINO, F.: *Notificaciones a través de los Alcaldes*. DA, 122, 1968, páginas 105-115.

El trámite seguido con excesiva frecuencia por la Administración central para las notificaciones está corroborando la afirmación, que se ha hecho por varios autores, de haberse convertido el Municipio en una dependencia burocrática de aquella. El autor analiza los preceptos que regulan las notificaciones, y ninguno autoriza la im-

BIBLIOGRAFÍA

posición de esta servidumbre, y hay uno que la prohíbe.

SANIDAD

CAPACCIOLI, ENZO: *L'organizzazione degli Enti ospedalieri*. NRLDG, 18, septiembre 1968, págs. 2153-2166.

Extenso comentario de la reciente Ley de 12 de febrero de 1968 que ha acometido en Italia la reforma de la asistencia hospitalaria.

CELESTINO, Giovanni: *Distanze legali ed interesse delle comunità civiche nella disciplina riformata*. NRLDG, 18, septiembre 1968, págs. 2188-2192.

Exégesis de la moderna Ley de 2 de abril de 1968 número 475, reguladora del servicio farmacéutico, con especial referencia a la relación existente entre la organización del mismo y las necesidades asistenciales de la población.

TRANSPORTES

HOWE, M., y ELSE, P. K.: *Railway Closures: Recent Changes in Machinery and Policy (Cierre de líneas de ferrocarril: cambios recientes en el sistema y en la política)*. PA, vol. 46, páginas 127-141.

La política de cierre de líneas ferroviarias deficitarias, confirmada en Gran Bretaña por la *Transport Act* de 1962, ha sufrido considerables alteraciones a partir de los «Libros Blancos» de 1966 y 1967, el primero de los cuales señalaba que «se había tenido demasiado poco en cuenta la interrelación de los ferrocarriles con otras formas de transporte y con las necesidades generales, regionales o nacionales». Consecuencia de ello es una casi paralización de la referida política de cierre de líneas.

RABOSI JANNI, Silvia: *Le ferrovie metropolitane: problemi e soluzioni (Los ferrocarriles metropolitanos: problemas y soluciones)*, 22, 1968, páginas 5-18.

El crecimiento de las metrópolis y la insuficiencia de sus viales para el tránsito

rodado a base de los medios privados de transporte hacen que cada vez se vuelva más a los ferrocarriles metropolitanos como solución ideal para el transporte masivo rápido. Así se hace ya en Hamburgo y en Copenhague muy destacadamente, y se piensa trabajar en Roma y en Milán en esta línea.

URBANISMO

DE ALIS, Angelo: *Costruzioni edilizie abusive e poteri del Sindaco*. NRLDG, 17, septiembre 1968, págs. 2055-2063.

Se analizan las consecuencias de la realización de una construcción sin licencia municipal o sin atenerse a las condiciones de la misma (art. 32 de la Ley Urbanística de 27 de agosto de 1942).

MEDARD, J.-F.: *Les communautés urbaines: Renforcement ou déclin de l'autonomie locales?* RDPSP, 4-5, 1968, páginas 737-800.

La emigración del campo a la ciudad ha determinado en Francia, como en tantos otros países, un enorme aumento de la población urbana. La uniformidad de las estructuras municipales y la subsistencia de Municipios que son simples barriadas de grandes ciudades determinaron la Ley de 31 de diciembre de 1966 que establece cuatro comunidades urbanas (Burdeos, Lille, Lyon y Estrasburgo), y deja a la voluntad de los demás Municipios el agruparse en esta forma. El autor hace una exposición de la Ley, algunos de cuyos aspectos le merecen un juicio crítico.

ZONA MARITIMO-TERRESTRE

VENCESLAI, Stelio W.: *La piattaforma litorale nella C. E. E. e la sua posizione nell'ordinamento giuridico comunitario*. RDA, julio-septiembre 1968, págs. 187-220.

Analiza el autor en un extenso estudio las soluciones adoptadas por los países del Mercado Común respecto del contenido, naturaleza y extensión de los poderes del Estado sobre la plataforma litoral. Se hace especial referencia a la normativa del Tratado de Roma y a la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958.

ABREVIATURAS

| | | |
|---------|---|---|
| A | = | Amministrae. |
| 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 öffentliche 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. |
| RDJA | = | Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración (Montevideo). |
| RADPU | = | Revista de Administración Pública (Buenos Aires). |
| RADPURP | = | Revista de Administración Pública (Puerto Rico). |
| RARI | = | Rivista Amministrativa della Republica 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. |
| RIDP | = | Revista Internacional de Derecho Procesal. |
| 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. |
| RONRAP | = | Revista de ONRAP (Oficina de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública) (Lima). |
| 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. |



LA SCIENZA E LA TECNICA DELLA ORGANIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Rivista trimestrale di Scienza della Amministrazione Pubblica
di Scienza della Organizzazione nella Amministrazione Pubblica
e delle relative discipline speciali.

Diretta dal Prof. Dr. Giuseppe CATALDI.

Materie trattate:

- I. Gli studi sulla Amministrazione Pubblica.
- II. La scienza della Amministrazione Pubblica.
- III. L'organizzazione della Amministrazione Pubblica e le discipline speciali.
- IV. Le fonti.

Suddivisione del contenuto della rivista:

- I. Articoli originali.
- II. Legislazione e documentazione.
- III. Realizzazioni ed orientamenti delle Pubbliche Amministrazioni.
- IV. Libri.
- V. Riviste.
- VI. Giornali.
- VII. Altri fatti ed altre idee.
- VIII. Tribuna libera.
- IX. Quesiti e segnalazioni.

Direzione e redazione : Via Casperia, 38 - 00199 Roma.

Amministrazione : 20121 Milano - Via Statuto, 2 - Presso la Casa

Editrice Dott. A. Giuffrè - C/C/p. n. 3/17986.

Abbonamento : annuo per l'Italia : 4.500 liras - per l'Estero : 6.000 liras.

REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

SUMARIO DEL VOL. XXXIV (1968), NUM. 2

- T. ABDÉL MALEK: «Unos problemas de la administración de la asistencia técnica en los países en desarrollo» (*).
- F. H. HUBBARD: «Organización de la lucha contra la polución de las aguas en Escocia» (*).
- G. BRAIBANT: «La 'informática' en la Administración» (*).
- G. CAIDEN: «La reforma administrativa» (*).
- T. MODEEN: «El cincuentenario del Tribunal Administrativo Supremo de Finlandia» (*).
- A. K. SHARMA: «La reforma de la Junta de Planificación en la India» (*).
- J. M. PAREDES GROSSO: «La medición del producto del sistema educativo».

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

Escuelas e Institutos de Administración Pública - Bibliografía seleccionada - Cooperación técnica - Noticias - 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.

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.

DERECHO PROCESAL CIVIL, 3.ª edición (Tomo II, Parte especial).

Por *Jaime GUASP*. (Colección "Serie Jurídica". Edición 1968. 1.104 págs. Formato: 17 × 24,5 cms.).

Precio: 750 ptas.

Acaba de aparecer, puesto al día, el volumen segundo, en su 3.ª edición, del *Derecho procesal civil*, del Profesor GUASP, en el que se recopila toda la parte especial del proceso civil, con una clara sistemática, propia de su labor de cátedra y de exposición para los alumnos de la misma.

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

BIMESTRAL

Director: Jesús FUEYO ALVAREZ.

Secretario: José María CASTÁN VÁZQUEZ.

SUMARIO DEL NUM. 163 (enero-febrero 1969).

Estudios:

Carl SCHMITT: "Clausewitz como pensador político o el honor de Prusia".

Juan FERRANDO BADÍA: "Los principios socio-económicos y socio-políticos del régimen político yugoslavo".

Vittorio VETTORI: "Europa y Nietzsche" (2.ª parte).

Diego ESPÍN CÁNOVAS: "La Constitución de 1869 y la Legislación Civil Española hasta 1874".

Notas:

Fernando PONCE: "Hacia la sociedad de grandes espacios"

Mundo hispánico:

José María MUSTAPICH: "La complementación económica de América Latina con el Mercado Común Europeo".

Sección bibliográfica:

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

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 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).

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. 101 (enero-febrero 1969).

Estudios:

'La Alianza atlántica ante su tercera década', por Luis SÁEZ-LARUMBE.

'La 'Guerra Revolucionaria' en Hispanoamérica', por Luis MARIÑAS.

'La política exterior de la U. R. S. S.', por Stefan GLEJDURA.

Notas:

'El conflicto contemporáneo del nacionalismo', por Leandro RUBIO GARCÍA.

'El conflicto árabe-israelí, sin solución aceptable', por Fernando FRADE.

'La coyuntura libanesa en la crisis del Cercano Oriente', por Rodolfo GIL BENUMEYA.

'Corea: una amenaza latente', por Julio COLA ALBERICH.

Cronología.

Sección bibliográfica.

Recensiones.

Noticias de libros.

Revista de revistas.

Fichero de revistas.

Actividades.

Documentación internacional:

"Las Resoluciones de la O. N. U. sobre Gibraltar, Sahara e Ifni", por José María CORDERO TORRES.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

TRATADO DE LAS LEYES Y DE DIOS LEGISLADOR

EN DIEZ LIBROS

por

FRANCISCO SUÁREZ, 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.

VOLUMENES I, II, III y IV.

Número de páginas: 192, 454, 621 y 865

Precio: 425, 500, 375 y 500 ptas.

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 ORDONEZ, O. P.

TOMOS I, II, III y IV.

Número de páginas: 190, 388, 620 y 778

Precio: 450, 450, 500 y 400 ptas.

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION:

Presidente: Rodolfo ARGAMENTERÍA GARCÍA.

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

Secretario: Ricardo CALLE SÁIZ.

SUMARIO DEL NUM. 50 (septiembre-diciembre 1968).

Artículos:

- C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: "Obstáculos fiscales al desarrollo económico español".
L. GONZÁLEZ DE ARANDA: "La nueva Ley de Fusión de Sociedades Anónimas" (Ley 83/1968, de 5 de diciembre).
A. RUA BENITO: "Evolución del gasto público en España".
M. VARELA PARACHE: "El oro en el sistema de Bretton Woods".
J. VELARDE FUERTES: "Problemas actuales de la economía española vistos por Bermúdez Cañete".

Documentación:

- R. ARGAMENTERÍA GARCÍA: "La Planificación Económica".

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 POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION:

Presidente: Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA.

Eugenio PÉREZ BOTIJA (†), Caspar 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. 80 (octubre-diciembre 1968).

Ensayos:

- Bernardo María CREMADES: "La regulación contractual unitaria".
Juan Eugenio BLANCO: "El recurso contencioso-administrativo contra las llamadas 'normas de obligado cumplimiento' dictadas por el Ministerio de Trabajo".
Miguel FAGOAGA: "La estabilidad en el empleo y el desarrollo económico".
Guido FISCHER: "La organización de la administración de una empresa".

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.

Índice 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 ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION TRIMESTRAL

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

SUMARIO DEL NUM. 160 (octubre-noviembre-diciembre 1968)

I. *Sección doctrinal:*

José María BOQUERA OLIVER: "Los límites del poder de ordenanza".
Francisco RIBÉS PUIG: "El aspecto fiscal de la licencia de obras".
Alejandro CUÉLLAR BASSOLS: "Inventario y registro del Patrimonio de las Corporaciones locales".

II. *Crónicas:*

Francisco LOBATO BRIME: "La Administración local en los Estados Unidos de América".
Salvador ORTOLÁ NAVARRO: "IX Curso sobre 'Problemas políticos de la Vida local' en Peñíscola (Castellón)".

III. *Estadística:*

Ignacio BALLESTER ROS: "Algunas características socio-económicas en el ámbito local español".

IV. *Jurisprudencia:*

Nemesio RODRÍGUEZ MORO: "La aprobación de los Planes municipales de Urbanismo y recursos contra los mismos".

V. *Bibliografía.*

VI. *Revista de Revistas.*

SUMARIO DEL NUM. 161 (enero-febrero-marzo 1969).

I. *Sección doctrinal:*

Pedro de AREITIO y RODRIGO: "Las redes arteriales".
Manuel PÉREZ OLEA: "El Urbanismo ante la reforma del Régimen local".
Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ y Alberto DE ROVIRA MOLA: "Organización y funcionamiento de un Departamento municipal de Planificación".

II. *Crónicas:*

Diego SANZ GANCEDO: "Proyecto de reforma regional en Francia".

III. *Estadística:*

Ignacio BALLESTER ROS: "El nivel cultural, la vivienda y su equipamiento en el hogar".

IV. *Jurisprudencia:*

Nemesio RODRÍGUEZ MORO: "Los licitadores en la contratación administrativa municipal pueden desistir antes de perfeccionarse el contrato".

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 Morato, 7.—MADRID-10

DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA

SUMARIO DEL NUM. 120

1. *Carta-Editorial.*
2. *Estudios:*
 - “Antecedentes, evolución y situación administrativa del Cuerpo Nacional Veterinario”
por el doctor Carlos COMPAIRÉ FERNÁNDEZ.
 - “La Administración del desarrollo: una objeción”, por William Wood
3. *La Administración Pública en Hispanoamérica:*
 - “La Escuela brasileña de Administración Pública”, por C. M. P.
 - “El estatuto legal de los funcionarios diplomáticos en Colombia”, por J. S. F.
4. *Documentación:*
 - Crónica: “Los principales problemas municipales italianos”.
 - “Crónica legislativa sistematizada”, por G. L. V.
 - “Informes y dictámenes”, por R. O. C. y L. M. D.
 - “Jurisprudencia contencioso-administrativa”, por A. de J. y L. E. V.

 - Bibliografía:*
 - Síntesis bibliográfica: “La retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad».
 - Reseña de libros.
 - Resumen de revistas.
5. *Apéndice:*
 - 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

| | E s p a ñ a | E x t r a ñ e r o |
|---|---------------|-------------------|
| | P e s e t a s | D ó l a r e s |
| Precio del ejemplar | 40 | 1 |
| Suscripción anual | 325 | 7 |
| Suscripción anual para funcionarios | 250 | — |