

I. RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

CARRASCO BELINCHÓN, J.: *Manual de organización y métodos. II. Dirección de personal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1971, 688 págs.

Este segundo volumen de la obra de CARRASCO BELINCHÓN viene a engrosar la bibliografía existente sobre Ciencia de la Administración, de la que una de sus partes más sugestivas y atrayentes sea quizá "La Dirección de Personal", tanto por su utilidad práctica innegable como por la ausencia de una bibliografía que enjuicie y estudie la totalidad de sus aspectos y el conjunto de sectores a donde debe ir dirigida.

Si ya desde las páginas de esta REVISTA en 1966 (núm. 51), con motivo de la aparición del primer volumen de la obra, poníamos de relieve la utilidad práctica de la misma, ahora debemos añadir una acentuación en las cuestiones doctrinales que se suscitan a lo largo de ella, apoyándose para ello en una bibliografía nacional y extranjera actual y prestigiosa.

La obra está dividida en tres partes: Cuestiones Generales, Funciones de la Dirección de Personal y Conclusiones.

La primera parte consta de cinco capítulos que estudian sucesivamente: Problemática General de la Dirección de Personal, La Dirección de Personal en la Administración Pública, en la Administración Civil del Estado, en la Administración Local y, por último, La Configuración Legal del Secretario de Administración Local.

Si el objetivo principal que tiene planteado la Administración es la eficacia de la misma, ésta ha de tener una doble vertiente: la organización y el hombre que forma parte de ella; de aquí la importancia de la dirección de personal tanto en la Administración Pública como en la empresa pri-

vada, ya que ambas están comprometidas en el logro del mismo objetivo.

Establece el autor la distinción entre administración y dirección de personal; la primera la refiere a la gestión burocrática del personal, mientras que la segunda tiene como objetivo la formulación y aplicación de una política de personal, observando que es difícil la existencia de una auténtica dirección y que muchas veces cuando se alude a la misma se están tratando temas referentes a la administración de personal.

Si el origen de la misma en la empresa privada tiene por base una actitud defensiva ante la presión sindical y el intervencionismo estatal en el mundo del trabajo, lo que determina una naturaleza jurídica, no ocurre lo mismo en la Administración Pública, donde surge y se desarrolla por condicionantes distintos, como son entre otros: el crecimiento constante del número de funcionarios, incremento de su poder y un desarrollo paralelo de la empresa privada y la Administración Pública.

Al tratar las funciones de la dirección de personal examina, junto a las tesis extensivas (de GARDNER, MOORE y JARDILLIER) la realista de KNOWELLS y la de APPLLEY con un claro sentido prospectivo. Llega a la conclusión de que las funciones de la dirección de personal son: investigación y estudio, asesoramiento, propuesta y gestión en sus vertientes: técnica, administrativa, económica y social.

Después de examinar detenidamente los factores condicionantes del nacimiento de la dirección de personal en la Administración Pública, expone los caracteres propios de la función pública presente y futura, recordándonos las palabras del profesor LÓPEZ RODÓ: "Caminamos hacia una administración que estará caracterizada por ser una

administración de programación, participación, liberación y promoción.”

Al considerar los aspectos psicosociológicos de la función pública actual, afronta el estudio de las relaciones humanas en la Administración, tema transcendental para la dirección de personal dada la necesidad de salvaguardar la dignidad del hombre dentro del engranaje social, lo que tratará más extensamente en la segunda parte de la obra al examinar con detalle las funciones de la dirección de personal.

Después de enjuiciar el régimen anterior en la Administración Civil del Estado, expone el actual régimen constituido por los órganos de dirección y gestión de la función pública enumerando sus funciones y competencias, dedicando a la Escuela Nacional de Administración Pública, a su naturaleza, organización, fines y actividades que desarrolla, un estudio detenido y objetivo.

La dirección de personal en la Administración Local está condicionada por las peculiaridades del sector, tales como la dificultad del efectivo ejercicio de las funciones directivas entre las que señala el autor: el elevado número de Corporaciones, la mayor relación entre políticos y funcionarios, la proyección social más directa de su actuación, la proximidad del ente local con los administrados y una mayor dificultad para atraer y conservar a su personal, debido a la fuerte competencia que la empresa privada y la administración central comportan.

Tras un análisis exhaustivo de la evolución histórica que abarca desde la Constitución de 1812 hasta nuestros días, concluye destacando que si bien la acción estatal ha producido múltiples beneficios, también ha dado origen a ciertos inconvenientes tales como: convertir en unidad lo que por su naturaleza es vario y múltiple, reducir la competencia municipal, imprimir cierta lentitud en los órganos burocráticos al exigir con frecuencia la posterior supervisión de los órganos centrales.

Siguiendo el mismo plan de exposición que para la Administración Civil, enumera los órganos de la Función Pública Local y los fines, naturaleza y organización del Instituto de Estudios de Administración Local y sus órganos dependientes.

Quizá uno de los temas mejor tratados en la obra y que debemos destacar por su originalidad e importancia dentro de las Corporaciones locales sea la figura del “Secretario de Administración Local”, pues si es fácil encontrar una amplia bibliografía sobre el mismo, hasta ahora nadie se había ocupado de su tratamiento como Director de Personal en las Corporaciones Locales.

El tratamiento de la figura del Secretario por la doctrina no es uniforme, considerándolo unos como un funcionario técnico especial y otros como un funcionario estatal al servicio de la Corporación. A juicio del autor el Secretario como funcionario público ostenta una relación orgánica que lo liga con la Corporación y una relación de servicio que lo vincula con el Estado.

Los detractores acerca de la jefatura que ostenta el Secretario en las Corporaciones Locales han pretendido basarse para ello en una interpretación *sui generis* del artículo 341 de la Ley de Régimen Local y 140 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local.

La mediación que ofrece el autor en esta polémica la estimamos correcta, en cuanto que el artículo 341 de la Ley de Régimen Local lo que viene a efectuar es una delimitación de funciones entre la Secretaría y las jefaturas de servicios de la Corporación.

La interpretación del artículo 140 del mencionado Reglamento la estimamos un poco forzada, pues la declaración legal es correcta.

Examina el autor la diversidad de las Corporaciones Locales en cuanto a su población, deduciendo que las funciones que al Secretario le atribuye el ordenamiento jurídico van dirigidas a las Corporaciones de tipo medio, ya que es imposible ejercerlas, tanto en las pequeñas Corporaciones, donde el Secretario muchas veces es el único funcionario administrativo, como en las grandes Corporaciones por la heterogeneidad que éstas presentan en la actualidad.

Después de examinar la figura del gerente en la empresa privada, enjuicia la posibilidad de convertir en el futuro al Secretario de las grandes Corporaciones en un auténtico “Secretario general” con un cometido y funciones semejantes al que éste desarrolla en la empresa privada que se-

rían: asesor general de la Corporación, director técnico de los Servicios Locales, director de personal, Jefe de la Secretaría.

La segunda parte de la obra, que está dividida en seis capítulos, contiene un examen detallado de las funciones de la dirección de personal que a juicio del autor son: estructuración de puestos de trabajo, selección de personal, formación y perfeccionamiento, movilidad, régimen económico, moral y disciplina.

El examen que hace de cada una de ellas es exhaustivo, sometiendo a comparación el régimen existente en la Administración Civil y Local y estableciendo en ocasiones similitudes y diferencias entre la Administración Pública y la empresa privada.

No sólo se limita el autor a efectuar su examen basándose en el derecho positivo, sino que es frecuente la exposición y análisis de las más modernas posiciones doctrinales en la materia.

Comienza esta segunda parte examinando el tema de los puestos de trabajo y las técnicas de su estructuración: análisis, descripción, valoración y clasificación. El análisis de las técnicas de selección es exhaustivo y completo y se comparan con la problemática de la empresa privada.

Dentro de la movilidad de personal estudia sus fases: destino inicial, acogida del nuevo funcionario, traslados, promoción y valoración. Destacando por último el régimen vigente en la Administración Civil y Local, contenido en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado y sus Reglamentos específicos.

El régimen económico del personal es objeto específico de estudio desde un triple punto de vista: económico, financiero y contable. Después de establecer los requisitos que debe reunir contempla los efectos perniciosos de una política restrictiva en la retribución que a la larga se convierte en un lujo excesivamente caro.

Al enjuiciar el régimen en la Administración Pública, aduce las tesis de NIETO y G. ARDANT, para después sentar los principios que, a su juicio, han de presidir un sistema retributivo:

1.º Permitir la satisfacción de las necesidades individuales, familiares y sociales,

sin tener que acudir a otras actividades profesionales distintas.

2.º Ser adecuado a las exigencias del puesto proporcionado a la eficacia con que se sirve y similar al satisfecho en la esfera privada.

Después de ponderar el sistema vigente en la Administración Civil, aunque poniendo de manifiesto la desigualdad en las retribuciones, según el Departamento ministerial en que se sirva, reivindica una igualdad del régimen retributivo de la Administración Local con la Civil, observando una clara discriminación tanto en las retribuciones básicas como en las complementarias que no obedece a sólidos fundamentos y que cada vez se hará más necesaria a la vista del papel que las futuras demarcaciones regionales jugarán en el desarrollo económico nacional.

La tercera parte de la obra que comentamos consta de un solo capítulo referente a la estructuración de la dirección de personal en las Corporaciones Locales, en el que de nuevo la figura del Secretario adquiere esencial relieve si se le considera como auténtico director de personal en las grandes Corporaciones.

Moderación, claridad, orden y sentido práctico son los cuatro adjetivos que mejor definen la obra de CARRASCO BELINCHÓN.

Moderación en sus juicios y denuncia de situaciones caducas, nada fácil de conseguir en temas tan polémicos como son los relacionados con esta materia y en la que es normal encontrarnos tanto con posturas sumamente idealistas como con críticas nada edificantes que rayan en la demagogia.

Claridad y objetividad en la exposición que se manifiesta tanto en su estructura como en el cuidado y corrección con el que se desarrolla y presenta toda la obra.

Antonio DE JUAN ABAD

DEBBASCH, Charles: *Science administrative*. Dalloz, París, 1971, 682 págs.

Si algún problema pudiera aún debatirse sobre la existencia o no de una ciencia administrativa, distinta del Derecho adminis-

BIBLIOGRAFIA

trativo por un lado y de la aplicación a la administración de técnicas no jurídicas por otro, bastaría para zanjarlo exhibir la obra que comentamos y decir *Voilà*, en su idioma original. Porque el libro de DEBBASCH es, pues y simplemente eso: ciencia administrativa; y para que no haya lugar a dudas, el subtítulo es "Administración Pública".

Desde las primeras páginas tenemos la sensación de que —¡por fin!— alguien ha sido capaz de enfrentarse sistemática y completamente con lo que el autor llama el *hecho* administrativo, pero diferente, claro está, del *acto* administrativo. ¿Qué es la ciencia administrativa? Pues es la ciencia que trata de lo que *es*, *debe ser* y *será* la Administración. Lo que es, o sea el conocimiento de la realidad; lo que debe ser, o sea la adecuación a sus fines; y lo que será, o sea la previsión del futuro y, más exactamente, la definición de "las leyes de evolución de los sistemas administrativos", con lo que la ciencia administrativa, como toda ciencia, culmina su ciclo con un ensayo de deducción de leyes científicas, por relativas que ellas puedan ser.

A partir de aquí es evidente que la ciencia administrativa tiene un campo de aplicación, una estructura interna y una metodología perfectamente delimitadas y autónomas. Claro es que en muchos casos habrá superposición de objetos de estudio con otras ramas científicas y la primera de todas es el Derecho administrativo. Pero es bien sabido que un mismo fenómeno puede ser objeto de ciencias distintas sin que ello suponga incompatibilidad alguna entre éstas. A quienes, a veces bien contra nuestra voluntad, hemos sido sometidos a una formación administrativa casi monopolizada por el Derecho y solamente el duro contacto con la realidad cotidiana nos ha podido convencer de su radical insuficiencia, el encontrarnos con una organización científica del fenómeno administrativo puro, sin condicionamientos de ninguna clase, supone todo un ámbito de posibilidades nuevas para lograr que la Administración Pública sea, de verdad, un instrumento de servicio de los intereses comunitarios, y no un rodaje de normas abstractas ante cuyo mecanismo ideal "cierren los ojos los juristas con deliquio", como dice Otto Nass. La obra

de DEBBASCH es demasiado densa y demasiado completa para que podamos detenernos en todos y cada uno de sus capítulos. Pero sí pueden y deben citarse algunos ejemplos de instituciones cuyo sesgo, según se contempla desde una u otra perspectiva, es totalmente distinto y por supuesto de interés máximo en su nueva contemplación. Así ocurre sin ir más lejos con el contrato administrativo, en el que la consideración casi exclusiva de los aspectos jurídico-formales (al servicio, desde luego, de una ideología subyacente bien definida, plenamente decimonónica y como tal, superada) ha arrinconado aspectos obvios de puro transcendentalcs, que padecen hoy del abandono en que han sido sometidos en Universidades y centros de formación de funcionarios ¿quién se ha preocupado entre nosotros de los efectos prácticos que, por ejemplo, la adopción de la subasta ha tenido en la vida real de la Administración y de las obras y servicios públicos efectivamente contratados? Y sin embargo esos efectos son tan poco favorables que, en Francia, hoy, sólo el 0,2 por 100 de todos los contratos públicos se hacen por este procedimiento, mientras el 69,1 por 100 se conciertan por *gré à gré* (equivalente, aunque no totalmente, a nuestro sistema de adjudicación directa, tan mal visto entre nosotros). La misma luz arroja la ciencia de la Administración—y de la Administración Pública en concreto, pues precisamente este matiz es el que da mayor originalidad a sus problemas y a sus soluciones sobre los problemas de fondo (y no puramente procedimentales) de la selección de funcionarios, de la organización administrativa territorial o de los controles a la acción administrativa, por no hablar de temas donde la ciencia administrativa es la única que realmente puede decirnos algo interesante, como la teoría de la decisión administrativa o las relaciones con la opinión pública.

El libro de DEBBASCH se estructura en siete grandes partes, a más de una Introducción general, dedicadas respectivamente al "Poder administrativo"—posición de la Administración en el Estado y extensión del poder administrativo—, a la teoría de la "Decisión administrativa"—clases, caracteres, reparto del poder de decisión, elabora-

ción y ejecución—, a las “Estructuras de la Administración”—función pública, con su organización, selección, medio social, carrera, libertades, obligaciones, remuneración, responsabilidad y régimen disciplinario—, los “Medios de acción”—coste y rendimiento, organización y métodos, presupuesto y contratos—, el “Control de la Administración”—controles político, administrativo, jurisdiccional y mixto— y la “Administración y el público”—administración y opinión pública, secreto y administración y relaciones públicas—. Este enunciado da idea de los muchos temas que en la obra se abordan, todos ellos con suma simplicidad expositiva y una síntesis, casi siempre, perfecta. A los juristas clásicos, la lectura de esta obra produce cierto desasosiego, porque a través de ella se ve claramente—aunque nunca se diga— que el Derecho administrativo no es más que un instrumento de realización del hecho administrativo, el cual, a su vez, se encaja plenamente en la acción política del Estado y no, como tantos quisieran, un aparato destinado a ir contra la Administración como medio efectivo de poner trabas al poder político. La polémica, claro está, queda abierta y posiblemente no se cerrará nunca, pero el libro de DEBBASCH nos parece, además de sus muchas virtudes intrínsecas, que encierra una oportunísima llamada de atención al respecto.

Para terminar, dejamos constancia de la mención como única Revista de lengua española, dentro de la selectísima bibliografía que acompaña a la obra, de la de ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

M. P. O.

D'ORS, Alvaro: *Sistema de las ciencias*. Dos vols., 88 y 104 págs. Ediciones Universidad de Navarra, S. A., 1969 y 1970, Pamplona.

La evolución del conocimiento humano ha conducido a una exagerada especialización cuyos frutos pueden concretarse en ese tipo humano que sabe mucho de poco y nada de todo, y en el que algunos ven una especie de nuevo bárbaro, que destruye lo que no conoce. Como reacción estamos asis-

tiendo en estos años a la búsqueda de una nueva conexión interdisciplinar, que sin perjuicio de la conveniente especialización—cuya razón de ser nadie critica (y en España recientes voces se han alzado por una mayor especialización en el campo jurídico en el que si bien hasta ahora existían algunas especialidades, que podríamos calificar de “clásicas”, el macroencefálico desarrollo legislativo de otros muchos campos está reclamando en ellos el correspondiente montaje de una especialidad que permita al estudioso establecer el orden y el sistema que una visión o lectura apresurada de los textos no encuentra por ninguna parte)—mantenga los adecuados vínculos entre todos los saberes, como con expresión castiza se decía antiguamente. Son tantas las pretendidas nuevas ciencias que de no aparecer obras como la presente, en donde esquemáticamente se hace un repaso tanto en el plano histórico como en el discursivo de todo el conjunto de ciencias humanas, llegaríamos a olvidar que es la mente humana la autora y productora de todas ellas y que todas ellas tienen un tronco común, cuya ascendencia puede olvidarse si no se elaborase el oportuno sistema. Comprendemos que la publicación de una obra que intenta marcar ese hilo del que van colgando las distintas ramas del saber es tarea compleja y diríamos que comprometida, porque el autor no puede dejar de tener una opinión, que a veces, imaginamos, no puede fundamentar tan ampliamente como quisiera. Por de pronto, cuando recientes Congresos internacionales como el de Rumania sobre Lógica, Metodología y Filosofía de la Ciencia han dedicado una gran parte de sus trabajos a la clarificación de las relaciones interdisciplinares, la publicación de una obra como la presente demuestra que la preocupación por tales relaciones es universal y, por serlo, nuestro país no podía quedar al margen de tal temario. Tanto el capítulo sobre lo que sea la ciencia como el relativo a las clasificaciones de las ciencias, aún en su brevedad, son sumamente ilustrativos y diríamos que hasta pedagógicos, de gran utilidad para todos los que comienzan a vadear por el camino de la vocación universitaria. Bien es cierto que el concepto de lo que sean las “ciencias so-

ciales" parece quedar reducido a unas notas muy peculiares—serían tales ciencias todas las relativas a los conjuntos sociales considerados en su aspecto cuantitativo, de masa—lo que produce la respectiva modificación conceptual, así por ejemplo la ciencia política deja de ser ciencia social para pasar a ser más exactamente calificada de "moral", mientras que por el contrario, el "arte militar" es apodado como "científico" precisamente por referirse a la organización de masas.

Las ciencias las agrupa en tres grandes apartados: las ciencias humanas o humanidades, las del cosmos o naturales o empíricas y por último las sociales. A estas últimas llama "geonomía" en un intento de englobar un conjunto de ciencias que tienen como objeto la mejor ordenación de la tierra, entendida ésta en un sentido universal y no vista desde un prisma exclusivamente económico. En la última parte de su primer volumen abundan en tal denominación con palabras certeras: "... la palabra griega *nomos* que encontramos en los términos compuestos de Economía y Agronomía..., significa primeramente la forma de reparto de la tierra, y de ahí su doble acepción, por un lado, de terreno especialmente el de pastos, que se acota para un aprovechamiento exclusivo, y por otro lado, la acepción de regla, consuetudinaria o legislada, para la convivencia social. Esta conexión semántica refleja cómo toda la organización social se construye y establece sobre un acto primario como es la toma de posesión y reparto de la tierra, según explica el jurista alemán Carlo SCHMITT en su libro *El nomos de la Tierra*. Desde el punto de vista de la doctrina social cristiana este *nomos* fundamental se puede formular, según las palabras de León XIII..., con el principio de que la Tierra, aunque esté repartida (lo que confirma la licitud de la apropiación particular) sigue sirviendo al beneficio de todos (con lo que se impone el principio de solidaridad humana)". Pasa después revista a todas y a cada una de las ciencias—o especialidades—en que se han ido diversificando cada uno de tales grandes grupos y es aquí donde se encuentran las opiniones más personales; así por ejemplo cuando examina la política—comúnmente llamada

ciencia política—. Si bien los estudiantes de Derecho recordamos cómo en el mismo inicio de nuestros estudios se nos citaba en el Derecho Político la objeción de BRYCE a la concepción científica de tal Derecho, y por rebote, en la ciencia del mismo nombre, por aquello de que el comportamiento de una masa nunca es previsible (BRYCE parece venir a decirnos que ante un discurso político, nunca se sabrá cuál será la reacción del público al que va destinado, reacciones que, por lo demás, tanta importancia tendrían en las formulaciones teóricas de un SCHMITT). D'ORS altera el orden de ataque y duda que sea ciencia social, porque a su juicio, el acento hay que ponerlo en que esta ciencia es más bien una ciencia de la prudencia del gobernante; digámoslo con sus propias palabras: "La Ciencia política, como ciencia del gobierno que es, tiende a estudiar la conservación de un cierto orden social, pues todo gobierno, por su misma congruencia funcional, es un poder de conservación de lo que gobierna y no de aniquilamiento." Y más adelante: "La ciencia política tiene por objeto los actos de gobierno de los distintos grupos humanos. No es propiamente una ciencia social porque no se refiere al comportamiento de la masa social misma, como ocurre con la Sociología, sino a la teoría del recto gobierno, es decir, los actos de prudencia política del gobernante. El más importante principio de la Ciencia política es el llamado principio de subsidiariedad... Según este principio, los grupos humanos deben realizar lo que sus miembros aisladamente no pueden hacer y abstenerse de intervenir en la actuación suficiente de los mismos. Pues bien, éste no es un principio de Sociología, ya que no se refiere al comportamiento real de los grupos, sino de teoría política, pues fija un criterio de gobierno, es decir, la prudencia política." Quizá sea una postura algo extrema, separando el gobierno, que parece concebirse como aristocrático, y por tanto, en manos de pocos, de los gobernados, renunciando a toda idea funcional de aquél, que se fija más en la eficacia que en el titular; en todo caso, puede verse una notable influencia de la tradición político-histórica española en la que tanto han abundado los memoriales o

escritos llenos de consejos prudentes al Príncipe.

Dentro de la Ciencia política, encaja la que llama "ciencia de la legislación", "pues el acto de legislar, es un acto de gobierno". Y sigue diciendo: "el acto de legislar es siempre un acto de potestad, en tanto la formulación jurisprudencial es un acto de autoridad. La diferencia entre potestad y autoridad es ésta: la potestad es el poder socialmente reconocido, y la autoridad es el saber socialmente reconocido". Quizá esta diferencia resida en su fondo jurídico más que en el puramente político, que es de lo que aquí se trata, y el autor, llevado por su vocación jurídica traslade, sin querer, al plano científico político, lo que sólo es separable en el plano de la dialéctica jurídica, pero no en el terreno de los hechos políticos. Además, la distinción entre potestad y autoridad lleva el peligro de encerrar los actos emanados de la primera en el campo de la fuerza, y los de la segunda en los de la razón. En el vocabulario científico, como en otros muchos campos, influyen a veces factores no clarificados, y sobre todo, lo que con terminología paretiana, podríamos llamar "factores alógicos" o residuales, cuya procedencia involuntariamente ignoramos. Seguidamente juzga que el arte militar, tras reproducir una cita del más clásico de los tratadistas de tal arte, es una de las ciencias sociales: "en la ciencia política también puede tratarse de la ordenación de masas, pero el aspecto de la decisión prudencial del gobernante resulta el de mayor importancia; en el arte militar, en cambio, la técnica de distribución y organización de fuerzas, y de sus movimientos, resulta el aspecto prevalente. Por eso, colocamos, el arte militar como forma de organización, entre las ciencias de la organización que se integran en el grupo de la Geonomía".

En el volumen segundo, analiza al comienzo la tipología de cada uno de los cultivadores de los tres grandes grupos de ciencias, precisando más la separación que hemos señalado de la potestad y la autoridad en base justamente al conocimiento; podemos decir que lo que modernamente se llama fase tecnocrática de la política tiene su punto de partida cuando el dueño del saber

valora a éste como poder. Realmente es difícil afirmar cuándo ocurre esto, o sea cuándo ese dueño del saber o predecesor de los que modernamente llamamos científicos por antonomasia se cree titular de unos conocimientos con trascendencia social, con posibilidades de modificar las relaciones de poder sociales, y cuándo esos conocimientos son así valorados por el propio gobernante. El profesor D'Ors indica que "el principio de la ciencia tecnológica y del gobierno estatal coinciden cronológicamente; como consecuencia de la reforma protestante. La famosa frase de Francisco BACON *ipsa scientia est potestas*, señala ese momento importante en que el científico pretende gobernar y el gobernante pretende saber". Creemos que esta última equiparación tiene más peso desde su segunda parte, es decir, que admitiendo tal fecha originaria, es el gobernante quien desca rodear a su acto de fuerza o, si se quiere, de poder, con la aureola del saber, identidad que no sabemos aún si es para bien o para mal. No es este el lugar para discursar si esa fecha implicó el ascenso de una nueva clase al poder político, hasta entonces atribuido al factor sangre de modo exclusivo, pero sí es lo cierto que, como tantos teóricos de la política han reseñado (por ejemplo, SABINE, que dedica todo un amplio capítulo de su conocida obra *Teoría del Estado* a la descripción de esa nueva clase de los letrados, que con su saber jurídico rodean al centro supremo del nuevo poder en la Edad Moderna, como es el rey) ciertos saberes favorecen la participación en el campo de la decisión política. De la lectura de la parte de la obra de D'Ors no puede sacarse una conclusión unánime sobre los frutos benéficos de la entrada del saber en el campo político; él, que separa como hemos dicho el acto de poder del de autoridad, en un intento, como tantos ha habido, de intelectualizar al primero, reconoce en una página de carácter fuertemente polémico que "el desarrollo tecnológico ha venido a crear una nueva clase intelectual privilegiada: la de los técnicos con poder de gobierno; y se ha venido a abrir un abismo de separación entre esa aristocracia tecnocrática, que habla un lenguaje técnico muchos menos inteligible que el latín de los antiguos ilustrados

BIBLIOGRAFIA

y no deja posibilidad de intervenir a los súbditos en los problemas de gobierno... La llamada igualdad de oportunidades no disminuye este abismo entre las élites tecnocráticas y el resto de la sociedad, pues aunque permite en principio el acceso libre (siempre que las facultades naturales ayuden) a la clase privilegiada, ésta sigue siendo una aristocracia muy distanciada de la masa de los súbditos”.

El resto de la obra no deja de ser menos personal e interesante que lo que hemos expresamente citado. Toda ella es un conjunto de opiniones de un autor que, aunque dedicado hasta ahora preferentemente al estudio del Derecho, ha sabido dejar claramente expuestas sus ideas sobre un amplio panorama, como es precisamente el genérico de la ciencia; el de la ciencia, única y común, porque todas las ciencias son filiales del saber humano, y de vez en cuando conviene recordar tanto a los mismos científicos como a los que no lo son, la relación que existe entre todos los saberes. Como el autor también puntualiza algo sobre lo que debe ser la crítica, tenemos, al poner punto final, el secreto temor de que las presentes líneas no estén a la altura científica de la crítica que este libro se merece y al que sólo ponemos un reparo: nos hubiera gustado que hubiera sido más amplio.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

ESPINOSA DEL RÍO, José María: *Viviendas de protección oficial*. Dos vols., 1.220 pp., Bosch, Barcelona, 1971.

La legislación en materia de viviendas de protección oficial constituye uno de los sectores de nuestro Derecho positivo de mayor complejidad y, a la par, de mayor novedad. Ello explica que su tratamiento doctrinal sea muy incompleto, y que a pesar de la indudable trascendencia práctica de sus normas y de la abundante jurisprudencia que se ha ido formulando a consecuencia de un número de litigios igualmente elevado, no abundan las obras que permitan, al profano, al estudioso o al práctico del Derecho, orientarse con un mínimo de seguridad por

sus intrincados vericuetos. La semicodificación llevada a cabo por el Decreto (con rango de Ley formal, por tratarse de un texto refundido) de 24 de julio de 1963 y el Reglamento de 24 de julio de 1968, era una buena oportunidad para que los autores trataran de indagar con mayor profundidad en esta rama del Derecho. Aún dentro de la movilidad de sus normas, esos dos textos auguraban una cierta estabilidad, sin la cual, evidentemente, no es dable la elaboración de un sistema de conceptos jurídicos. Bien que un capricho del legislador deje sin valor a bibliotecas enteras; pero cuando los caprichos se repiten demasiado a menudo ya no hay posibilidad ni siquiera de escribir libros de bolsillo.

ESPINOSA DEL RÍO ha tenido el valor de poner manos a la obra, y lo ha hecho con plena conciencia de su responsabilidad: no en vano publicó hace ya bastantes años su muy estimable *Nuevo Derecho de edificación*, que aún permanece, a pesar de su desfase en relación con la legislación, como unas de las pocas aportaciones de altura al naciente Derecho de la vivienda. El fruto de muchos meses de labor paciente, tesonera, a la vez humilde y ambiciosa, han sido estos dos enjundiosos volúmenes en los que, verdaderamente, ha agotado la materia con la minuciosidad y la aplicación de un miniaturista. Los dos tomos de ESPINOSA DEL RÍO son, por lo pronto, la reivindicación de esa figura, muchas veces injustamente desedeñada, que es la del glosador. ESPINOSA DEL RÍO no ha querido —y nos consta que no ha sido porque estuviese incapacitado para ello— hacer una de esas magníficas construcciones doctrinales que se yerguen solemnes sobre las pequeñeces cotidianas y que, cuando se las examina de cerca, se ve que tiranizan y constriñen a la realidad y que no vacilan en desconocer, y hasta de falsear, los hechos cuando éstos se resisten a encasillarse en las concepciones intelectuales apriorísticas. Junto a esta labor, de gran belleza, pero no siempre útil ni fiable, está la de quienes procuran servir a la verdad sin mayores pretensiones —si es que puede haberlas mayores que la de servir a la verdad— y para arrojar luz y sistemática en lo que es tantas veces fruto del apresuramiento y del activismo. De esta

forma, al hilo de la Ley, del Reglamento y de otras cuantas normas, pueden salir esas 830 páginas, en donde se desmenuzan sus preceptos, párrafo a párrafo y aun frase a frase, se transcriben regulaciones y resoluciones jurisprudenciales, se reproducen modelajes y tramitaciones, se trazan cuadros de correlaciones y de procedimientos y se agotan temas que estaban prácticamente inéditos en la literatura jurídica española. A quien parezca que estos conceptos son excesivos, le recomendaríamos que revisase algunos capítulos como los relativos a las Cooperativas de viviendas o a los Beneficios fiscales, en los que estas notas se llevan quizá a su máxima extremosidad.

La utilidad del libro —e insistimos en que se trata de una obra fundamentalmente práctica— se acentúa por su carácter de recopilación de la legislación vigente, hasta abril de 1971, por un bien nutrido índice de conceptos, que falicitan mucho el rápido manejo de su contenido, y por un espléndido cuadro de concordancias que, junto a cada artículo de la Ley y del Reglamento remite no solamente al comentario del texto en el lugar preciso, sino también a las disposiciones complementarias y a la página de la obra en que se encuentran éstas recogidas. Todo ello hace de este libro una auténtica Enciclopedia de la legislación sobre viviendas de protección oficial; y el servicio que a juristas y a particulares ha prestado su autor es bien digno de todo encomio y gratitud.

M. P. O.

GARRIGOU-LAGRANCE, Jean Marie: *Recherches sur les rapports des Associations avec les Pouvoirs Publics*. L. G. D. J., 1970, 378 pp.

La dualidad, Organizaciones Sociales-Organización Estatal, presenta el interés de que en torno a ella se articulan los sistemas sociales. Cuestión a dilucidar será el calificar las relaciones entre ambos términos desde criterios de correlación, contraposición, complementación o implementación; adjetivaciones que vendrán definidas, según los casos, desde perspectivas ideológicas, y el

pius desideratum de un modelo, o desde intentos de aproximación a una realidad siempre difícil de aprehender. Las valoraciones ideológicas de las relaciones entre estos dos términos, desde nuevas decantaciones ideológicas, o nuevas concepciones categoriales, desde criterios respetuosos con los valores vigentes o desde aportaciones estadísticas con método de encuesta y cuestionarios que dejan ver distintas orientaciones, se pueden calificar de abundantes y puede decirse que cubren la zona ideológicamente más polémica. Sindicatos, partidos, grupos y organizaciones económicas..., han sido objeto de especial atención. Faltaban, sin embargo, estudios que cubrieran el aspecto valorativo de esta relación, o correlación, desde una perspectiva iuspublicista. El profesor GARRIGOU-LAGRANCE se orienta hacia esta perspectiva, y hace una pequeña enumeración, no exhaustiva, de figuras que carecen de una adecuada valoración jurídico-pública. Figuras que como las organizaciones mutualistas, las fundaciones, las sociedades..., las asociaciones..., requieren esta orientación.

GARRIGOU-LAGRANCE cubre desde rigurosos presupuestos jurídico-públicos el estudio de una de estas figuras. Las asociaciones, a través de un trabajo atractivo, grato a la lectura, completo dentro del marco en que se sitúa, desmitificador de achacosos basamentos jurídicos que constituyen un lamentable lastre que grava la valoración de la operatividad de las figuras jurídicas. Opta por un método de estudio descriptivo-evolutivo de un período que, fundamentalmente, cubre desde la Ley de Asociaciones de 1901 al cierre de la edición en 1968. Articulado sobre regulaciones normativas, doctrina y resoluciones e informes jurisdiccionales, no se queda en una insípida descripción fenomenológica. Podemos decir que a través de una fenomenología jurídica, articulada a través de estos tres basamentos, llega a la valoración del fenómeno asociativo y de la figura asociativa, en relación con el punto prevalente de contacto en el que habría que ver su origen, y la causa de su fundamento: el Estado. Presenta una concepción simplemente consciente de la complejidad del fenómeno estatal, del enraizamiento de lo estatal en lo social y de

la conformación de lo social por lo estatal. Este fenómeno queda explicitado desde la descripción de la evolución normativa de las asociaciones.

Los datos aportados por el autor permiten gráficas y diagramas cronológicos que abarcan desde la regulación normativa básica de la Ley de 1901 con su marcado sustrato jurídico-privado hasta la constitución de un modelo que margina criterios inprivatísticos para llegar a una simbiosis con la organización estatal desde criterios jurídico-públicos.

Los principios asociativos en los que el criterio de la autonomía de la voluntad primaban, se verán desbordados por un triple fenómeno: el de las asociaciones que se proponen objetivos que desbordan las posibilidades de un grupo no público y que por propia iniciativa se engarzan en la organización estatal. La de las asociaciones situadas en un sector que acaba siendo apropiado por la organización estatal desde criterios administrativos de servicio público y, finalmente, las asociaciones constituidas, erigidas, fomentadas o financiadas por la organización estatal. En las tres situaciones aparece, como punto final a la valoración de cada una de las tres alternativas, un concepto: control. Aspecto al que GARRIGOU-LAGRANGE presta especial atención y que le sitúa en un terreno lejano de lamentaciones referidas a pérdidas de libertades y autonomías. Parte de apreciaciones, de datos y de hechos que difuminan los presupuestos dualistas liberales; pensamos en los de autoridad pública y autoridad privada (p. 299); control público-control privado (p. 201); capital público-capital privado: interés público; interés privado analizado desde la sociedad de economía mixta y desde el fenómeno paralelo de la publicación de la asociación (p. 209). Aspectos que le permiten afirmar que la inevitabilidad del antagonismo entre representantes del sector privado y representantes del sector público queda por demostrar (pp. 206-207).

Pero antes de continuar conviene aclarar el concepto de control en el autor del *rapport*. Concepto que no queda encuadrado dentro del criterio doctrinal generalizado, del administrador superpuesto al administra-

do, desde criterios prohibitivos y desde posiciones de oposición, sino que pone de relieve la orientación de la Administración Pública hacia situaciones que, tratando de eludir la prohibición y la oposición, buscan la conformidad de intereses desde la prescripción y la orientación; produciéndose un desplazamiento de la Administración Gendarme a la Administración Tutor (1).

Quizá pueda aparecer excesiva "concesión", y seguramente la obra de GARRIGOU-LAGRANGE será discutida desde esta perspectiva implícitamente "integracionista", pero su análisis muestra fenómenos y fraccionamientos que desde liberales perspectivas gravan la viabilidad de muchas opciones doctrinales.

La obra de GARRIGOU-LAGRANGE tiene, a mi modo de ver, la entidad de las obras para reflexionar sobre ellas y lograr la aproximación a la realidad, a la que el autor hace mención (p. 327), cuando se refiere a esfuerzos doctrinales que tienen por motivo "...le désir de réduire l'écart entre ou mieux de faire coïncider les résultats de l'analyse politique et sociologique avec ceux de l'analyse juridique...". No necesita acudir a la sociología, la combinación de regulaciones normativas, doctrina y resoluciones jurisdiccionales, creemos logra una estimable aproximación a la realidad. Tampoco necesita acudir a la alternativa política porque es consciente de la carga política de los planteamientos jurídicos cuando se apartan de orientaciones jurídico-formales.

A. SANCHEZ BLANCO

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Administración Pública y libertad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1971, 92 pp.

Estamos ante el típico libro breve en su extensión, pero decisivo por su contenido, cualidades poco frecuentes en la investiga-

(1) Parece encontrar base teórica preventivamente en DEMICHEL: *Le Control de l'Etat sur les Organismes Privés*, L. G. D. J., 1960. y Denis, LEVY: *Traité de Science Administrative*, París, 1967, ambos citados por el autor.

ción jurídica, pero que, en general, aparecen en los trabajos calificados por abordar desde una reflexión personal depurada temas cruciales; así en este caso el profesor GONZÁLEZ PÉREZ, prescindiendo de planteamientos manidos, ha sistematizado sus conclusiones críticas sobre el "sistema administrativo" en las sociedades occidentales. Para ello arranca de un dato común, el crecimiento de la actividad administrativa, pero a partir de esta base conocida el libro adquiere el indicado carácter de reflexión personal, de esfuerzo brillantemente conseguido para diagnosticar con exacta precisión y eficaz autoridad las quiebras sustanciales del Estado de Derecho en sus instituciones jurídico-administrativas. De esta forma consigue GONZÁLEZ PÉREZ que su nuevo libro constituya una seria advertencia en la medida que "nos sacude por las solapas para mostrarnos el precipicio e impedir que caigamos en él", según hace constar acertadamente el prologista. ¿Cuál es el principio? Una Administración en incesante expansión defectuosamente sujeta a la justicia. ¿En qué consiste la sacudida? En obligar a las personas interesadas en el Derecho Administrativo a descender del emporio mundo de unos textos legales cuasi perfectos en su refinado tecnicismo al terreno mucho más comprometido de su defectuoso funcionamiento operativo.

Pensemos en algunas instituciones del Derecho Administrativo occidental; abuso de la "legislación delegada", comportamientos administrativos injustamente desiguales, obstáculos a la responsabilidad civil y penal de los funcionarios, trabas en el acceso a la revisión jurisdiccional (por ejemplo el *solvo et repete* o el sistema de costas procesales), lentitud del contencioso tanto en su sustanciación como en la ejecución de sentencias... Esta enumeración incompleta es puramente indicativa de las amplias posibilidades que tenía GONZÁLEZ PÉREZ para su constructiva y aleccionadora crítica; pues bien, ante ese panorama el autor, sin rehusar enfrentamientos, ha conseguido establecer las bases para un análisis menos respetuoso con la solemnidad de las gloriosas instituciones y más comprometido con sus defectuosos niveles operativos. Ciertamente ya existían notorias llamadas de atención en

nuestra doctrina sobre algunos puntos concretos, que ahora GONZÁLEZ PÉREZ recoge e incorpora a un diagnóstico sistemático y global del sistema; por ello su obra resulta tan significativa, que obligará a referencias constantes cada vez que se aborde la didáctica de esas instituciones, tan oportuna y exactamente desmitificadas. No se puede describir teóricamente un sistema de revisión jurisdiccional sin además señalar, en su caso, que "la Administración Pública, desde el primer contacto procesal, consistente en la remisión del expediente administrativo al Tribunal, tiene en sus manos la posibilidad de alargar indefinidamente la tramitación"; no cabe exponer la perfección técnica del régimen urbanístico sin señalar que la aprobación definitiva del plan es el culmen de la "instauración de la desigualdad", porque las instituciones llamadas a compensarlas (reparcelación, en nuestro caso) no funcionan. Basten estas muestras para comprender los valores de honestidad didáctica que insoslayablemente plantea la obra de GONZÁLEZ PÉREZ. Cerrar los ojos al sistema operativo de las instituciones jurídico-administrativas, relegando al oscuro mundo de la práctica el planteamiento de sus contradicciones, carece, cada vez más, de valor científico y equivale a edificar sistemas que en muy poco contribuyen a interpretar las condiciones vigentes en la actualidad.

En este sentido la obra de GONZÁLEZ PÉREZ revela que el formalismo dogmático como método para la investigación jurídica no tiene ya la importancia que antaño se le otorgaba y que hoy precisa de dosis adecuadas de sincera aproximación a las bases operativas de las instituciones. Cierzo que abandonar el aséptico mundo de las categorías formales para descender en búsqueda de su reveladora conexión con la base operativa, es comprometido, pero ese compromiso es necesario e ineludible si se pretende diagnosticar los fallos de los modelos normativos, y si más aún se intentan prever las posibilidades de evolución a tenor de las exigencias comunitarias. Tan exigente compromiso es el que ha asumido GONZÁLEZ PÉREZ en *Administración Pública y libertad*, enfrentándose con la dialéctica entre administrados, funcionarios y jueces, denun-

ciendo con claridad y método que por un lado marcha el prestigio dogmático del estado de Derecho y por otro el devenir cotidiano de sus principios; su denuncia toca fondo al plantear la contradicción existente entre la perfección técnica y científica del Derecho administrativo y las quiebras sustanciales que aparecen en sus procesos de aplicación, tanto en vía administrativa como en la jurisdiccional. Audacia, serenidad y acierto han acompañado al autor en esta tarea auténtica y eficazmente desmitificadora.

Así puede concluir GONZÁLEZ PÉREZ que el crecimiento de la actividad administrativa exige un robustecimiento paralelo de su respeto hacia las manifestaciones de la personalidad, garantizado a través de sistemas eficaces. Esta garantía, núcleo esencial de la *legalidad*, no debe venir cotidianamente minorada e incluso abiertamente conculcada por actitudes y técnicas que, en definitiva, desembocan en la indefensión individual y en la perversión colectiva de la *legalidad*, conquista irrenunciable de la convivencia política.

JOSE A. MANZANEDO

GORDILLO, Agustín A.: *El acto administrativo*. Segunda edición. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1969.

No cabe menos que celebrar profundamente la aparición de una nueva edición "aumentada y corregida" de esta obra del profesor GORDILLO, cuya "jugosidad" aparece de la sola lectura de su frondoso índice. Es siempre una recreación y un placer intelectual el poder aprehender una obra del espíritu donde se dan en tan armoniosa consonancia claridad de exposición, sencillez de lenguaje, y profundidad de análisis como la del jurista argentino citado; no es dable a menudo el encontrarse con autores cuya norma fundamental sea el "no repitas", y en que sea posible seguir paso a paso el peregrinar racional por una materia de por sí confusa por la doctrina como el "acto administrativo".

Partiendo desde una posición que podría designarse como "utilitarista" (yo diría más

bien "funcionalista"), según la cual las palabras no encaran o enuncian esencias, sino lo convencionalmente aceptado por el lenguaje común o docto (1), GORDILLO se aparta del buscar qué es lo que responde o debe responder a un concepto de "acto administrativo", sino que analizando los diversos datos reales del régimen jurídico administrativo nacional trata de estipular una definición o un concepto funcional y operativo. Sobre una base eminentemente empírica busca las notas sobresalientes del régimen jurídico administrativo, a fin de indagar "qué grupo de cosas recibe, qué trato sustancialmente igual de parte del Derecho" (p. 24, *in fine*): todo su capítulo I está dedicado a su sistema metodológico y a la forma de analizar la materia en estudio; ello es particularmente interesante si se tiene en consideración que pocos campos han sido hollados tan insistentemente como este de los actos administrativos, con una anarquía de vocabulario que semeja la Babel bíblica, pues cada autor habla "su" propio lenguaje.

Aceptando un criterio ya expuesto en obras anteriores (2), GORDILLO estima que el verdadero enfoque del problema conceptual del acto administrativo se encuentra en su entroncamiento con el más vasto de actividad administrativa, y de función administrativa, que el ilustre profesor argentino—siguiendo la corriente orgánico-sustancialista—concibe como "toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y actos materialmente legislativos y jurisdiccionales" (3).

Debiendo existir una lógica correspondencia entre la conceptualización de la "función administrativa" y su materialización norma-

(1) Esto evoca curiosamente el problema de los "universales" y su célebre querrela, tan en boga en la filosofía medieval.

(2) Véase su *Introducción al Derecho administrativo*, segunda edición, Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1966, cap. IV, pp. 83 y siguientes; y su *Derecho administrativo de la economía*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1967, sec. I, cap. II, pp. 29 y ss.

(3) Véase *Introducción...*, p. 99 *in fine*.

tiva a través del "acto administrativo", GORDILLO lo estipula dentro de ese mismo criterio orgánico-material, esto es, como aquel "dictado en ejercicio de la función administrativa" (p. 40); ésta, obviamente, es la base definitoria sobre la cual se asentarán los demás elementos que la integrarán más adelante. Avanzando en el análisis, estudia los efectos jurídicos producidos por esa actividad normativa en el ejercicio de la función administrativa, sosteniendo que no basta la mera producción de efectos jurídicos, sino que éstos—siguiendo a FORSTHOFF (4)—han de ser inmediatos, "emanar directamente del acto mismo", sea que afecten a los particulares, a los agentes públicos, o a los entes administrativos. Luego GORDILLO realiza un análisis certero respecto a la posibilidad que tienen los órganos administrativos de actuar bajo norma del derecho privado, concluyendo que si bien en variadas ocasiones el objeto del acto que realiza un órgano administrativo—en el ejercicio de la función administrativa—puede, parcialmente, regirse por tal derecho, ello no es suficiente para despojarle de su carácter básicamente administrativo, atendido su régimen aplicable, esencialmente de Derecho público.

En su aproximación empírica a la noción en estudio, el profesor bonaerense analiza la distinción clásica entre "actos" y "hechos" administrativos (5), su fundamento, sus objeciones, y su alcance donde estudia el contenido mismo que puede tener el acto administrativo en oposición al hecho administrativo: GORDILLO llega a concluir que el acto administrativo es "declaración", evitando toda la discusión en cuanto a si es sólo manifestación de voluntad, o también de conocimientos, de juicio, etc., englobando bajo el término "declaración" la "extrinsecación de un proceso intelectual tanto... de volición (voluntad-dirigida a un fin) como... de cognición (conocimiento-atestación

o certificación) y opinión o juicio" (p. 88). Esta conceptualización, según el autor, es bastante cercana "a la corrección, en cuanto no da idea de manifestación ejecutada de algo, sino tan sólo de expresión intelectual—teórica, abstracta—de una idea (*ibidem*) (6). Así, de este modo, se hace posible distinguir, en forma más o menos clara, entre "actos" y "hechos" administrativos.

Ya de lleno en la definición, GORDILLO plantea la conveniencia de restringir el acto administrativo en su descripción, eliminando—por contener un régimen jurídico diferente—a los contratos o actos administrativos contractuales, y a los reglamentos, actos administrativos unilaterales generales: así, su restricción parece más racional y adecuada al uso corriente, no debiéndose entender que ella aparece como exigencia dogmática *a priori*, sino solamente de utilidad para una mejor comprensión. De allí que su noción de acto administrativo sea comprendida como "una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata" (p. 114).

Siguiendo su enfoque empírico y positivista, GORDILLO entra a analizar los caracteres que dentro del ordenamiento argentino asume el acto administrativo; de gran interés son los capítulos VI y VII, en que estudia las principales características que él ve en su régimen particular, a saber: exigibilidad, estabilidad e impugnabilidad. Es en estos dos capítulos donde encontramos particularmente ese espíritu de análisis fino y penetrante de que hace a menudo muestra nuestro autor; dignos de leerse son los párrafos en que se refiere a la pretendida "presunción de legitimidad" de los actos administrativos, y su carencia de fundamento teórico, especialmente en ordenamientos jurídicos como el argentino, en que se nota la "falta de una regulación orgánica del procedimiento, ... la dificultad de tener acceso o vista de las actuaciones, ... arbitrariedad con que el trámite se desenvuelve, ... pobreza de recursos existentes", etc. (p. 124), y en que se refiere

(4) Ernst FORSTHOFF: *Tratado de Derecho administrativo*. Madrid, 1958, p. 282.

(5) Esta distinción no es aceptada por por todos los autores. Véase v. gr. FORSTHOFF: *ob. cit.*, p. 283; o DE VALLÉS: *Elementi di diritto amministrativo*. Padova, 1956, p. 115.

(6) La conceptualización del acto administrativo como "declaración" se encuentra también en M. M. Díez: *El acto administrativo*. TEA, Buenos Aires, 1961, p. 109.

BIBLIOGRAFIA

a la ejecutoriedad, que no la considera sino como "una potestad excepcional, cuya existencia debe demostrarse en los casos ocurientes y que no puede suponerse *a priori* como un principio universalmente presente en la actividad de la administración" (página 134).

Basado en la jurisprudencia de la Corte Suprema (*Carmen de Canton*, 1936; Fallos, tomo 175, p. 367), expone GORDILLO en el capítulo VII un carácter que es peculiar en el ordenamiento jurídico-administrativo del país hermano, del acto administrativo, cual es su "estabilidad": ello es notoriamente importante, pues tal estabilidad es una de las primeras garantías del orden jurídico-administrativo, y un freno elemental a la arbitrariedad del Poder Administrador; es realmente interesante constatar esta particularidad del régimen argentino, teniendo en consideración que no pocos autores—con un criterio estatista avasallante—sostienen la "revocabilidad" como carácter propio de los actos administrativos (7).

A continuación, trata GORDILLO el acto administrativo en cuanto instrumento público, vale decir, en su aspecto procesal, como actuación de un poder público, de un órgano administrativo, todo ello en su afán esclarecedor respecto a un punto que ha sido objeto de debate en la jurisprudencia argentina. En su mismo afán de clarificar materias debatidas, dedica los capítulos IX y X al problema tan cuestionado en la doctrina administrativa universal de los actos de gobierno: aunque esta materia tuvo su momento de gran discusión doctrinaria, ella perdió

(7) Ver entre nosotros G. VARAS C.: *Derecho administrativo*, segunda edición, Editorial Nascimento, Santiago de Chile, 1948, p. 281; P. AYLWIN A.: *Derecho administrativo*, Edit. Universitaria, Santiago de Chile, 1960, tomo II, pp. 76 *in fine*, 101 y siguientes. Ya en la doctrina actual, este mismo criterio—que nos parece incompatible con un estado de Derecho, y con las debidas garantías jurídicas del particular frente al poder, ahora "configurador" y, por ende, cuasi omnipotente en sus potestades jurídicas—ha sido sustentado, entre otros, por FORSTHOFF: *ob. cit.*, 360; ver su análisis del problema en el cap. III, párrafo 13, número 2.

gran parte de su interés, en tal aspecto, luego del célebre artículo de R. VIRALLY, *L'introuvable acte de gouvernement* ("Revue de Droit Public et de la Science Politique", 1952, pp. 317 y ss.), al reconducir sus distintas particularidades al régimen general contencioso-administrativo, e incluso dar origen—en la hora actual, en Francia—a la responsabilidad extracontractual del Estado. No obstante que metodológica y sistemáticamente no aparece justificado su tratamiento en tal lugar, ni con tal extensión, comprendemos sobradamente la necesidad de incluir dicha materia y en su desarrollo amplio, pues a no dudarlo es uno de los ámbitos donde se acantonan con más frecuencia los gobernantes a fin de escapar al control jurisdiccional, y acometer objetivos reñidos con un Estado verdaderamente respetuoso del orden jurídico asentado en la libertad del individuo, tanto personal, como social y política.

A partir del capítulo XI, entra el profesor de la Universidad de Buenos Aires en la llamada "patología" del acto administrativo, estudiando conjuntamente sus elementos—que fundado en la jurisprudencia y en el ordenamiento argentino enuncia como competencia, voluntad, objeto y forma—y los vicios que puede contener. Siempre con criterio pragmático dedica su atención primero a aquellos que revelan más importancia en su violación práctica, esto es, el objeto y la competencia, comprendiendo dentro del primero seis modos o aperturas de impugnación, a saber: objeto prohibido, objeto violatorio de facultades regladas, imprecisión u oscuridad, imposibilidad de hecho, irrazonabilidad e inmoralidad del objeto, y en cuanto a la segunda, incompetencias en razón del grado, de la materia, del territorio y del tiempo. Luego estudia los vicios de la voluntad, ya en su origen, ya en la emisión del acto, ya en su fin, englobando en este triple aspecto los vicios de tipo objetivo como los de carácter subjetivo (desviación de poder, arbitrariedad, error, dolo, violencia, simulación); finalmente, analiza los vicios de forma del acto administrativo, que integra en formas de instrumentación y formas de publicidad: este capítulo es realmente interesante en cuanto ensaya de clarificar la terminología y evitar el uso de ciertos voca-

blos que sólo sirven para confundir. Por otra parte, es reconfortante encontrar un autor que reaccione ante una afirmación tan obstinadamente repetida como aquella de que la publicidad del acto no es parte integrante de él, sino que dice relación únicamente con sus efectos: GORDILLO—consecuente con su noción de acto administrativo, como aquel productor de efectos jurídicos inmediatos—no puede menos que rechazar esa posición y sostener que “la publicidad es un elemento del acto mismo” (p. 323) (8).

Analizados los elementos del acto y sus vicios, estudia GORDILLO una materia compleja de suyo, como son las sanciones que el ordenamiento jurídico impone a la violación de las normas que regulan la dictación de los actos administrativos en sus elementos ya sustanciales, ya formales: es la llamada “teoría de las nulidades administrativas”. Su tratamiento es extremadamente didáctico y claro, pues partiendo del análisis de las nulidades del Código Civil y su inaplicabilidad literal al Derecho Administrativo, pasa luego al estudio jurisprudencial en la aplicación que de las nulidades administrativas ha hecho la Corte Suprema, concluyendo en la impropiedad de remitirse al Código Civil para construir una teoría de las nulidades del acto administrativo. Realizado esto, nuestro autor, tomando pie en la jurisprudencia ensaya una nueva construcción, en que—como muy bien dice—no hace falta recurrir al Código Civil para fundamentarla, pues surge ya de los principios generales del Derecho Público: tal construcción aparece notoriamente sencilla, pues de dicha jurisprudencia resulta que la comisión de vicios en el acto administrativo puede originar una “nulidad relativa” o una

“nulidad absoluta”, según sea o no subsanable ese vicio, su anulación produzca sólo efectos *ex-nunc* o también *ex-tunc*, o la acción de impugnación prescriba en dos o diez años. Ciertamente que ambos actos—sea que la sanción al vicio que contiene se llame “nulidad relativa”, sea que el tribunal la denomine posteriormente “nulidad absoluta”—, de acuerdo al ordenamiento jurídico argentino, se reputan legítimos y gozan de la presunción de legitimidad, y se estiman válidos en tanto no sean anulados o revocados, debiendo ser obedecidos mientras tal cosa no sea declarada o realizada. Tales nulidades son designadas por GORDILLO, respectivamente, como anulabilidad y nulidad.

Atendida esa presunción de legitimidad que cubre a los actos administrativos nulos, estima GORDILLO que se hace necesario el admitir una tercera categoría sancionatoria, tal la “inexistencia”, para aquellos casos en que aparentemente se está en presencia de un acto administrativo, pero que en verdad no lo es tal, como sería aquel que es dictado por un órgano no estatal, o con grosera incompetencia, contradictorio, absurdo, etc., eventos en que no se da un acto presuntivamente legítimo y exigible.

Dignos de mención son, en fin, sus capítulos últimos dedicados a la modificación y extinción de los actos administrativos, materia donde la anarquía de vocabulario es paradigmática en la doctrina universal: acertadamente GORDILLO trata de simplificar al máximo la terminología, y fundamenta su análisis no en los medios de extinción o modificación, sino en el acto mismo que se modifica o extingue (9). Así, para la modificación se distingue entre actos válidos, y actos nulos o anulables, integrando en los

(8) Sobre este tema, que tanta confusión ha originado en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, y la tesis según la cual la publicidad es elemento del acto administrativo, no de eficacia sino de validez, pues será ella quien lo introduzca en el ordenamiento jurídico como norma obligatoria y exigible, ver nuestra tesis de doctorado *L'application dans le temps des actes administratifs*, París, 1968, chap. I, y nuestra colaboración a la obra homenaje al profesor SAYAGUÉS LASO, “L'entrée en application de l'acte administratif”. Madrid, 1969, núm. 123.

(9) Es esa posición, justamente, la que eligiéramos en nuestra tesis citada, si bien nos parece más acertado hablar no de actos válidos y de actos nulos o anulables (lo cual se sabrá una vez dictada la sentencia del Tribunal que ha conocido de su impugnación), sino de actos regulares o irregulares, según si han sido o no dictados en conformidad a las normas preestablecidas en el ordenamiento jurídico que regulan la dictación de los actos administrativos (sean dichas normas propiamente legislativas o jurisprudenciales).

BIBLIOGRAFIA

primeros la "corrección material" (cuando se ha incurrido en error material), la "reforma" (modificación por conveniencia u oportunidad), la "aclaración" (explicitación más clara de su enunciado), y analizando entre los segundos el "saneamiento" o "convalidación" (supresión del vicio que afectaba al acto), la "ratificación" (supresión de la posibilidad de operar u oponer el vicio), la "confirmación" (renuncia a oponer el vicio), y la "conversión" (transformación del acto viciado en uno nuevo y distinto, suprimiendo el vicio).

Ya en la extinción, GORDILLO distingue para realizar el análisis del régimen jurídico aplicable a los actos por extinguirse, entre actos legítimos e ilegítimos; los primeros según su extinción se opere de pleno derecho (ya por cumplimiento del término de aplicación, de la condición a la que pudiera estar sujeto, o del objeto mismo del acto), por disposición de la Administración (caducidad, desuso, prescripción, o revocación por razones de oportunidad), o por voluntad del particular (renuncia o rechazo); los segundos, o sea los ilegítimos, son analizados por el ilustre profesor argentino según si su ilegitimidad sea originaria (anulables, nulos e inexistentes), o sobreviniente (anulables, nulos).

Tal es a grandes rasgos el contenido de este grueso volumen, cuya armatura es poderosamente cohesionada y racional (10). Intentar una crítica de la obra realizada por GORDILLO en este su *El acto administrativo* no parece propio en estas líneas, atendido en especial el hecho de basarse fundamentalmente en el ordenamiento jurídico positivo argentino—que, por otra parte, desconocemos; pero si bien desde esa perspectiva no podemos criticar, sí debemos regocijarnos de encontrar en él puntos de vista que compartimos plenamente, tal, por ejemplo, el centrar la noción de acto administrativo den-

(10) Reserva hecha del tratamiento de los capítulos relativos al acto de gobierno y al acto administrativo como instrumento público, que nos parece perturbador dentro de la sistemática de la obra, y ajeno a su estructura misma, aunque reconocemos que el contenido de ambos capítulos es de real interés.

tro de la más amplia de función administrativa, pues creemos que no cabe aceptar un criterio de función y otro de acto; para nosotros—particularmente—tal noción (de función administrativa) es la conductora de todo el estudio del Derecho Administrativo, y el acto administrativo su materialización normativa, verdadero criterio conceptual de aquél. Obviamente, tal función administrativa, como la entiende GORDILLO, en un sentido amplísimo, puede que no tenga una verdadera explicación lógica cuando se enfrenta con ciertas instituciones, como son los estatutos reguladores del funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias, cuyo contenido difícilmente puede asimilarse en su valoración normativa, como "reglamentos administrativos". Cierto es que todo ello depende de cada ordenamiento nacional, en el fondo.

Del mismo modo nos place encontrar su análisis de la pretendida presunción de legitimidad que—según la doctrina cuasi unánime—tendrían los actos administrativos: menos todavía puede aceptarse tal presunción en regímenes como el nuestro en donde ni siquiera existe un procedimiento administrativo para elaborar tales actos, ni mucho menos un control jurisdiccional de ellos, siendo la Administración totalmente irresponsable, peligro mayúsculo si se considera aún que existe—hasta ahora en nuestros días—el sistema de los "despojos de la victoria" como sistema usualmente aceptado para proveer los cargos públicos, y "facultades legislativas delegadas" para "reorganizar" periódicamente los servicios públicos. Tal como asevera GORDILLO—haciendo referencia a su ordenamiento, y cuyas palabras transcribiéramos supra—, la presunción casi debiera ser la inversa...

Igualmente compartimos su penetrante análisis respecto de los caracteres que asume el acto administrativo, a saber: exigibilidad, estabilidad, e impugnabilidad; de especial importancia para nosotros es su segundo carácter, de "estabilidad", ya que nuestra doctrina—tal vez por inercia, o con criterio totalitario, estatista—estima que los actos administrativos son "esencialmente revocables": tal afirmación es impropia en un régimen jurídico que pretenda estar asentado sobre bases democráticas, pues es evi-

dente que tales actos producen efectos jurídicos, y crean —por tanto— derechos en favor de los particulares (obviamente, también deberes a su carga), derechos que ingresan a sus patrimonios, y en forma definitiva, y que, en consecuencia, no podrán ser despojados de ellos sino en virtud de normas expropiatorias (garantidas constitucionalmente). Sostener otra cosa, o que no existen derechos definitivos o “adquiridos” en Derecho Público, es volver a la anarquía y al total desprecio de las garantías y derechos inherentes al individuo, a la persona humana, épocas ya superadas afortunadamente desde hace siglos en nuestra comunidad nacional.

Aunque no nos parece muy afortunada desde un punto de vista sistemático el tratamiento que hace el profesor bonaerense de la parte relativa a los elementos del acto, sus vicios, reconocemos que su exposición es clara, fluida y de valor didáctico innegable. Creemos que los vicios —en un tratamiento rigurosamente técnico— no deberían ser integrados con una exposición expresa, pues no vienen a ser sino la violación de los elementos que deben concurrir necesariamente en un acto administrativo, a fin de ser regular, perfecto, en su dictación, por haber sido emitido de acuerdo al régimen jurídico establecido para tal efecto por el ordenamiento normativo en el cual dicho acto va a integrarse y “vivir”. Igual crítica podríamos hacer a esta obra en cuanto al tratamiento de una materia tan sujeta a complejidades, como es aquella de la extinción del acto administrativo: aunque GORDILLO introduce satisfactoria claridad, pensamos que es superflua la distinción que formula entre “modificación” y “extinción”, pues la primera no es sino una extinción parcial, lo que es modificado se extingue, sea que se reemplace o no; de allí que dentro de una planificación de dicho tema pareciera más adecuado no distinguir entre extinción y modificación de los actos administrativos, sino entrar de lleno en la extinción misma del acto, y distinguir no entre actos válidos, anulables o nulos, sino entre aquellos actos administrativos “regulares” (esto es, dictados en conformidad a las normas jurídicas que rigen la dictación de tales actos), y actos administrativos “irregulares” (sea que

hayan sido originariamente irregulares, o que su irregularidad sea sobrevenida). Y, naturalmente, en ambos casos distinguir si han sido creadores de efectos jurídicos adquiridos por los particulares o no, cuya es la categoría diferencial fundamental, pues no debe olvidarse jamás que el principio rector en toda esta materia de la extinción del acto administrativo, es la seguridad jurídica del administrado, sabiamente equilibrada —por cierto— con las nociones de interés general, y orden público (11).

En suma, una obra polémica, sabiamente equilibrada, clara exposición, y muy didáctica, y por, sobre todo, “pensada”, y original, excelente criterio, finos análisis, y una preocupación reconfortante de simplificación en materias de suyo difíciles por las complejidades del lenguaje introducidas por la doctrina: todo ello reunido gracias a ese gran administrativista que es Agustín A. GORDILLO.

E. SOTO KLOSS

LALINDE ABADÍA, Jesús: *Los medios personales de gestión del poder público en la Historia española*. Col. Estudios de Historia de la Administración. Instituto de Estudios Administrativos, ENAP. Madrid, 1970, 221 págs.

En pocas obras nos encontramos con una delimitación material del objeto del libro o de la obra como en el caso presente en que el autor dice claramente lo que persigue: una historia jurídica de la función pública en épocas pasadas. Quizá el título no convencerá a algunos llevados de la opinión de que el funcionario público, absorbente hoy, no lo fue tanto en tales épocas en donde otros elementos personales tienen una decisiva influencia o al menos casi más papel que dicho funcionario, pero este es un punto discutible y el autor tiene la suficiente autoridad científica como para merecer todo nuestro crédito. Añadamos, para completar este prólogo, que esta obra ve la luz casi simultáneamente con la publicación

(11) Ver nuestra tesis citada, cap. III: *La disparition de l'acte administratif*.

de la nueva edición de una extraordinaria obra sobre la historia de las instituciones políticas españolas como la del profesor GARCÍA DE VALDEAVELLANO, lo que significa que hay una oferta y una demanda sobre tema de tanto interés como es la historia, tanto política como jurídica y aunque no vayamos tan lejos como IHERINGS, pensamos que el conocimiento de nuestra historia jurídica es un factor imprescindible para el conocimiento del resto de la historia.

Todas las imprecisiones que modernamente se han encontrado en nuestros textos normativos, así como las que se tienen por esta causa en el momento de definir lo que sea "funcionario público" tienen su adecuado eco histórico, y el testimonio de LALINDE es buena prueba de ello. Insistamos en que tales dificultades definitivas serán tanto mayores cuanto menor sea la división de poder, aunque no sea ésta la terminología empleada por el autor, ya que si bien actualmente, salvo raras excepciones—con todo el sentido que a esta expresión dan los alemanes, a diferencia de nosotros en que las excepciones se desprestigian por ser la regla general— todos los empleados dependientes del poder ejecutivo son funcionarios públicos, no ocurre lo mismo cuando tal división no existe. Y eso que el método empleado en la obra no es la de una radical y tajante separación de etapas, sino la de una mezcla de tiempos dentro de un mismo apartado. Para todos los que se sorprenden de los efectos de la sociología de la burocracia, la historia, como la presentada aquí, les dará toda una lección; la división de cuerpos dentro de la función pública tiene remotos antecedentes: "La tipología de estatutos puede nacer también de la especialidad en la regulación, que permite escapar de la general a algunos medios de gestión. En una época como la de los Austrias, en la que la regulación de los oficios es muy general, pueden observarse oficios que la propia legislación califica de *cualidad o de importancia*, a los que no afecta la reglamentación común...", enunciado que, como sabemos, comienza a materializarse formalmente justamente en la época que calificaríamos nosotros de "formulación legal" o estatutaria del moderno

y actual funcionario público. Es algo que permanece inexplicable a no ser que acudamos a las raíces sociológicas o de otro tipo, el cómo un país como el nuestro que ha tenido tan amplio cúmulo de manifestaciones legales, no haya tenido en ninguna de ellas la suficiente precisión para haber eliminado las dudas que siempre hemos encontrado en los Manuales administrativos al tratar de definir al funcionario público y en los que siempre encontrábamos referencias a si el alcalde o el concejal eran —o son— funcionarios públicos. Para todos los modernos depreciadores del Derecho, especialistas científicos, para quienes las instituciones o las fórmulas jurídicas no representan nada, la historia, expuesta como en este libro, es un rotundo mentis de su concepción porque creemos que es precisamente en la lucha por el Derecho, en la lucha por la obtención de una consagración legal, en donde residen los mayores esfuerzos de los que luchan para vivir y subsistir. Al analizar la tipología de lo que actualmente se llama "relación jurídico-funcionarial", junto con la tipología estructural de la propia función pública, en unas páginas que juzgamos de sumo interés por lo que tienen de concisas y reveladoras, escribe lo siguiente respecto a la "estructura corporativa": "... a diferencia de la organicista, no toma como base las unidades operativas del poder público, como son los órganos, sino conjuntos humanos para el desempeño de un determinado género de funciones en los diversos órganos. La base humanística del sistema se refleja en que los citados conjuntos son denominados "cuerpos" y está acorde con los principios del liberalismo, que muestra su preferencia por el individuo frente al poder público y sus órganos...". El mismo autor confiesa las limitaciones del instrumento histórico en cuanto que éste por sí solo no puede explicar el por qué en una determinada época predomina un tipo, o una estructura que no debería de ser conforme con las restantes circunstancias que componen el conglomerado de datos y hechos en un momento concreto, ¿por qué la naturaleza beneficiosa de la relación funcional predominaba durante tanto tiempo, a pesar de los graves perjuicios que ocasiona? Algunas razones se apuntan en el texto, cuyo estu-

dio y justificación exigiría un gran Tratado: "... la triste situación de los caudales públicos, que desemboca en frecuentes quiebras, impele a los monarcas a la venta de los oficios, aunque ello contradiga sus propios programas de gobierno". Para LALINDE la estructura funcionarial se debate en el proceso histórico entre las siguientes disyuntivas: a) unidad o dispersión corporativa; b) politicismo o apoliticismo de los medios personales; c) subjetivismo u objetivismo en la organización. No todas, creemos, han dejado de serlo.

Aunque el autor pasa después a tratar todas las cuestiones relacionadas con las circunstancias requeridas para el desempeño de la función pública y no parece establecer relación alguna con lo antes expuesto en cuanto al fondo, hay una íntima relación entre el tipo benefICIAL y la puesta en boga del procedimiento (?) de enajenación de los puestos públicos durante el siglo XVI, a que alude específicamente. Aunque debe hablarse, por ser una modalidad más, aunque no nos guste, entre el abanico de ellas que ofrece el tema de la selección de quienes han de tener la categoría de empleados públicos, del sistema de enajenación—resulta paradójico calificarlo de sistema, ya que con visión actual podría tachársele de "antisistema" por renunciar a las condiciones más mínimas bajo capa de proporcionar como proporcionaba pingües beneficios económicos a la Corona. Son muy complejas las causas que concurren en su admisión y en la que ejerce todo su peso favorable el gran poder medieval y de comienzos de la modernidad como es la Iglesia. Sus representantes separaron de raíz los asuntos divinos de los temporales, y como la provisión de cargos o puestos públicos era de estos últimos, no vieron inconveniente alguno para que la provisión se realizara por la vía de la venta, consejo que dio una gran ayuda a los Reyes, aunque es de presumir que fuera mucho menor la prestada a los pueblos que quedaban bajo la administración de unos hombres que habían adquirido con su dinero su prebenda o su gobierno: "En el siglo XVI se produce, pues, una eclosión simultáneamente en Francia y España de la enajenación como sistemas de

selección. Esto aparece facilitado por la doctrina de Santo Tomás, que a una consulta de la duquesa de Bravante sobre la licitud de la venta de oficios responde afirmativamente en atención a que no son sagrados, espirituales ni eclesiásticos..."

Acaso la exacta fidelidad a esquemas modernos o el deseo de rastrear el mayor número de antecedentes remotos de todo ese temario que hoy englobamos bajo el rótulo de "la función pública" lleva al autor a revisarlo en el plano histórico, o sea a epigrafiar distintos apartados con títulos algo sorprendentes para unos tiempos en que dicha función no tenía ni la normatividad ni la sistemática actual, por lo demás, reconocido por el mismo autor para quien claramente resulta inadecuado hablar desde el plano histórico de funcionario público, por ser muy diversas las situaciones acogibles y referibles a los que de algún modo prestan sus servicios, todos o pocos, al ente público. Lo mismo que nos parece exagerado concebir al método de la venta de oficios públicos como sistema de selección de sus ocupantes, cuando debería ser calificado de aberración o desviación histórica, pero nunca de método, por mucho que queramos ampliar la gama de modelos o tipos de selección y por muy amantes que seamos de la historia, pues si le consideramos como tal, podríamos contribuir a reinstaurar tal modalidad, por aquello de que la Historia es modelo. Epígrafes como los de selección o nombramiento, y dentro de ellos, los de garantía o fianza, posesión, juramento, etcétera, aunque fácilmente pueden llevar a buscar analogías, no tienen otro objeto que encajar en ellos lo que en tiempos pasados puede encontrarse más o menos similar e identificable con ellos, en una perspectiva de presentación de las variedades históricas. Desde tal perspectiva, tienen gran interés: la obligación o voluntariedad de desempeñar los cargos, la compatibilidad o incompatibilidad de distintos oficios, los métodos de ascenso, la duración, y muy particularmente, por su enorme trascendencia, las remuneraciones. Aunque es laudable el procedimiento seguido por el autor de incluir alusiones hasta fechas vigentes, a veces la síntesis o el período de tiempo contemplado es

BIBLIOGRAFÍA

tan grande y en tan corto espacio examinado que parece elevarse a rasgo histórico lo que sólo tiene una duración de un siglo; así, al tratar de los sistemas de remuneración, cita fundamentalmente dos: el de sacrificio del medio personal de gestión y el del equivalente. Fácil es colegir que este último no puede tener una ascendencia remota, puesto que justamente su consecución no puede decirse que aún en nuestros días esté plenamente alcanzada; por eso escribir que tal principio "que supone una equiparación absoluta entre el medio personal de gestión del poder público y el de la empresa privada, aparece tímidamente con la concepción iusprivatista, que no llega a imperar plenamente en ningún momento, aunque esté latente en parte de la opinión pública a lo largo de todo el período constitucional...", aunque es decir mucho desde el plano en que el autor se mueve, el de la historia, es muy poco en relación al principio que se examina o lo que es lo mismo, caben dudas de hasta qué punto puede hablarse de este principio como tal principio, como algo válido y vigente, frente al que parece ha constituido la regla general y principio fundamental. Aunque el lector, incluso el especializado, puede incurrir en el error contrario: estimar como irreales la aplicación de las modernas categorías a épocas pretéritas, como nos sucede al oír hablar de retribuciones directas e indirectas en relación con fases históricas lejanísimas de nosotros por estimar que tal distinción es tan típica de nuestros días que cuesta trabajo darla encaje en dichas fases. No obstante, creemos que hablar y aplicar a tales tiempos la perspectiva sistemática es algo exagerado porque simples esbozos o ejemplos o casos aislados no pueden elevarse a la generalidad que todo sistema lleva consigo, y esto implica la extensión aplicativa analógica de una categoría conceptual vigente a un escenario para ella desconocido, en principio. Adivinamos o queremos adivinar en el autor un espíritu crítico que busca esa corriente subterránea que, por debajo de los conceptos, permite hallar la secreta, por remota que sea, afinidad entre instituciones y sistemas, en un afán no de aislamiento, sino de repercusión; las épocas están inmediatamente relacionadas y no

desligadas, continuamente, afluye el juicio crítico de modo que junto a la visión de un tiempo lejano de nuestra historia se inserta como un *flash* rápido y subsiguiente una pequeña nota que la enlaza con la actualidad; un ejemplo entre muchos, al aludir a las deficiencias en el pago de los "medios personales". "Incluso en nuestros días—añade—es lo más frecuente la falta de puntualidad en la percepción de los haberes o parte de ellos por los funcionarios." Diríamos que su visión y la que nosotros obtenemos de esta historia de la función pública y de aspectos tan importantes como este de las retribuciones, es pesimista, por no decir irremediable: "A través de la historia se aprecia la permanente ausencia de una unidad de caja o de tesorería. La Hacienda Real posee los fondos de una manera dispersa, y por ello tiene que proceder a consignar las retribuciones directas en cada una de las distintas cajas que posee, las cuales, frecuentemente, se nutren de ingresos que provocan los propios medios personales de gestión, que son retribuidas con ellas..."

El libro se cierra con un capítulo consagrado al estudio de la responsabilidad de los medios personales. De todo él pueden extraerse varias lecciones: los que pueden estimarse como errores o desviaciones en la reglamentación de determinados aspectos de la función pública vemos que se han presentado históricamente y que se siguen presentando; dicha función se nos ofrece a manera de caos sobre el que apenas hay directrices o sobre el que apenas éstas tienen eficacia; por otra parte, todos los que modernamente se han juzgado aspectos defectuosos de la función pública, han tenido precedentes, lo que puede servir de consuelo para los que fatalmente piensan según una tendencia pesimista. La obra creemos que pretende ser más exposición sintética y como de las grandes líneas—de las calificadas así actualmente—, que estudio exhaustivo de todas y cada una de las múltiples cuestiones que en ella se describen; en cualquier caso, se ha procurado orillar hasta el máximo lo que podría haber sido simple erudición, para darnos una visión real y plenamente vivida, tan necesaria para el estudio o al menos entrada en el conocimiento de una serie de instituciones, cuya existencia re-

mota con todo su significado sólo puede llegarnos a través de esta forma de exposición. Aún recordamos la objeción que en una clase de Historia de instituciones políticas españolas se hizo por parte de un oyente, objeción repetida en la mayor parte de las explicaciones históricas: parecen más huellas fósiles que instituciones con un pasado y una realidad vivas. El profesor LALINDE, por el contrario, nos da una auténtica visión, procurando eliminar el posible "distanciamiento" y acercándonos tanto con sus juicios críticos o comentarios sobre la realidad funcionarial presente, que frecuentemente acompañan de modo breve a la otra vertiente retrospectiva, de todo el complejo mundo de la burocracia sobre la realidad española desde el ángulo histórico-jurídico. Como en tantas otras obras de visión histórica, de la presente nos quedamos con ganas de ampliación porque lo que se nos da es lo suficientemente sugerente como para que intuyamos, en unos casos, las ramificaciones, y en otros, la variedad y multiplicidad que reclaman un análisis más detenido. Agradecemos al autor el habernos entregado un libro sobre el que nunca mejor puede decirse es una magistral lección de historia que pide unos lectores deseosos de comprender una realidad jurídica no todo lo ortodoxa que sería deseable.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

MANZANEDO, J. A.; HERNANDO, J., y GÓMEZ REINO, E.: *Curso de Derecho administrativo económico*, 983 pp., colección de "Estudios de Administración General", del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970 (Prólogo de J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS).

Los autores titulan modestamente su obra como ensayo de sistematización, a lo que en realidad constituye el primer trabajo serio realizado en España, dedicado exclusivamente al Derecho administrativo económico. Esta rama del Derecho administrativo, que es en la actualidad su aspecto más vital y, desde luego, uno de los más importantes, presentaba hasta ahora una laguna doctrinal, dicho en frase tópica y no sólo en nuestro

país, sino en Derecho comparado, del que son una excepción contadísimas obras, lo que ya es un índice de su gran dificultad tanto por la fluidez y dinamismo de la materia, como por la expectación que despierta el tema, incluso para el público no especializado, por sus enormes repercusiones prácticas.

Situados los autores, entre la tipificación formal de las categorías propias del Derecho y el antiformalismo peculiar de la economía, es muy delicado y requiere un cuidado exquisito, sistematizar con criterio jurídico, la actividad económica en el Derecho administrativo, máxime cuando la obra se destina a los estudiantes de la Facultades de Ciencias Políticas y Económicas de la que los autores son profesores.

Pero en ello radica el primero de sus méritos, porque pese a las dificultades apuntadas, y de todos comprensibles, han logrado presentar una sistemática flexible y realista, y a la vez rigurosamente lógica y científica, que les permite encuadrar su estudio: la primera parte, se dedica a la planificación como medio de enmarcar la actividad económica pública y privada; la segunda, a la estructura económica de los sectores primario, secundario y terciario de la economía; la tercera, a las actividades económicas del sector público, y la cuarta, y última, a los principios jurídicos e instituciones que configuran legalmente la acción económica y la política del Estado respecto de la Economía.

Dentro de ese esquema conceptual, se examinan temas hoy tan fundamentales e interesantes como la planificación económica, el desarrollo regional, las minas, la agricultura, la industria, la energía, el comercio exterior e interior, el transporte, el presupuesto del Estado y demás entes administrativos, la Administración monetaria y el control de cambios, la Banca y el crédito oficial, los monopolios fiscales, el mercado, la defensa de la competencia, las limitaciones administrativas de la libre iniciativa económica privada, las subvenciones y medios de fomento económico, la empresa pública y la gestión de los servicios públicos económicos. Cada uno de estos puntos es desarrollado con gran claridad expositiva y una precisa síntesis, que nunca redundante

BIBLIOGRAFIA

en merma de la profundidad del enorme esfuerzo llevado a cabo por los autores, que en los momentos en que ha resultado preciso, han efectuado una investigación innovadora en aspectos poco profundizados de ordinario por la doctrina, destacados por GARCÍA-TREVIJANO en el prólogo de la obra. Resalta asimismo su sentido realista de la exposición, sin soslayar ninguno de los problemas hoy en discusión, adoptando posturas definidas y huyendo del acomodaticio eclecticismo, dando la obra una impresión de unidad y homogeneidad, fruto de un trabajo en equipo muy conseguido y poco frecuente en nuestros ambientes doctrinales.

Por la extensión del libro, no podemos detenernos en cada uno de los puntos que nos han llamado la atención, pero no queremos dejar de poner de relieve entre otros: la separación del dogma económico del *laissez-faire*, del político de la libertad; la imposibilidad de un Derecho administrativo mental, puesto que la infraestructura básica de un Estado, es la determinante de nuestra planificación; las garantías jurídicas y la eficacia en ese terreno de los planes económicos; las soluciones descentralizadoras de la planificación; la reforma agraria como técnica; la acción concertada en la industria; el planteamiento de la intervención de la Administración sobre la Economía, superando el proteccionismo y sobre bases más profundas; los regímenes de comercio y la graduación de las autorizaciones administrativas regladas, discrecionales y operativas; la protección de los derechos de los administrados, frente al intervencionismo económico; el procedimiento, la legalidad y el control presupuestario, la trascendencia de las devaluaciones económicas, como expropiaciones sustanciales; el análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y el de los conciertos administrativos, como medio de reestructuración empresarial y de conseguir una Administración autónoma por los propios sectores consorciados.

Podrá discreparse en algunos aspectos de los autores, o discutirse la inclusión de determinados temas en la sistemática, pero es innegable, que por el solo hecho de su

aparición, han aportado un avance clarificador a nuestra doctrina. El resultado es una obra fundamental, no sólo por lo que ha logrado, sino por lo que significará en el futuro. A nuestro modo de ver, contiene el germen, del *Tratado de Derecho administrativo económico español*, que no dudamos conseguirán los autores, de continuar el camino, tan fecundamente emprendido. El primer paso, la apertura y roturación de este inmenso sector, lo han dado con éxito halagüeño.

A. CARRETERO PEREZ

MARCOS ALONSO, Jesús A.: *El conflicto de las clases técnicas: Un falso problema. La profesión del aparejador y la estructura de las profesiones técnicas en España*. Edit. Estela. Barcelona, 1970, 434 págs.

La aparición de estudios y publicaciones referidos, con carácter monográfico, a las provincias catalanas, se ha convertido en un apartado obligado de los repertorios bibliográficos. Esta obra hay que encuadrarla dentro de esta orientación, dentro de los estudios de carácter histórico, económicos, o sociales que, superando el enfoque cultural regional, se sitúan en el modelo económico catalán. El trabajo, objeto de rescensión, se centra en la problemática del aparejador catalano-balear desde una metodología sociológica. La iniciativa corresponde al Colegio de Aparejadores, que solicitó los servicios del Instituto de Sociología y Pastoral (IPSA).

La obra se puede considerar como trabajo de tesis, y con una notoria unidad en todo su desarrollo. Está articulada con base en una muestra, próxima al medio millar de colegiados, divididos, a efectos de muestreo, en residentes en Barcelona (capital), barceloneses (entorno capital), y provincias catalanas. Esta primera sistematización se complementa con la diferenciación cuatripartita por promociones: hasta 1939, 1939-1955, 1956-1962, 1963-1968.

Dentro de la prolijidad de datos que el método utilizado proporciona, dos ideas se pueden extraer como de especial interés, a efectos de valoración del estudio. La prime-

ra hace referencia a la delimitación del ámbito de competencia profesional del aparejador o arquitecto técnico. La segunda se centra en la organización corporativa de la profesión.

La delimitación del ámbito de competencias en el ejercicio profesional del aparejador, aparece, con reiteración, en las páginas de la publicación, como causa de las dificultades y problemas de estos profesionales. La posición del estudio es concreta, en referencia a este aspecto, en los siguientes puntos: 1.º Crítica a la ausencia de un núcleo de competencias delimitador de la profesión de aparejador. Competencias que el Decreto de 1935 diluye desde atribuciones caracterizadas por una gran ambigüedad. 2.º Crítica a la supeditación corporativa jerárquica al arquitecto superior, o doctor arquitecto, que el Decreto regulador de competencias de 1935 origina. 3.º Crítica a la estructuración académica, al concebir la formación de aparejadores y arquitectos con carácter independiente y desde dos organizaciones académicas distintas, sin la conexión que debiera existir, desde lo que se denomina en el trabajo un *continuum educativo*, basado en la interrelación profesional y complementariedad que entre ambas profesiones existe.

La justificación teórica de la posición crítica viene enfocada desde un criterio, repetido con frecuencia, en las páginas de la publicación: la sociedad industrial, considerada como superadora de posiciones corporativas que organizan un grupo profesional en función de otro, y que son delimitados jerárquicamente desde dos niveles de formación académica, con una estructuración, según el autor, sin referencia a los fundamentos técnicos que la sociedad industrial exige. A la sociedad industrial también se le atribuye el haber originado la mutación del cuadro ocupacional profesional, desplazándolo de la orientación de la profesión, enfocada como "ejercicio profesional libre", que, en la organización económica operante, está sometido a una progresiva pérdida de importancia. La sociedad industrial aparece, por consiguiente, como justificación para la alteración de unos *status* profesionales perfilados en función de unas situaciones que se consideran no adecuadas a sus exigencias.

Las soluciones propuestas, pensando en la concreción del nuevo *status* profesional, no pasan, sin embargo, de las delimitaciones negativas y de las posiciones críticas a la organización actual. No aparece claramente delimitada una propuesta de competencias. La acusación de jerárquicas y corporativas, de que se hace objeto las relaciones arquitecto-aparejador, y el acudir a la categoría de la sociedad industrial y a las necesidades que origina, actúan como factor a través del que se eluden los deseados, y, sin embargo, no concretados puntos delimitadores de la profesión. Se cubre de un modo satisfactorio el aspecto crítico, pero queda muy nebulosa la concreción positiva del *status* deseado. Paradójicamente esto ocurre cuando una de las críticas a la normativa vigente en materia de competencias se centra en la ambigüedad y falta de concreción de las competencias atribuidas.

Habiéndonos referido al problema de la delimitación de las competencias de la profesión, aparece, como complementaria prolongación, la referencia a la organización corporativa de la profesión. En este aspecto la obra ofrece datos de interés. Se llega a constatar la poca identificación que existe entre los aparejadores, o arquitectos técnicos, y su organización colegial, en principio pensable como centro idóneo para catalizar los intereses de la profesión y de sus profesionales, especialmente en una situación, que se dice de crisis, para la profesión. Sin embargo, junto a datos representativos de la situación de la organización profesional colegial, en referencia a la identificación organización-miembros, y que se concreta en el alto porcentaje de colegiados que desconocen la reglamentación de la organización colegial y las difusas ideas y sugerencias sobre su reorganización... (p. 390), hay, en este caso propuestas definidas para la organización representativa de la profesión. Se propone la derivación desde una organización colegial aglutinadora de intereses y actividades profesionales muy diversas, que sólo encuentran la lejana comunidad del título académico, hacia una representación de intereses sectoriales específicos, definidos desde una mayor homogeneidad, en la composición de los integrantes de las organizaciones representativas, y desde fórmulas ju-

BIBLIOGRAFIA

rídicas como la Asociación o el Sindicato, que superen esa masa heterogénea de intereses, en algunos casos contradictorios, que gravan la organización colegial actual.

Dos datos posteriores a la edición de la obra se han producido. Hubiera tenido interés poder saber la opinión del autor del trabajo sobre ellos. El primero de ellos se concreta en la *Ley General de Educación* y el reconocimiento de los *continuum educativos*, concretado en sus artículos 9-c y 39-1. El segundo se refiere al Decreto de 19 de febrero de 1971, regulador de competencias de los arquitectos técnicos. Respecto al primer punto, hay que esperar a ver la articulación y orientación de las Enseñanzas técnicas conforme a la nueva *Ley General de Educación*. Con referencia al Decreto de febrero de 1971 podría ser posible una valoración desde los presupuestos críticos que orientan la posición del autor respecto del anterior Decreto regulador de 1935, sin embargo, no lo hacemos, por parecernos erróneo tratar de atribuir competencias específicas con carácter genérico, a una categoría profesional global, cuando es constatable la heterogeneidad de situaciones profesionales que llevan al desinterés de los profesionales por su organización colegial, vehículo de disolución, en realidad de los intereses específicos de los distintos sectores profesionales, desde presuntos intereses generales de la profesión. Nos parece que la delimitación del núcleo de competencias tiene que partir de la consideración de una multiplicidad de situaciones y de intereses profesionales muy diversos y, en algunos casos, contradictorios. A los que quizá una la común característica de ser difícilmente regulables por una normativa legal genérica, que forzosamente tiene que incurrir en la ambigüedad y en la inconcreción, si no quiere verse superada, de modo inmediato, por la cambiante multiplicidad de situaciones fácticas, de cada uno de los grupos profesionales, que como en el mismo trabajo se reconoce, y con anterioridad hemos transcrito, sólo encuentran la lejana comunidad del título académico.

A. SANCHEZ BLANCO

MENÉNDEZ HERNÁNDEZ, José: *Estudio de la legislación hipotecaria de Guinea*. Su único procedimiento inmatriculador. Editora Nacional. Serie Jurídica, 1970, 357 pp.

Existen obras en las que la simple visión del índice nos da una imagen proporcional a lo que nos va a suministrar la lectura de la obra y en las que, por tanto, dicho índice cumple con su más riguroso sentido, por servirnos de "indicio" de lo que posteriormente en el desarrollo de sus rúbricas, hallaremos en la lectura. La presente es una de ellas. Por de pronto, a ésta nos acercaba un interés por la enorme importancia que como referencia comparativa puede representar el montaje de una organización registral de la propiedad en un país que hasta hace poco estaba sometido al régimen colonial y que hace unos dos años ha adquirido la independencia (más exactamente el 12 de octubre de 1968). Todos en nuestros estudios hipotecaristas recordamos que del repertorio de sistemas hipotecarios o registrales destaban tres tipos como modelos, siendo el más antiguo el conocido en homenaje a su fundador, "sistema TORRÉNS", cuya aplicación, a juicio de ROCA SASTRE, únicamente se posibilita en los países de escasa complejidad en su régimen fundiario, de gran extensión territorial y de relativa escasa población, circunstancias difíciles de concurrir en países que, como Guinea, la infraestructura de la distribución territorial permanece, a no ser que se produzcan movimientos bruscos que hagan en todos los órdenes de la vida del país lo que popularmente se llama "borrón y cuenta nueva". Pero desde siempre, nos habíamos planteado la posibilidad de aplicación de este sistema en algún país "joven en su independencia", y mucho más cuando dicho país es uno que como el de Guinea tantos vínculos ha guardado y guarda con el nuestro. ¿Sería su sistema hipotecario una reproducción del español? ¿Cómo han influido sus características geográficas en su régimen registral? ¿Cuáles son sus diferencias con el modelo español? ¿Cuáles son los residuos que éste ha dejado en aquél? ¿Cuál fue el sistema de propiedad, si es que tenía alguna nota diferencial frente al régimen peninsular?, y ¿cómo ha pesado en su ac-

tual organización registral? Estas y otras muchas preguntas nos hacíamos al tener el libro por vez primera entre las manos, y aunque no así específicamente formuladas, a ellas y a todas las que el título se refiere y puede plantear, hemos tenido en el autor la adecuada respuesta.

Aunque el tema de la propiedad colonial no creemos haya sido muy estudiado (es curioso constatar los argumentos "pre" y "post" coloniales, pues mientras que en los primeros hay una extensión de los razonamientos metropolitanos—la colonia no es tal, sino una provincia, un apéndice más del territorio metropolitano—, en los segundos hay base para una constitución nueva de la propiedad, por lo que el paso de una a otra situación tiene la fuerza suficiente para producir verdaderos terremotos en la configuración de las instituciones dominicales, con efectos más internos, respecto del nuevo Estado, que internacionales y frente a su antigua metrópoli, pues justamente por la proclamación de la independencia nacional, el nuevo Estado se abroga los máximos y soberanos poderes que le permiten desconocer las situaciones adquiridas, incluso antes de que se produzca hay una auténtica remoción entre los que han sido los propietarios y que por estimar que lo serán por poco tiempo procuran desposeerse de sus títulos. (El "efecto-anuncio" que diría PICOU llega también hasta aquí), con Guinea tenemos el caso que puede servirnos de ejemplo; si los orígenes de los territorios anexionados han sido mayoritariamente intervenciones públicas, es lógico y normal deducir el gran predominio que en ellos tendrá la propiedad "pública", en sentido amplio (no la que jurídicamente pudiera configurarse como "demanio" o "dominio público", sino la que así llamamos por corresponder su titularidad dominical a una entidad pública), por lo que efectuado "el traspaso de poderes", ese predominio continuará bajo el nuevo Estado y la nueva Administración, pero, como en éste, ya no tiene ninguna razón de ser—salvo si se proclama constitucionalmente como régimen de propiedad socialista—, el comportamiento que se sigue es la asignación de la propiedad a nuevos titulares, ¿por qué vías y procedimiento?

La tradicional jurídico-administrativa de la "concesión". Recalcamos por nuestra parte que esta concesión sólo es tradicional "en el nombre", pero no en su contenido, porque un artículo como el 16 de la Ley de la Propiedad—"solamente la concesión será modo de adquirir el dominio o cualquier otro derecho real sobre los territorios no inscritos y sobre los revertidos en favor del Estado"—no tiene semejanza alguna con la clásica concesión de cesión para explotación del dominio; de ahí su imposición como único procedimiento inmatriculador. El autor subraya este hecho en una constante referencia al ordenamiento español. No obstante, creemos que esta concesión es tan distinta de la tratada así en los estudios jurídico-administrativos que mantener tal denominación por el mismo legislador no puede atribuirse más que a la inercia o al excesivo apego que a veces se tiene a las instituciones; si los efectos de esta concesión son *iusprivatistas* y la concesión reduce su eficacia al acto originario de atribución, aunque terminológicamente el acto puede tacharse de concesional no lo es en su plano jurídico (es más bien un otorgamiento, o una atribución, o reconocimiento, aunque el término "concesión" pudo responder a un intento de organizar de un modo determinado la propiedad que luego realmente no se plasmó, intento del que la división enfitéutica podía ser una manifestación a la manera de una potestad de reserva dejada en manos del ente concedente. En un terreno que diríamos de *lege ferenda* o arquetípico, ninguna justificación tiene una asignación individual de este modo hecha, muy apta para abusos y para engendrar brutales diferencias. Quizá sea un eco del excesivo predominio de formas individualistas de propiedad en toda la etapa anterior a la autonomía).

Se examinan distintas situaciones concesionales nacidas al calor de la legislación precolonial (en todas ellas la exigencia de la inscripción registral se plantea cuando la concesión se produce, en una posición tan inserta en los hábitos registrales de los que tanto nos hablaron, autores, que recordamos, como THIEME y WOLFF, que juzgaban la publicidad registral sólo apta para los bienes privados, pero no para los bienes "públi-

cos", en los que tal publicidad no sería más que una redundancia). Naturalmente, que aquí nosotros, por mucho que quisiéramos, podemos sintetizar ese conglomerado normativo de diferente jerarquía que el autor analiza en un intento de revisión de todas las modalidades ocupacionales de la tierra antes y después de la Administración española, de lo que dejamos constancia. Conservamos, no obstante, alguna duda o ligero temor de que el trabajo realizado tenga alguna quiebra en su cotejo con la práctica, sobre todo, cuando el funcionamiento del régimen político vigente no se caracteriza excesivamente por el respeto a las situaciones nacidas antes de su independencia (la experiencia de todos los regímenes brotados de territorios colonizados demuestra hasta la saciedad la inutilidad de acorsetar la nueva realidad que tales regímenes representan con el mantenimiento de estructuras que por muchas adaptaciones que reciban, serán siempre del pasado; países que durante años las han respetado, como Marruecos y Argelia, en nuestros días, entran en el mismo proceso —el primero, con lo que llama "marroquinación", y el segundo, con la nacionalización pura y simple). ¿Hasta qué punto todo el Derecho que en el texto se nos expone, está vigente hoy día en Guinea? ¿Hasta qué punto no se ha convertido en un Derecho puramente formal, que está ahí, como estaban y han estado durante siglos nuestras ordenanzas de América, porque a nadie molestaban, porque nadie las cumplía? Quizá, a ese ritmo temporal o "timing" a que se ven sujetos todos los libros (ritmo extraordinariamente acelerado en los nuevos y jóvenes países) es de imputar los *lags* que hay entre realidad jurídicamente vivida y formalidad jurídicamente muerta y que trascienden a cualquier estudio. En cualquier caso, impresos quedan toda una multiplicidad de supuestos demostrativos de unas prácticas registrales que por la circunscripción geográfica particular en que se movían y se mueven, encierran el interés, comparativo y autónomo o particular, que es de presumir en este tipo de estudios. La organización del Registro de la Propiedad se inspira en el modelo australiano o sistema TORRÉNS, ya aludido (véanse, las páginas 96 y siguientes, especialmente 97-98), con lo que la mo-

vilidad inmobiliaria en Guinea es mucho mayor que en la Península (señalemos que en tal sistema, la transmisión del título implica la de su objeto, con lo que la propiedad se transmite tal como esté descrita "en el papel", y no como sea realmente, teniendo el Registro efectos auténticamente configuradores; analicémos sus diferencias con el sistema registral germánico, en donde la revisión anual catastral evita sus excesos "jurídicos").

Otros muchísimos aspectos que en una sencilla recensión no tienen espacio, pero que si la tienen dentro de lo que aquel gran hipotecarista SANZ FERNÁNDEZ calificaba de la "fisiología de los derechos reales"—que justamente es el fin del Derecho registral inmobiliario, según LACRUZ BERDEJO, o hipotecario, para ROCA SASTRE—, se describen adecuadamente por el autor, que como jurista ha colocado el Derecho por encima de todos los posibles embates que recibe de la realidad circundante, transmitiéndolo como está reflejado en normas para un país que como Guinea tanta consideración ha merecido y seguirá mereciendo de nuestro país, del que esta obra es ya de por sí un homenaje, ya que hace falta un gran estímulo para llevar a cabo una empresa de estudio de instituciones ajenas por nacionalidad, pero no por espíritu como en esta ocasión se demuestra. Mucho más cuando en la realización del trabajo puede haber habido alguna interrogante sobre la existencia o inexistencia de ese paralelismo o prueba de fuego que debe tener todo estudio jurídico: la confrontación continua y constante entre norma y práctica; entre Derecho legislado e incluido en unas leyes y Derecho practicado y modificado por los *usus fori*.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

MOLAS RIBALTA, Pedro: *Los gremios barceloneses del siglo XVIII*. Confederación Española de Cajas de Ahorro. Madrid, 1970, 554 pp., más apéndice documental y bibliográfico.

La región catalana, de modo concreto su capitalidad, es objeto, en la publicación comentada, de una monografía histórica. re-

ferida al estudio de los gremios, en un siglo que marca para la organización corporativa gremial el punto de inflexión hacia la autoliquidación. Este proceso, que abarca desde la participación gremial en el Consejo de Ciento y la predeterminación de la organización político-administrativa barcelonesa desde su integración en el Consejo, hasta la "almoneda" gremial en la primera mitad del XIX, constituye el aspecto de mayor interés del estudio, y en torno al cual se articulan y ordenan los datos de cada una de las agrupaciones gremiales. Datos que aparecen explicitados en referencia a cada uno de los gremios, y datos que, con independencia de accesorias particularidades, permiten ver en cada gremio una clara línea evolutiva de progresiva pérdida de operatividad funcional y la consecuente pérdida de fuerza corporativa y representativa, hasta concluir en la extinción.

Tres factores intervienen en este proceso. Factores que no son explicitados sistemáticamente en la obra, pero que son objeto de reiterada referencia en el tratamiento individualizado de cada gremio. El primer factor: La Organización Administrativa Central, que desde la autorización del privilegio de constitución de las organizaciones gremiales, dentro de la sociedad estamental, deja sentir inicial su influencia. Independientemente del lapso que media desde la erección de cada organización gremial hasta el siglo XVIII, que no puede ser cubierto de modo pormenorizado por una monografía dedicada exclusivamente a un siglo, la ilustración, y los criterios que la orientan, determinan la intervención de la Administración Central en un sentido muy preciso de progresiva relegación gremial, con un basamento ideológico que podría encontrar adecuada expresión en JOVELLANOS, con su sistema de desarrollo dirigido por el Estado, bajo el triple epígrafe de "policía, protección, seguridad" (p. 177-3), y con un basamento institucional articulado a través de las Fábricas reales, el apoyo a las compañías mercantiles, la orientación dirigista de la Junta de Comercio..., aspectos que como medio de acción estatal gravaban a la organización gremial de modo considerable.

El segundo factor, determina de la re-

legación de la estructura corporativa gremial, vendría determinado por consideraciones endógenas, y explicables desde un apartado, presente en el tratamiento que MOLAS RIBALTA hace de los gremios más importantes; la "intervención en actividades ajenas al gremio". Actividades enfocadas desde la relación intergremial, en un primer momento, con la derivación hacia una simultánea participación en varios gremios, que origina la difuminación de los compartimentos gremiales. Un segundo momento quedará determinado desde el inicio de un proceso de concentración económica en cada gremio con la introducción de mecanismos de competencia en cada organización gremial, y con la consecuente derivación hacia una estratificación de los maestros, que en fase posterior originará una situación definida desde la supeditación de unos maestros por otros, y expresable, desde categorías conceptuales francesas, en la distinción *maitres marchands-maitres travailleurs*. Distinción a la que reiteradamente se refiere al autor, y que inicia en los maestros de cabecera un proceso de concentración económica que deriva hacia inversiones comerciales e inversiones industriales extragremiales, con frecuencia más rentables que la originaria actividad gremial y que con frecuencia finaliza en la emancipación, en la misma, o, en la siguiente generación, de la organización gremial. Para apreciar este fenómeno hay que remitirse al tratamiento que en cada gremio hace el autor de factores sociales y factores comerciales y la derivación hacia la organización industrial. Desde este punto de vista, el gremio llevaba dentro el germen de su destrucción. Los mismos integrantes del gremio, desde mecanismos económicos de competencia y concentración, y desde mecanismos psicológico-sociales de ascenso de clase o constitución de nueva clase, aparecen claramente perfilados como causa de deterioro y extinción de las organizaciones gremiales. Un tercer factor, quizá reconducible al tratado con anterioridad, pero distinguible, porque se trata de la incidencia de factores exógenos a las organizaciones gremiales, es el determinado por la incidencia del comercio de materias primas. La organización gremial.

como la sociedad estamental, no logró ser totalmente consecuente con su modelo teórico. La realización del modelo presentaba vacíos, fugas e inconsecuencias, y a través de la inadecuación entre el modelo teórico y el operativo tiene lugar la introducción de cuñas que desarticulan el modelo operativo. Los gremios no lograron, quizá porque en su horizonte mental no se planteó, quizá por práctica imposibilidad integrar todo el ciclo productivo. El mercado de materias primas, lana, seda, colorantes..., escapaba a su control. Se veían precisados a acudir al comercio y a los comerciantes, situados fuera de la disciplina gremial y con criterios lejanos a la hermandad y fraternidad gremial; aspectos que si en los mismos gremios pudiera discutirse desde la simple consideración de la "tipología del gran artesano" que MOLAS RIBALTA hace (pp. 544-5), era ajena a los comerciantes abastecedores. Algunos gremios fueron conscientes de la debilidad de este flanco, y sus maestros se asociaron para las compras y para el pago de los gastos de viaje (caso de los Pelaires en 1753 (pp. 384-6 y 386-3), y caso de los Sederos (pp. 428-4).

Hay otros factores que no pueden ser calificados de incoherentes dentro del sistema estamental, y que a pesar de su coherencia finalizan socavando y volviéndose contra el sistema que desde sus presupuestos teóricos y operativos los gestó. Pensamos en los mayorazgos y en los *calavers* o *fradristerns* (segundones) y el papel que jugaron en el desarrollo económico del Principado. MOLAS RIBALTA recuerda este aspecto con una transcripción maximalista: "Muchas empresas comenzaron con el adiós dado en la casa solariega." Sin necesidad de extralimitarse y llegar a la constitución de empresa, basta ver la importancia que tuvo el incremento de la emigración y el empleo, en fábricas e industrias, de personas situadas al margen de la disciplina gremial. Otro factor, en principio alógeno, pero que prelude la importancia creciente del modelo supranacional, se concreta en la ocupación napoleónica, evidente factor perturbador y evidente factor coadyuvante en la desintegración gremial (pp. 124-7 y 125-4).

Estas consideraciones que nos hacen pen-

sar en el desarrollo involutivo del sistema económico y cierta relegación de los factores ideológicos, nos colocan ante el fenómeno de las Fábricas de Indianas que "invadían tres áreas gremiales; la de las *cotoners*, tejedores de lino y algodón, y la de los *velers*..." (pp. 532-3), con la paradoja que definen las palabras de MOLAS RIBALTA; "... A pesar de que la Industria de Indianas constituía la antitesis del mundo gremial, no es menos cierto que se desarrolló en gran parte con capitales, técnica y mano de obra procedente de los gremios" (pp. 519-5). Las Fábricas de Indianas son un eslabón más, eslabón importante, en la progresiva deteriorización gremial.

Curioso es ver la articulación de una nueva organización representativa sustituyendo a la gremial. Es éste un punto que no ha sido objeto de tratamiento independiente por el autor, que ha orientado su trabajo desde el estudio individualizado de cada Organización gremial. La obra ofrece, sin embargo, datos suficientes para seguir en sus fases fundamentales: La erección de las figuras representativas de la burguesía (1), las tensiones de las nuevas figuras con las organizaciones gremiales (2) y la posibili-

(1) El inicial aglutinamiento de los intereses burgueses, quizá haya que verlo desde la integración de los comerciantes y fabricantes carentes de organizaciones representativas, en la Lonja de Barcelona, en 1750. "La Lonja era un cuerpo cerrado, con prestigio social, tradición y antigüedad, pero con escaso poder y sin fondos abundantes. Los comerciantes no institucionalizados deseaban constituir un "estamento" que asegurase su posición. La Compañía de Barcelona era una solución parcial.

La solución completa consistió en unir los dos factores, abriendo la institución de Lonja a los nuevos comerciantes y reestructurando el Cuerpo. Para ello fue preciso la intervención del Estado, que vigorizó la nueva corporación, tanto desde el punto de vista económico como social y administrativo" (pp. 220-221).

(2) La crisis gremial de 1798, consecuencia de las Reales Ordenes de 30 de agosto de 1797 y 4 de marzo de 1798, relativas a la libre admisión y empleo, y, el nombramiento de comisionados por la Junta de Colegios y Gremios para negociar en Madrid los in-

dad de contemplar la incipiente, pero clara conexión con la Administración Central de los emancipados del gremialismo (3).

La Junta de Comercio, con un carácter ambivalente de órgano descentralizado de

tereses gremiales, desembocó en la petición gremial de tener representación en la Junta de Comercio. Solicitud que "hirió profundamente el orgullo burgués de los comerciantes matriculados" (p. 157) y produjo reacciones de rechazo por parte de los matriculados en la Junta. No obstante, se logró la representación de tres "vocales artistas" en la Junta de Comercio. Desde otro punto de vista, la crisis de 1798 es aleccionadora por el hecho de que la reacción gremial no estuvo en la línea de irracional defensa de privilegios, sino que, por el contrario, apuntó hacia opciones renovadoras y revisoras de la organización gremial; estas opciones se revelaron como no válidas, y la posterior crisis de 1833 derivará hacia posiciones defensivas del gremialismo desde añoranzas historicistas. (El Apéndice documental incluye los informes de los comisionados en 1799 y la colección de los trabajos de la Comisión de Colegios y gremios, nombrada en 1833, y permite el cotejo de posiciones). La inviabilidad de la organización gremial hay que enfocarla desde su manifiesta contradicción con el inicial modelo liberal-individualista. Este aspecto lo señala específicamente el autor: "...eran las riquezas y no las ordenanzas quien regían las relaciones de producción..." (358-7). "...El individualismo no podía armonizarse con el espíritu corporativo..." (542-3).

(3) Hicimos referencia en nota 1 a la integración en la Lonja de Barcelona en 1750; posteriormente tiene lugar la articulación de los Tres Cuerpos de Comercio (pp. 220-221), en el año 1763. Con posterioridad aparecen figuras como la Compañía de Hilados de Algodón, en el año 1772, en la que es difícil distinguir el carácter comercial y el representativo; la Junta General de Comercio y Fábricas, en 1785; el Cuerpo de Fabricantes de Tejidos de Hilados de Algodón, en 1799; y ya en el siglo XIX: la Junta de Fábricas, en 1815, y la Comisión de Fabricantes de Tejidos, Hilados y Pintados, en 1829. La aglutinación burguesa parecía ser fuerte, había reminiscencias corporativas cuasi-gremiales. MOLAS RIBALTA cita la quiebra de FORMENTI, año 1776, que incidió sobre el orgullo burgués, hasta el extremo de que en 1785 la fábrica nuevamente

la Administración y de órgano representativo de la burguesía es un síntoma claro de una situación que responde a un nuevo modelo, que quizá no pueda calificarse de sustancialmente distinto del anterior estatal-gremial. Basta pensar, para poder excluir este calificativo, en el Consejo de Ciento, definido como figura integradora de gremios, como figura sintetizadora y decantadora de los intereses gremiales en ella representados, y también ambivalente, en cuanto la organización municipal, conexa con la Administración Central, aparecía superpuesta y en su momento identificada con los intereses representados. La pérdida de operatividad funcional se traduce con posterioridad a los Decretos de Nueva Planta (1714) en una instrumentalización de la representación gremial, organizada no desde el uso de la libertad de constitución por los interesados de figuras representativas, sino impuestas por la Administración Central, con la que se identificaban los emancipados, del gremialismo catalán, concretamente el barcelonés. Transcribiendo a MOLAS RIBALTA (87-4). Podemos afirmar que "el Gobierno fue, por intereses propios, uno de los más grandes impulsores del sistema representativo". Los intereses del Gobierno se definían de modo muy pragmático, desde criterios que MOLAS RIBALTA nos concreta y explicita: "Las motivaciones de la Junta (Junta General de Colegios y Gremios de la ciudad de Barcelona) obedecían, en gran parte, a necesidades de la Administración Pública. Por ejemplo, el establecimiento del impuesto de pabellones (1744), o el problema de distribuir los reemplazos militares (1803-1806), las fiestas populares, y en especial las proclamaciones y visitas de los monarcas, contribuyeron a la gestación del sistema representativo de la Junta. En este campo se cuentan la consagración de la Iglesia de la "Marina de la Presente Ciutat" (1755), en la Barceloneta; la proclamación de Carlos III (1759), las visitas de Carlos IV, Fernando VII y María Cristina a Barcelona (1804-1826-1829), y el homenaje

estaba en marcha como resultado de la inicial solidaridad de cuerpo, que, pronto, se vería desplazada por los mecanismos de la competencia (pp. 524-527).

tributado en 1820 a los diputados liberales confinados en Mallorca.

El Gobierno acudió a la convocatoria general como medio de salvaguardar el orden en tiempos de motines populares (1766; el *aldarull de les quintes*, de 1773; el *remborris del Pa*, de 1789) y para conseguir rápidos subsidios en caso de guerra (1770, y sobre todo en los años 1793-1795) (p. 89, párrafos 3 y 4).

Muchos otros datos se ofrecen en el libro. Pensamos en las sistematizaciones que MOLAS RIBALTA hace de los grupos generacionales de los distintos gremios, de las cuantificaciones, muy precisas, y desde baremos muy cuidados (número de maestros, mancebos, aprendices, ingresos, edades medias...), que hace de la evolución gremial en el período que estudia, que prácticamente no se limita al siglo XVIII, sino que se amplía hasta mediados del XIX, y aun el XX, rastreando la evolución de los gremios hasta su extinción. Pensamos también en los datos locacionales urbanos que permiten reconstruir el mapa urbano y precisar la localización de los distintos gremios de la ciudad..., en los datos referentes a las Familias Gremiales y las reconstrucciones genealógicas... Todo ello junto al feliz complemento sistematizador de recapitulaciones de los capítulos, mediante cuadros estadísticos, gráficas y enumeración de acontecimientos y disposiciones normativas afectantes a los gremios estudiados.

A. SANCHEZ BLANCO

NIETO GARCÍA, Alejandro: *La letteratura e gli orientamenti sui problemi del pubblico impiego in Spagna*. (Separata de *La letteratura e gli orientamenti sui problemi del pubblico impiego in Belgio, Francia, Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca, Spagna*.) Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, Milán, 1970, pp. 275-375.

1. El tema de la función pública, del elemento personal de la Administración, es un tema inmenso que no está ni mucho menos al margen del crecimiento de funciones de la propia Administración. En efecto, la

presencia de la máquina administrativa estatal se difunde por todas partes, invadiendo parcelas que hace no demasiado tiempo hubieran sido consideradas cotos reservados a la iniciativa de los particulares. Superada ya la Administración abstencionista del Estado liberal, la actuación administrativa hoy, exige cada día más medios de todo tipo, y de entre ellos el factor humano, el elemento personal, el funcionario, no es en absoluto el más desdeñable.

La burocracia, pues, se presenta hoy día como un grupo de presión inserto en el Estado con auténtica relevancia, como un instrumento del poder, instrumento no siempre utilizado para el servicio del pueblo, a veces incontrolado, convirtiéndose así en un "bien sin propietario, en un instrumento abandonado a disposición del primero que lo recoja y que sepa utilizarlo en su propio provecho" (p. 283), en primer lugar, a merced de los grupos de intereses económicos, como se afirma más adelante en el texto contemplado.

Por todo ello, el Derecho funcional tiene tras sí un amplio trasfondo político que imprime su huella y configura el marco de su actuación. Es un hecho comúnmente admitido hoy que "el Derecho administrativo no es ni puede ser un Derecho como los restantes: se podría decir, si estas palabras tuvieran significado, que es un Derecho político y no un derecho jurídico" (1). Lo que sucede en el caso de la normativa referente a los funcionarios es que aquí el influjo político se nota más, sale más a la superficie y de una manera más concreta (en determinados aspectos de los regímenes disciplinarios, en las peculiares exigencias de fidelidad, en las relaciones de especial subordinación, etc.), quizá porque estamos ante uno de los temas que rozan algunos aspectos de la misma médula del Poder.

2. Si se tienen en cuenta las anteriores observaciones y se parte del principio metodológico de que "atenerse exclusivamente a las normas legales conduce a una visión inexacta de la auténtica realidad del sistema" (p. 279), se comprenderán acaso las dificultades que plantea cualquier intento

(1) Vid. Prosper WEIL: *El Derecho administrativo*. Madrid, 1967, p. 19.

de elaboración sistemática del tema, y se valorará suficientemente la importancia del trabajo comentado.

En medio de muchas y algunas muy importantes monografías sobre aspectos parciales del Derecho de los funcionarios, se hace notar la falta de una obra de conjunto que recopile, con una misma orientación general, los diversos estudios fragmentarios, como el mismo NIETO pone de relieve (página 288). Si el trabajo recensionado no es esa obra exhaustiva por su relativamente reducida extensión, sí podemos decir que viene a ser una síntesis de ella, donde se contemplan, sin embargo, todos los grandes y pequeños problemas que rodean a la función pública (2).

Comienza con una introducción donde queda magníficamente dibujada la problemática (grandezas y servidumbres) de la burocracia, a la que siguen 22 capítulos o apartados sobre otros tantos aspectos del Derecho funcional: su evolución histórica, los planteamientos doctrinales, la legislación vigente, la noción de la función pública, etc.

Poco a poco van tocándose problemas más concretos, como el capítulo dedicado al número de los funcionarios, que, aunque parezca increíble no se conoce con exactitud, admitiéndose un margen de error en las estadísticas de hasta 150.000, o el excelente análisis de los Cuerpos que son descritos como instrumentos de organización del funcionariado, pero también como "reagrupamientos sociales con una propia y diferente entidad" que tienden a convertirse en la "vía natural de manifestación de intere-

(2) Hay que destacar cómo el profesor NIETO ha podido llegar a elaborar una obra como ésta a partir de su profundo conocimiento del tema de funcionarios. Su trabajo sobre *El mito de la Administración prusiana*, el jugoso libro *La retribución de los funcionarios en España* y su reciente contribución al estudio del Derecho disciplinario aparecida en las páginas de esta misma REVISTA (núm. 63), en cuya línea esperamos ver sucesivas aportaciones, jalonan toda una larga serie de estudios y una trayectoria universitaria exigente que le avala como uno de los máximos conocedores del tema.

ses particulares", actuando como típicos grupos de presión (p. 307).

Los métodos de selección y ascenso, los derechos y deberes, retribución, incompatibilidades, régimen disciplinario, responsabilidad civil y penal, seguridad social y asociaciones de funcionarios, son temas contemplados en otros tantos capítulos, incluyéndose en cada uno de ellos una completísima bibliografía para el lector que quiera profundizar en algún aspecto concreto.

3. Es de desear que se superen las posibles dificultades que, eventualmente, pudieran existir, y este trabajo se traduzca al castellano, quizá en alguna colección de bolsillo, para que también los lectores españoles puedan gozar de la amena lectura de estas enjundiosas páginas del profesor NIETO, y la Universidad pueda ofrecer a sus alumnos uno de esos raros manuales que contienen en sí mismos todos los comentarios y sugerencias posibles, en este caso sobre un tema inmenso, resbaladizo y farragoso, porque faltan en el panorama bibliográfico español monografías que abarquen algún amplio aspecto del temario del Derecho administrativo tratado con rigor, con profundidad, con claridad, con amenidad. Obras como ésta producen realmente un efecto reconfortante frente a tanto "pecado de formalismo metodológico" (p. 284).

LUIS J. MARTIN REBOLLO

ORTIZ DÍAZ, José: *Las nuevas bases del Derecho de la organización administrativa*. Málaga, 1971, 48 pp.

La interrelación de la Administración pública con las condiciones de la sociedad a la que orienta su actividad, es postulado tradicional de los estudios administrativos. La Administración se ve de continuo sometida a las tensiones derivadas de las exigencias del sistema social, sobre todo cuando el proceso de cambio hace necesario planteamientos específicos y acciones nuevas con las que solventar la problemática cambiante y renovada, característica de nuestra época. El texto que se comenta, cuya preocupación fundamental es la que se acaba de exponer, es la lección inaugural pronunciada por el

profesor ORTIZ DÍAZ en la apertura del X Curso de Perfeccionamiento para Funcionarios Técnico-Administrativos de Corporaciones Locales, organizado en Málaga por el Instituto de Estudios de Administración Local.

Dentro de las limitaciones que impone una lección, el autor realiza un amplio ejercicio mental, precisando ideas, siguiendo las cuestiones básicas, y esbozando las grandes líneas sobre las que proyectar una evolución de la organización administrativa española.

Dos son los aspectos o cuestiones en los que primordialmente se desenvuelve la preocupación del autor:

a) El de la articulación de las diversas Administraciones públicas en orden al logro de una acción eficaz.

b) El de la relación entre las dos Administraciones, la pública y la privada, en relación con la manifiesta influencia que la segunda viene ejerciendo sobre la primera, las manifestaciones de esa influencia, la motivación de esta influencia, que no sería otra que el firme propósito de elevar los niveles de eficacia.

En cuanto a la articulación de la Administración local con la estatal, postula la creación de fórmulas asociativas, entidades administrativas locales de segundo grado, que podrían convertirse en sujetos de la descentralización estatal.

La experiencia de una Administración local de segundo grado ha sido, hasta la fecha, realmente pobre. Sin embargo, fórmulas asociativas no faltan, bien se trate de los sistemas estrictamente locales como las mancomunidades y agrupaciones, o las más interesantes—desde el punto de vista del trabajo del profesor ORTIZ—como son las fórmulas mixtas, que pueden agrupar a las entidades locales con el Estado u otra entidad pública institucional, tales como los convenios, consorcios, los llamados contratos de cooperación, y otras fórmulas o figuras jurídicas que están todavía por investigar. El mismo consorcio, tardía innovación de nuestro Derecho positivo, ofrece posibilidades inéditas, que sin embargo empiezan a valorarse en nuestros días. Junto a estas fórmulas, la técnica de la delegación intersubjetiva, vieja aspiración de la doctrina,

objeto de diversas declaraciones legislativas sin ulterior desarrollo, se ofrece como el cauce más apropiado de la descentralización.

La descentralización, en la perspectiva de la futura reforma del régimen local, no dejaría de tener importantes repercusiones sobre la extensión del régimen de tutela. Señala el autor, que la descentralización se movería sobre estas líneas o principios esenciales: 1.º En primer lugar todas las competencias de interés local, en su estricto sentido, deberían ser asumidas por los entes locales. Pero no debe olvidarse, como señala el autor, que en este estricto sentido, las competencias locales son cada vez menos, por causa del proceso de superposición de los intereses locales y los generales, que permite contratar una presencia más o menos intensa del Estado, en casi todas las actividades y servicios tradicionalmente locales. 2.º En todo caso la descentralización, por vía de delegación, implica la transferencia de la gestión, pero no de la titularidad del servicio, que es asumida y conservada por el Estado. Las relaciones entre los entes locales—los tradicionales de primer grado o los que se creen en un segundo grado, no territorial y de competencias específicas—con el Estado tendrán entonces unas peculiares características distintas de la tutela, que el autor aspira a eliminar casi en su totalidad, reduciendo al mínimo la de legalidad y suprimiendo la de oportunidad. Esto sería así, puesto que al conservar el Estado la titularidad de casi todos los servicios gestionados por los entes locales, sería innecesaria la técnica de la tutela, que fue concebida, solamente, para controlar el ejercicio de aquellas competencias consideradas como propias de los entes locales y ajenas o distintas, por lo tanto, a las del Estado.

Ciertamente que esta solución no eliminaría la intervención estatal, en los entes locales, pero no cabe duda que una concepción autonómica de los entes locales que olvidase el sabor de la cooperación y coordinación entre las distintas entidades públicas sobre la base de la prevalencia y alta dirección del Estado, constituiría un utópico irredentismo local, ajeno a la realidad.

Sobre estas líneas maestras van pasando en rápidas pinceladas; en escueto diseño en

el que el perfil de la institución queda recortado sobre las líneas más sugestivas para su futuro, los temas capitales del presente de la organización administrativa: la planificación, la interpenetración de las organizaciones públicas y privadas en una relación de mutuo cambio de técnica organizativa, la superación progresiva de los ámbitos territoriales de acción de las diversas entidades públicas, etc., pasan en rápida descripción por esta breve y enjundiosa lección del profesor ORTIZ DÍAZ, que así ofrece una muestra más de su constante preocupación por la temática viva de la Administración contemporánea.

LUIS MORELL

PÉREZ MORENO, A.: *La forma jurídica de las empresas públicas*. Sevilla, 1969, 284 páginas.

Por el Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla, y bajo el Patronato de la Fundación Juan MARCH, para cuya realización obtuvo una beca el autor, el profesor PÉREZ MORENO ha publicado recientemente una obra referente a la forma jurídica de las tan actualmente vigentes figuras administrativas de las empresas públicas.

Indica el profesor CLAVERO ARÉVALO en el prólogo de presentación cómo efectivamente cuenta el tema en nuestra bibliografía con excelentes estudios y aportaciones; no obstante, la lectura de esta obra le ha despertado interés entre otras muchas cuestiones por la de la transmisión de acciones tituladas por la Administración en las sociedades de que forma parte.

Las empresas públicas, dice acertadamente PÉREZ MORENO, son el producto de un proceso histórico donde el elemento racional ha jugado un papel limitado. Las grandes compañías surgidas con el absolutismo a inspiración del mercantilismo son claro precedente de la actual realidad de esas empresas administrativas, como máximo exponente en vigor del poder unificado del Estado moderno.

La rebeldía a aquella delimitación en esquemas nacionales justifica, para el autor, los términos de "selva de la organización

administrativa" y "anarquía administrativa" con los que se ha calificado esta parcela administrativa, no ajena a otros sectores de la misma actividad, como ha puesto de manifiesto SAINZ DE BUJANDA (1) y justifica VILLAR PALASÍ (2) en relación al concreto sistema tributario y a las relaciones de la potestad pública con la economía, respectivamente.

El carácter historicista del nacimiento de estas figuras lo corrobora el mismo citado anterior autor (3), al afirmar textualmente que "en definitiva el surgimiento de la empresa administrativa, bajo forma privada mercantil, no es sino un retorno en lo formal al sistema mercantilista de las *compagnies a charte royale*, a las que se conferían privilegios inherentes a la pública potestad.

Con estas premisas, y viendo en la atipicidad, certeramente, una excepción perturbadora del sentido formalista del Derecho administrativo, PÉREZ MORENO enumera los varios criterios económico-político, financiero y jurídico que la general bibliografía emplea para la justificación finalista de la empresa pública.

El principio de subsidiaridad, en este último orden, que consagra aún expresamente para estas figuras en nuestro ordenamiento en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles (4), punto XI, números 4 y 6 del Fuero del Trabajo, principio X de la también ley fundamental de Principios del Movimiento y la más reciente ley del Plan de Desarrollo de 28 de diciembre de 1963 (artículo 4), si bien limitado a las denominadas "Empresas nacionales" de la ley de

(1) SAINZ DE BUJANDA, citado por el autor: "Estructura jurídica del sistema tributario", *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, marzo 1961, p. 12.

(2) VILLAR PALASÍ, id.: *La intervención administrativa en la industria*. Madrid, 1964, p. 15.

(3) *Ibidem*: "La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo", número 3 de esta REVISTA, 1950, p. 126.

(4) Cita que recoge el autor del reciente trabajo, en publicación, del profesor CLAVERO ARÉVALO: *Justicia Constitucional y Justicia Administrativa: Reflexiones sobre el recurso de contrafuero*.

Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1958.

En dos partes fundamentales se puede considerar dividida la obra de PÉREZ MORENO: En la primera de ellas, comprensiva de sus dos primeros capítulos, el autor hace un detenido estudio de las cuestiones previas y doctrinales sobre la forma jurídica, problemas metodológicos y fundamentación positiva del sustratum o contenido que sirve para la conceptualización y delimitación de la figura de la empresa pública.

Le lleva ello a la afirmación, ya indicada, de ver en el principio subsidiaridad (con sus dos premisas de la admisión, por supuesto, de la asunción estatal de concretos cometidos económicos, y la necesidad inmediata de precisar los casos en que ese protagonismo estatal esté justificado) la razón de la creación, subsistencia y actuación de la general empresa pública estatal.

La instrumentalización de la personalidad jurídica a que en diversos estudios hacen principal referencia nuestros autores COSSÍO (5) y GARCÍA TREVIJANO (6); la organización administrativa como sustrato creador de la personalidad a que en igual referencia el anterior primer autor y CLAVERO ARÉVALO (7); su concepción más sociológica y de contenido más actualizado empresarial que la afirmación, previamente aceptada, del también profesor GARRIDO FALLA (8) sobre su organización; y la descentralización administrativa en su principal distinción de los conceptos de función y servicio desarrollados por la doctrina italiana constituyen,

para el autor, los basamentos principales que justifican la creación y el desenvolvimiento de las empresas públicas como categorías administrativas de la amplia administración institucional autónoma, que en nuestra patria intentó clasificar, con evidente laguna, la ley citada de Entidades estatales autónomas de 1958.

Esta adaptación de las organizaciones y su derecho a la peculiaridad de las funciones, servicios y actividades, en la textual terminología de PÉREZ MORENO, es finalidad última de la forma empresarial pública para el mejor desenvolvimiento de la actividad estatal y subsunción, en inverso sentido, de la misma actividad en un necesario ordenamiento jurídico unitario, que ha sido objeto de numerosos intentos de estudio y clasificación por la doctrina nacional y extranjera.

Con la originaria distinción entre el derecho estatal, el general de las administraciones autónomas y las normas estatutarias de éstas, al análisis de las diversas posturas y clasificaciones realizadas por nuestra doctrina y el Derecho comparado de las diversas formas de estas empresas públicas, dedica el autor la segunda parte que, a nuestro juicio, indicado, puede considerarse dividido el contenido de su obra.

Y esta segunda parte no es tampoco meramente enunciativa o expositiva. La comunicabilidad de los diversos modos de gestión de los servicios públicos y de la actividad industrial administrativa, con la diversidad de criterios que a los diversos autores han inspirado las variadas formas de esta actividad, lleva a PÉREZ MORENO a sintetizar, en hilo conductor explicativo, como gráficamente dice, las diversas formas de las empresas públicas expuestas por los autores en los grupos de: por el desarrollo histórico, su aspecto económico financiero unido a la flexibilidad jurídica; la autonomía unida a la personalidad; la naturaleza de la actividad realizada; el régimen jurídico aplicable; su potestad de imperio y diferencias entre el régimen interno y externo; y carácter descentralizador y estructura de los entes.

La clasificación reviste un indudable contenido de *lege data* sin un uniforme criterio dogmático, pero tiene en su apoyo el reco-

(5) COSSÍO Y CORRAL (A.): *Hacia un nuevo concepto de la persona jurídica*, "Anuario de Derecho civil", I, III, 1954, pp. 623 y ss.

(6) GARCÍA-TREVIJANO FOS: *Aspectos de la Administración económica*, núm. 12 de esta REVISTA, pp. 86 y ss.

(7) CLAVERO ARÉVALO, distinguiendo entre organización administrativa personalizada y sin una base sociológicamente socializable: *Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las administraciones autónomas*, Alcalá de Henares, 1962, p. 20.

(8) GARRIDO FALLA: *La descentralización administrativa*. Conferencias, Costa Rica, 1967, p. 9, en cita, también del autor.

ger las múltiples clasificaciones que tanto por el Derecho nacional como extranjero se han hecho de estas actividades industrial o económica estatal (9), de no muy abundantes estudios, por otra parte, en nuestra doctrina.

Con un criterio propio y más sintéticamente, clasifica, por su parte, el autor las peculiares formas de esta actividad económico-administrativa en el Derecho comparado en los tres grupos de las que están dentro de las Administraciones públicas territoriales (e incluso institucionales) como independientes, pero sin personalidad propia ni régimen jurídico independiente; las que son entes públicos autónomos con personalidad y régimen jurídico propio, y las que revisten la forma de sociedades mercantiles, bien como sociedad mercantil de ente público o sociedad de economía mixta en concurrencia con los particulares (10).

Similarmente al criterio clasificador de nuestro profesor GUAITA de las concretas empresas públicas por la proximidad o distanciamiento del órgano de éstas a la administración titular de la empresa, PÉREZ MORENO, en la ecuación actividad-forma jurídica, encuadra la mayor vigencia de las empresas públicas en el tercer grupo de su clasificación anterior.

La empresa propia; el establecimiento público industrial y comercial; la sociedad mercantil integrada por la Administración (unipersonalmente o como empresa mixta, pero ésta en la necesaria concepción específica de "accionariado gestor" que se mantiene por VILLAR PALASÍ en su conocida clasificación); las "Public Corporations" del Derecho inglés en el amplio y no muy pre-

ciso contenido societario que las mismas tienen en ese ordenamiento para nuestra doctrina (11); las "Government Corporations" norteamericanas como sistema de explotación estatal directa, para el autor, de las actividades industriales y comerciales frente a los organismos colegiados de regulación (*Independent Regulatory Commission*) en la misma apreciación; el sistema empresarial yugoslavo denominado de autogobierno de los productores y consagrado por la Constitución de 1963; y el régimen de las empresas estatales rusas en su reciente regulación del reglamento de las Empresas productivas socialistas del Estado de 4 de octubre de 1965, son las modalidades que, en gradación del primero al tercer término de su anterior clasificación, pero sin carácter exhaustivo, enumera el autor como empresas públicas y de las que hace un detenido examen.

El estudio de las formas de la empresa pública en el vigente Derecho español es objeto del largo capítulo V de esta obra de PÉREZ MORENO.

La acertada y justificada calificación que en relación al Estado en nuestro Derecho vigente de estas empresas hace el autor de "Fragmentarismo" y "ocasionalidad" le sirve al mismo para intentar, en las páginas siguientes, poner en más adecuado orden, sistematización y delimitación de esa compleja figura administrativa en las variadas disposiciones que sobre las mismas se han dictado o las comprenden hasta la fecha de la publicación de la obra.

Los islotes incomunicados de entes atípicos de gestión económica, en la misma gráfica calificación, que constituye nuestro Derecho positivo al respecto (ley de Entidades estatales autónomas de 1958, creadora del Instituto Nacional de Industria de 22 de enero de 1942, sobre industrias de interés preferente de 1963, Texto articulado de la ley del Patrimonio de Estado de abril de 1964 y su Reglamento del mismo año, ley aprobatoria del I Plan de Desarrollo de diciembre de 1963 y ley de Régimen local, Texto refundido de 24 de junio de 1955, principalmente), son analizadas por PÉREZ

(11) *La personalidad jurídica y los entes...*, cit., p. 350.

(9) *Vid.* nuestro trabajo "La personalidad jurídica y los entes económicos". Separata de la *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, id., 1967, pp. 348 y ss.

(10) Con merecido elogio del autor hay que citar entre estas clasificaciones del derecho comparado, que el mismo autor recoge la amplia y detallada del norteamericano BREWER CARIAS, A.-R. (*Los informes públicos en el Derecho comparado*, parte segunda, pp. 41 y ss.), que fue expuesta en el VII Congreso de Derecho Comparado celebrado durante el mes de agosto de 1966 en Upsala.

MORENO ante la insuficiencia de la regulación de la ley sustantiva de Entidades autónomas citada, llegando a la conclusión del encuadramiento de nuevas empresas públicas (tipos los más específicos de empresas públicas para la generalidad de la doctrina) en la categoría de entes atípicos que gestionan actividades o intereses públicos económicos (Consejo de administración de las minas de Almadén y Arrayanes, RENFE, bancos nacionalizados y los puestos en régimen de estatuto autónomo de la reciente ley de 20 de junio de 1968) entre los principales y en los que se afirma de la forma más explícita la ruptura entre su forma jurídica y el régimen aplicable que califica a los entes autónomos y empresas públicas en la ley de Entidades de 1958.

La consecuente necesidad de un estatuto de las empresas públicas en nuestro Derecho y el haber de tenerse en cuenta, realísimamente, para ello, el factor económico, la influencia de la experiencia consolidada, el imperativo de la flexibilidad, las posibilidades asociacionistas entre las diversas administraciones públicas y el mandato—artículo 35—del texto refundido de la ley del II Plan de Desarrollo sobre esa necesidad de la reforma de la empresa llevan, finalmente, a PÉREZ MORENO, en este su encomiable estudio, a presentar un personal e interesante cuadro clasificatorio de las empresas públicas en nuestro Derecho, que si bien excesivamente amplio en su concepción y terminología—y así lo reconoce explícitamente el mismo autor—, incluye como originaria forma creacional de las empresas públicas a la figura de la sociedad administrativa intermedia entre la sociedad civil y la mercantil, de naturaleza asociacional, no lucrativa, y sin duda posible forma comprensiva de numerosos modos de gestión empresarial, marcadamente de carácter mixto (participación de capital público y privado) y asociativo entre entes públicos para la gestión de sus servicios.

Obra, en resumen, esta del profesor PÉREZ MORENO, importante en el tratamiento del Derecho patrio y comparado de la no muy bien delimitada figura de la empresa pública; loablemente actualizada en el Derecho positivo y sugestiva por las indudables

soluciones e iniciativas que al tema le presta.

E. CASADO

SOLÉ TURA, Jorge: *Introducción al régimen político español*. Ed. Ariel. Barcelona, 1971, 155 págs., 50 ptas.

1. El tema del Estado, el intento de elaborar una teoría del Estado que responda a las exigencias más perentorias de la realidad, ha sido y es, quizá, uno de los problemas más complicados y difíciles con que se ha encontrado la ciencia política de nuestros días. Partiendo de esta dificultad inicial, uno de los intentos más interesantes de aclarar el problema del Estado en una sociedad capitalista, por lo que tiene de profundo y sobre todo de sugestivo, es el libro de Nicos POULANTZAS: *Poder político y clases sociales* (1). La explicación de conceptos, tales como el de "modo de producción", "formación social", "bloque dominante" y "hegemonía" aporta mucha luz al tema de las relaciones entre las clases en el seno del Estado, como por otra parte ha puesto de relieve entre nosotros J. SOLÉ TURA (2).

A partir de estos presupuestos metodológicos, es decir, "a través del estudio de los diversos modos de producción y de las transformaciones sociales, de su estructura, su constitución y su funcionamiento, y de las formas de transición de una formación social a otra" (3) se puede llegar desde los conceptos abstractos de una teoría general al análisis concreto de una situación concreta, de una situación coyuntural, último desiderátum que puede explicar la validez de una teoría o ciencia de la historia que se pretende con visos de totalidad.

(1) Cfr. Nicos POULANTZAS: *Pouvoir politique et classes sociales de l'Etat capitaliste*. Paris, 1968. Hay traducción castellana.

(2) Vid. J. SOLÉ TURA: "Una teoría del estado capitalista", en *Boletín Informativo de Ciencia Política* núm. 5, págs. 153 y siguientes.

(3) Vid. N. POULANTZAS: *Op. cit.*, pág. 7.

En última instancia, abocados ya al terreno de las realidades concretas donde se mezclan muy diversos niveles que se combinan entre sí, lo más seguro para no perderse en nimiedades es no olvidarse de la concatenación histórica fundamental: nacimiento, evolución y desarrollo del fenómeno contemplado, hasta llegar a su configuración actual.

Esto es lo que, en líneas generales, ha hecho el profesor SOLÉ TURA en su reciente librito sobre el régimen político español. Partiendo de los presupuestos metodológicos de Charles BETTELHEIM y, sobre todo, de Nicos POULANTZAS, como él mismo deja claro en el texto (pág. 7), va a perfilar, en unas apretadas páginas, las líneas generales de la evolución política, jurídica, ideológica y económica del régimen político del nuevo Estado que se instauró en España al finalizar la guerra civil de 1936-39.

La utilización de este método, por otra parte, no es nueva. El propio SOLÉ lo ha usado, constatando su fecundidad, con ocasión de su libro sobre el catalanismo, que tantas polémicas levantó en su día en la edición catalana y que con tanto éxito editorial ha irrumpido en el mercado nacional (4).

2. Tras una introducción donde se explican los antecedentes del trabajo (5), la finalidad y la metodología empleada, comienza la primera parte del libro que ahora comentamos explicando los orígenes del régimen político español en la guerra civil que iba a decidir "por qué vía se solventaría la repetida frustración de la revolución burguesa en España" (pág. 18) (6). A partir de

ahí, va a seguir dibujando las líneas fundamentales de la evolución del período de la guerra y la posguerra, analizando la estabilización política, la reconstrucción económica y el contexto internacional que iban a determinar de alguna manera la elaboración de una serie de leyes y la creación de algunas instituciones básicas para la vida nacional en el período de la llamada política de autarquía.

La etapa siguiente es descrita como una etapa de apertura (Concordato, Convenio con Estados Unidos, ingreso en la ONU) y de crisis (modificación de la estructura económica, tensiones universitarias de 1956, cambios ministeriales en 1957, etc.) que culminaron con la ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958, la entrada de España en diversos organismos internacionales y el Plan de estabilización.

El desarrollo económico, por un lado, y la Ley Orgánica del Estado, por otro, son expuestos más tarde como los dos puntos de referencia más importantes para la etapa que llega hasta nuestros días.

La segunda parte del librito es una síntesis panorámica de las más importantes instituciones actuales: el Jefe del Estado, el Gobierno, los diversos Consejos, las Cortes, el Movimiento, la Administración local... para terminar haciendo un balance de lo que ha sido, es y significa la llamada democracia orgánica.

Quizá hubiera sido conveniente, en esta parte, una mayor precisión en determinados aspectos. Por ejemplo, en la página 63, se afirma: "También son de competencia de las Comisiones (de las Cortes) las disposiciones que sin estar comprendidas en el artículo 10 deban revestir forma de ley", que es lo que dice el artículo 12 de la ley de Cortes. Acaso fuera necesario añadir algo que por otra parte ya ha dejado dicho

(4) Cfr. J. SOLÉ TURA: *Catalanismo y revolución burguesa*. Madrid, 1970.

(5) Originariamente apareció formando parte de la obra de M. DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, 5.ª ed., Barcelona, 1970. Tercera parte, "El régimen político español", págs. 535 a 576.

(6) El tema de la revolución burguesa es familiar en SOLÉ TURA. Su anterior libro trata precisamente de su frustración en Cataluña. En este sentido ha podido escribir Eliseo AJA en el *Boletín Informativo de Ciencia Política* núm. 4, pág. 115, recensando *Catalanismo y revolución burguesa*:

"En síntesis, lo que se nos viene a decir es lo siguiente: la revolución burguesa en España ha seguido una larga y tortuosa trayectoria, caracterizada por la repetida frustración de los intentos de encarrilarla definitivamente. Hoy, esta revolución puede considerarse realizada por la vía del capitalismo monopolista de Estado, pero el problema es por qué no se ha realizado antes, por qué se ha frustrado una y otra vez.

BIBLIOGRAFIA

GARCÍA DE ENTERRÍA: que la división de la competencia legislativa de las Cortes entre Pleno y Comisiones no ha jugado nunca en materia de leyes. Todas las leyes han sido aprobadas por el pleno y lo que dice la ley de Cortes no ha tenido un reflejo práctico (7).

En esta misma pág. 63, tras una primera lectura, parece que se incluyen a los Decretos-leyes en el concepto de legislación delegada. Hubiera sido deseable una mayor precisión, puesto que, a mi parecer, los Decretos-leyes no pueden ser un aspecto de la legislación delegada. Están previstos constitucionalmente (art. 13 ley de Cortes) y el propio artículo 52 de la LOE hace excepción de los Decretos-leyes, al decir que el Gobierno no podrá dictar disposiciones que deban revestir fuerza de ley. Se podrá pensar lo que se quiera de su uso y abuso, pero el concepto de legislación delegada, en el sentido de normas con valor de ley elaboradas por el Gobierno, sólo cabe emplearlo respecto de los textos articulados de leyes de Bases y los textos refundidos (artículo 51 LOE).

Una muy interesante guía bibliográfica que comprende obras sobre los antecedentes históricos, la estructura económica y social y las instituciones y fuerzas políticas, da paso a 59 tablas estadísticas sobre las más diversas facetas de la realidad nacional (estratificación social, evolución de los salarios, emigración, paro, distribución de la renta, coste de la vida, conflictos colectivos, etc.) que completan los datos del texto y que "el lector puede y debe situar en su contexto para sacar de ellos interesantes enseñanzas" (pág. 95).

3. El libro que ahora reseñamos no es, por supuesto, ni exhaustivo ni definitivo. El mismo autor lo reconoce y promete volver sobre el tema más pormenorizadamente. Pero, a mi juicio, es importante. Y es importante por varias razones. En primer lugar, porque es el primer intento serio que se hace en la bibliografía política española de acercarse, siquiera sumariamente pero con

rigor sistemático y científico, a las coordenadas que han configurado y configuran hoy en día el sistema político español. Esto es doblemente valioso si se tienen en cuenta las dificultades de todo tipo que existen, no sólo para obtener datos, sino también para utilizarlos y darles publicidad.

En segundo lugar, es importante porque, como se dice en la introducción, "ya va siendo hora de que los estudiosos de la ciencia política patria cojan el toro por los cuernos, aunque no sea en las condiciones óptimas de documentación y de holgura de movimientos que todos desearíamos" (página 5). En efecto, en un momento en que muchos profesores de Derecho administrativo han de invadir el campo de lo que tradicionalmente se considera Derecho constitucional explicando a los alumnos de la licenciatura, por primera vez, el mecanismo de instituciones tales como las Cortes, el Consejo de Ministros o el recurso de contrafuero, porque han pasado por los cursos de Derecho político sin que les sean explicadas; en un momento en que otros temas en boga llegan, sin embargo, con frecuencia a esas mismas aulas de los primeros cursos de la carrera, a veces con el deliberado propósito de soslayar otras parcelas quizá menos brillantes, quizá no tan ampulosas, pero quizá más palpitantes y más vivas; en estos momentos, digo, me parece de una importancia decisiva que haya profesores dispuestos a efectuar análisis concretos de parcelas concretas, dispuestos a desvelar las líneas maestras de las instituciones, que esto es al fin y al cabo enseñar, para que luego, sin equívocos ni falsos clichés, cada alumno pueda caminar por sí mismo, que es de lo que se trata.

Y ésta es la tercera razón por la que me parece importante este librito. Porque desde un punto de vista informativo y pedagógico, labor ésta esencial en la Universidad, es básico que el estudiante o el simple lector curioso, conozcan, aun sintetizados en un equilibrio difícil a veces, los avatares de nuestra más reciente historia, la ilazón de hechos conocidos aislados, el funcionamiento y la composición de órganos que no sólo se contemplan en los libros, sino que cada día citan los periódicos.

Esta labor es fundamental, sin que se

(7) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*. Madrid, 1970, págs. 135 y siguientes.

pierda un ápice de rigor, a despecho de aquellos que piensan que los libros editados en colecciones populares pierden su carácter científico y no merecen la pena ser leídos.

L. J. MARTIN REBOLLO

VALLINA VELARDE, Juan Luis: *Régimen jurídico-administrativo del servicio público telefónico*, Ed. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1971, 206 págs.

1. Constituyen los servicios públicos capítulo esencial en el complejo de materias que engloba el amplio contenido del Derecho administrativo.

Desde la llamada escuela francesa —del servicio público, que subsumía toda prestación del Estado en esa categoría administrativa y, en inverso sentido, definía al Estado como organización prestadora de los mismos, hasta la más actualizada y, ya también, general corriente doctrinal de la igualmente denominada “crisis de la noción del servicio público”, que ve en la pérdida de sus notas o caracteres tradicionales el peligro de la desaparición de esa noción jurídica, confluyen en el concepto las más variadas tesis y posturas doctrinales sobre sus notas cualificadoras, elementos y requisitos esenciales, posible desdoblamiento o pervivencia de la noción (*sic*, con la categoría más reciente de la “gestión económica”) y variedades gestoras que engloban la todavía no perfectamente delimitada noción.

El nacimiento y creciente desarrollo de la actividad económica interventora estatal, con múltiples servicios de intrínseca y exclusiva naturaleza industrial y comercial, ha agravado la problemática de esos elementos configuradores de la noción y sus elementos constitutivos.

Ello, no obstante, la noción del servicio público sigue siendo figura de relevante importancia en el Derecho administrativo y de acusado tratamiento por la doctrina nacional y extranjera.

2. Con estas premisas de concepto vago e incierto, pero con la textual afirmación de “uno de los conceptos claves de toda la ciencia jurídico-administrativa”, reciente-

mente ha publicado el profesor DE LA VALLINA VELARDE un detenido estudio del servicio público telefónico español.

Ya el mismo título de la obra nos evidencia que, para el autor, el servicio público telefónico tiene la naturaleza de servicio público. Y decimos esto por cuanto lo separa o distingue, así, de otras posibles figuras afines de gestión económica indirectamente aludidas anteriormente y por estar dedicada gran parte de la obra al enmarcamiento y justificación de esa naturaleza de servicio público de la actividad de la Compañía Telefónica Nacional.

Encuadrado por el profesor DE LA VALLINA, con no total justificación para nosotros, el servicio de teléfonos específicamente en la llamada parte especial del Derecho administrativo, que tanto auge metodológico y *ratione substantiae*, ha adquirido en nuestra patria, sobre todo desde la publicación por el profesor GUAITA de sus ya cuatro famosos volúmenes sobre la materia, además de servicio público la actividad telefónica nacional tiene, para el autor de la obra, la naturaleza de servicio público “esencial” por cuanto constituye, en su misma calificación, “una red vital para la actividad económica” o un servicio “básico en la infraestructura del país”.

El carácter industrial o empresarial del servicio, en destacada nota específica del objeto del mismo, lo ponen de manifiesto, para DE LA VALLINA, sus características de exigir inversiones a costos crecientes, crecer los gastos de explotación en progresión más que geométrica, dificultad, por no decir imposibilidad, de que la tarifa, siga al coste, exigencia real de un monopolio de hecho para su explotación, y no circunscripción, por el avance técnico con medios conexos, del servicio a las líneas telefónicas.

El estudio del nacimiento del servicio telefónico desde su invención, en 1876, por Graham Bell; su desarrollo cuantitativo en nuestra patria hasta los momentos vigentes; su constitución o elevación a servicio público en nuestra patria (*publicacio* en la específica terminología del profesor VILLAR PALASÍ adoptada por el autor); los distintos regímenes que el servicio sigue hasta el vigente sistema de contratación con intervención estatal establecido por el Real decreto-

BIBLIOGRAFIA

de 25 de agosto de 1924 y consolidado por el más actual y vigente decreto de 31 de octubre de 1946, ejecutor de las bases de la ley de 31 de diciembre de 1945; las vicisitudes que se sucedieron para la prosecución del régimen concesional o contractual establecido o rescate de la concesión; la participación extranjera en el activo de la sociedad constituyente explotadora y la nacionalización de esta participación accionaria en 1945 por la emisión estatal de bonos de la deuda exterior y su consecuente participación pública en la compañía son hechos y datos señalados y estudiados por el autor con gran aporte de referencias históricas y comentarios que nos ponen al más actual conocimiento de las vicisitudes de nuestro servicio telefónico nacional.

3. La parte fundamental de la obra del profesor DE LA VALLINA VELARDE es, sin embargo, a nuestro juicio, el estudio que hace del estatus vigente entre la Compañía Telefónica Nacional de España como explotadora del servicio y el Estado como cedente o concesionario del mismo.

A través de las densas páginas del capítulo II y siguientes de este estudio, el autor configura esta relación nacida por aplicación del decreto-ley de 25 de agosto de 1924 y corroborado por la vigente normativa aplicable en ejecución de la ley citada de 31 de diciembre de 1945 (contrato aprobado por decreto de 31 de octubre del siguiente año de 1946) de concesión contractual por la especial categoría de "ley paccionada", en la originaria terminología, que el mismo autor advierte, introducida por el profesor VILLAR PALASÍ en nuestra patria.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo que indiscriminadamente el autor recoge; el carácter preminentemente contractual del régimen establecido en 1924 con privación de la potestad normativa por parte de la Administración, impropio de las concesiones; la no derogación del régimen establecido *ius peius* por disposiciones posteriores, propio de las normas paccionadas; la cláusula de caducidad temporal y posibilidad de rescate por el Estado del servicio con cláusula indemnizatoria, aun antes del término establecido; y la concesión del servicio con carácter de exclusividad independientemente de su nota de monopolio, hacen,

para el autor, acertadamente, que sea prevalente el régimen contractual del servicio público telefónico patrio; y, aun con ese carácter concesional de su explotación, el régimen revista caracteres de singularidad respecto a las demás generales concesiones administrativas.

Junto a ello, la aplicación en el régimen contractual de la genérica "cláusula de progreso", con originaria especialidad; las exenciones fiscales que en el mismo sentido se le conceden a la compañía cesionaria; la naturaleza del régimen especial expropiatorio que se contiene en la preceptiva reglamentaria del contrato, de noviembre de 1929; y la discutida naturaleza, en aguda observación, de las servidumbres que la misma compañía constituya para el establecimiento o desarrollo del servicio, son consideradas por el profesor DE LA VALLINA VELARDE con hondo sentido crítico y profusión de concordancias doctrinales y jurisprudenciales.

4. Objeto de los capítulos III y IV de este meditado estudio, es la recíproca situación de la Compañía Telefónica Nacional de España en el *estatus* concesional y el sistema tarifario, propio de los servicios públicos.

La situación prevalente que el contrato de 1924, y el más actual vigente de 1945, concede a la Compañía Telefónica con su ley fundamental "paccionada", y la real exclusiva de explotación del servicio telefónico nacional que le concede, es analizada, en inverso sentido, por el autor, en estas páginas de su capítulo III con las consecuentes cargas y obligaciones que toda concesión lleva consigo.

También, empero, en este específico servicio del teléfono público español se señalan por el profesor DE LA VALLINA VELARDE diversas especialidades que vienen a separar su régimen de ese común contenido obligacional de las generales concesiones de servicios.

Es muy de señalar al respecto, como materia que condiciona todo el posterior régimen, la valiosa disquisición que el autor hace sobre la naturaleza pública o privada de la compañía y su carácter empresarial, enmarcándola, acertadamente, en nuestra opinión, sin duda alguna, al respecto en la

categoría de empresa pública, y más concretamente—con aceptación del punto de vista doctrinal de la empresa pública por la simple participación pública en su titularidad y referencia a la conocida clasificación del profesor GUAITA sobre esas empresas— en empresa pública mixta. Empresa pública mixta con forma mercantil anónima y consiguiente régimen privado en su actuación interna. El monopolio o exclusiva de hecho que, con el vigente sistema, se le otorga a la Compañía Telefónica Nacional en este servicio (con la muy excepcional red del teléfono público de San Sebastián) y sin necesidad de recurrir a la nacionalización es también digno de citar, en estas peculiaridades que el autor señala en el régimen español.

Las recíprocas obligaciones de la compañía concesionaria, en una excesiva situación de prevalencia frente al usuario, dado su carácter monopolístico y el haber perdido el

Gobierno su normal poder tarifario, es también especialidad del servicio telefónico que el autor señala; la intervención del Estado en el régimen de la empresa como accionista—accionariado fiscal más que gestor en la misma calificación— y la delegación que en ella mantiene el Gobierno, con sus consecuentes efectos; unas someras conclusiones que evidencian los sustanciales puntos mantenidos en la obra; y cuatro apéndices con las principales disposiciones legales y normas que regulan la vigente situación positiva de la Compañía Telefónica completan la obra del profesor DE LA VALLINA VELARDE, que constituye, en resumen, un valioso, actual y documentado estudio del servicio público telefónico español, que servirá también, con el mismo autor, para un mejor entendimiento de las figuras o nociones generales básicas de la fundamental rama del Derecho administrativo.

E. CASADO



II. REVISTA DE REVISTAS (*)

A cargo de A. MARTÍN DíEZ-QUIJADA
y F. SOSA WAGNER

ADMINISTRACION ECONOMICA

KRUEGER, Herbert: *Die verfassungsgerichtlichen Beurteilung wirtschaftspolitischer Entscheidungen*, DöV, Mai 1971, páginas 290-298.

Partiendo de la idea de que la revisión jurisdiccional debe ser hecha exclusivamente sobre cuestiones jurídicas y con criterios jurídicos, el autor estudia la posibilidad de su utilización frente a las decisiones que afectan a la política económica.

ADMINISTRACION FINANCIERA

BUSCEMA, Salvatore: *Problèmes actuels du budget de l'Etat en Italie*, RICA, 1-2/1971, páginas 22-27.

Los problemas presupuestarios italianos son de diferente naturaleza. Derivan de la existencia de numerosos organismos autónomos no bien controlados, de las modificaciones presupuestarias constantemente introducidas y del sistema de justicia constitucional en esta materia.

CAVALCANTI, Themistocles: *Sociedades de Economía Mixta.—Sua naturaleza.—Seus problemas*, RDB, 103/1971, pp. 1-15.

Analiza las diversas definiciones de la sociedad de economía mixta y su concepción legal en el derecho de Brasil. Considera que estas sociedades son muy útiles y de

gran porvenir, permitiendo, además, al Estado evitar con su creación que ciertas parcelas de la economía sean invadidas por el capital extranjero.

GALY, Philippe: *Le Budget-Programme*, RA, 140/1971, pp. 148-154.

El Presupuesto-programa se impone crecientemente, porque sólo así confeccionado permite clarificar el conjunto de las estructuras y procedimientos administrativos. El Presupuesto-programa comportará un nuevo modo de administrar los asuntos públicos.

GEMAYEL, Sleiman: *Liban: L'autonomie financière des établissements publics, industriels et commerciaux, illusion ou réalité?*, RDPSP, 2/1971, pp. 451-467.

El estatuto de las empresas paraestatales libanesas es de 1959. El autor examina su autonomía presupuestaria y las exenciones fiscales de que disfrutaban, llegando a la conclusión de que su autonomía es más bien ficticia.

GUARINO, Giuseppe: *Le ministère Italien des Participations de l'Etat et les organes de gestion*, RICA, 1-2/1971, pp. 68-73.

Las empresas paraestatales son numerosas y algunas muy importantes. Los órganos de gestión son el Ministerio de Participaciones

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

BIBLIOGRAFIA

del Estado, que imparte directivas muy generales, y, a un nivel medio, los grupos o *holdings*, que actúan empleando técnicas privadas. Al nivel de base se hallan las empresas, que actúan como las de propiedad privada.

NIGRO, M., y BUCCISANO, I.: *L'administration du crédit en Italie*, RICA, 1-2/1971, pp. 105-110.

El crédito es casi enteramente público en Italia, hablándose ya del Estado bancario. Sin embargo, éste raramente actúa en forma directa, sino a través de intermediarios. Los órganos directivos son el Ministerio del Tesoro y el Banco de Italia.

ADMINISTRACION LOCAL

ARIÑO, G.: *El porvenir de la descentralización ante el proceso planificador. Esquema para un planteamiento actual del tema*, REVL, 169/1971, pp. 33-76.

La descentralización es el gran mito de las corporaciones locales. El autor trata de lograr un nuevo modo de descentralización que, piensa, reside en la protagonización de la planificación, tanto a nivel de decisión como de ejecución.

BERTI, Giorgio: *Les nouvelles tendances dans l'organisation des administrations locales en Italie*, RICA, 1-2/1971, págs. 40-47.

Estudio de la administración local a la vista de la regionalización de la Administración, tal como se espera que se materializará, lo que comportará su profunda transformación.

CARDÓN, Rubén C.: *Organización y funcionamiento de un municipio en Gran Bretaña: La municipalidad de la ciudad de Manchester*, REVL, 170/1971, págs. 271-314.

Se introduce el tema con un breve examen del gobierno municipal de Gran Bretaña y sus relaciones con la Administración

central. Sigue con una exposición de la elección de los componentes de la corporación de Manchester y de su estructura organizativa y competencias. Concluye con un pequeño vocabulario inglés-español de términos jurídicos aplicados al tema.

CARREIRA, J. F.: *El sistema especial de Londres dentro del régimen local inglés*, REVL, 169/1971, pp. 77-112.

Encuadra el sistema de gobierno municipal de Londres en el de Inglaterra y Gales, poniendo de relieve sus especialidades en cuanto a su organización, recursos económicos y servicios. Se ocupa también de las reformas introducidas en 1963 y de las que se considera aconsejable introducir, según el informe REDCLIFF-MAUD.

CORTINA TORAL, L.: *La división territorial de España*, III, "Los experimentos catalán y vasco", RMAL 717/1971, pp. 35-55.

Estudio de los estatutos de Cataluña y Vascongadas, concedidos por la II República, a la luz de los preceptos de la Constitución de 1931.

CORTINA TORAL, L.: *La división territorial de España*, IV, "Los tanteos de principios de siglo", RMAL, 720/1971, pp. 132-148.

Glosa de las intervenciones parlamentarias de CAMBÓ y MAURA, en 1918, defendiendo y rechazando, respectivamente, el proyecto de concesión de la autonomía a Cataluña.

GARRIDO FALLA, F.: *Límites constitucionales de la reforma de la Ley de Régimen local en materia de elecciones municipales*, REVL, 169/1971, pp. 1-9.

Expone los tres bloques de normas que regulan el régimen local, constituido el primero por las de rango constitucional que han de respetarse en la reforma. De su examen deduce que las Corporaciones locales han de ser elegidas en su totalidad, que la elección ha de tener lugar a través de los

tres cauces prevenidos y que no se pre-
juzga en dicho primer bloque normativo
la proporcionalidad de estos tres cauces.

HOURTICO, Jean: *Le grand Paris de
HAUSSMANN*, RA, 140/1971, pp. 203-
206.

Constituye un recuerdo del autor para la
labor urbanística y administrativa, a me-
diados del siglo XIX, del famoso Prefecto
del Sena. Entonces fue duramente criticado
por los dispendios ocasionados y por las
obras estimadas excesivamente ambiciosas;
pero hoy París es una gran ciudad que en
buena parte se lo debe a la admirable pre-
visión y clarividencia de HAUSSMANN.

MANZANEDO, J. A.: *Autogobierno y centra-
lismo en los orígenes del régimen local
francés*, REVL, 170/1971, pp. 219-245.

Expone cómo se instrumentalizó el prin-
cipio de igualdad en instituciones que, con-
trariamente a lo aceptado, supusieron una
profunda descentralización. La centraliza-
ción sobrevino posteriormente, y es obra de
NAPOLEÓN, que, interpretando una tenden-
cia propia de los que detentan el poder
en toda época, la introdujo, sofocando la
libertad conquistada en la Revolución.

OTTAVIANO, Vittorio: *Tendances dans l'évo-
lution des régions italiennes à statut spé-
cial*, RICA, 1-2/1971, pp. 28-34.

En Italia, cinco regiones disponen de un
estatuto especial, como consecuencia de la
existencia en ellas de movimientos autono-
mistas. Pero no se aplican en su integri-
dad por la resistencia de la burocracia a las
autonomías excesivas y por la interpreta-
ción restrictiva de las leyes que las con-
cedieron.

PIRAS, Aldo: *Les régions italiennes à sta-
tut ordinaire*, RICA, 1-2/1971, pp. 35-40.

Constituye una exposición de los obstácu-
los que la organización regional de la Ad-
ministración en Italia está encontrando, y

sugiere las soluciones para evitar que la
descentralización constituya un fracaso en
un estado en crisis permanente desde 1954.

RODRÍGUEZ DE HARO, F.: *Problemática tri-
butaria de los municipios rurales*, BIVL,
39/1971, pp. 25-28.

Tras examinar cómo han sido desposeí-
dos los municipios de ciertas fuentes tri-
butarias y de cómo han surgido tasas y
exacciones en beneficio de la Administra-
ción institucional, esboza una reforma de
la potestad impositiva municipal con el fin
de restaurar la vitalidad de los Ayunta-
mientos.

ADMINISTRACION MILITAR

VILLIERS, M. de: *La place de l'Armée dans
l'Etat sous la présidence du général DE
GAULLE*, RA, 141/1971, pp. 265-272.

El autor reflexiona acerca de las rela-
ciones entre el Ejército y el poder civil
en un estado democrático y lo contrae a
las relaciones entre ambos en la V Repú-
blica francesa, no sin dedicar unas líneas
a la evolución producida a partir de la
asunción de la presidencia por POMPIDOU.

ADMINISTRACION PUBLICA

CASTELLA JUNIOR: *Prerrogativas e sujeições
da Administração pública*, RDB, 103/1971,
páginas 16-32.

Estudia las prerrogativas de ejecutividad,
de expropiación, de requisa, de autotutela
y la inmunidad tributaria. Pero el fin de
los actos, que es intrascendente cuando
actúan los particulares, debe ser siempre
el interés público el que subyazga en la
actuación administrativa.

DOUBLET, Maurice: *L'Administration et le
Pays*, RA, 139/1971, pp. 13-16.

Francia sigue esperando todo de la Ad-
ministración, pero se le censura su lentitud,
su apego al pasado y su aversión al cambio.

Esboza las reformas que debieran introducirse y se muestra opuesto a la opinión común de que las decisiones deben incumbir en todo caso a los políticos y no a los funcionarios.

RODRÍGUEZ HARO, F.: *Las modernas actividades de la Administración pública*, REVL, 170/1971, pp. 247-269.

El servicio es un concepto que no comprende ya todas las actividades que se exigen de la Administración. Esta actividad exige un control para evitar que sus planificaciones se hagan prescindiendo de las verdaderas exigencias públicas. Por último, se hace preciso introducir una nueva plasmación jurídica de la empresa estatal.

AGRICULTURA

MAZZAROLLI: *L'administration de l'agriculture en Italie*, RICA, 1-2/1971, pp. 116-120.

Relación de las acciones agrarias llevadas a cabo por los regímenes fascista y republicano. Se refiere a las actividades de la "Cassa per el Mezzogiorno" y los dos "Plan Verde". La integración en el Mercado Común no parece que haya favorecido a la agricultura italiana. El resultado en conjunto le parece bastante flojo.

AGUAS

FUENTES BODELÓN, F.: *La usucapión de aguas públicas como mito y como realidad jurídica*, RDN, 69-70/1970, páginas 129-204.

Tras enumerar la nutrida legislación relativa al tema, en forma cronológica, se refiere seguidamente a su situación en el Derecho comparado. La prescripción de los aprovechamientos le merece un amplio estudio, concluyendo con el procedimiento de inscripción en el Registro de Aprovechamientos de Aguas públicas.

CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

GIANNINI, Massimo S.: *Tendances dans le développement des sciences administratives en Italie*, RICA, 1-2/1971, pp. 1-4.

Describe el surgimiento y evolución en Italia del Derecho administrativo, de las ciencias administrativas y de la ciencia de la administración. Esta última ha resurgido a partir de 1950 y determinado la creación de un Instituto en Milán dedicado a su estudio y desarrollo.

CONTROL DE LA ADMINISTRACION

SANDULLI, Aldo M.: *La problématique des contrôles en Italie*, RICA, 1-2/1971, páginas 48-51.

El control presupuestario del Tribunal de Cuentas no se efectúa con la total independencia del ejecutivo que prescribe la Constitución, a causa de que su estatuto interno no ha sido reformado. El control de aprobación de los presupuestos locales había sido suprimido por aquélla, pero desaparecerá en 16 de las regiones creadas.

DERECHO ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL

HAURIQU, André: *Recherches sur une problématique et une méthodologie applicables à l'analyse des institutions politiques*, RDPSP, 2/1971, pp. 305-352.

Constituye un estudio de la problemática y metodología del análisis de las instituciones políticas que el autor entiende debe hacerse desde una posición plural. Estima que una consideración estructural de la institución analizada ayudaría a obtener los excelentes resultados conseguidos en otros campos de las ciencias no jurídicas.

PESET, Mariano: *Philosophie et science dans l'œuvre de León DUGUIT*, RDPSP, 2/1971, pp. 353-386.

El autor, profesor de la Universidad de Valencia, hace relación de las innovaciones metodológicas introducidas por DUGUIT en

las ciencias sociológicas. El predominio del positivismo le lleva a renunciar a la metafísica y a la filosofía como elementos creadores del Derecho. Se ocupa luego del origen de la teoría jurídica de DUCUIT, del Derecho como regla social, y concluye con el examen de su teoría del Estado.

DERECHO PROCESAL

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El juez ordinario defensor de la legalidad administrativa*, RIDP, 1/1971, pp. 79-125.

Los aspectos desde los que se trata el tema son el del control de la legalidad reglamentaria, la denominada vía de hecho y los actos administrativos constitutivos de delito; concluye con unas consideraciones acerca de la independencia de los jueces y la necesidad de potenciar sus facultades de garantizar la sumisión de la Administración al Derecho.

DERECHO PUBLICO

MIGUEL ALONSO, C. de: *Consideraciones sobre la lentitud de los procesos*, RIDP, 1/1971, pp. 55-78.

Expone el presente del proceso civil en diversos países, comenzando por España. Estudia las causas de la lentitud, que clasifica en orgánicas y procesales, y, por fin, expone unos factores de solución que clasifica análogamente.

SAIPA, Axel, y SCHUETZE, Georg: *Das öffentlichrechtliche Schrifttum in den Vereinigten Staaten von Amerika*, AöR, marzo 1971, pp. 112-136.

Muy útil para conocer la bibliografía y las preocupaciones de la doctrina norteamericana de Derecho público.

SCHOLZ, Rupert: *Das öffentliche Recht im Fächer-Katalog der neuen Ausbildungs- und Prüfungsordnungen*, DöV, agosto 1971, páginas 548-551.

La reforma de los estudios jurídicos en algunos *Laender* alemanes y el papel que el Derecho público juega en ellos.

DERECHOS FUNDAMENTALES

BOBBIO, Norberto: *Sulla nozione de costituzione in HEGEL*, ACFS (1), 11/1971, páginas 7-20.

HEGEL entiende por constitución la organización del Estado, que es un concepto material y no es una categoría jurídica, sino ética. En este sentido se halla estrechamente vinculada al "espíritu del pueblo". La ley sí es una categoría jurídica, porque dimana del Estado, pero la organización de éste procede del pueblo o a su forma de pensar al respecto de la organización pública.

FAIRÉN GULLÉN, V.: *Notas sobre jurisdicciones especiales*, RIDP, 1/1971, pp. 7-25.

El profesor FAIRÉN se ocupa concretamente del Tribunal y Juzgado de Orden Público y de la jurisdicción militar. Examina en ambos casos las derogaciones de las garantías procesales en relación con las existentes en la jurisdicción ordinaria. Finalmente, se ocupa de la inexistencia de una policía judicial propiamente dicha.

GELSI BIDART, A.: *Proceso y garantía de derechos humanos*, RIDP, 1/1971, páginas 27-54.

Examina las diversas instituciones procesales destinadas a salvaguardar cada uno de los derechos humanos que considera, con especial referencia al proceso penal.

LÓPEZ CALERA, N. M.: *Mitificación y dialéctica en el estado de Derecho*, ACFS, 11/1971, pp. 91-116.

El autor pone de relieve cómo se ha mitificado el concepto de estado de Derecho, reduciéndolo a un concepto puramente formal, respecto a la observancia de las leyes creadas por el propio Estado, pero importa preguntarse si ese Derecho es justo y asegura la dialéctica social, pues en otro caso no existirá estado de Derecho material.

BIBLIOGRAFIA

LÓPEZ MEDEL, J.: *Génesis, legalidad y legitimidad y legitimidad del estado social de Derecho*, ACFS, 11/1971, pp. 21-45.

El autor examina las dos interdependencias que estima existen entre los tres conceptos temáticos: "vertical", en la génesis del estado, en su legalidad y en el planteamiento de su legitimidad, e "interdependencia horizontal", que resulta de considerar esos tres instantes o condiciones, contemplados en el Estado o contemplados en el Derecho.

ROVIRA, M. Carolina: *Seguridad y estado de Derecho. A propósito del ordenamiento positivo español*, ACFS, 11/1971, páginas 69-90.

Comienza exponiendo el concepto de estado de Derecho para abordar el de seguridad jurídica. Con esta base entra en el examen de los textos legales españoles, en los que se formalizan tales principios, para concluir con la tajante afirmación de que, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, el Estado español es un estado de Derecho.

SCHNEUR, Ulrich: *Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat*. DöV, agosto 1971, páginas 505 a 513.

De nuevo en la doctrina alemana el planteamiento de los derechos fundamentales en el estado social de Derecho, con una consideración especial de su transformación al hilo de la actual concepción del hombre y de la sociedad.

SEVILLA, E., y GÁMIZ, A.: *Estructura espacial de las formas de tenencia de la tierra en España*, REAS, 74/1961, páginas 7-73.

Este tema es favorito de los "agraristas", pero rara vez había sido examinado científicamente. El censo agrario de 1962 ha permitido a los autores la investigación de sus resultados y determinar la existencia en España de cinco regiones de acusado pre-

dominio de una determinada forma de tenencia, característica de cada una de ellas, y la evolución que se aprecia hacia el cultivo directo.

DESARROLLO

BURROUGHS, H. R.: *Political and Administrative Problems of Development Planning: The case of the CEB and the Supergrid*, PA, 49/1971, 131-148.

En Gran Bretaña, la demanda de electricidad obliga a duplicar la producción cada diez años. La construcción de centrales y de líneas de distribución altera las condiciones del paisaje, particularmente las estéticas. La construcción de la red nacional de interconexión a 400.000 voltios con las altas torres que necesita ha contribuido a las protestas por tales alteraciones. Pero un tendido subterráneo encarceraría la energía en un 20 por 100. El autor explica cómo se ha llegado a establecer un procedimiento administrativo para oír a todos los interesados antes de tender una de estas líneas de conducción.

CARABBA-BRUNETTI-FULVIA, Manin: *Le Comité Interministériel italien pour la Programmation Economique (CIPE)*, RICA, 1-2/1971, pp. 16-21.

La creación, en 1967, del CIPE ha suscitado problemas constitucionales. Analiza la composición de dicho órgano planificador y enumera otros que también desarrollan tareas paralelas y coordinadas con las de aquél.

ELLIOT, J.: *The Harris experiment in Newcastle upon Tyne*, PA, 49/1971, páginas 149-162.

En 1965 fue decidido, por el City Council de Newcastle, designar, mediante selección abierta a todo peticionario, un Principal City Officer, con la misión de coordinar el presupuesto del Ayuntamiento con las necesidades del plan de desarrollo que la ciudad se había aplicado, coordinando los diversos departamentos municipales para

que el plan fuese ejecutado sin retrasos. El seleccionado, F. W. HARRIS, antiguo empleado de la FORD, durante cinco años llevó a cabo esta misión sin más empleados a sus órdenes que una secretaria, y el autor examina el resultado.

MARONGIU, Giovanni: *L'aide aux zones sous-développées en Italie*, RICA, 1-2/1971, pp. 111-115.

Se refiere a la "Cassa per el Mezzogiorno", a su orgánica y actuación. Durante la década del 60 prevaleció la idea de integración del desarrollo del Mediodía en la planificación nacional, lo que ha suscitado problemas, agravados desde la creación de las regiones, lo que implicará una reforma, ya esbozándose.

ENSEÑANZA

ANELLI, C., y AVAGLIANO, D.: *The Problems of Education in Italy*, RICA, 1-2/1971, página 86-90.

La enseñanza primaria se rige por la ley de 1968, y la enseñanza media, que comprende dos niveles, por la de 1962. La enseñanza universitaria se rige en buena parte por la ley de 1933, pero se halla en el Senado una ley de reforma. El autor se refiere a los problemas que se presentan en cada uno de los niveles de enseñanza.

CHABAROL, Daniel: *La commission de contrôle des élections universitaires*, RA, 140/1971, pp. 159-163.

Un decreto de 1970 regula las elecciones en las Universidades y establece una Comisión, presidida por un consejero de Tribunal Administrativo. El autor, que ha presidido tres de estas comisiones, relata sus impresiones respecto de la misión de las comisiones y de las dificultades que encuentran.

FLECK, Rudolf: *Die Fachhochschule als neue Rechtsfigur im Hochschulbereich*, DöV, septiembre 1971, pp. 590-593.

Estudio de la estructura, organización y funcionamiento de las escuelas técnicas en el Derecho educacional alemán.

EXPROPIACION FORZOSA

PLANCHUELO ARIAS, E.: *La propiedad rústica de los ausentes y el problema de las tierras incultas en el minifundio lucense*, REAS, 74/1971, pp. 77-99.

Una encuesta permite al autor determinar sorprendentes índices de absentismo, con el consiguiente perjuicio del cultivo de las fincas abandonadas o arrendadas a cultivadores que carecen de estímulo para introducir mejoras. Entiende que se impone su expropiación, para lo que sería una tarea previa buscar un medio efectivo para declarar legalmente la ausencia a estos efectos.

FUNCIONARIOS

CODACCIONI, M.: *Le recrutemen des hauts fonctionnaires*, RA, 140/1971, pp. 137-147.

Estudio histórico y sociológico, en el que el autor estima haber determinado que, a partir de NAPOLEÓN, el reclutamiento de los altos funcionarios se ha venido efectuando, por la fuerza de las circunstancias, en una capa social privilegiada, cuyos intereses estaban y están frecuentemente en contraposición de los del pueblo, en cuyo nombre administran.

IANNOTTA, Raffaele: *The Training and Education of Public Servants in Italy*, RICA, 1-2/1971, pp. 59-61.

En el pasado, las fuentes sociales del reclutamiento de funcionarios no fueron adecuadas; hoy, el origen de los problemas está en la deficiente formación que imparten las Universidades. Sería preciso crear

BIBLIOGRAFIA

un Centro superior de formación de funcionarios y la organización de cursos de perfeccionamiento.

PASTORI, Giorgio: *L'administration du personnel et la burocratie en Italie*, RICA, 1-2/1971, pp. 52-58.

El estatuto de 1957 respondía a una anticuada concepción de la función pública que ha conducido a una profunda crisis de la burocracia. Dos leyes de 1968 y 1970 tratan de introducir reformas que aparecen como esperanzadoras, pero será preciso esperar a su implantación en la práctica, porque la burocracia es capaz de resistir a toda innovación.

SILVEIRA, Victor: *Le service à mi-temps dans la fonction publique*, RA, 141/1971, pp. 306-308.

Antes de 1969 no eran muchos los dependientes de la Administración que trabajaban en régimen de media jornada en Francia y además ninguno era funcionario. Sin embargo, la necesidad de permitir a las mujeres compatibilizar su condición de funcionarias con sus deberes como amas de casa impulsó a dictar la ley de 20 de diciembre de 1969, por la que se les permite acogerse a ese régimen excepcional, como también a ciertos funcionarios varones, estableciendo en todo caso rigurosa incompatibilidad con actividades privadas.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

MIELE, Giovanni: *L'Etat actuel de la justice administrative en Italie*, RICA, 1-2/1971, pp. 62-67.

Constituye una exposición de la evolución seguida en Italia por la jurisdicción administrativa y la distribución de competencias con la jurisdicción ordinaria en materias de acción de la Administración.

LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS

PESTALOZZA, Christian: *Die Geltung verfassungswidriger Gesetze*. AöR, marzo 1971, páginas 27-84.

Trabajo este de especial interés, pues recoge el estado de la reforma del Tribunal Constitucional Federal Alemán.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

ORTIZ DÍAZ, J.: *Problemas estructurales del derecho de la organización administrativa*, REVL, 170/1971, pp. 194-218.

El autor estima que, para cumplir con la exigencia de eficacia que hoy se le hace, la Administración debe adoptar formas organizativas más flexibles. Analiza la incidencia de la planificación en la organización administrativa, el sentido empresarial que ha de dársele en casos concretos y la descentralización.

PERCIER, Alexandre: *Structures ou méthodes?*, RA, 140/1971, pp. 215-222.

El autor reflexiona sobre la Administración y entiende que la evolución técnica tiende a revestir de mayor importancia a los métodos administrativos y a revisar ciertas concepciones estructurales de la Administración pública que aparecen progresiva y rápidamente anticuadas.

TEGNAEUS, Elisabeth: *Les spécificités de la structure hiérarchique dans la gestion des affaires publiques en Suède*, RA, 141/1971, págs. 334-340.

Tras referirse a los antecedentes organizativos de la Administración pública en Suecia, entra en la peculiaridad de las "Direcciones Nacionales", independientes de los Ministerios, que si en origen administraban escasos asuntos, hoy sitúan en manos de los funcionarios materias de naturaleza política, lo que hace aconsejable su absorción.

PATRIMONIO ARTISTICO

CANTUCCI, Michele: *L'administration des biens culturels en Italie*, RICA, 1-2/1971, páginas 78-82.

Describe el esquema orgánico con competencia en la conservación de bienes culturales, ya sean monumentos, museos y archivos, ya teatros, orquestas y libros. Una comisión ha propuesto una reforma que es posible sea recogida en un proyecto de ley en preparación.

REFORMA ADMINISTRATIVA

BENVENUTI, Feliciano: *Les tendances de la transformation de l'Administration en Italie*, RICA 1-2/1971, págs. 5-15.

La Administración italiana atraviesa una profunda crisis, porque formados los políticos y funcionarios con una mentalidad administrativa rebasada por los acontecimientos no se han acomodado a una Constitución avanzada ni a la estructuración regional de la Administración.

REGAN, Dr.: *La réorganisation de l'administration centrales en Grande-Bretagne*, RA, 140/1971, págs. 207-209.

El Gobierno conservador publicó en octubre de 1970 un Libro Blanco sobre el tema epigrafiado que se califica por el autor como la más convincente reorganización prometida en medio siglo. Los principios de concentración de Ministerios y de racionalización de la Administración son el fruto de una madura reflexión acerca de la Administración pública en Gran Bretaña.

SEPE, Onorato: *Les projets de réforme de l'administration de l'Etat en Italie. Décentralisation et réorganisation des ministères*, RICA, 1-2/1971, págs. 11-15.

La burocracia se ha opuesto a toda descentralización, pero la ley de octubre de 1970 introduce profundas reformas, traspas-

sando a las regiones los servicios periféricos y reorganizado de los Departamentos ministeriales.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHO PUBLICO

KEWENIG, Wilhelm: *Verfassungsreform-ein Beruf unserer Zeit?*, DöV, Aug. 1971, páginas 524 a 528.

La revisión de la *Grundgesetz* alemana salta ya a las páginas de las Revistas especializadas. En este artículo se examina la problemática general de una reforma constitucional en Alemania y las preocupaciones de reforma constitucional existentes en otros países.

MENZEL, Eberhard: *Zur Revision des Grundgesetzes: Die Regelungen über die Auswärtige Gewalt*, DöV, Aug., 1971, páginas 528-540.

Se analizan las directrices de la reforma constitucional alemana en el punto concreto de las relaciones exteriores (competencia de *Bund* y *Ländern* en las relaciones exteriores, representación internacional del presidente de la República, etc.).

SANIDAD

CESARE, Giovanni de: *La loi italienne de réforme hospitalière du 12 février 1968*, RICA, 1-2/1971, págs. 83-85.

Esta ley consagra el paso de una asistencia puramente benéfica a una asistencia total, pues que todos tienen derecho a ella. La integración de los hospitales no dejará de suscitar dificultades, especialmente por aplicación de la legislación de autonomía regional, por lo que aún no se puede decir la última palabra en esta materia.

TRANSPORTES

QUARANTA, Alfonso: *La législation italienne sur les transports publics*, RICA, 1-2/1971, págs. 91-99.

La crisis es la nota uniforme que afecta a los transportes terrestres italianos, regidos por una legislación anticuada y afectados por una creciente urbanización de la población. Se precisa una política unitaria de los transportes y una programación de los mismos dentro de la programación económica nacional.

TRIBUNAL DE CUENTAS

SCHAEFER, Hans: *Der Bundesrechnungshof im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik*, DöV, Aug., 1971., págs. 542-544.

Un interesante análisis del papel constitucional del Tribunal de Cuentas hecho precisamente por su Presidente.

TURISMO

VALENTINI, Stelio: *L'organisation du tourisme italien*, RICA, 1-2/1971, págs. 100-104.

Hace una exposición de la legislación turística y pone de relieve la problemática suscitada por la colisión entre la acción centralizadora del Ministerio de Turismo y la autonomía de regiones y comunas.

URBANISMO

BOQUERA OLIVER, J. M.: *Vigencia y revisión de los planes de urbanismo*, REVL, 169/1971, págs. 11-32.

Concuerda con otros autores en el carácter normativo de los planes, pero disiente en cuanto a la diferencia que otros aprecian entre revisión y modificación. La revisión sólo debe hacerse cuando se acredite el cambio de las circunstancias; concluye con la exposición del procedimiento para la revisión.

HOURTICQ, Jean: *Les agglomérations nouvelles*, RA, 141/1971, págs. 329-333.

Estudio de los problemas de organización administrativa que presentan las nuevas ciudades construidas en el término municipal de otra u otras. Esto exige la creación de un órgano administrador de la nueva aglomeración y el autor comenta la ley de 10 de julio de 1970, que regula este aspecto de la normativa urbanística francesa.

SPANTICATI, Federico: *L'urbanisme dans la récente législation italienne*, RICA, 1-2/1971, págs. 74-77.

La normativa urbanística ha planteado en la doctrina italiana la revisión del concepto de propiedad. Sólo dos autores, GIANNINI y BENVENUTI, configuran ésta como un conjunto de prerrogativas definidas por el Estado; muchos de sus discípulos les siguen aparentemente, pero realmente pertenecen al mismo grupo de juristas que de siempre ha configurado el Derecho como instrumento de defensa de la burguesía.

ABREVIATURAS

A	=	Amministrare.
ACFS	=	Anales de la Cátedra Francisco Suárez - Granada.
AJCL	=	The American Journal of Comparative Law.
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts.
AS	=	Analise Social.
B	=	Burocrazia.
BAyBZ	=	Bayerische Beamtenzeitung.
BCIJ	=	Boletín de la Comisión Internacional de Juristas.
BDMG	=	Boletín de Documentación. Ministerio de la Gobernación.
BIVL	=	Boletín Informativo de la Vida Local.
CA	=	Ciencias Administrativas. La Plata (Argentina).
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.
RADB	=	Revue de l'Administratif de la Belgique (Bruselas).
RADPURA	=	Revista de Administración Pública (República Argentina).
RARI	=	Rivista Amministrativa della Republica Italiana.
RCAPR	=	Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico.
RCIJ	=	Revista de la Comisión Internacional de Juristas.
RDAB	=	Rivista de Direito Administrativo (Brasil).
RDAG	=	Revista de Derecho Agrario.
RDC	=	Revue de Droit Contemporaine (Bruselas).
RDJ	=	Revista de Derecho Judicial.
RDJA	=	Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración (Montevideo).
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.
RDU	=	Revista de Derecho Urbanístico (Madrid).
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 de la Facultad de Derecho (Zulia).
RICA	=	Revista Internacional de Ciencias Administrativas.
RIDP	=	Revista Internacional de Derecho Procesal.

BIBLIOGRAFIA

- RIBDP = Revista Iberoamericana de Derecho Procesal (Madrid).
RIULA = Review of the International Union of Local Authorities.
RMAL = Revista Moderna de Administración Local (Barcelona).
RJC = Revista Jurídica de Cataluña.
RJP = Revista Jurídica del Perú (Lima).
RJUPR = Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.
RONRAP = Revista de la 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.

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

BIMESTRAL

Director: Luis LEGAZ Y LACAMBRA
Secretario: Miguel Angel MEDINA MUÑOZ
Secretario adjunto: Emilio SERRANO VILLAFANE

SUMARIO DEL NUM. 179 (septiembre-octubre 1971)

Estudios:

Manuel ALONSO OLEA: "Sobre la alienación (1.ª parte).
Jorge USCATESCU: "Sindicalismo y política".
Germán PRIETO ESCUDERO: "La burguesía, beneficiaria de las amortizaciones".
José Luis BERMEJO: "El Seudo-Aristóteles en el pensamiento político español".

Notas:

Marcos GUIMERÁ: "La región y Canarias".
Emilio SERRANO VILLAFANE: "Concepciones y métodos jurídicos tradicionales y algunas corrientes del pensamiento contemporáneo".

Mundo hispánico:

Salvador M. DANA MONTAÑO: "Las tentativas de revisión constitucional en la República Argentina".

Crónica:

Manuel SOLANA SANZ: "Tercer coloquio internacional de Bucarest sobre la seguridad y cooperación europeas".

Sección bibliográfica:

Recensiones.—Noticias de libros.—Revista de revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	300 pesetas
Portugal, Hispanoamérica y Filipinas	556 "
Otros países	626 "
Número suelto, España	100 "
Número suelto, extranjero	139 "

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, Emilio BELADÍEZ, Eduardo BLANCO RODRÍGUEZ, Gregorio BURGUEÑO ALVAREZ, Juan Manuel CASTRO RIAL, Félix FERNÁNDEZ-SHAW, Jesús FUEYO ALVAREZ, Rodolfo GIL BENUMEYA, Antonio DE LUNA GARCÍA (†), Enrique MANERA REGUEYRA, Luis GARCÍA ARIAS, Luis MARIÑAS OTERO, Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA, Jaime MENÉNDEZ (†), Bartolomé MOSTAZA, Fernando MURILLO RUBIERA, Román PERPIÑÁ GRAU, Leandro RUBIO GARCÍA, Tomás MESTRE VIVES, Fernando DE SALAS, José Antonio VARELA DAFONTES, Juan DE ZAVALA CASTELLA

Secretaría: Julio COLA ALBERICH

SUMARIO DEL NUM. 117 (septiembre-octubre 1971)

Estudios:

- “Alteraciones de la situación mundial en 1971”, por José María CORDERO TORRES.
“Comentario en profundidad al discurso de Nixon”, por Román PERPIÑÁ GRAU.
“Los diálogos de Pekín”, por Camilo BARCIA TRELLES.
“Las relaciones internacionales de España en los años 1945 a 1955”, por Eggert VON PETERSDORFF.
“Veinte años después del Tratado CECA: del equilibrio político al equilibrio económico”, por Alberto José LLEONART Y AMSELEM.

Notas:

- “El ASPAC”, por Luis MARIÑAS OTERO.
“El Imperio del Irán, corazón del Oriente”, por Rodolfo GIL BENUMEYA.
“Represión en Guinea”, por Julio COLA ALBERICH.

Cronología.

Sección bibliográfica.

Recensiones.

Noticias de libros.

Revista de revistas.

Actividades.

Documentación internacional.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

Número suelto	80 pesetas
Número suelto, extranjero	122 ”
España	400 ”
Portugal, Iberoamérica, Filipinas	487 ”
Otros países	556 ”

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION:

Presidente: Rodolfo ARGAMENTERÍA GARCÍA

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

Secretario: Ricardo CALLE SAIZ

SUMARIO DEL NUM. 58 (mayo-agosto 1971)

Ensayos:

- R. CAMPOS: "La cibernética como instrumento de análisis económico".
A. FERNÁNDEZ DÍAZ: "El modelo Hoskcher-Ohlin".
V. P. GANDI: "La ley de Wagner sobre gasto público, ¿la confirman los recientes trabajos empíricos?".
L. C. THURON: "La distribución de la renta como un bien público puro".
P. A. DIAMOND y J. A. MIRRELESS: "Imposición óptima y producción pública".
E. LANGA: "La economía de USA vista a través de la OCDE".

Documentos.

Reseñas 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 (†), Gaspar BAYÓN CHACÓN, Luis BURGOS BOEZO (†), Efrén BORRAJO DACRUZ, Marcelo CATALÁ RUIZ, Miguel FAGOAGA, Héctor MARAVALL CASESNOVES, María PALANCAR (†), Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO, Federico RODRÍGUEZ RODRIGUEZ, Mariano UCELAY REPOLLÉS

Secretario: Manuel ALONSO OLEA

SUMARIO DEL NUM. 91 (julio-septiembre 1971)

Ensayos:

Philippe DE SEYÉS: "Declaración a la sesión correspondiente al año 1971 de la Comisión de Desarrollo Social".

Antonio MARTÍN VALVERDE: "Interposición y mediación en el Contrato de Trabajo. Análisis del Decreto 3677/1970, de 17 de diciembre".

Gonzalo DIÉGUEZ: "Sobre la obediencia del trabajador".

María V. CASTILLO DAUDÍ: "El régimen jurídico del personal al servicio de las Embajadas españolas en el extranjero".

Crónicas:

Crónica nacional, por Luis LANGA.

Crónica internacional, por Miguel FAGOAGA.

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

Jurisprudencia:

La media hora de comida en la jornada continuada de ocho horas, por Carlos RODRÍGUEZ DEVEZA.

Jurisprudencia administrativa, por José PÉREZ SERRANO.

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

Jurisprudencia del Tribunal Supremo, por José Antonio UCELAY DE MONTERO.

Jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sala IV, por Ignacio DURÉNDEZ.

Recensiones.

Índice de revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	200	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)

DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA

SUMARIO DEL NUM. 139 (enero-febrero 1971)

1. *Editorial.*

2. *Estudios:*

“Consecuencias e inconsecuencias de la declaración de personalidad jurídica de los organismos autónomos”, por Gaspar ARIÑO ORTIZ.

“Evolución, presente y perspectivas de la protección escolar”, por José BERMEJO VERA.

“La formación permanente de los funcionarios públicos”, por Vicente María GONZÁLEZ-HABA GUIZADO.

3. *Notas:*

“El recurso de alzada del artículo 33 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas”, por Joaquín RAMÓN RODRÍGUEZ.

“Ordenación y clarificación del sistema procesal de las infracciones administrativas en materia de policía sanitaria veterinaria”, por Luis PINEDO SAIZ.

4. *Documentación:*

Crónica:

“Creación de un instrumento de control del fraude fiscal en Francia”.

“Primera Mesa Redonda sobre la «nutrición en España»”.

Informes y dictámenes.

Jurisprudencia contencioso-administrativa.

Bibliografía:

Síntesis bibliográfica: “La planificación *du développement*”.

Reseña de libros.

Resumen de revistas.

Selección de obras ingresadas recientemente en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

5. *Apéndice:*

Fichas del contenido de “Documentación Administrativa”, número 139.

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

	<u>España</u> <u>Pesetas</u>	<u>Extranjero</u> <u>Dólares</u>
Precio del ejemplar	40	1
Suscripción anual	325	7
Suscripción anual para funcionarios	250	—

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION TRIMESTRAL

Director: José María BOQUERA OLIVER

Secretario de Redacción: Carlos CABELLO GARCÍA

SUMARIO DEL NUM. 171 (julio-agosto-septiembre 1971)

I. *Sección doctrinal:*

Julián CARRASCO BELINCHÓN: "Las relaciones públicas de las ciudades".

Florentino-Agustín Díez GONZÁLEZ: "Valoración político-administrativa del concepto de comarca".

Pedro Miguel GARCÍA: "Las atribuciones del Ministerio de Obras Públicas y de los Ayuntamientos en materia de aguas públicas terrestres".

Xavier DE PEDRO Y SAN GIL: "Las funciones de los órganos de gobierno de las Corporaciones locales".

II. *Crónicas:*

Enrique FARRERÓNS REÑÉ: "Congreso municipalista en el Valle de Arán (Lérida)".

III. *Estadística:*

Ignacio BALLESTER ROS: "La población española según el Censo de 1970 y su distribución provincial y regional".

IV. *Jurisprudencia:*

Nemesio RODRÍGUEZ MORO: "El régimen de impugnación jurisdiccional de los actos que aprueban Planes de Ordenación Urbana".

V. *Bibliografía.*

VI. *Revista de revistas.*

Suscripción anual: 200 pesetas.—Número suelto: 60 pesetas

Redacción y Administración:

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

J. García Morato, 7 - MADRID-10

REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

SUMARIO DEL VOL. XXXVII (1971), NUM. 3

- C. Y. WU: "La Administración pública en los años 1970" (*).
G. LANGROD: "Para una aproximación global de los problemas de personal en la Administración pública" (*).
F. MUHAMMAD: "La utilización de formulaciones y técnicas modernas de *management* en Administración pública" (*).
G. BRAIBANT: "Perspectivas y problemas de la informática en Administración pública en el próximo decenio" (*).
V. V. RAMANADHAM: "Reglamentación de los precios de las empresas públicas" (*).
J. G. VAN PUTTEN: "La Administración local en el decenio de 1970" (*).
H. MADDICK: "La ayuda a las administraciones locales en el segundo Decenio para el Desarrollo" (*).
H. EMMERICH: "El experto en Administración pública durante el segundo Decenio para el Desarrollo" (*).
A. ADEDEJI: "El Programa de las Naciones Unidas en Administración pública para el decenio de 1970 en África" (*).
W. J. SIFFIN (Estados Unidos), J. BOUTET (Francia) y el Overseas Development Administration (Reino Unido): "Perspectivas de la cooperación técnica bilateral en materia administrativa" (*).
H. J. VON OERTZEN: "Legislación y automatización" (*).
C. PARAMES: "El *Management*: Concepto y contenido".
S. K. WACHMARE y A. U. PATEL: "La administración del desarrollo comunitario en India" (*).

(*) 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: 12 dólares - Número suelto: 3,50 dólares

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

25, rue de la Charité, 1040, Bruselas (Bélgica)

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

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

Abbonamento per l'Italia: 5.000 liras - per l'Estero: 6.000 liras.

EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

acaba de publicar:

SOCIALIZACION, ADMINISTRACION, DESARROLLO

por Luis LEGAZ Y LACAMBRA.

Colección de Biblioteca de Cuestiones Actuales. Volumen en rústica de 17 × 25, 152 págs. Precio: 175 ptas. Instituto de Estudios Políticos, 1971.

Sobre tres conceptos básicos, el autor recoge en este volumen tres estudios, que, aunque escritos en forma independiente, expresan diversos problemas de una misma preocupación.

Los tres trabajos, motivados por distintas actividades académicas e intelectuales del profesor Legaz y Lacambra, aparecen aquí unidos y actualizados sin alterar la estructura fundamental que les dio origen.

La socialización es un hecho observable y una estructura subyacente. Tras las distintas ideas socializadoras hay muchos y muy varios problemas que afectan a la adaptación del hombre a su medio social, a la red de organizaciones y asociaciones en la vida humana y a todo un sistema de organización social con los correspondientes medios de producción.

El concepto administración evoca el poder cada vez más absorbente del Estado. No es posible pasar sin la Administración, hoy gobierno de técnicos, saber práctico como fundamento de la tecnocracia moderna.

La idea del desarrollo supone un proceso analítico de lo que es la sociedad, especialmente observada en su crecimiento económico. El desarrollo pretende alcanzar un tipo de hombre satisfecho, integrado en un grupo, quizá socializado.

Es evidente que estos tres estudios tienen una temática unitaria: su planteamiento filosófico-jurídico. El autor no duda en aceptar las consecuencias de un planteamiento iusnaturalista para explicar estos tres conceptos y mantenerse fiel a una trayectoria que viene marcando desde hace muchos años su vida universitaria como catedrático de Filosofía del Derecho.

El libro actual sobre estos temas que interesan a todos, porque son en el fondo problemas de la sociedad contemporánea.