

## I. RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

DEMBOUR, J.: *Droit Administratif*, 2.<sup>a</sup> ed.  
Faculté de Droit, Liège, 1972, 514 pp.

No es fácil para nosotros emitir un juicio sobre Manuales y Cursos de Derecho administrativo por la sencilla razón de que dichas obras son muy raras en nuestro ambiente. Es, quizá, ésta otra de las más señaladas carencias de nuestro ambiente universitario, y, posiblemente, la más lamentable dentro del ámbito concreto de nuestro Derecho administrativo, que a estas alturas sigue siendo una novedad. Es posible que haya quien se extrañe por el empleo de este término. Sin embargo, no hay que ser ingenuo. Basta "salirse" un poco del propio y reducido ambiente de la especialidad para comprobar que en el contexto del país el Derecho administrativo sigue siendo un secreto en manos de unos pocos. Esto explica muchas cosas a poco que se reflexione sobre ello.

Pienso por eso que va siendo urgente el poner remedio a esta carencia tradicional y que todavía "cabén" en nuestras Facultades de Derecho cuatro o cinco manuales u obras generales de la disciplina, además de las que ya existen en la actualidad. Creo, también, que, sin caer en el polo opuesto de la ligereza, es necesario reducir en muy buena parte el excesivo respeto que los profesores tienen a este tipo de obras. En mi opinión, no deben considerarse otra cosa que instrumentos de trabajo, siempre perfectibles y útiles en todo caso, aunque no sean definitivos. Creo, incluso, que "definitivos" no pueden serlo nunca y que, por ello, no es razonable esperar para escribirlos a estar en condiciones de concluir uno que pueda merecer ese calificativo.

Al que crea lo contrario no hay sino que recordarle las once ediciones que el maestro HAURIU hizo de su *Précis de Droit administratif et de Droit public*, todas ellas muy distintas y muchas radicalmente diferentes. Todas, sin embargo, fueron útiles y todas pueden ser hoy consideradas igualmente definitivas (o no definitivas, si se quiere, pero en la misma medida).

Desde esta óptica desmitificadora y utilitaria, es decir, considerando este tipo de obras como instrumentos de trabajo siempre útiles y siempre perfectibles, es como creo que debe juzgarse el libro que se reseña.

Inevitablemente su corte es muy francés en el método y en la factura. Muy claro, por lo tanto, y muy elemental.

Su contenido es forzosamente parcial, dado su destino a un curso de la disciplina, y se estructura en tres títulos: el primero de ellos se dedica a las personas de Derecho público, al servicio público y a las instituciones privadas de interés general; el segundo, a los medios de acción de la Administración (personal, actos administrativos, policía administrativa, bienes, expropiación y servidumbres de utilidad pública); el tercero, a las instituciones regionales, provinciales, municipales y supra-municipales.

Es una pena que por las exigencias propias del curso al que va destinado no incluya los capítulos correspondientes al control jurisdiccional, que en Bélgica presenta especial interés desde la instauración del Consejo de Estado como tribunal administrativo en 1946.

El capítulo más logrado de toda la obra es el relativo a la tutela administrativa (pp. 126 a 165), tema sobre el cual

el autor tiene escrita una monografía (*Les actes de tutelle administrative en droit belge*, Bruxelles, 1955).

Para el lector español lo más interesante, sin duda, son las páginas dedicadas al estudio de las instituciones creadas por la reforma constitucional belga de 1970 en relación a las comunidades lingüísticas y culturales y al plano regional, concretamente las referentes a los Consejos culturales para las Comunidades culturales francesa y holandesa, su potestad reglamentaria autónoma (con exclusión del legislador en el ámbito cultural y lingüístico, es decir, directamente vinculada a la Constitución) y el procedimiento para la prevención y regulación de los conflictos entre la ley y el decreto de un Consejo Cultural y entre decretos de los dos Consejos Culturales.

Un libro, en suma, interesante y útil, como el que deben hacerse varios todavía en nuestro país.

T. R. FERNANDEZ

FRONDIZI, Risieri: *La Universidad en un mundo de tensiones. Misión de las Universidades en América Latina*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971, 337 pp.

El libro de FRONDIZI invita a una seria reflexión. Un mundo de tensiones acojo a la Universidad. Reformas por doquier, endurecimiento progresivo de las tensiones en relación con el ámbito de la Universidad, desajuste en los arreglos propios de una institución en decadencia, cuyo telón de fondo sirve a la vez de pantalla en una triste paradoja. Gran despiste. De otro lado, el problema universitario es tan universal que los argumentos expuestos por FRONDIZI en el libro del que ahora doy noticia son perfectamente referibles a nuestro país. Pero vayamos por partes.

Los argumentos de FRONDIZI nos hacen ver muy claramente las cosas. La experiencia vivida por un universitario eminente durante su largo período de servicio a la Universidad bonaerense, hasta culminar su labor con el desempeño del cargo rectoral en dicha Universidad, es evidentemente

muy útil cuando tal experiencia se sincera en las dilatadas páginas del libro comentado. Risieri FRONDIZI no quiere dogmatizar. A lo largo y ancho de unas elaboradas páginas convierte su experiencia en una fuente ilustrativa de los males universitarios. Y debe quedar constancia, ante todo, de que mi pretensión a la hora de enjuiciar los comentarios sobre la experiencia narrada por FRONDIZI, no es otra que la de transmitir en una breve recensión algunos de los males detectados por el autor.

Hay una advertencia preliminar en el prefacio que quiero destacar muy especialmente. Para quienes tratan de desconectar problemas tan íntimamente ligados como los económicos, sociales, políticos y culturales, es especialmente sugerente la idea que expone FRONDIZI como tesis central de su obra: "Nuestras Universidades deben convertirse en uno de los factores principales de transformación radical de las anticuadas estructuras económicas, sociales, políticas y culturales de nuestra América." Pienso que no es necesario un gran esfuerzo para sustituir el topónimo, ni decir más cosas sobre la Universidad con tan pocas palabras.

Los tiempos actuales son buena muestra de la discordancia creciente entre las necesidades reales de cualquier país y las que la Universidad satisface. Tal vez por ello Risieri FRONDIZI insiste en la potencialidad del factor de cambio que la Universidad representa (o debe representar). Es evidente que el "rápido desarrollo científico y tecnológico permitió a muchos países aventar el hambre, la miseria y la enfermedad", pero "en amplias zonas de nuestra América, en cambio, sólo sirvió para hacer más lucrativa la explotación de las clases trabajadoras y estabilizar técnicamente la injusticia social" (p. 12). Con ello se desvirtúa ampliamente la posible postura teórica de quienes exclusivamente contemplan a la Universidad como un "corpus" independiente y alejado de problemas más reales. Con ello también FRONDIZI trata de demostrar que lo importante en un análisis serio y profundo de la Universidad es constatar "al servicio de qué y de quienes está..." (p. 12).

Las ideas que acaba por exponer el autor están en esa línea. El descender a las causas profundas del desajuste universitario es muy necesario cuando se tiene plena convicción en la inevitable ligazón entre los fenómenos a que al principio aludimos. Todo lo que no se haga u observe desde esta perspectiva está condenado al fracaso. Por ello—transcribo más o menos textualmente a FRONDIZI—ni los reaccionarios enemigos de toda reforma porque se alimentan de las cenizas de la historia, ni los utopistas que se encuentran en el extremo opuesto y encubren su falta de objetividad en la contemplación de los problemas a través de una visión excesivamente optimista de la independencia de la Universidad y su misión, ni siquiera los más eclécticos, cuya postura es la de postergar toda reforma hasta el momento del gran cambio político-social, obtienen éxito alguno en el trato con el mundo universitario. Dice FRONDIZI—y en mi criterio muy acertadamente—que “una reforma efectiva implica el cambio de las estructuras básicas de la institución” (p. 25).

El libro de Risieri FRONDIZI, sin embargo, no apunta soluciones concretas. Mal puede apuntarlas, por otra parte, cuando indica bien a las claras que si se desatien- de la mutación de estructuras básicas no hay posibilidad de reforma efectiva en la Universidad. FRONDIZI—digámoslo una vez más—recoge su experiencia en un cargo directivo de una Universidad—como tantas otras—en crisis. No es, pues, su libro un producto de la más pura investigación científica y objetiva. En gran parte de los pasajes de su obra se combinan, muy comprensiblemente por cierto, las ideas desprovistas de carga emocional con otras muchas bien tamizadas por su propia experiencia. Y en ellas se descubre mucho *of human bondage*. Pero como documento, como ilustración de cuáles y cuántos son los males que aquejan a la Universidad, no deja de tener el libro comentado una gran dosis de acierto y brillantez.

Resaltemos algunos de esos males que recoge FRONDIZI:

a) La excesiva atención a los aspectos formales; está, en efecto, probado que el

remedio a los grandes problemas de hoy en muchos campos—y, cómo no, en la Universidad—trata de encontrarse en las reformas legislativas, reformas que FRONDIZI intitula “de tono retórico o simples reformas en el papel” (p. 25), y que jamás se llevan a la práctica. La modificación de los planes de estudio, variaciones en la forma de gobierno, aprobación de disposiciones inaplicables o de largos reglamentos de instituciones inexistentes integran la categoría de reformas en el papel. Coincide en este punto el autor con las conclusiones expuestas por A. K. RICE en su reciente trabajo sobre la Universidad moderna, cuyo documento, por cierto, ha sido difundido por el Ministerio de Educación y Ciencia español (1).

b) En un plano más importante—y abundando en lo dicho anteriormente—la esterilidad de la Universidad responde a la casi nula concordancia entre ciencia y técnica con las necesidades reales del país.

c) Desde perspectiva distinta, y descendiendo a puntos concretos, FRONDIZI arremete contra los exámenes de ingreso, con todo lo que ello significa. Arguye el autor que “no es con un examen que (*sic*) se corrige el mal. En primer lugar, porque el estudiante no es culpable de su formación deficiente y el examen sólo comprueba el hecho sin reparar el mal. En segundo término, porque al presentarse a la prueba de ingreso el estudiante escogió ya una carrera que quizá no sea la que mejor responda a su vocación y a las necesidades del país...” (p. 31). Tampoco los demás exámenes salen bien parados, porque “se basaban en la repetición de los apuntes y la fidelidad de la repetición se premiaba con un sobresaliente. Como es natural, la asistencia a clase no era frecuente, pues el profesor repetía lo que decía el manual o el apunte” (p. 34). Y lo que es más grave—y en lo que estoy plenamente de acuerdo con FRONDIZI—es que los exámenes condicionan mucho la educación universi-

(1) A. K. RICE: *Universidad moderna*, con prólogo de lord FULTON. Documento de trabajo de circulación restringida, editado por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1972. En concreto, página 85.

## BIBLIOGRAFIA

taria porque se colocan como objetivo inmediato de toda la enseñanza (2).

Por lo que se refiere a la investigación científica, existe un mal detectado por FRONDIZI, y al que denomina "simulación oficializada". Alude con ello a los llamados *Institutos de Investigación*, que no son más que "nexos burocráticos de las cátedras para justificar un aumento de sueldo del profesor" (p. 35). Por supuesto, y partiendo de la idea general expuesta antes por FRONDIZI acerca del difícil *maridaje* entre ciencia, técnica y necesidades reales del país, así como, de otro lado y nada trivial, de la falta de ambiente propicio al investigador (léase laboratorios, bibliotecas, etcétera), no puede quedar muy bien parada en la línea argumental del autor.

También alude FRONDIZI a defectos que resultan para nosotros especialmente sugerentes, aunque —insisto— su exposición quede circunscrita al ámbito de la Universidad de Buenos Aires. Son, entre otros, la escasa utilidad didáctica de la "clase magistral" impartida con carácter exclusivo en las aulas universitarias; la repetida y absurda pretensión de ciertos profesores de enseñarlo todo —en sus respectivas disciplinas—, tratando de evitar las lagunas disciplinares; la casi nula formación de profesionales con conciencia social (3); la insuficiencia del sistema de becas que denota la poca sensibilidad social de las Universidades (4); el carácter bastante enfá-

tico del reconocimiento de la autonomía universitaria, justamente por la atención casi exclusiva a los aspectos jurídicos de dicha autonomía, cuando —como nos recuerda Alejandro NIETO (5)—, lo importante de verdad es la autonomía científica; por fin, la errónea concepción de un cierto tipo de orden para la Universidad que no es instrumento adecuado a la actividad desarrollada en ella. Vale la pena recoger el testimonio literal del autor en apoyo de la idea que expongo en el párrafo inmediatamente anterior: "La Universidad parece desordenada a quien pretende transferirle el orden propio de instituciones que desempeñan funciones muy distintas. La obediencia ciega tiene sentido en un cuartel, pero no en la Universidad. Un orden que se apoya en la simple obediencia carece en ella totalmente de sentido. La labor de investigación científica, de creación humanística, de enseñanza de cualquiera de las disciplinas, no se basa ni en la obediencia ni en el orden externo. La discrepancia, la duda, la insatisfacción, el espíritu crítico, dan nuevo vigor a la labor científica. La creación artística y humanística suponen la ruptura de lo aceptado, de las formas admitidas, del orden establecido. A su vez, la enseñanza no se puede basar en la obediencia, sino en el respeto interior, profundo. La autoridad por sí misma no tiene valor pedagógico. Educar es enseñar a poner en duda las verdades admitidas, someter todo a dura crítica, aceptar sólo lo que ha pasado por el tamiz de la razón y de la experiencia" (p. 291).

En la cumbre de sus críticas a la Universidad argentina se encuentran dos ataques que me parece oportuno recoger: el uno se refiere a los titulares del Departamento de Educación. Ellos son los grandes desconocedores de los problemas fundamentales de la educación argentina, porque "cuando se les ocurrió introducir cambios pensaron modificar los reglamentos y no la realidad; reformar los planes de estudio

(2) Hace tres años —en 1969— un informe del Comité de Cooperación Internacional para la reforma de la educación en España, informe que hizo público la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, aludía a los exámenes, tal y como se conciben y han aplicado en el pasado, considerándolos como un "factor decididamente antieducativo". En la elaboración del informe colaboraron los profesores H. BECKER (Alemania), G. BETANCUR (Colombia), A. BIENAYME (Francia), P. H. COOMBS (Estados Unidos), M. COULON (Bélgica), CHAGAS (Brasil), A. EL KOUSRY (R. A. U.), E. GOZZER (Italia), R. KAPUR (India), KERR (Estados Unidos), V. LIPATTI (Rumania), PERKINS (Estados Unidos) y J. VAIZY (Inglaterra).

(3) Para apoyar su singular afirmación, alude jocosamente FRONDIZI a los médicos, que se preocupan más por los trastornos gástricos producidos por exceso de comida que por los males que ocasiona la escasa alimentación (p. 242).

(4) Sobre el tema, mi trabajo *Evolución, presente y perspectivas de la protección escolar*, publicado en el número 139 de la re-

vista "Documentación Administrativa", correspondiente al bimestre de enero-febrero de 1971 (pp. 39-84).

(5) En su libro *La ideología revolucionaria de los estudiantes europeos*, editado por Ariel, Barcelona, 1971, p. 180.

y no los métodos y las actitudes de los maestros" (p. 253). El otro ataque nos afecta muy directamente. Es feroz e indiscriminada su alusión a la huella española en Hispanoamérica. Arguye FRONDIZI, en efecto, que "nuestra tradición hispánica está impregnada de dogmatismo, intolerancia y espíritu autoritario. Hemos heredado —continúa— de España muchas virtudes y no pocos vicios, además del formalismo que tanto mal hizo a nuestras Universidades". Y más adelante, incluso señala un ejemplo concreto de expresiones de tal autoritarismo intolerante (pp. 287-288) (6).

A todas estas duras críticas, más o menos acertadas, que Risieri FRONDIZI hace de la Universidad argentina no caben serias objeciones. La crisis de la Universidad es, por cierto, un fenómeno universal que produce cierto temblor. Sin llegar a la aceptación de la brutal expresión italiana de que la Universidad es "un ghetto d'oro in un mondo de merda"—que recuerda Alejandro NIETO en su libro ya citado (7)—, lo cierto es que esa misma crisis mete en juego a la sociedad entera. Descuidar la realidad de esa interrelación es bastante peligroso. Peligroso... e ingenuo, hasta el punto de que si resulta verosímil la afirmación del ya citado A. K. RICE de que "en la mayoría de las Universidades hay un acuerdo masivo e inconsciente para mantener la confusión organizacional con el fin de evitar el reconocimiento del conflicto de los valores culturales" (8), es también necesario recordar—en un contexto más amplio—que "la comprensión de la escena política es una exigencia primaria

para la consideración, por ejemplo, de la literatura o de la educación" (9).

Con todo—y digámoslo una vez más—, el libro comentado sólo ofrece el interés, que no es poco, de recordarnos tachas y defectos, cuestión hoy no demasiado difícil habida cuenta de la crítica y depauperada situación de los valores clásicos. Sirve, pues, de recordatorio, porque pone el dedo en la llaga en bastantes ocasiones y, frecuentemente, con un espíritu que—pienso— puede atravesar los contornos geopolíticos de la América Latina.

Hoy, por cierto, que la Universidad española atraviesa una fase transicional, cuyos resultados tardaremos en comprobar—aunque alguno ya se deje ver con cierta claridad—, vale la pena reflexionar sobre alguna de las sugerencias que Risieri FRONDIZI expone en el libro comentado. Libro que puede incorporarse dignamente, en mi criterio, a esa copiosa bibliografía "marginal" que sobre temas universitarios se viene publicando.

J. BERMEJO VERA

MARTÍN OVIEDO, José María: *Formación y aplicación del Derecho (Aspectos actuales)*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1972; 196 pp.

El nuevo libro de José María MARTÍN OVIEDO, que reproduce su tesis doctoral, está dedicado a la exposición y análisis de las aportaciones actuales al estudio de los procesos de formación y aplicación del derecho. El autor precisa en sus palabras introductorias que el estudio de lo "actual" parte de la mitad del siglo XIX, en el cambio, que juzga justamente de trascendental, que se opera en las ciencias jurídicas a partir de SAVIGNY e IHERING.

Los dos capítulos del libro, dedicados a la formación y aplicación del derecho, respectivamente, guardan una estructura paralela. El autor, antes de analizar los criterios trascendentes de las doctrinas actuales y de exponer, en apretada síntesis, la

(6) Se refiere a las *Instrucciones...* de San Alberto, que fue obispo en Córdoba en 1780 y en Charcas en 1785, el cual escribía acerca de las obligaciones más principales que un vasallo debe a su rey y señor: «La cárcel, el destierro, el presidio, los azotes o la confiscación, el fuego, el cadalso, el cuchillo y la muerte son penas justamente establecidas contra el vasallo inobediente, discolo, tumultuario, sedicioso, infiel y traidor a su soberano. El vasallo deberá denunciar toda conjuración que llegue a su conocimiento; aun cuando los conjurados fueran amigos, parientes, hermanos o padres, hay obligación de delatarlos.»

(7) *La ideología...*, cit., p. 89.

(8) En su obra cit. en nota 1, p. 86.

(9) P. CAVENDISH, y J. GRAY: *La revolución cultural y la crisis china*, editada por Ariel, Barcelona, 1970, p. 107.

## BIBLIOGRAFIA

problemática del momento en los temas que aborda, coloca al lector en el punto de partida. Para ello cada capítulo se abre con una breve exposición-resumen de las principales conclusiones a que conduce la doctrina clásica.

La exposición de las actuales doctrinas del proceso de formación del derecho se convierte en una precisa lección universitaria sobre el estado actual de la doctrina de las fuentes del derecho. Su originalidad para mí proviene del sistema expositivo, donde se refleja la doble consideración que para el autor merece el tema y que deriva de su "doble filiación jurídica". Como estudioso de la teoría abstracta del derecho aporta una exposición sintética de la teoría normativa, examinando el proceso de la crisis de la legalidad formal a través de la evolución ideológica del XIX y las modificaciones sufridas en el esquema kelseniano. Por otra parte, no duda en introducir consideraciones sobre el orden jurídico presente, poniendo de manifiesto su formación de administrativista. En consecuencia, puede ligar el proceso de decadencia del rigor formal de los positivistas y las modernas corrientes iusnaturalistas a los fenómenos reales del panorama jurídico presente: invasión de la ley por la potestad reglamentaria de la Administración, positivación de los principios generales del derecho en su aplicación por los Tribunales de Justicia, aparición de la planificación instrumentada en normas de rango legal.

La aplicación del derecho constituye para el autor un proceso integrado de una serie de operaciones de carácter técnico, que se estructuran en cinco escalones sucesivos.

La primera operación es la de determinar la norma aplicable (norma vigente y ajustada al bloque de la legalidad). Fijada tal norma se procede a la subsunción del supuesto de hecho en la legalidad aplicable. Un tercer escalón del proceso será la interpretación, que según las actuales tendencias del pensamiento no constituye ya el único y ni siquiera el principal momento en la aplicación del derecho. Cuando la técnica interpretativa queda desbordada ante la ausencia de la ley, la "plenitud del ordenamiento jurídico" (el autor utili-

za el título del célebre libro de Cossío) obliga a integrar en el mismo el supuesto de hecho correspondiente. La ausencia normativa no puede justificar la ruptura del proceso de aplicación del derecho. Como último eslabón de la cadena, el derecho se aplica por los diferentes órganos del Estado y por los particulares, que participan activamente en ese proceso de formación.

Este esquema, que guarda una trabazón lógica, permite exponer, ayudado de una información bibliográfica muy completa, la evolución de las doctrinas sobre la interpretación e integración del derecho en el último siglo.

Lo que más destaca del conjunto es el desapasionamiento. El autor, que demuestra un interés muy particular por el arranque del formalismo merckeliano, extiende el panorama de dos cuestiones capitales en la teoría general del derecho, sin mostrar pasión por las tesis concretas de los autores cuyas doctrinas examina. Deja convencido al lector de su profundo conocimiento del derecho en su conjunto, y ahí radica la aportación del libro. Lejos de mostrarse partidario de una línea de pensamiento, trata el tema a la luz de todo el orden jurídico. Es un libro de jurista que hace teoría general y no de filósofo. Introduce el método jurídico en un tema que normalmente se aborda al margen de la realidad jurídica española, y esto es muy importante.

Una completa serie de índices facilitan la tarea del futuro estudioso del tema que aborda este libro, que, al tomarlo en las manos, parece pequeño y fácil, pero que encierra dos lecciones de contenido sustantivo.

I. BAYON

MILIBAND, Ralph: *El Estado en la sociedad capitalista*, traducción al español de FRANCISCO GONZÁLEZ ARAMBURU. México, 1970, Ed. Siglo XXI, 273 pp. 275 ptas.

1. La afirmación de HAURIOU, según la cual el progreso en la sistematización del derecho administrativo debería venir principalmente de un previo y correlativo progreso en la teoría del Estado, parece hoy

más evidente que nunca. Sucede, como es bien sabido, que la actual construcción sistemática del derecho público ha sido hecha principalmente a partir de las concepciones liberales del Estado, las cuales, o son concepciones meramente ideológicas, o tienen como base la observación de la estructura y función del Estado en un orden social—el del capitalismo de competencia—bien diferente del actual. Nadie puede ignorar tampoco las transformaciones que la entrada en la llamada era keynesiana ha impuesto al aparato estatal y a las relaciones de éste con la sociedad civil. Tales transformaciones se hallan, a mi modo de ver, en la raíz de muchas de las crisis conceptuales y de sistema tan reiteradamente denunciadas, cuya superación, obviamente, exige la reconsideración de las teorías tradicionales y la construcción de las nuevas y más adecuadas a las actuales circunstancias históricas. Por otro lado, el carácter "lunar" de nuestra ciencia, recientemente denunciado por CARBONNIER—y que no es más que una consecuencia de la heteronomía de su objeto—, hace que tales reconsideración y construcción no puedan venir sin más de la teoría jurídica. Volviendo a HAGRIOTU, la parte fundamental de luz debería proceder aquí de la teoría del Estado. Sucede, sin embargo, que en mal sistema planetario nos hallamos situados. Porque, paradójicamente, resulta que, en una época en que los hombres vivimos más que nunca a la sombra del Estado, éste hace ya mucho tiempo que, como sujeto de estudio político, ha dejado de estar en boga. En efecto, la teoría del Estado hoy dominante en la mayor parte de los países occidentales—la concepción democrático-pluralista del mismo—, sobre ser de formulación anterior a los nuevos hechos, tiene el inconveniente de dar por resueltos, con fuerza escasamente convincente, algunos de los más importantes problemas tradicionalmente planteados a propósito del Estado, impidiendo o haciendo innecesaria, así, la preocupación por definir su naturaleza y papel en las sociedades de tipo occidental. Y en este contexto, no nos cabe sino dar la bienvenida a una obra que, como esta de MILIBAND, intenta remontar el estado de cosas existente, replanteando a la luz de los

nuevos hechos las viejas cuestiones sobre la naturaleza y papel del Estado y prestando así, de rechazo, un innegable servicio a otras disciplinas y muy en especial al derecho público.

2. Dos son los objetivos primordiales que MILIBAND expresamente confiesa perseguir con su obra. El primero es el demostrar pormenorizadamente que la concepción democrático-pluralista de la sociedad, de la política y del Estado es errónea en todos sus aspectos esenciales y que por ello, en vez de servirnos de guía para la comprensión de la realidad del capitalismo avanzado, constituye una profunda ofuscación. El segundo es el de contribuir a desarrollar, haciéndola salir de su propio camino trillado, la concepción que es con mucho la más importante de las enfrentadas a la teoría democrático-pluralista, es decir, la concepción marxista del Estado, prácticamente abandonada desde las reflexiones de GRAMSCI y simplista en exceso al tratar de explicar la naturaleza y papel del Estado en las sociedades capitalistas avanzadas.

El plan mediante el que se pretende llegar a la consecución de estos objetivos viene constituido por los nueve capítulos en que se encuentra dividida la obra y de cuyas principales proposiciones damos noticia a continuación.

En el capítulo primero se concreta el tipo de Estado objeto de estudio, siendo de destacar que esta concreción se realiza en base, no a las características del propio aparato estatal, sino a las de la sociedad en que éste se desenvuelve. La obra tan sólo tiene que ver, pues, con los Estados operantes en países con una serie de rasgos comunes, los más importantes de los cuales son: 1. Estar muy industrializados. 2. Tener los sectores clave de su vida económica crecientemente dominados por un número relativamente pequeño de grandes empresas, fuertemente concentradas, y sujetas, no obstante la existencia de un importante sector público, a la propiedad y al control privados. 3. Ser países en los que la vida económica y política se encuentra primordialmente determinada por la relación; nacida del modo de producción capitalista, entre la clase, relativamente pe-

queña, de los detentadores de la riqueza y/o del poder de control, por un lado, y, por otro, la clase obrera, crecientemente diversificada, pero clara y específica como formación social.

Ni que decir tiene que, de los rasgos apuntados, es el tercero el más problemático. Quizá por ello se ha planteado MILIBAND como objeto del capítulo II de su obra responder a la cuestión de si en las sociedades capitalistas avanzadas existe realmente una clase económicamente dominante. Y para esto tiene, primeramente, que enfrentarse a la extendida opinión según la cual la creciente separación entre propiedad y control, característica de la organización interna de la gran empresa capitalista, no sólo ha determinado la pérdida de importancia económica del derecho de propiedad—pérdida que falsearía la noción marxista de una clase imperante basada en la propiedad de los medios de producción—, sino también la aparición del fenómeno corrientemente conocido por la revolución de los *managers* o *gerentes*, esto es, el nacimiento de un nuevo grupo económico-social al que la opinión en cuestión atribuye motivaciones e intereses distintos y hasta antagónicos a los de los simples propietarios. La argumentación en contrario de MILIBAND, nada especulativa, por moverse siempre al nivel de la observación de la realidad, es concluyente: "la tesis según la cual el capitalismo avanzado ha producido una nueva clase de gerentes distinta u opuesta a los propietarios de las grandes empresas no parece bien fundada"; y no lo parece, en primer lugar, porque los gerentes están aprisionados por las exigencias del sistema de producción capitalista, la primera de las cuales—la obtención de las ganancias más altas posibles—hace desaparecer a largo plazo toda contradicción entre sus intereses y los de los accionistas, y, en segundo lugar, por el hecho, tantas veces comprobado, de que los gerentes son frecuentemente grandes accionistas, perciben siempre salarios elevados y suelen tener el mismo origen social que los demás hombres de altos ingresos y extensas propiedades. Por todo lo cual parece a MILIBAND más razonable concluir afirmando que en las sociedades capitalistas avanzadas, aunque existe

una pluralidad de élites, esta pluralidad no impide la constitución por todas de una clase dominante, con un elevado grado de cohesión y solidaridad social, así como con intereses y objetivos comunes.

Pero a los efectos de una teoría del Estado, la cuestión realmente relevante es saber si esa clase económicamente dominante constituye también una clase imperante, es decir, si su propiedad y control de los campos fundamentales de la vida económica asegura también su control de los medios de decisión política. El desarrollo de esta cuestión, que debiera constituir el tema central de la obra, tiene lugar en los capítulos III, IV y V.

Definida la élite del Estado como el conjunto de personas que asumen la responsabilidad del funcionamiento del sistema del mismo (integrado por el Gobierno, la Administración, el Ejército, la Policía, el gobierno local, el poder judicial y las asambleas legislativas), en los capítulos III y V se estudian las relaciones existentes entre dicha élite y la clase económicamente dominante. En este punto, MILIBAND, basándose en los estudios de sociología política más importantes al respecto, llega a una primera conclusión: que la clase capitalista, como tal clase, no gobierna realmente, pues es una evidencia que los hombres de negocios nunca han constituido ni constituyen hoy más que una parte relativamente pequeña del conjunto de la élite estatal. Pero esto no significa—y ello constituye la segunda conclusión de MILIBAND—que la élite del Estado sea políticamente neutral con relación a los conflictos que se producen en las sociedades capitalistas avanzadas; lejos de ello, cree que de sus miembros debe decirse—como consecuencia del estudio de su extracción, educación y posición social, del sistema para su selección y promoción, de sus relaciones cada vez más íntimas con el mundo de las grandes empresas, así como de la consideración de los objetivos del sistema a que sirven—no sólo que son conservadores sin más, sino que son conservadores porque dentro de la esfera de su competencia son, consciente o inconscientemente, los aliados de las élites económicas y sociales existentes. De este modo no sólo se lanzan nuevos argu-

mentos contra las ya derruidas creencias en la neutralidad política de la tecnocracia civil y militar, sino que se proyectan también contra otras más arraigadas, tales como la de la independencia del poder judicial, con relación al cual afirma MILIBAND —tras reconocer el alcance político de la función jurisdiccional— que “no ha estado más por encima de los conflictos de la sociedad capitalista que cualquiera otra parte de la sociedad estatal” y que “de su intervención es la clase dominante la que menos puede quejarse”.

La afirmación de la existencia en la élite del Estado de una propensión a actuar en beneficio de la clase económicamente dominante se refuerza con la consideración del objetivo y papel de los gobiernos, contenido del capítulo IV. Se trata aquí de estudiar el verdadero papel desempeñado por un Estado que se autocalifica de administrador o interventor y que se ha visto forzado a rectificar de algún modo el equilibrio entre el capital y el trabajo. En este sentido, la experiencia histórica demuestra que el lugar común de las diversas políticas de los gobiernos de las sociedades capitalistas avanzadas viene constituido por la aceptación del modo de producción capitalista y la polarización clasista que le es inherente. El Estado que dice intervenir para mejorar la economía omite decir que se trata de una economía capitalista en la que la preservación del carácter privado de las empresas depende cada vez más de la buena disposición del Estado, que desde este punto de vista sí resulta merecedor del título de benefactor. Esta afirmación del apoyo general prestado por los gobiernos de las sociedades capitalistas avanzadas a los intereses de la clase económicamente dominante, la refuerza MILIBAND con el estudio de las experiencias representadas por los gobiernos fascistas y socialdemócratas, que tienen en común la utilización de una retórica anticapitalista. Con relación a los primeros, la historia ha demostrado que realizaron su tarea política con la total determinación de no atacar la estructura fundamental del sistema capitalista que tan a menudo denigraban. Por su parte, las experiencias de los gobiernos socialdemócratas—muy ilustradoras respecto del sig-

nificado de la competencia política en las sociedades capitalistas avanzadas—, que MILIBAND se cuida de estudiar pormenorizadamente, demuestran bien a las claras que los dirigentes socialistas no han planteado nunca de modo serio un claro reto al sistema capitalista que, lejos de debilitarse, se ha visto por lo general fortalecido con la política por ellos desarrollada.

Lo que hasta aquí MILIBAND ha pretendido demostrar es que los intereses económicos dominantes en las sociedades capitalistas avanzadas pueden contar normalmente con la buena voluntad y el apoyo activo de aquellos en cuyas manos se encuentra el poder del Estado. Sucede, sin embargo, que, como la élite estatal no puede desconocer totalmente las presiones provenientes de otras clases sociales, tiene que adoptar políticas que en ocasiones resultan censurables a los ojos de la totalidad o de parte de la clase económicamente dominante. Es decir, que la buena voluntad y el apoyo general dispensado por el sistema estatal a los intereses capitalistas no elimina la necesidad de que éstos se doten de los medios de presión adecuados para la realización de sus fines más inmediatos y específicos. Al estudio de estos medios de presión, en relación a los utilizados por los otros sectores de intereses de la sociedad capitalista, se destina al capítulo VI de la obra, colocado bajo el significativo epígrafe de “la competencia imperfecta”. Su desarrollo se realiza en marcado contrapunto con la teoría democrático-pluralista de la que MILIBAND afirma que falla, no por insistir en el hecho de la competencia, sino por mantener que ésta se produce de modo perfecto entre los diferentes sectores sociales. Que esto no es así cree MILIBAND que puede ser fácilmente demostrado teniendo en cuenta, en primer lugar, que los Estados no pueden imponer fácilmente sus políticas sin la colaboración, a nivel interno e internacional, de los círculos de negocios; en segundo lugar, que las organizaciones obreras—por su diferente posición en el proceso productivo, por su escaso grado de organización internacional, por disponer únicamente de la huelga como arma de presión, por estar sujetas a numerosas influencias corrosivas, por su mayor grado de

división y por el papel profundamente ambiguo de sus dirigentes—tienen un poder incomparablemente menor que las organizaciones representativas de los intereses económicos dominantes; y finalmente, que también es muy diferente el grado de influencia del que unas y otras son capaces con relación al Gobierno y Administración, asambleas legislativas y entidades locales, tal como demuestra la medición sociológica de la sensibilidad de éstas a las presiones de aquéllas.

Se llega así a la conclusión de que la clase dominante no sólo cuenta con la buena disposición general de los gobiernos, sino que dispone además de enormes ventajas en la competencia para la realización de sus intereses. Y de este modo, se va desvelando la estructura del dominio político en las sociedades capitalistas avanzadas. Pero para completar el cuadro, y debido a que el mantenimiento del orden social exige la colaboración o la aquiescencia de los individuos, es preciso estudiar también los mecanismos a través de los cuales se persuade a las clases intermedias y subordinadas para que acepten el sistema y mantengan sus aspiraciones y demandas dentro de sus límites. Este es el objeto de los capítulos VII y VIII en los que se estudia el proceso de legitimación.

En este punto, cree MILIBAND que lo primero a tener en cuenta es que la hegemonía ideológica no es un mero derivado superestructural, sino el resultado de un esfuerzo permanente y omnipresente llevado a cabo por múltiples agencias políticas, que si bien tradicionalmente eran producto y operaban casi exclusivamente en la sociedad civil, se encuentran hoy cada vez más coordinadas, impulsadas y orientadas por la acción del Estado. ¿Cuáles son estas agencias políticas garantizadoras del proceso de legitimación? En el capítulo VII estudia MILIBAND la función que a este respecto desarrollan los partidos conservadores, las iglesias, el nacionalismo y los círculos de negocios. Estas agencias de persuasión política —señala— no trabajan de concierto. Muchas de ellas hasta se declaran apolíticas; pero todas hablan el idioma de la adaptación a la sociedad capitalista y pueden entenderse por ello que están dedicadas,

con el Estado, a una empresa combinada y formidable de adoctrinamiento conservador; empresa que cobra una magnitud aún mayor por estar apoyada en dos nuevas agencias—los medios de comunicación de masas y el sistema educativo—, objeto del capítulo VIII de la obra. Con relación a los medios de comunicación de masas concluye MILIBAND que su aportación al ambiente político es fundamentalmente conservadora, no obstante estar inspirado su régimen jurídico en el principio de libertad de expresión; lo que se explica por ser en su mayor parte propiedad de las grandes empresas, por estar sometidos a la influencia de los compradores de publicidad y a la creciente presión procedente del sistema estatal, así como por la formación y actitud política general de quienes tienen a su cargo el contenido de la información. Todo esto, naturalmente, no puede ni pretende eliminar la disensión; basta con fomentar y mantener una atmósfera general de conformismo. La competencia subsiste, pues; pero se produce en un contexto tal que la disensión tiene que aparecer a los ojos de la mayoría como curiosa herejía o como excentricidad más o menos absurda. Y por lo que al sistema educativo se refiere, me han parecido de especial agudeza las observaciones de MILIBAND a propósito de la Universidad y los intelectuales, los cuales —concluye— también cumplen, por lo general, una importante función legitimadora.

Con todo lo que precede cierra MILIBAND el estudio de las fuerzas de armonización que operan en las sociedades capitalistas avanzadas y de entre las cuales sobresale el Estado en su misión de guardián de los intereses económicos en ellas dominantes. Estas fuerzas son muy importantes; pero parece inadecuado sobrestimarlas creyendo, por ejemplo, en la inevitable muerte del ideal socialista o en la próxima llegada del hombre unidimensional. La mejor prueba de esta inadecuación es la visión realista de la sociedad capitalista avanzada, cuyo cuadro no es de armonía y estabilidad sino de crisis y conflicto. Las exigencias que tales crisis y conflicto imponen al aparato del Estado, así como las tendencias que su solución somete al mismo, son analizadas por MILIBAND en el capítulo IX

y último de su obra, titulado "Reforma y represión".

Este capítulo presenta especial interés por la tesis que contiene acerca de la próxima evolución de los estados capitalistas. Estos—dice MILIBAND—han podido hasta ahora cumplir su misión sin abandonar el marco político democrático. Sin embargo, es cierto también que se encuentran hoy sujetos a tensiones mucho más fuertes que las experimentadas durante muchos años del pasado. Por ello, y dado su probada incapacidad para resolver esas tensiones, la mayor interrogación que hoy se plantea en relación a los regímenes de tipo occidental es la de durante cuánto tiempo seguirá siendo compatible el marco democrático burgués con las necesidades y finalidades del capitalismo avanzado. MILIBAND cree que la espiral reforma-represión con que el Estado responde a las peticiones de cambio va gradualmente limando los rasgos de la democracia burguesa y conduce irremediablemente—al quedar aprisionados los reformadores en un marco económico-social que convierte sus promesas en pura verbosidad—a formas de autoritarismo conservador, que no tienen por qué ser las formas del viejo fascismo, pero que serán autoritarias al fin y al cabo, y hacia los cuales se está ya caminando. Esta conclusión se refuerza con la constatación de la debilidad del poder contrarrestador, principalmente representado por los partidos socialdemócratas y comunistas. Los primeros parecen ya definitivamente fracasados, y los segundos se encuentran afectados casi sin excepción por una serie de graves debilidades que les incapacitan para servir de cauce a ese malestar profundo de la sociedad capitalista avanzada: "en el futuro inmediato—señala MILIBAND—ninguna formación de la izquierda se encontrará en situación de inscribir la cuestión del socialismo en la agenda de estas sociedades". Y esto, unido a la existencia de fuertes trastornos y descontentos, es lo que hace especialmente probable la marcha de la democracia burguesa hacia el autoritarismo.

3. No son pocas las consideraciones a que mueve la obra que acaba de reseñarse.

Creo conveniente advertir, en primer lu-

gar, que uno de los principales méritos de este estudio estriba en no ser puramente especulativo. MILIBAND, obligado a jugar en el campo de la tradición empírica anglosajona, se ha cuidado mucho de lanzar afirmaciones teóricas no apoyadas en la sólida base de la observación de realidades políticas concretas. Su obra no es, pues, en absoluto una filosofía política, y si preciso fuera calificarla, lo haríamos de teoría del Estado con base en la sociología política.

Terminado su estudio, parece también casi obligado preguntarse por si los objetivos perseguidos han sido o no realizados.

Por lo que al desmoronamiento crítico de la teoría democrático-pluralista respecta, pocas dudas pueden haber. En realidad, no se salva ninguna de las piezas del edificio tan fácilmente construido como celosamente guardado. Cierto que la obra de MILIBAND no es la primera en arrojar proyectiles contra el mismo. En este sentido, cabe recordar que ya BOTTOMORE, polemizando con LIPSET, había dirigido serios ataques a importantes aspectos de la teoría democrático-pluralista (cf. *Elites and Society*, Londres, 1964), y lo mismo hizo poco después SHIN'YA OHO ("The limits of bourgeois pluralism", en *Studies of the Left*, vol. 5, Londres, 1965, pp. 46-72), pudiendo también situarse en esta línea los autores que abogan por el control democrático de la industria en tanto que presupuesto de un régimen político verdaderamente democrático (cf., por ejemplo, W. SCOTT: *Industrial Democracy: A Reevaluation*, Liverpool, 1955). El mérito de MILIBAND en este punto estriba, a mi modo de ver, en haber realizado el mayor acopio y síntesis del material crítico disponible y haber podido así lanzar un ataque envolvente y en profundidad tras el que poco puede seguir en pie de la teoría democrático-pluralista. Esta seguirá, desde luego, manteniéndose tanto tiempo cuanto el Estado capitalista pueda seguir funcionando en el marco de la democracia burguesa. Pero en adelante, será menos fácil creer en ella, ya que sólo podrán mantener la venda en los ojos quienes con oído de mercader decidían voluntariamente no arrancársela. Está claro, sin embargo, que los más perspicaces ideólogos capitalistas no

se quedarán apuntalando el edificio: abiertos los ojos al proceso histórico, comprenderán que el Estado al que se deben necesita tomar un nuevo rumbo, y, fieles al sentido tradicional de su cometido intelectual, se aprestarán a elaborar las nuevas alfombras del paso al autoritarismo. No es precisamente una pena que el próximo entramado legitimador haya de ser necesariamente más transparente.

Mayor complejidad presentaba el segundo de los objetivos perseguido por MILIBAND: la profundización y desarrollo de la concepción marxista del Estado. En primer lugar porque, hoy, responder a la cuestión ¿quién es marxista? va siendo ya tan difícil como responder a la más tradicional de ¿quién es cristiano? Y sobre todo, porque el marxismo no ha contado con una teoría del Estado basada en el estudio sistemático y profundo del mismo. La mayoría de los marxistas se han limitado a tomar como libro fundamental en esta materia *El Estado y la Revolución* de LENIN—que éste autocalificó de folleto y escribió en el breve período de agosto-septiembre de 1917—, obra hoy con medio siglo de antigüedad y, en esencia, una reafirmación de las ideas fundamentales de MARX y ENGELS sobre el Estado. Resultaba así del todo común en esta corriente de pensamiento la visión del Estado como el instrumento de coerción de la clase dominante, tan bien reflejado en aquella frase de MARX según la cual “el ejecutivo del Estado moderno no es sino un comité para arreglar los asuntos comunes de toda la burguesía”. De este modo, se desconocía u olvidaba la composición compleja de la clase dominante y sus conflictos parciales con el sistema estatal, así como la función de éste con relación a las clases dominadas e intermedias. Añádase a esto la reciente evolución experimentada por el capitalismo y se comprenderán las razones que llevaron a SWEETZ a afirmar que el estudio del Estado era el campo que más deficiencias ofrecía en nuestro conocimiento del capitalismo monopolista. La necesidad era, pues, en exceso evidente y hubo de tener obligadas respuestas.

La primera se debe a POULANTZAS, cuya obra *Pouvoir politique et classes sociales* (París, 1968) apareció cuando MILIBAND es-

taba a punto de terminar la suya. Pero ambas obras, aunque responden probablemente a la misma necesidad, la han satisfecho de modo marcadamente diferente. El ensayo de POULANTZAS, encuadrado en la discutida posición metódica de ALTHUSSER, se produce a un considerable nivel de abstracción y se concreta en un lenguaje difícilmente asequible, principalmente por razón de su alejamiento de los objetivos reales concretos, por referencia a los cuales hay que medir el sentido de toda construcción conceptual. Por otra parte, resulta en exceso ambicioso, porque sobre una base informativa tan débil como la representada por los textos de los clásicos del marxismo, los documentos del movimiento obrero y una serie de obras de ciencia política un tanto caprichosamente elegidas, se pretende nada menos que la construcción relativamente sistemática de la teoría política marxista como teoría regional de la más amplia construcción del modo de producción capitalista. Pero no se trata aquí de enjuiciar la obra de POULANTZAS, sino de marcar tan sólo algunas de sus diferencias más importantes respecto de la de MILIBAND. Quizá ambas coincidan en sus conclusiones más importantes—relativas principalmente a la pluralidad de la clase dominante, a la relativa autonomía del Estado y al posible conflicto parcial de éste con aquella—, pero creo que la forma en que lo hace MILIBAND resulta más asequible y convincente por razón del diverso método empleado. Volvamos con todo a la cuestión de si éste ha conseguido de algún modo una profundización en la concepción marxista del Estado capitalista.

Me parece que sólo con muchas reservas podría responderse afirmativamente. Es cierto que tras la obra de MILIBAND conocemos más y mejor los mecanismos de conexión entre las élites económicas y las políticas, las concretas agencias legitimadoras del orden capitalista o el significado concreto de algunas determinadas políticas en ellos seguidas. Pero todo esto, más que una profundización teórica, constituye a mi modo de ver la verificación en una formación social concreta—la correspondiente al capitalismo monopolista—de la validez de la teoría marxista clásica del Estado, la cual en

nada aparece desmentida y se halla, a nivel teórico, escasamente profundizada. La mejor prueba de ello es que una de las tesis más importantes de MILIBAND—la de la relativa autonomía del Estado—ya había podido deducirla POULANTZAS, no del análisis concreto de situaciones concretas, sino del mero estudio de los clásicos del marxismo y de los documentos del movimiento obrero. Es muy posible que esta obra sirva para destruir no pocos de los fáciles errores en los que incurre tan frecuentemente el marxismo vulgar. También constituye una magnífica síntesis de los mejores documentos disponibles y, como tal, será un obligado punto de referencia en el futuro. Pero esto no implica sin más profundización teórica.

La obra se ha situado, pues, en la corriente del pensamiento marxista, y aunque no representa ningún cambio o salto cualitativo, sí puede suponer un eslabón significado del mismo. Creo de todos modos que podría resultar conveniente introducir algunas mitigaciones al carácter marxista de esta obra. A primera vista puede apreciarse ya una notable diferencia entre ella y las de los marxistas clásicos. En las de estos últimos encontramos casi siempre la reflexión teórica al servicio de la acción política práctica, que es la dominante informadora de la totalidad del análisis—resultando fieles de este modo a la creencia en la operatividad como ideal de la ciencia—. La obra de MILIBAND es en cambio la obra de un profesor universitario que se cierra en la mera actitud crítica, esquivando la mayor parte de los problemas relacionados con la cuestión fundamental de la transición al socialismo. Recuérdese, en efecto, que al anunciar la evolución de los Estados capitalistas hacia el autoritarismo, encuentra las causas fundamentales de la misma en la incapacidad de éstos para resolver el malestar profundo existente y en la falta de agencias políticas adecuadas para la canalización de ese malestar hacia la alternativa socialista. La perspectiva se le aparece, pues, muy sombría, y quizá consciente de ello, se decide a abrir un portillo a la esperanza, pues no otra cosa es la profesión de fe contenida en el párrafo último de la obra, tan difícil de co-

nectar lógicamente con los precedentes. Pero diciendo simplemente que “a pesar de todo, el socialismo llegará”, ni se resuelve el problema ni se nos pone en camino de resolverlo. En primer lugar, es preciso dar muchas más razones que las alegadas por MILIBAND para demostrar concluyentemente la inadecuación de las agencias políticas del poder contrarrestador, y si esto se consiguiera, sería preciso forzar el análisis teórico hasta sus últimas consecuencias, pues es nada menos que una parte considerable de la aportación leninista al marxismo lo que va en juego. También hubiera sido necesario intentar, al menos, detectar con alguna concreción las nuevas razones del malestar profundo y el ámbito de extensión del mismo, es decir, la base social objetiva de la transformación socialista, quizá alterada, sin saber exactamente cómo, en las sociedades capitalistas avanzadas. Finalmente, rechazadas las agencias políticas tradicionales, se impondría también el apuntar los principios rectores de las nuevas organizaciones impulsoras de la transformación. Creo que si ésta hubiera sido asumida a nivel personal como cuestión fundamental, hubieran también resultado pertinentes y hasta de obligado tratamiento no sólo las cuestiones apuntadas, sino aún otras muchas. No puedo penetrar en las razones por las que han sido soslayadas. Pero sí me parece oportuno advertir la limitación que estas omisiones imponen a la obra.

Por otra parte, MILIBAND, al afirmar el ideal socialista y negar al mismo tiempo los socialismos actuales, nos recuerda—y por ello en cierto modo se aproxima—la reciente floración de autores que mantienen la necesidad de “inventar el socialismo”. De ellos quizá haya sido MONOD el más radical, por concluir un ensayo, tan interesante y sugestivo como polémico, con la afirmación de que “la única esperanza del socialismo no está en una revisión de la ideología que le domina desde hace un siglo, sino en el abandono total de esa ideología” (*Le hasard et la nécessité*, París, 1970, página 194). En la misma corriente hay que situar también la reciente obra de Robert ARON, *Le socialisme français face au marxisme* (París, 1972), en la que contraponen el primitivo socialismo francés, de inspiración

## BIBLIOGRAFIA

libertaria y tendencia a respetar la vida en su diversidad, al máximo, al cual—según ARON—es inherente el autoritarismo, en tanto que heredero del cartesianismo y de la dialéctica de HEGEL, cuyo esfuerzo por resolver las antinomias en un estado superior de síntesis implica necesariamente una coerción a nivel de la acción práctica, Citemos, por último, la también muy reciente obra de DUVERGER, *Janus* (París, 1972), donde tras afirmar que el socialismo, tal como ha sido instituido y se practica en el mundo, expone a resultados materiales mediocres y a atentados al hombre y la vida diferentes, pero no menos graves y a menudo más insostenibles que el capitalismo, concluye que la vía actual hacia el ideal socialista está por inventar. Entre estos autores y MILIBAND sigue habiendo desde luego una diferencia fundamental, consistente principalmente en que éste último en ningún momento renuncia al marxismo. Lo que sucede es que al negar—ciertamente que sin una sólida base argumental—la capacidad operativa de las formaciones políticas marxistas más importantes del mundo occidental, plantea la necesidad de probar esta incapacidad y, caso de resultado positivo, de proceder a una sacudida teórica de consideración en la construcción marxista general. Desde este punto de vista, la obra es indiciaria de la crisis ideológica del campo marxista, crisis que no podía venir demasiado alejada de sus fracasos políticos.

Cuanto precede no puede ni quiere ir en detrimento del valor fundamental de la obra, representado principalmente por su aportación crítica al conocimiento de la estructura y función del Estado en las sociedades capitalistas avanzadas. Es precisamente esta aportación la que más interesará a los estrictos fines de la revisión y posible reconstrucción de la teoría jurídico-pública. Sabido es que las categorías de ésta, como las de toda teoría jurídica en general, tienen un innegable sustrato ideológico, representado en el caso del derecho público por una determinada concepción del Estado. De ahí que una obra como la presente, conmovedora de tantas creencias infundadas, no haya de dejar inmóviles a los que todavía pueden oír y se sienten capaces de llevar adelante,

a un nivel más profundo que el meramente formal, la empresa conjunta de la reconstrucción sistemática del derecho público.

J. PRATS

MOLINERO, César: *La Intervención del Estado en la Prensa*. Editorial Dopesa, Barcelona, 1971, 350 pp.

*La Intervención del Estado en la Prensa* consta de siete capítulos: I. "Las libertades y sus garantías". II. "La libertad de Prensa". III. "La policía de Prensa en España". IV. "La crisis de la libertad de Prensa". V. "La Prensa en España". VI. "La censura"; y VII. "La potestad organizadora de la Administración" (A), y la "Potestad sancionadora de la Administración" (B).

En el primero de ellos MOLINERO analiza desde una perspectiva estrictamente liberal, el problema de las libertades individuales (poniendo a los Estados Unidos originarios como ejemplo), sus antecedentes históricos (declaración de 1789) y su protección mediante el ejercicio de los derechos políticos por los ciudadanos. Esta situación, acorde con los principios liberales, cambia completamente de dirección cuando el Estado—por una serie de causas que el autor no especifica—se torna interventor; el *no hacer* que con anterioridad garantizaba los derechos individuales, se convierte en intervención estatal como única posibilidad de garantizar su ejercicio. En 1789, se proclamaron unos derechos, nada más. Era necesario arbitrar un sistema de garantías, encuadrado en la Ley en sentido formal, que dibujara los límites de la actuación administrativa. El Estado, que se ha visto obligado a intervenir, mediante la reglamentación de la libertad, la ha *socializado* sin vulnerar el sistema de respeto al imperio de la Ley. Con otras palabras, se viene a decir que el motivo principal de la intervención fue la toma de conciencia del Estado de una manera espontánea para la ordenación de una sociedad más justa, donde las libertades, jurídicamente determinadas, tuvieran un desarrollo más acorde en el conjunto social. Con ello—afirma—se cambia la denominación de liber-

tades individuales por la de libertades públicas, en el sentido de que ya no sólo se declaran, sino que también se reconocen y se reglamentan para garantizar su ejercicio.

De ahí que la actividad de policía en esta materia —según nos dice— se traduzca en un control del ejercicio permitido de las libertades públicas para evitar extralimitaciones perturbadoras mediante la coacción proporcional y anterior (policía preventiva) o posterior (policía represiva) en sus diversas formas.

La libertad de expresión se encuentra sometida al mismo régimen que las demás libertades públicas, porque, además de reconocerse, debe reglamentarse su ejercicio. “El Estado que no protege las libertades políticas con ordenamientos jurídicos completos por mucho que se manifieste favorablemente a los derechos del hombre, incumple su misión y desvirtúa el fin como Institución de Derecho y de Justicia.”

España cuenta con el artículo 12 del Fuero de los Españoles, que hasta la derogación de la Ley de 22 de abril de 1938 y el apartado c) del artículo 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, no podía tener una plasmación real en lo que a Prensa se refiere. Aun hoy día —nos dice— los límites, debidamente promulgados, a la libertad de expresión escrita ofrecen serias dudas por la posible arbitrariedad administrativa en su aplicación.

El capítulo II trata de las modalidades que puede adoptar la intervención administrativa en la Prensa (en forma de servicio público, por ejemplo) y destaca los peligros que esto supone para la objetividad, tan necesaria en la información. El mismo autor reconoce que “la objetividad es una virtud difícil de practicar para los gobernantes”. A continuación sitúa históricamente con prevedad el origen y desarrollo de la Prensa en la antigüedad y desde la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días.

El tercer epígrafe está destinado exclusivamente al estudio de la normativa de la Policía de Prensa en España desde 1430 a 1966. Son 58 páginas de legislación constitucional, legal y reglamentaria en un intento de seguir su evolución. Las alusiones al contexto general del país que en cada

momento histórico motivó la adopción de una actitud del Poder frente a la Prensa son escasas, así como también las siempre necesarias referencias a la situación socio-económica de España durante este período.

Las últimas décadas se han caracterizado por una reconsideración de la política en general mantenida en etapas anteriores. Las circunstancias han variado esencialmente. El Estado interventor es una realidad. La revolución científico-técnica del neocapitalismo ha constituido un mundo de muy diferente fisonomía. MOLINERO aborda muy brevemente en el capítulo IV algunos de los problemas que este cambio ha impuesto sobre la Prensa: influencia de la Administración a través de la distribución del papel, el paso de empresa informativa individual a sociedad capitalista, la creciente concentración empresarial, la dependencia de las empresas de factores exógenos a la información —la publicidad y subvenciones estatales—, etc. Denuncia tímidamente los peligros que estas circunstancias entrañan para la libertad de Prensa e Información.

El papel más importante en orden a evitar extralimitaciones en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión para que no lo conviertan en una mera declaración programática ha de jugarlo la Administración —según nos dice—. “La Administración debe amparar su ejercicio (el de la libertad de Prensa) dentro de un orden jurídico de garantía al que puede imponer unas medidas represivas como sanciones ante una infracción —con proporcionalidad a su aplicación—, pero no debe establecer medidas preventivas porque entonces entorpece el derecho a la opinión y por consecuencia la libertad de Prensa.” Es preciso tomar conciencia también —añade— que algunos neoautoritarismos contemporáneos —en una vuelta formal al absolutismo real y divino— pretenden arrogarse el derecho de poseedores de la verdad, cuya única interpretación corresponde a la Administración.

Llega a la conclusión de que “no hay derecho sin límites ni declaración sin norma o reglamento, precisamente para que se garantice su ejercicio”. Este juego equilibrado y justo de garantías particulares y prerrogativas administrativas constituye el único suelo adecuado para el florecimiento

## BIBLIOGRAFIA

de la libertad y, concretamente, la Prensa sin que se olvide la fiscalización jurisdiccional de la actuación administrativa.

Seguidamente bosqueja la fisonomía constitucional que la libertad de Prensa tiene en algunos países para abordar, a continuación otra vez, el intervencionismo de la Administración y el servicio público de información.

El núcleo del libro, quizá, lo constituya el capítulo V. Es un *omnium* en el que se pasa revista prácticamente a toda la legislación vigente sobre Prensa en España. Análisis que va desde la Ley de 18 de marzo de 1966 hasta el derecho de réplica, pasando por una variada gama de problemas tales como las agencias, las asociaciones profesionales o la prensa infantil y algunas sentencias del Tribunal Supremo. Este capítulo, que podía haber resultado sumamente interesante, queda deslucido por la ausencia de consideraciones sobre la situación actual de la Prensa. El autor se limita a sistematizar los textos legales, sin que en ningún momento intente profundizar en los mismos. Después de su lectura, el lector queda insatisfecho y cansado.

El tan discutido punto de la censura de Prensa en España nos lo presenta en el capítulo VI, después de una breve referencia histórica de esta institución en la antigüedad y en el Derecho Comparado. En nuestro país—dice—la evolución ha corrido pareja a la de las constituciones, aunque desde el siglo XVIII se ejercía en pequeña escala sobre la "Gaceta de Madrid" y, más tarde sobre "Mercurio histórico y político". Mayor atención se presta a la censura instituida por la Ley de 22 de abril de 1938, a su posterior atenuación y a su derogación definitiva.

La última parte de la obra está dedicada, por una parte, al estudio de las transformaciones administrativas de organización referidas a la Prensa, y a la actividad sancionadora de la Administración, por otra. El método empleado es el mismo que en algunos capítulos anteriores. MOLINERO rastrea la evolución legislativa a partir de 1936 hasta el presente.

La segunda parte se inicia con un intento de diferenciación entre ilícito penal e ilícito administrativo para añadir, a conti-

nuación, que en virtud de la Ley de 1966 pueden conocer de un mismo hecho las jurisdicciones civil, penal y administrativa. Seguidamente interpreta algunas modalidades de sanción y otras cuestiones para concluir con la idea mantenida a lo largo de toda la obra: "el ejercicio de algunas libertades debe efectuarse dentro de un orden reglamentario. Cada vez es mayor el reconocimiento de los derechos individuales dentro de los justos cauces de las normas de policía que el propio Estado promulga para la defensa social de las libertades". Y añade: "La libertad de Prensa o de expresión ha de imponer siempre el legal ejercicio de la misma bajo el amparo del Estado. El Estado que no protege esta manifestación, puede haber proclamado las libertades políticas, pero no garantiza su ejercicio. Las leyes sociales, los derechos sociales, han socializado la libertad dándole instituciones y figuras jurídicas dentro de las cuales el ciudadano puede ejercer su derecho (...). El Estado debe evitar proteger excesivamente la libertad, sobre todo si ésta es de expresión, que no deje oír las voces de los discrepantes. Proteger el ejercicio de las libertades también significa libertad para opinar a los que no pertenecen al partido gubernamental."

Hasta aquí las ideas que se barajan en el libro. Todas ellas girando en torno a un punto fundamental ya aludido, las libertades individuales del capitalismo liberal han pasado a convertirse—a impulsos del intervencionismo estatal—en libertades públicas socializadas. La libertad de Prensa, como las demás, sólo puede quedar garantizada mediante la vigilancia constante del Estado, tutelador y coordinador de los diversos intereses sociales. Ahora bien, con cuidado de no ahogar las voces disonantes, tan necesarias para el correcto funcionamiento del equilibrio del Poder.

Las cuestiones más serias que podrían plantearse a la luz de lo expuesto por el autor son las siguientes:

1. La contradicción existente entre la obra y las declaraciones del autor cuando mantiene la necesidad de no quedarse en una contemplación estricta de las normas. En

opinión del recensionista MOLINERO hace precisamente lo contrario.

2. El uso exclusivo de los textos legales. Se echan de menos, por su ausencia o escaso tratamiento, aspectos tales—sin ánimos de ser exhaustivo—como: la estructura del Poder y su influencia sobre la Prensa; papel político de la Prensa y la Información; concentración de empresas, tendencias monopolizadoras y su repercusión sobre la libertad de expresión; influencia de la publicidad sobre la información; estructura social y libertad de expresión; manipulación de la información; ideología y Prensa, etc.

3. Saber hasta qué punto es cierta la afirmación varias veces repetida por MOLINERO de que la intervención estatal da lugar para defender y proteger los derechos individuales declarados en el estadio histórico anterior; es decir, si la causa fue la bondad del sistema por dar un contenido real a lo que hasta entonces fue meramente formal o, más bien, intentar salvaguardar en lo posible del derrumbamiento que se acentuaba, mediante técnicas cada vez más enérgicas y sutiles, las libertades que prácticamente monopolizaban algunos sectores sociales.

4. Resulta muy dudosa la afirmación del autor de que la intervención estatal da lugar a la "socialización" de las libertades. El problema aquí se convierte en semántico, es decir, qué contenido exacto tiene el término "socialización". Si por tal entendemos posibilidad de ejercicio de las libertades por todos los ciudadanos—como parece que pretende el autor—, podría argüirse que no todos tienen esta posibilidad, a pesar de lo que aparentemente pueda parecer. La cuestión no queda clara por la imprecisión con que el autor rodea la utilización del término.

5. Su escasa aportación en dos sentidos:

- a) Bibliográfica: apenas se citan obras sobre la materia que sean de utilidad al jurista interesado por la Prensa. Tratándose de una tesis doctoral, esta laguna es importante.
- b) Ideológica-política: al llegar a la última página, el lector no sabe con exactitud por qué se ha producido la

intervención en nuestro país. No quedan claramente delimitados los supuestos políticos e ideológicos de cada estadio histórico tratado.

Algunas de estas observaciones caracerían de sentido si el autor hubiese delimitado al comienzo de la obra el objeto de su investigación. Hubiéramos tenido que limitarnos a constatar las pretensiones con su realización. En todo caso a comentar los defectos o excelencias del trabajo siempre dentro de las fronteras declaradas. Pero MOLINERO inicia su libro con el primer capítulo, sin introducción alguna. El recensionista, por tanto, ha tenido que guiarse por el título de la obra que no puede ser más ambicioso. Queda, pues, legitimado para opinar no sólo sobre los defectos o virtudes de lo que se dice en el trabajo, sino también sobre lo que se debería de haber dicho.

R. M. RUIZ

MONTALVO CORREA, Jaime: *Las normas de obligado cumplimiento. Un estudio sobre el intervencionismo del Estado en la negociación colectiva en España*, Madrid, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, 1972, 348 pp.

Una de las piedras de toque que mejor permiten apreciar la validez de los productos de investigación universitaria en un sistema académico determinado se halla en el tratamiento de los que han dado en llamarse temas encrucijada; temas de ámbito pluridisciplinar, cuyas dificultades no son sólo de índole subjetiva, en cuanto exigen al investigador el dominio o, al menos, el conocimiento profundo de dos o más ramas científicas, sino frecuentemente también de naturaleza objetiva, circunstancias extrínsecas al jurista e impuestas por el entorno sociológico de la Universidad en que desarrolla su actividad. Estas dificultades objetivas poseen una entidad muy notable en nuestro país, y son resultado directo del acantonamiento académico en que se hallan las diversas disciplinas jurídicas.

Claro está que tal acantonamiento no es un fenómeno simple, sino de orígenes muy complejos, cuyo examen detallado nos llevaría muy lejos. Basten, pues, unas someras indicaciones. En la base del acantonamiento se halla, en primer lugar, y como ya ha sido advertido reiteradamente, el fenómeno de disgregación sufrido por el tronco del *jus commune* desde comienzos del siglo XIX y su dispersión progresiva en una serie de ramas autónomas henchidas de fervor nacionalista, de afán de independización que ha tendido, ante todo, a descubrir diferencias y factores de individualización más que a resaltar las notorias afinidades existentes entre las diversas disciplinas; afán de hallar una misteriosa sustancia propia, característica e intransferible de cada disciplina que ha conducido con no poca frecuencia a resultados abiertamente criticables (la Ley General Tributaria y la de Contratos del Estado serían dos ejemplos paradigmáticos de esta tendencia) cuando no absurdos. La esterilidad de estos empeños no debe sorprender a nadie, porque las adjetivaciones de categorías genéricas no pueden llevar sino a diferencias adjetivas, en absoluto sustanciales.

En segundo lugar, y como consecuencia directa del fenómeno precedente, el hermetismo científico o la creación de colectivos cerrados. Cada disciplina crea sus adeptos, que se alimentan exclusivamente de la producción científica interna, que tiende a reinterpretar la totalidad del orden jurídico desde su perspectiva particular y a convertir dicha reinterpretación en la única válida desde el punto de vista de ese colectivo singular, olvidando por completo su carácter parcial. La comparación de tres manuales españoles cualesquiera de Derecho civil, administrativo y laboral en lo relativo al tema de las fuentes normativas es una prueba concluyente de este hecho, por lo demás evidente.

Y en tercer y último lugar, la estamentización del proceso de formación de docentes. La estructuración del acceso a la docencia numeraria en base a técnicas estrictas de cooptación determina inevitablemente la formación de clientelas de tipo defensivo, en las que el aspirante ha de cum-

plir una serie determinada de pruebas de valor predominantemente simbólico: ritos de aire caballeresco—léase publicaciones—en los que el contenido científico es frecuentemente secundario y en los que prima la finalidad de halagar la vanidad de los *Meistersingers*, de granjearse las simpatías de los restantes “no numerarios” y, ante todo, de demostrar la posesión—real o fingida—de genialidad, finura y erudición sobresalientes. El aparato de citas con que acostumbramos a adornar los artículos y monografías no tiene, con harta frecuencia, otra función, que se cumple de modo mecánico e inconsciente por los propios sujetos activos de la investigación. El presunto aspirante a la docencia superior no sólo “escribe de”, sino que, sobre todo, “escribe para”, para ser leído con la esperanza de ser admirado o, al menos, de ser mirado con complacencia por quienes ven reflejados sus apellidos en la letra impresa del libro o la revista; ello obliga a forzar las citas, que tienden a referirse a los componentes del colectivo científico agrupado en torno a “su” disciplina, con pérdida de otras perspectivas.

Todas estas circunstancias son determinantes del acantonamiento científico antes aludido. De hecho, y como resultado de todas estas concausas, los juristas universitarios españoles solemos desconocer todas las ramas jurídicas que no sean la nuestra propia, no sólo a niveles profundos (lo cual sería prácticamente imposible), sino incluso a nivel de conocimiento superficial. En estas condiciones, lanzarse a tratar un tema puente entre dos disciplinas requiere una dosis considerable de valor y de ganas de trabajar con el riesgo siempre presente de que el producto no resulte coherente y armónico.

Estas consideraciones son necesarias, creo, para comprender adecuadamente el significado del libro de Jaime MONTALVO (una parte del cual fue publicada ya en las páginas de esta misma REVISTA), que refleja con toda fidelidad este mundo de tensiones al que acabamos de referirnos en el campo de las relaciones entre el Derecho administrativo y el Derecho del Trabajo. En efecto, se trata, para entendernos, de un libro de Derecho administrativo escrito por un la-

boralista; la disociación entre la materia del libro y la calidad de su autor se refleja ya en su mismo título, que comienza aludiendo a una manifestación de la potestad reglamentaria de la Administración—las Normas de Obligado Cumplimiento—; esto es, a un tema en principio jurídico-administrativo, pero que advierte inmediatamente sobre su carácter perspectivista, en cuanto pretende efectuar “Un estudio sobre el intervencionismo del Estado en la negociación colectiva en España”. Dos perspectivas, pues, mantenidas incluso en bloque a lo largo del texto con perfecta simetría: la introducción y el capítulo I del libro son dos auténticas monografías típicas de Derecho laboral; los capítulos II y III, en cambio, son dos estudios de Derecho administrativo con algunas incrustaciones jurídico-laborales.

Esta peculiar composición del libro no es en modo alguno sorprendente, en cuanto refleja la situación real del Derecho español del trabajo como disciplina científica. No es mi intención, desde luego, abordar en unas pocas líneas el tema de la autonomía del Derecho del Trabajo, que sería una imperdonable frivolidad, sino sólo resaltar el anómalo destino científico que ha cabido en España al tema de la Administración laboral o intervención administrativa en las relaciones laborales, olvidada por los administrativistas (con la singular excepción de A. GUARDA) y tratada por los laboristas, salvo muy contadas excepciones, con un conocimiento del Derecho administrativo bastante defectuoso. Así se refleja en el estudio de las fuentes normativas del Derecho laboral español, en el cual se siguen escuchando las discusiones más peregrinas en torno a la naturaleza jurídica de las reglamentaciones de trabajo y de los convenios colectivos sindicales, temas que no ofrecen la menor dificultad desde el plano del Derecho administrativo en cuanto reglamentos puros y simples, con un singular procedimiento de elaboración por lo que se refiere a los convenios, realidad que los laboristas se resisten pertinazmente a admitir en base a una construcción del convenio colectivo sobre las categorías y la legislación extranjeras que resultan manifiestamente inaplicables en nuestro país, como el propio Mon-

TALVO nos demuestra (pp. 54-58) en un agudo análisis del alcance de la intervención administrativa en la aprobación del convenio; análisis del cual, sin embargo, no se extraen sus últimas conclusiones, quizá por el temor de lanzar afirmaciones que en determinados ámbitos pudieran reputarse heterodoxas, en cuanto atentatorias a la independencia de la disciplina científica.

Este comentario marginal en torno a la naturaleza del convenio colectivo pudiera repetirse de otros muchos pasajes del libro, principalmente de sus capítulos II y III. A lo largo de ellos, el autor da cumplida muestra de un conocimiento muy profundo de la trama institucional del Derecho administrativo español, hecho poco frecuente entre los laboristas, como antes se ha hecho notar, llegando a conclusiones brillantes, que sólo se ven empañadas por la insistencia en problemas colaterales, jurídico-laborales, que en el conjunto del análisis resultan, a mi juicio, completamente innecesarios (así, el examen de la naturaleza de la norma de obligado cumplimiento como reglamentación o como convenio colectivo, páginas 222 y ss.), y que sólo se explican en la necesidad de alimentar los tópicos del colectivo científico al que el libro va dirigido. Indudablemente, el libro hubiera ganado no poco si el autor se hubiera esforzado en olvidar su condición de laboralista y de opositor a cátedras.

Estas consideraciones metodológicas no deben interpretarse, empero, como una discrepancia global con el planteamiento del libro, que me parece, dejando a un lado los condicionantes externos del autor, absolutamente honesto y válido. Es el libro de Jaime MONTALVO un libro importante no sólo por el intento de acercamiento que supone al campo del Derecho administrativo, acercamiento que sería deseable cundiera entre los laboristas españoles, sino, ante todo, por su contenido científico. Evidentemente, el tema está agotado desde todas las perspectivas, singularmente desde la perspectiva jurisprudencial y de resoluciones ministeriales y de las Direcciones Generales del Departamento, punto en el que la documentación es verdaderamente abrumadora, no sólo por su abundancia, sino por la minuciosidad y dificultad de las refe-

rencias. Es de resaltar, por otra parte, el carácter problemático del libro, que en ningún momento se restringe al análisis exegético o descriptivo de preceptos, sino que se se desenvuelve en un suscitador continuo de problemas reales, resueltos con no poca valentía. Un libro, por tanto, de consulta obligada y provechosa, que viene a desmenuzar un tema hasta ahora virgen, no sólo en el Derecho laboral, sino incluso en Derecho administrativo, y cuya utilidad viene acrecida con la adición de unas excelentes tablas estadísticas enormemente significativas, que refrendan por sí solas la importancia del tema.

Y para terminar, sólo un punto claramente negativo en el libro comentado: su presentación editorial, de una austeridad espartana en tipografía y márgenes, que contrasta con el nada despreciable precio del libro y con la línea de esmero que caracteriza, por lo general, a las publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Evidentemente, el libro merecía, por la importancia de su contenido, una más cuidada apariencia exterior.

J. A. SANTAMARIA PASTOR

MORELL OCAÑA, Luis: *Estructuras locales y Ordenación del espacio*. Col. Estudios de la Administración Local. IFAI., 1972. Madrid, 250 pp.

Aunque el tema del "territorio" ha sido siempre el trasfondo sobre el que se alzan las construcciones de la Administración local, mucho más que sobre la estatal, porque aun definiendo a esta última como "la Administración soberana sobre un determinado territorio" (recuérdense las definiciones en este sentido de un JELLINEK o del mismo HANS KEISEN), lo cierto era que su mayor papel lo jugaba —y lo sigue jugando— sobre la otra, la Administración local, en cuanto los autores aludían a las diferencias que de hecho se establecían entre los entes locales, por encima de su uniformidad legal, como secuela de su distinto ta-

maño territorial, alterado por fusiones, incorporaciones y anexiones más *de facto* que *de iure*. A lo que hay que añadir la enorme importancia que el territorio ha pasado a desempeñar como efecto de una política autónoma y que le hace objeto y guía como es la llamada política de "la ordenación del espacio", tan conocida en su homónima francesa de "*l'aménagement du territoire*". En España casi hasta la presente obra, esta política no había merecido el tratamiento doctrinal adecuado y se ha venido viendo más desde la perspectiva económica que jurídico-administrativa. Por esto (1) es por lo que el magnífico trabajo investigador del profesor MORELL OCAÑA merece nuestros mayores plácemes al venir a llenar una laguna que se hacía sentir ahora más que nunca cuando nuestro régimen legal local parece en trance de superación de su raquitismo uniformista para dejar paso a un amplio abanico de tipos de entidades locales que vengan a estar más en función de la realidad que de simples esquemas fijos y abstractos.

En las primeras páginas el autor esboza concisamente la evolución conceptual histórica sobre el territorio: el territorio nunca ha sido visto del mismo modo ni como ahora; nombres geográficos —como "Finisterre"— expresan mejor que ningún otro término el límite que los hombres de ciertas épocas se ponían a su visión territorial —admitiéndolo como algo dogmático, que no podía violarse (de ahí que las aventuras descuidadas fueran sinónimo de aventuras audaces propias de espíritus locos y aventureros)—. Del espacio como "vacío" tras de un límite, propio de la Edad Media, se pasa al concepto moderno "como magnitud

(1) Que conozcamos, sobre la ordenación del espacio sólo se había escrito bajo forma de libro en España el trabajo de G. SÁENZ DE BURUAGA, en la editorial Guadiana de Publicaciones. Con carácter más particular, aunque con referencias amplias y reiteradas al territorio, vemos algún tratamiento en el número monográfico dedicado por la revista "Información Comercial Española", en el verano de 1972, sobre el análisis a nivel regional del Plan de Desarrollo y en el que se incluyen varios trabajos de economistas sobre el papel del territorio en la planificación económica española; a nivel económico, es uno de los trabajos más interesantes que conocemos, al enfrentarse con el tema de modo crítico y mirando al futuro.

matemática", susceptible de organización, de donde arrancan todos los caminos que llevan a una multiplicación del funcionalismo del territorio. Todo este proceso tiene que repercutir necesariamente en las relaciones Estado-Entes locales y, por tanto, en lo que el autor llama "distribución territorial del poder". Justamente desde estos prolegómenos se abre la tesis del autor: no puede hablarse de zonas acotadas de poder ni de competencias y hay que superar viejos exclusivismos, lo que en el fondo ataca una política estatal que ha estado mirando tales zonas como propias de los entes locales, beneficiándose ella de su carácter supralocal y superterritorial.

Al haber un trasvase continuo y permanente de actuaciones entre el Estado y los entes locales, debe haber una gran flexibilidad entre las competencias de uno y otros, de forma que por esta vía queremos deducir del pensamiento del autor que todos los entes territoriales deben participar en todas las funciones que sobre su territorio se desenvuelvan, por lo que ni los entes locales tendrán solo unas determinadas competencias—que les han enclaustrado más que desarrollado—ni el Estado será el único competente para emprender ciertas actividades—como, por ejemplo, de planificación económica—. Con MORELL el esquema territorial adquiere una gran fluidez, propio de una época tan fluida en comunicaciones, y relaciones de todo tipo. Es un esquema sumamente atractivo, cuya puesta en práctica seguramente exigirá una gran apertura por los posibles ejecutores y sobre todo una puesta al día de sus concepciones con abandono de unos prejuicios que son aquí más fuertes y arraigados que en ningún otro tema. La eliminación de las fronteras a nivel local no ha tenido su fin, y para lograrlo en un mundo de dimensión cósmica colabora extraordinariamente esta obra.

En sus consideraciones el autor tiene bien presente la historia tan influyente en la configuración de la estructura territorial local y que tanto ha jugado frente a su condición "natural". No podemos saber hasta qué punto ambas corrientes se han compensado recíprocamente por cuanto la "naturalidad" de los entes locales ha jugado en pro de los núcleos de población allí donde

se presentasen y la "legalidad", en pro de la uniformidad de esa naturalidad; la generalización a que aluden las Cortes de Cádiz incluye tanto la extensión del fenómeno municipal como su uniformidad: muchos e iguales municipios. Pero en su trasfondo había una fuerte dosis de quietismo, al contrario de nuestra época, caracterizada por el mayor dinamismo y los más profundos cambios, y es esto lo que hay que tener en cuenta para que el esquema legal no se convierta en pura arqueología de tanto contenido histórico como tiene. En ese dinamismo figura la misma marcha de las ciudades, con tantas repercusiones en el ámbito urbanístico y demográfico (en definitiva han sido ellas las que con su inmenso desarrollo han engendrado toda la crisis del esquema local tradicional; han dejado de ser recintos amurallados, para ser espacios sucesivamente habitables y que sin solución de continuidad, por barrios, con urbanizaciones, zonas residenciales, reservas rústicas, etcétera, constituyen las grandes áreas metropolitanas, cuya existencia es la mejor prueba contra el referido esquema y la urgencia de su reforma). Atendiendo a numerosas fuentes, y principalmente a las sociales y económicas, el autor insiste en una idea sobre la que se ha manifestado, como es la concepción comarcal; diríamos que las comarcas son tan naturales como los municipios, y por ellas éstos han superado su uniformismo y raquitismo. Una primera solución al citado esquema sería la comarcalización, delimitar comarcas o espacios comprensivos de varios municipios y sobre los cuales uno actuará como jefe de fila. En su estudio, el autor adelanta una opinión en relación con el artículo 45 de la LOE española, al hablar de "divisiones territoriales distintas de la provincia", incluyendo como una de las posibles a las comarcas, pero no a las regiones que a nivel constitucional local quedan excluidas, por cuanto reúne su requisito: la comarca es una división territorial y no un nuevo tipo de ente local, aunque se impone alguna institucionalización a través de la asociación de varios municipios, frente a lo que no existen obstáculos legales. El autor esboza distintas medidas para lograrla, como profundo conocedor del tema, como es:

Más si la comarca sirve para superar la pequeñez de algunos municipios, el fenómeno metropolitano caracteriza un aspecto complementario: el engrandecimiento de algunos municipios, a manera de "lechos de Procasto", que no cesan de absorber territorios limítrofes, y en donde la ciudad y el campo se engloban (la cita de BLUMENFELDS es acertadísima, y todos conocemos la existencia de esas metrópolis, rodeadas de crecientes habitáculos-dormitorios y con zonas clasificadas por sectores de oficios y trabajos, con centros exclusivamente mercantiles y con múltiples núcleos de población diseminada). Se hace un detenido estudio de este fenómeno desde el plano español, comparado y organizativo, con interesantes referencias sociológicas al destacar el peso —favorable o desfavorable— del mismo, por cuanto si bien la gran ciudad es puesta como modelo de movilidad social—donde los individuos tienen mayores posibilidades de cambiar de *status* o de mundo, a lo que tantos autores se han referido—, por otra también lo es de frustraciones. Para evitarlas deben poseer los suficientes medios para que cumplan con sus fines (recordemos por nuestra cuenta el origen medieval de las ciudades, vistas ya como "refugio de las libertades") (2).

(2) El tema de las grandes ciudades, junto con el de su gobierno, es uno de los más sujetos a los bandazos de opinión, quizá por las distintas perspectivas en que se colocan los opinantes: para los vecinos, la mejor forma es la gestión directa con un elevado grado de participación democrática—idea de la que se proclaman partidarios los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y COSTIÑAS PELÁEZ, en su ponencia al Congreso de Municipios de 1969 y de la que se recogen algunos párrafos en forma de citas en este libro—, por cuanto ven que sólo es su preocupación la que puede resolver los problemas diarios de servicios y demás prestaciones (cuidado de calles, recogidas de basuras, escuelas, centros de recreo, de higiene, etc.), a través de espontáneas asociaciones que con los mejores deseos nacen para colaborar con la Administración local institucionalizada. En cambio, ésta, tan defensora siempre de sus competencias, aunque no las ejerce, las ve con recelo y hay en ella más actitud de despego que de acercamiento. Aunque sea como botón de muestra puede citarse la opinión recogida en la «Revista Moderna de Administración Local», número 735-6, de un secretario municipal sobre la base 13 del Proyecto de Régimen Local sobre la participación vecinal en una esfera de acción compartida y frente a la que se muestra totalmente en desacuerdo, so capa de una defensa de la gestión técnica.

El autor pasa revista a los distintos proyectos que en el Derecho comparado se han producido (ley francesa de 31 de diciembre de 1966 e Informe RADCLIFFE-MAUD, en Gran Bretaña), exponiendo su punto de vista sobre cómo distribuir las competencias entre los municipios integrantes del área metropolitana, con su enumeración específica.

En lo que podríamos estimar segunda parte, se analiza la estructura territorial provincial y la regional. Sobre la primera comienza por delinear su proceso configurador histórico, de carácter muy artificial, que a través del tiempo se ha ido "naturalizando". Colocándose en un punto medio, el autor se declara partidario del carácter instrumental de la provincia, sobre la que el Estado podía descentralizar algunas de sus competencias. En cuanto a la región, y como ya adelantamos, el autor le niega su raigambre constitucional, por lo que sólo para fines concretos puede hablarse de este escalón territorial; es una opinión más que legal por cuanto considera a la región hasta cierto punto como embrión del Estado y, por consiguiente, incompatible con su existencia—repetimos, a nivel político, no a otros niveles—; opinión, no obstante, despersonalizada y objetiva, desarrollada y expuesta de manera generalizadora y aunque en ocasiones sin alusión concreta, con la vista más en el caso español que en ningún otro (el caso italiano podría citarse por los defensores de la región política, como posible y subsistente con el Estado). Es una postura prudente, afincada en la legalidad vigente, que no deja resquicio a la construcción y ni siquiera a la visión de una región al mismo nivel territorial que puede estar—y está—la provincia y el municipio (las referencias a otros sistemas pueden ser cantos de sirena, engañosos y falaces, sin eficacia real alguna *hic et nunc*). Lo que llama "la concepción funcional de la región" la enjuicia desde una triple perspectiva, que a continuación desarrolla: la región como espacio económico, como área de influencia de un gran conjunto urbano y como unidad territorial, idónea para el

desarrollo de ciertas funciones administrativas. Sugestivos epígrafes (como los de "la regionalización de la organización administrativa", "la cristalización de las funciones regionales", etc.) nos indican lo mucho que queda por alcanzar en este campo tan atractivo de la región.

En suma, una obra de planteamientos amplios, con miras más en el futuro, aunque sin olvido del pasado, cercano y lejano, de esos niveles territoriales que han sido la esencial armazón de la Administración local, sobre la que la vida moderna, en todos sus aspectos, tan subrayados por el autor, pone interrogantes como una nueva *challenge* toy-beana, a manera de desafío, para forzarnos a buscar respuestas, que son precisamente las que MORELL OCAÑA enumera, con espíritu en el que se mezclan mitad por mitad la teoría y la ciencia con el conocimiento de una realidad que, por su ímpetu, desborda siempre los esquemas generales y abstractos.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

MORELL OCAÑA, Luis: *La delegación entre entes en el Derecho público español*. Col. "Estudios de Administración General". IEAL. Madrid, 1972; 237 pp.

Esta obra se publica casi simultáneamente con otra del mismo autor, con un tema que en cierta manera complementa el de esta última, que gira en torno a los entes locales y a la ordenación del espacio, y que asimismo recensionamos en este mismo número de la REVISTA. Y decimos complementa por cuanto tiende a resaltar aún más lo que aparecía en esta otra obra, cual es como tesis de fondo, la necesidad de superar viejos clichés legales que ven la distribución de competencias como instancia formalizadora de unos compartimentos estancos, de unos re-

ductos aislados, que en la práctica se convierten en cuestiones de fuerza en las que siempre sale victorioso el Estado, por muchas cláusulas generales de habilitación existentes en pro de los entes locales. Con este libro se abren unas amplias perspectivas renovadoras de la actuación local, e incluso mucho más, personalmente a nosotros nos ha sugerido la visión de una generosa vía en la que confluye toda una predispuesta actitud estatal a favor de la delegación de sus competencias o al menos de bastante de ellas a favor de las corporaciones territorialmente inferiores y a quienes falta para demostrar su eficacia tanto tal actitud como los medios financieros que la acompañen y viabilicen.

Incluso, aún más, diríamos que la obra nos sugiere un cuadro muy esperanzador, aunque para algunos suene a fantasía o pura aventura imaginativa, y que, sin embargo, estimamos tiene una gran base real: por la vía de la delegación de sus competencias en las Corporaciones locales, el Estado se descargaría de algunas o de muchas de sus cargas financieras, al mismo tiempo que reforzaría la correspondiente a tales entidades, ya que los mismos textos legales vigentes condicionan a la existencia previa de la delegación estatal el posible ejercicio de una mayor o nueva potestad financiera. Cualquier especialista de la vida local sabe a lo que nos estamos refiriendo con esto: la misma jurisprudencia de los TEAP insiste sobre ello, denegando la posibilidad de tal potestad tributaria ante la falta de la delegación estatal. Es por lo que ante este cuadro comprobamos que la vocación localista o estatal se resume en un problema de elección en el que tiene decisiva influencia la afinidad, en la que incluimos la confianza o desconfianza en la propia capacidad de las Corporaciones locales, la misma desconfianza estatal a disminuir su poderío y prevalencia, y éstos como factores o partes intervinientes en el proceso como más influyentes (aunque habría que ver en qué grado los ciudadanos se manifestarían partidarios de una gestión

total de los servicios públicos a nivel local, por encima del estatal) (1).

Por tanto, toda la obra es un gran alegato, un vivo y profundo *placoyer* a favor de unas competencias que a todos los niveles funcionen como compartidas, y en las cuales todas las entidades, cualquiera que sea su extensión territorial, tengan ese interesamiento que les incite a verlas como propias al mismo tiempo que como parcialmente ajenas. No podemos por menos que transcribir la siguiente cita que juzgamos paradigmática: "Hay que tender a consagrar la participación en el ejercicio de las competencias públicas; se trata en suma de buscar por todos los caminos posibles la colaboración entre los diversos entes públicos, de suerte que en unos casos el Estado aportará la capacidad técnica y financiera propia y sumará su esfuerzo al de las Corporaciones locales para la consecución de los objetivos propios de cada comunidad local; y en otros casos serán las Corporaciones locales las que al recibir, por vía de delegación de competencias o de descentralización de servicios, una serie de responsabilidades, cooperarán en la consecución de los fines propios de la comunidad nacional. "Es claro que, según este punto de vista, será en función de cada caso y diríamos que situación como vendrá la determinación de cuál es la entidad territorial más idónea para enfrentarse con su ejecución: por encima de la rigidez legal, la mayor flexibilidad; por eso sigue diciendo, a continuación de lo anterior: "... las competencias no se pueden ya seguir repartiendo conforme a tres ámbitos materiales puramente convencionales en los que

se pretenda encerrar lo que es interés municipal, lo que es interés provincial y lo que es interés nacional. Esta distinción ya no nos sirve y hay que buscar otra. El principio de participación en el ejercicio de las competencias supone que dentro del ámbito material a que cada una de estas competencias se refiere (planificar, ejecutar, coordinar, controlar), que pueden ser asumidas por cada una de las Administraciones públicas, y el criterio de atribución se basará en la búsqueda de cuál es la Administración pública más idónea para realizar cada una de las funciones señaladas. La idea crucial es la de que cada una de las Administraciones locales participe de algún modo en el desarrollo de las actividades públicas, que se realizan en el seno de su propio territorio. Si hay una actividad que pueda ser concebida como unidad orgánica y funcional en el seno de un territorio provincial o municipal, la planificación y ejecución de dicha actividad debe atribuirse a la correspondiente Corporación provincial o municipal, sin perjuicio de que si el interés nacional anda por medio, el Estado pueda ejercer funciones de coordinación y hasta de control" (p. 142). Creemos que ninguna mejores palabras que estas del propio autor para sintetizar la tesis de un discurso cuyo desarrollo no tiene otro fin que legitimarlas.

El discurso, todo el largo contenido de la obra, es todo un razonamiento extenso, con entronques tanto en el Derecho privado como en el público, en un método que modestamente estimamos de gran acierto y que va siendo empleado por todos nuestros más jóvenes valores en la ciencia jurídico-administrativa (2). Y como esa causa última, y al mismo tiempo, primera, a la que siempre hay que acudir, el autor comienza su exposición con amplia y precisa referencia a la institución delegativa privada, con alusiones a instituciones comunitantes. (Para nosotros, es una de las

(1) En Suiza, de tan arraigadas tradiciones cantonales y democráticas, el Consejo Federal ha adoptado últimamente una medida indicativa en cierto modo de una actitud defensiva del «centro» frente a la periferia o los entes locales; ante un posible *referéndum* a nivel cantonal sobre el ingreso del país en el Mercado Común y ante probables y más fuertes corrientes de opinión de ámbito local partidarias del mismo, el órgano estatal, como es dicho Consejo, acuerda *motu proprio* excluir de tal *referéndum*, y por consiguiente de la discusión popular y cantonal, dicha materia y atribuirse a sí mismo la decisión última y definitiva. Actitud defensiva, que muchos órganos estatales repiten, más defensores de sí mismos que de la eficacia o corrección de su ejercicio.

(2) Es el mismo caso de la magnífica tesis, publicada en forma de libro, bajo el título de «La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a la doctrina de la ineficacia en el Derecho público», de J. A. SANTAMARÍA PASTOR, que en su primera parte hace un profundo estudio de la institución en el Derecho privado (véase su recensión en este mismo número).

partes más incitantes de la obra, porque en ella se pasan revista, siempre justa y comedida, a ese conjunto de instituciones que más o menos guardan relación con la delegación, y que son figuras que en el Derecho privado permanecen aún en la polémica y con escasas regulaciones positivas, como el contrato de transmisión de deuda o la llamada "asunción de deuda", o el contrato de mandato de pago, etc.) Analiza luego la delegación en el campo de las sociedades anónimas, que hasta cierto punto puede estimarse como el gozne que elimina el tránsito brusco del campo privatista al publicístico, mas como cuando el autor dice se adivina a una normatividad común para todas las organizaciones empresariales, cualesquiera sea la condición pública o privada de ellas. Y es a continuación cuando entra en el estudio de la delegación en el Derecho público y en el que el autor subraya la variedad de sentidos de la institución: a su precisión y delimitación responde la obra (fijémonos que en este ámbito entra la delegación legislativa, figura sumamente discutida y muchas veces estudiada y ha adquirido esclarecedores contornos tras el discurso sobre la misma, de entrada en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, y publicado en la prestigiosa colección de "Estudios Jurídicos" de la Editorial Tecnos). De gran interés es la descripción de la evolución histórica de la institución, porque de ella extraemos los que pudiéramos llamar perjuicios que aún siguen jugando en su contra; en la delegación se ven los primeros atisbos regionalistas y los primitivos esbozos de una mayor autonomía funcional local (no una autonomía retórica, sino práctica). En esta marcha se detiene, por su especial relieve, en el que pocas veces se ha hecho mientes, en la delegación de la función recaudatoria (en medio de un marco de desconianzas y de recelos del Estado frente a las entidades locales, resulta inexplicable y hasta paradójico, *prima facie*, tal delegación, por cuanto a su través el Estado delega su recurso más importante; sólo por este análisis histórico resulta explicable). De dicho cuadro histórico y de sus dos principales modalidades: la dele-

gación de funciones administrativas y de la delegación o traspaso de obras públicas deduce el autor los principales rasgos de la institución que van a servirle de acompañamiento o contrapunto a su dibujo actual de la institución: hay delegación o transferencia de funciones, pero paralelamente va con ella el auxilio financiero correspondiente.

La precisión conceptual de la figura delegativa lleva al autor a una revisión de todas las opiniones doctrinales más notables emitidas sobre el particular, declarándose partidario de la que la ve como una declaración unilateral—del ente delegante—con una posterior aceptación o acuerdo del delegatario o delegado (esquema tan frecuente en el Derecho administrativo, en instituciones como el contrato, la concesión, etcétera) (puntualiza muy bien cómo con esta noción se resuelven los frecuentes obstáculos doctrinales que se oponen a toda transferencia de función pública o competencia, en una visión radical de una inalienabilidad o intransferibilidad). Los ámbitos subjetivo y objetivo de la delegación integran el contenido de sendos capítulos, con referencias a veces por exigencias del propio libro breves, aunque muy sugestivas, relativas a qué entidades pueden ser sujetos de la delegación (no sólo los entes locales, sino otras organizaciones, como las sindicales, que el Estado puede aprovechar para el ejercicio de ciertas funciones públicas y que de pasada el autor subraya en un punto de vista que reitera y es tratado más ampliamente por T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (3) "*que tienen cualidad de Administraciones públicas*". Sobre su ámbito objetivo, la exposición es singular, en cuanto no se limita a citar el régimen local positivo, sino que se enlaza con la nueva visión que al tema de la planificación eco-

(3) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Derecho administrativo. Sindicatos y autoadministración*. Col. «Estudios de Administración general». IEAL, 1972, y en una de cuyas citas, de F. DE CASTRO, se recoge la vieja idea medieval de algunos entes comportándose a manera, o «en cualidad de...». Sobre esta visión de la personalidad jurídica, y frente a la tesis equivocada de la duplicidad de personalidades jurídicas que en relación con personas jurídicoprivadas que asumen funciones públicas, como «cualidad» insiste este autor, al igual que MORELL.

nómica (que replantea todo el contenido material de la delegación, al mismo tiempo que reivindica su tradicional cometido "de obras y servicios públicos" (4) "dentro de la expresión—dice Morell—hay que estimar incluidas ciertas funciones estatales habitualmente situadas dentro de los rótulos convencionales de policía y fomento... o de promoción de las mismas... y en último término otras actuaciones administrativas estatales de carácter general...").

Sobre el discutido asunto de la delegación o no de competencias—si la delegación produce extinción de la competencia delegada y su absorción por el delegado o si más sólo hay una titularidad compartida, con puntos de vista intermedios—, el autor se declara amigo de la última (no hay ni extinción ni absorción novedosa y total por el delegado; ambos—delegante y delegado—participan en la titularidad de la función, opinión importante porque con ella se coloca a la institución en sus más justos términos, evitando los prejuicios que puedan oponerse a su juego y utilidad (fácil es pensar que si la tesis fuera la de la extinción de la competencia en el delegante, habría o se montarían mayores recelos para mayor número de delegaciones). La tesis de la titularidad compartida exige y reclama una gran armonía de comportamientos y actitudes, no sólo en el momento originario, sino, lo que es más importante, y he aquí uno de los mayores argumentos en pro de la delegación, sino también en su duración y vigencia (malamente puede funcionar, por no decir imposible, si tal armonía no se da). Con estudio de los efectos derivados de la institución—por lo que implica de asunción por el ente local de una nueva competencia o de una competencia que al menos hasta entonces no le correspondía—, así como de la coparticipación subsiguiente estatal, concluye el libro, que es muy rico en planteamiento de temas

y sugerencias, y que es más un inventario, a manera de descubrimiento de un filón, que un agotamiento exhaustivo de cualquiera de ellos. Imaginamos y queremos ver al autor sumergido en la relevancia de alguno de esos temas que aquí aparecen simplemente aludidos, porque ha querido destacar el estimado ahora como más importante, como es el que da título a su esfuerzo investigador presente, pero toda la riqueza y variedad de su contenido es suficiente como para ver en él la base de futuros desarrollos. Así lo esperamos.

#### V. R. VAZQUEZ DE PRADA

ROVERSI-MONACO, Fabio: *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*. Ed. Giuffrè. Milán, 1970; 162 pp.

1. Como continuación y, en cierto modo, aplicación de las tesis mantenidas en su libro *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa* (1), el profesor ROVERSI-MONACO publica poco después, en el mismo año 1970, la obra objeto de la presente recensión, obra en la que, una vez más, va a ponerse de manifiesto la finura jurídica y el rigor científico propios de su autor. El estudio de un tema como el de la delegación administrativa no puede ser más oportuno en un momento como el presente en el que está ya poniéndose en marcha la por tanto tiempo demorada previsión de la Constitución italiana de 1947: la creación de regiones de estatuto ordinario (2). En efecto, aunque el análisis de la institución delegatoria se haga desde una perspectiva general y unitaria, con el fin de aprehender sus elementos esen-

(1) Cuya recensión puede verse en este mismo número de la REVISTA.

(2) Esta «coyuntura» explica quizá la aparición en el mismo año 1970, y poco antes que el de ROVERSI, de otro libro sobre la delegación administrativa. Me refiero a la obra de SACCO: *Il profilo della delegazione amministrativa*, Milano, 1970, ciertamente estimable y en varios puntos coincidente con el planteamiento que hace el primero.

(4) En Francia, en nuestros días, se ha llegado a afirmar que «quitando el orden público, la defensa y la justicia, todo lo demás debía y debe corresponder a las provincias». Según este punto de vista, sólo las tradicionalmente valoradas como «funciones soberanas», en terminología de SANTI-ROMANO, deben continuar ancladas en el Estado: todas las demás son delegables.

ciales e intentar su encuadramiento dentro de la perspectiva organizatoria, va a ser objeto de especial atención un tipo particular de delegación administrativa: la que se produce entre distintos entes públicos y, en concreto, la prevista en el artículo 118 del texto constitucional italiano.

A pesar del alejamiento que en éste como en tantos otros aspectos ofrece la realidad político-administrativa española en relación con la italiana, la delegación administrativa y, en especial, la delegación entre la Administración del Estado y las corporaciones locales, puede decirse que también está de actualidad entre nosotros, siquiera sea como "tema", más que como realidad directamente operativa. Como es sabido, la previsión que en tal sentido ofrecía nuestra Ley de Régimen Local en su artículo 243, o) (3), ha estado por mucho tiempo esperando, como gráficamente dijera el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, "el soplo milagroso que lo eche a andar en todas sus formidables posibilidades" (4). Pues bien, del olvido en que tal precepto se encontraba, pretendió sacarlo hace unos pocos años (sin resultado positivo hasta la fecha) la Ley aprobatoria del II Plan de Desarrollo, en su artículo 3.º, 4, a), que ahora se recoge, con un énfasis mucho mayor, en el texto refundido de la Ley del Plan de Desarrollo, aprobado por Decreto 1541/1972, de 15 de junio (art. 4.º). Aunque con una notable carga de nominalismo—como la práctica se ha encargado de demostrar—y una buena dosis de equívocidad (por cuanto, a mi modo de ver, más que una delegación en sentido técnico, lo que se preveía en tales textos eran posibles *contratos de obras* y concesiones de servicios públicos, incluidos en el Programa de Inversiones) se estaban creando las bases para el enfático desarrollo que el instituto delegatorio iba a ad-

quirir en el actual proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, en cuya Exposición de motivos se llega, incluso, a recoger literalmente la tesis de ROVERSI sobre la dualidad de competencias, de dirección y de gestión, en que se divide, por efecto de la delegación, la competencia unitaria originaria.

Ante esta última previsión, cabe quizá esperar que la delegación entre entes públicos territoriales (¡a la tercera va la vencida!) va por fin a actualizarse con una cierta generalización en nuestro sistema. Pues bien, de cara a esta eventualidad, creo del mayor interés examinar y discutir—pues, como veremos, disiento en algunos aspectos de su planteamiento—la importante obra del profesor ROVERSI-MONACO.

2. Partiendo de la base de la unidad estructural de la institución delegatoria—cualquiera que sea luego su modalidad: interorgánica o intersubjetiva—, ROVERSI va a apoyarse en las últimas aportaciones de la doctrina para, superando la tesis tradicional, que veía en la delegación una transferencia del ejercicio de la competencia, poner énfasis en el hecho de que, en realidad, lo que se produce mediante el instituto que analiza es la transferencia de una auténtica competencia. Lo que ocurre es que al actualizarse la delegación, la competencia que originariamente era unitaria se divide en dos, permaneciendo en el delegante el poder de dirección y pasando al delegado el poder de gestión, no meramente ejecutivo, puesto que goza de capacidad decisoria. No puede hablarse, pues, de transferencia del puro ejercicio de una competencia, sino de transferencia de una competencia cuyo contenido es fundamentalmente de gestión, pero una gestión que no es pura ejecución material o vinculada automáticamente a la decisión del delegante. En el delegado existe poder decisorio en orden a la actividad delegada que ha de llevar a cabo, poder que viene limitado solamente por las directrices que el delegante puede impartir, tanto en el momento de producirse la delegación como durante la vigencia de la misma. De ahí que también pueda hablarse de *co titularidad* de la

(3) En realidad, en este precepto se contienen tres supuestos diferentes: a) contrato para la ejecución de obras e instalaciones; b) concesión de servicios, y c) delegación, que consiste en el «ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal». A los dos primeros puede reconducirse también lo establecido en los artículos 290 y 291 de la propia LRL. El tercero, en cambio, constituye un caso de verdadera delegación administrativa entre entes públicos.

(4) *La Administración española*, 2.ª ed., Madrid, 1964; 111.

competencia por parte del delegante y del delegado, si aquélla se considera *en su conjunto* comprensiva tanto de la potestad de dirección como de la de gestión.

Dado que el autor de la obra que recensamos considera que la delegación es una técnica de actuación del principio descentralizador—como luego veremos—, trata de remarcar que la competencia del delegado reúne los caracteres típicos de las competencias descentralizadas, es decir, es autónoma, exclusiva y decisoria, a pesar de la potestad directiva del delegante. Y ello porque, aunque las directrices son vinculantes, no llegan—según él— a cercenar la esfera autónoma, exclusiva y decisoria de la *competencia gestora* del delegado, como lo hacen, en una ordenación jerárquica de las competencias, las órdenes o instrucciones. Allí donde existe una relación de jerarquía—nos dice—no puede haber delegación administrativa propiamente dicha. Por otra parte, según ROVERSI, la delegación administrativa excluye la existencia de controles, no sólo de oportunidad, sino también de legalidad; únicamente habrá control sobre la actividad del delegado si lo había, con anterioridad, sobre la del órgano que ha llevado a cabo la delegación, y, en cualquier caso, el control no lo ejercerá el delegante.

3. Una vez analizada desde una perspectiva unitaria la institución delegatoria, ROVERSI abordará el tema—lleno de interés por las razones antes señaladas—de la delegación prevista en el artículo 118 de la Constitución italiana (5). A este respecto, nos advierte, en primer lugar, de la existencia de un dato fundamental que hasta ahora la doctrina había pasado por alto: que el citado precepto prevé, en realidad, dos hipótesis completamente distintas: una,

(5) El cual establece lo siguiente: «Spettano alla regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle provincie, ai comuni o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle provincie, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.»

la delegación propiamente dicha (tanto entre el Estado y las regiones como entre éstas y los entes locales menores); otra, la utilización de los órganos (*uffici*) de las corporaciones locales inferiores a la región por parte de ésta. La distinción entre ambas hipótesis es de una gran relevancia, dado que mientras en la primera se produce el fenómeno, ya aludido, de la transferencia de auténticas *competencias* (gestoras), con las notas de autonomía y exclusividad, en la segunda no hay sino un traspaso del puro *ejercicio* de aquéllas. En tal sentido, se nos dirá que “a los órganos utilizados de esa manera vienen atribuidas tareas *técnicas* o *ejecutivas*, o encomendada la realización de una actividad *preparatoria*, *interna*, sin que, al menos desde el punto de vista formal, pueda hablarse de un poder decisivo o de una competencia exclusiva garantizada en todo caso” (6). Con el *avvalersi* priman, en realidad, “exigencias puramente burocráticas, de utilización de las competencias técnicas existentes, de limitación del gasto, más que razones inherentes al mejoramiento organizativo y funcional de la actividad pública” (p. 147). En consecuencia, para ROVERSI, mientras la delegación es expresión de descentralización, el *avvalersi* lo es de voluntad *centralizadora*, dándose, a lo sumo, una simple situación de desconcentración.

Junto a esta observación, que se inserta plenamente dentro de su planteamiento teórico, critica duramente la última figura, no sólo por los inconvenientes de tipo informal, sino también por la incertidumbre relativa a la actividad de dirección, a las competencias operativas, a las responsabilidades que pueden derivarse de la actividad realizada en base a la misma, ya que no debe olvidarse—puntualiza—que dos entes, ambos titulares de potestades administrativas,

(6) Un ejemplo en derecho español equivalente al *avvalersi* del sistema italiano es, a mi entender, la realización por parte de nuestras corporaciones locales de determinadas operaciones de alistamiento y clasificación de los sujetos al servicio militar, así como la ejecución de notificaciones, traslados, etc., de actos dictados por la Administración del Estado (bien entendido que en este último supuesto, al margen de toda legalidad, como muy bien ha puesto de relieve la doctrina).

sin estar ligados o coordinados entre sí de otro modo, habrán de utilizar los mismos órganos ejecutivos.

En relación con la delegación propiamente dicha a que se refiere el artículo 118 de la Constitución, el profesor italiano destaca que no se trata, en modo alguno, de una técnica excepcional, sino *normal*, sobre todo en lo que respecta a las relaciones regiones-entes locales menores, con lo que se evita la burocratización de aquéllas. Pero también aplica tal característica al otro supuesto, delegación Estado-regiones, que, según la Constitución italiana, y a diferencia del anterior, se actúa *directamente por ley*, con lo que adquiere una nota de mayor firmeza y estabilidad, una vez realizada, sin que, de todos modos, venga excluida la posibilidad de revocación.

4. Si tiene interés desvelar cuál es la verdadera estructura de la delegación administrativa y las diferencias que separan a ésta de otras técnicas, mayor aún lo ofrece el tema de su encuadramiento organizativo, bien entendido que una y otra operación, como vamos a ver, están en conexión muy directa. ROVERSI-MONACO parte, correctamente, de una consideración fundamental: la delegación es una *técnica de organización*. Una técnica que se actúa a través de un esquema *procedimentalizado* de las competencias y que, a la vez, constituye un instrumento de *colaboración y coordinación* entre los sujetos—órganos o entes—que la llevan a cabo. Hasta aquí estamos perfectamente de acuerdo. En lo que disintimos del autor italiano es en la tesis—que es, por otra parte, la central de su obra—de que la delegación—en general y, en particular, la intersubjetiva—puede ser un instrumento o técnica de actuación del principio descentralizador. Dos planos éstos que ROVERSI se cuida de diferenciar—uno, el de la técnica; otro, el del principio—, pero que, de todos modos, relaciona ineludiblemente. En este sentido, se opone a la práctica totalidad de la doctrina que, salvo contadas y autorizadas opiniones (MIELE, TRIEPEL), había negado hasta ahora cualquier correlación entre delegación

y descentralización (7). Para ello se basa en que la delegación produce un desdoblamiento de la competencia originaria atribuida al delegante en otras dos, de dirección y gestión, competencia esta última que se transfiere al delegado y que—según él—es decisoria, autónoma y exclusiva.

Pues bien, manteniéndose, como se mantiene, la potestad de dirección en el delegante sobre la actividad que ha de llevar a cabo el delegado, y teniendo en cuenta que aquella potestad impone un módulo de actuación positivo y vinculante (8), si bien la actividad *gestora* puede considerarse como *exclusiva* del delegado, una vez producida la delegación, dudamos mucho que la competencia de aquél sea realmente *decisoria y autónoma*. Tampoco me parece que en la delegación se produzca—como afirma ROVERSI—una redistribución de las competencias de tal naturaleza que afecte sustancialmente a la organización administrativa en que aquéllas se insertan. Esa redistribución—tendencialmente permanente—de las competencias, característica de la descentralización, no creemos que pueda operarse mediante la delegación, cuya temporalidad y precariedad—sólo limitadas, pero no excluidas, en la delegación intersubjetiva actuada directamente por ley—quedan bien patentes en la potestad revocatoria que, en todo caso, conserva el delegante.

No hay que olvidar, por otra parte, que el mismo autor relativiza, en ocasiones, la tesis por él mantenida. Así, entre otras, cuando considera que la delegación constituye una “solución de compromiso, sustitutiva, en cierto sentido de una más general y penetrante actuación de la descentralización” (p. 64), o que tal figura representa “en el ámbito de una valoración de la descentralización como principio tendencial, susceptible de una variada y distinta actuación... un instrumento de descentralización en tono “menor”, en cuanto la autonomía

(7) Hay que tener en cuenta, sin embargo, que ROVERSI reconoce que la delegación en el ámbito de una organización burocrática jerárquicamente ordenada puede ser un medio de actuar la *desconcentración* (pp. 8 y s.).

(8) Sobre este punto, *vid.* lo que decimos en la recensión sobre el libro *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*.

de decisión del delegado está siempre condicionada, aparte de por las directrices, por el poder de revocación del delegante" (página 124), o, finalmente, que "excluida una relación de jerarquía y también una posición efectivamente autonómica, es quizá posible adoptar la definición de "semidecentramento", propuesto a otros efectos, pero bastante eficaz, en vía descriptiva, para subrayar la situación, por ciertos aspectos de compromiso, que la delegación de competencias viene a crear" (p. 70).

Otras dos consideraciones podrían hacerse también. Una desde el punto de vista político, otra tomada de la experiencia de la institución delegatoria en las regiones de estatuto especial, consideraciones ambas que encontramos en la misma obra del profesor ROVERSI. La primera, situada en el plano de la autonomía local—aunque el autor distingue netamente este plano (de la realidad social) del organizativo, en que se sitúa la descentralización—, no puede ser más importante: siguiendo a BENVENUTI, nos dice que "las delegaciones en los entes locales por parte del Estado son características de una cierta posición del Estado burgués, que trata de impedir con esta "estratagema" organizativa el efectivo proceso de autonomización de los grupos sociales, pudiéndose, por tanto, perseguir, mediante ese instituto, una finalidad de sustancial limitación de la descentralización institucional" (p. 4). La segunda, podría servir, en cierto sentido, como correctivo de un injustificado optimismo sobre la viabilidad efectiva de la institución delegatoria en el ordenamiento regional ordinario, habida cuenta de la experiencia más bien negativa—incluso porque no se ha hecho un uso adecuado de la misma (9)—en las regiones de estatuto especial (p. 92 en nota).

Pues bien, por toda la serie de razones expuestas, consideramos que la delegación administrativa no puede considerarse como una técnica que actualiza una situación de descentralización, sino, mucho más modestamente, situaciones de colaboración y procedimentalización de las competencias. Y

(9) *Vid.*, a este respecto, las interesantes sentencias de la Corte Costituzionale de 9 de marzo de 1957 y 9 de marzo de 1959, en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1957, pp. 492 y siguientes, y 1959, 279 y ss., respectivamente.

ello porque, si bien la competencia del delegado puede estimarse como exclusiva, no puede serlo, en cambio, como auténticamente decisoria y autonómica, dada la penetrante incidencia—mucho mayor, en mi opinión, que la del control de oportunidad—que sobre aquélla ejerce la potestad de dirección del delegante.

5. No hace falta decir que las discrepancias señaladas, en modo alguno, suponen una minusvaloración de la obra del profesor ROVERSI, que, como todas las suyas, alcanza una calidad y un rigor difícilmente superables. He tratado, simplemente, por mi parte, de apuntar algunas sugerencias personales que la lectura de *La delegazione amministrativa* me ha suscitado, sugerencias polémicas, si se quiere, pero que pueden tener alguna utilidad en un debate sobre el alcance, la trascendencia y el encuadramiento organizativo de una técnica como la delegación administrativa y, en especial, la delegación intersubjetiva.

Por lo que respecta a la posible implantación de la delegación entre entes en derecho español, que, desde distintas vías (10), se propugna en los últimos tiempos, conviene señalar que ni la estructura ni las funciones de las entidades locales existentes o en proyecto equivalen exactamente a las de las correspondientes entidades italianas, ni tampoco existe ni se prevé entre nosotros una pieza clave como es la región. ¿A qué viene, pues, tanto énfasis sobre la actuación de una técnica como la delegación intersubjetiva, si faltan los presupuestos básicos—existencia de regiones con un estatuto de autonomía y electividad democrática de los órganos de gestión de todos los entes locales (11)—, para que pueda

(10) Aparte el ya citado proyecto de LBRL, es el caso, por ejemplo, en la más reciente doctrina de MORELL: *La delegación entre entes en el derecho público español*, Madrid, 1972.

(11) A este respecto, me parecen muy significativas las siguientes palabras de ROVERSI: «No hay duda, y no sólo por el relieve histórico que asume y por las consecuencias que de ello pueden derivarse, que el hecho más relevante que se desprende de la aplicación del artículo 118 es que funciones administrativas propias del Estado o de la región vengán a desarrollarse o, por lo menos, a ser dirigidas por órganos electivos, en el primer caso, y por órganos elegidos por una comunidad distinta, en el segundo.» El subrayado es mío.

entenderse de la misma manera que en Italia? Pues si es cierto que la delegación administrativa, como señala ROVERSI, es una "figura organizativa neutra" (p. 19), no lo es menos que es preciso tener en cuenta dentro de qué sistema político-administrativo se actualiza (o, en su caso, dónde se prevé su futura actuación), para ver lo que puede dar de sí y cuál es realmente su finalidad; en definitiva, a qué intereses reales va a servir y cuáles pueden ser las razones de su éxito o de su fracaso. No conectar lo concreto—en nuestro caso, la técnica delegatoria—con la totalidad del sistema en el que se inserta, o hacarlo de una manera equivocada, es operar al margen del necesario rigor científico y, desde luego, con una finalidad política de manipulación y tergiversación de la verdadera realidad de las cosas.

J. SALAS

ROVERSI-MONACO, Fabio: *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*. Ed. CEDAM. Padova, 1972 (reimpresión), 274 pp.

1. La descentralización administrativa constituye en la actualidad, y desde hace ya algunos años, uno de esos temas de moda—junto a los de ordenación del territorio, regionalización económica, protección del medio ambiente, etc.—, en cuya difusión parecen estar muy interesados los poderes públicos. No faltan, ciertamente, manifestaciones oficiales, ni tampoco textos legales, en vigor o en proyecto, en relación con cada uno de ellos. Tal es el caso, por lo que respecta al tema de la descentralización, de un precepto como el artículo 3.º, 3, de la Ley 1/1969, de 11 de febrero, aprobatoria del II Plan de Desarrollo (hoy contenido en el artículo 4.º, 1, del texto refundido de la Ley del Plan de Desarrollo, aprobado por Decreto 1541/1972, de 15 de junio) (1), y de la exposición de motivos

(1) «Para contribuir al logro de los objetivos que el Plan establece, el Gobierno impulsará la descentralización a favor de las corporaciones locales y la desconcentración administrativa.»

del actual proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, en la que, con marcado énfasis, van a destacarse los (pretendidos) caracteres actuales del fenómeno descentralizador a los que responde el texto básico. Ahora bien, tanto en uno como en otro caso—y la práctica lo ha demostrado bien cumplidamente en el primero—, se trata, en realidad, de integrar una palabra con resonancias histórico-políticas en el marco de la organización administrativa vigente, sin que ésta venga a ser sustancialmente modificada.

Ante esta situación, no solamente cabe preguntarse por las causas que han conducido a la misma, sino también reaccionar intentando la construcción de un modelo teórico que sirva para confrontar válidamente la pretendida voluntad descentralizadora de los poderes públicos con la realidad ordinamental en que aquélla se plasma. Pues bien, esta segunda tarea que, aun estando referida en buena parte al derecho italiano, es válida, en sus líneas generales, en relación con el nuestro, es la que, precisamente, lleva a cabo el profesor ROVERSI-MONACO en un libro que, dado su extraordinario rigor y altura científicos, puede considerarse entre las mejores aportaciones a la ciencia jurídico-administrativa de la joven doctrina italiana. Libro, por otro lado, que a los dos años de su aparición (1970) ha sido reimpreso, lo que puede dar una cierta idea de su favorable acogida. Entre nosotros, sin embargo, no puede decirse que hasta ahora haya sido, no ya valorado como merece, sino ni siquiera tenido en cuenta, al menos si nos atenemos a los últimos trabajos dedicados al tema que se han publicado (2).

2. En la obra que recensionamos se van a analizar detenidamente los elementos esenciales de la descentralización como *principio organizativo* cuya aplicación, des-

(2) Es el caso, por ejemplo, de MORELL: *La articulación entre la Administración del Estado y las entidades locales*, «REVL», 1971, páginas 172 y 585 y ss.; y de ARIÑO: *Descentralización y planificación*, Madrid, 1972, aunque este último parece suscribir en ocasiones (así, en pp. 76 y ss., 80 y ss., y 87 y ss.) la tesis, idéntica a la del profesor italiano, de que la esencia de la descentralización está en la atribución de competencias decisorias y exclusivas.

de luego, no puede esperarse que llegue a ser plena y absoluta, pues se trata de un principio relativo y *tendencial*. De ahí que nos diga ROVERSI que en la realidad efectiva sólo existen fórmulas semicentralizadas o semidescentralizadas" (p. 137). Conviene advertir que el profesor italiano estudia la descentralización como principio de organización administrativa, en general, aplicable tanto en el *interior* de la Administración del Estado como en el exterior de ésta, en sus relaciones con entes institucionales o territoriales menores (3). Este planteamiento choca, sin duda, con el que tradicionalmente se ha venido observando entre nosotros, donde se ha mantenido unánimemente, como requisito esencial de la descentralización, la existencia de una "persona jurídica distinta del Estado", que se consideraba, a la vez, como elemento diferenciador del supuesto de la desconcentración. Pues bien, ROVERSI demuestra, convincentemente, a mi parecer, que en tal planteamiento existe una confusión entre dos problemas distintos, relativos, respectivamente, a la personalidad jurídica y a la independencia del sujeto descentralizado, y que la verdadera exigencia de la descentralización es la *independenza dell'ufficio decentrato*. Y esto puede darse tanto en el seno de una organización burocrática unitaria, como entre dos organizaciones dotadas de personalidad independiente.

Otra puntualización, realmente notable, es la de que descentralización y autonomía local, si bien son dos conceptos que pueden estar en conexión, no están siempre y necesariamente vinculados. La explicación de su pretendida vinculación es, según el autor italiano, de carácter histórico, debido al hecho de que, en sus comienzos, el problema centralización-descentralización se identificó con el de las relaciones municipio-Estado. Se trata, sin embargo—insiste—, de dos principios diferentes, situados en planos también distintos y, en consecuencia, es erróneo fundar la entera teoría de la descentralización sobre las autonomías lo-

cales. Esta opinión viene, por otra parte, confirmada por la vigente Constitución italiana, cuyo artículo 5 (4), si bien alude tanto a la descentralización como a la autonomía local, los mantiene como dos principios diversos y separados.

Lo mismo cabe decir del principio de electividad, también tradicionalmente ligado a la descentralización territorial, en relación con el cual ROVERSI nos dice que no constituye un elemento cualificante de la descentralización administrativa considerada en sí misma. Y añade: "Desde esta perspectiva, en efecto, un órgano local electivo, una vez constituido, puede colocarse, en relación con los órganos centrales, en la misma situación de dependencia que cualquier otro órgano designado directamente por el centro, dado que el modo de elección no influye automáticamente sobre el modo de ejercicio de la función". En tal sentido, y siguiendo a MERKL, dirá que "un órgano puede representar la voluntad popular por el modo como ha sido elegido y la voluntad central por la actividad que lleva a cabo" (p. 133).

La postura que acaba de recogerse implica, al mismo tiempo, una transferencia del énfasis desde la personalidad jurídica, las autonomías locales y la electividad hacia un elemento que, si bien era considerado normalmente por la doctrina como esencial de la descentralización, no había recibido hasta ahora la necesaria atención y desarrollo analítico. Me refiero a la *competencia* y a su caracterización para que puede hablarse propiamente de descentralización. En efecto, no basta con afirmar, como se hace en ocasiones, que hay descentralización cuando se da una "transferencia de competencias" de la Administración directa del Estado a la indirecta, o cuando se produce una "adjudicación de competencias". Es preciso añadir algo más, es necesario determinar de qué tipo de competencias se trata, a menos de depreciar el valor que el concepto de descentralización administra-

(3) Sobre la convencionalidad y relatividad del criterio de la territorialidad, como diferenciador de los entes públicos, *vid.* últimamente, NIETO: *Entes territoriales y no territoriales* en el núm. 64, 1971, pp. 29 y ss., de esta REVISTA.

(4) Que dice así: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.»

tiva puede tener. Aunque sin el debido énfasis, se ha puesto de manifiesto por algunos autores cómo no es solamente la transferencia de cualesquiera competencias lo que caracteriza a la descentralización, sino precisamente la transferencia de "competencias decisorias" o de "poderes de decisión". Pues bien, es este carácter auténticamente *decisorio* de las competencias como requisito ineludible de la descentralización, lo que ha sido resaltado con todo énfasis por ROVERSI-MONACO. Poder de decisión como poder de llevar a cabo autónomamente una determinada *actividad jurídica*, no meramente material, que finalice en un acto administrativo en sentido estricto. De este modo, quedan al margen de la descentralización las transferencias de competencias que consisten simplemente en una actividad preparatoria o ejecutiva por parte del órgano o ente pretendidamente descentralizado. Estos dos momentos, preparatorio y ejecutivo, no implican en modo alguno autonomía decisoria, que recaerá en otro órgano o ente distinto de aquel a quien corresponde realizar aquéllos. Pues bien, de aquí va a poder deducirse que si es; pongamos por caso, a la Administración del Estado a la que están atribuidos los poderes de decisión en una materia determinada, llevando a cabo las corporaciones locales simples funciones de preparación o de ejecución material de los actos, cuya realización, en definitiva, corresponde decidir a la primera, no podemos hablar de descentralización, sino, a lo sumo, de simple colaboración entre unas y otras Administraciones públicas, colaboración que se refleja en una situación de simple desconcentración.

Lo que acabo de decir no dejará, sin duda, de sorprender, acostumbrados como estamos a distinguir la desconcentración de la descentralización en base a la transferencia de competencias entre órganos de un mismo ente y entre entes distintos, respectivamente. Ahora bien, según ROVERSI, es la falta de atribución de competencias exclusivas y autónomas, y no el que la transferencia se produzca entre órganos de un mismo ente, lo que caracteriza a la desconcentración frente a la descentralización, de la misma manera que la esencia de ésta no

se halla en la transferencia de competencias de la Administración del Estado a otros entes públicos, sino en el carácter autónomo, decisorio y exclusivo de las competencias que tales entes ejerzan. Esto permite, nada menos, que la posibilidad de *descentralización entre órganos de un mismo ente*. Pues bien, aunque el profesor italiano se refiere exclusivamente a la *desconcentración entre órganos de un mismo ente*, creo que es perfectamente aplicable a las relaciones *entre entes distintos*, dado que la esencia de la desconcentración, tal como él mismo la entiende, es idéntica en uno y otro caso: la atribución o transferencia de funciones puramente instrumentales, es decir, de carácter preparatorio o ejecutivo. Lo que evidentemente legitima la ampliación al último supuesto —con la consecuencia que ello implica: el ordenamiento jerárquico de las competencias— de la conocida afirmación sobre la indudable conexión que existe entre desconcentración y centralización.

Hemos hablado de la necesidad de poderes de decisión para que exista una auténtica descentralización; ahora bien, ROVERSI señala que no basta con la existencia de tales poderes, que es necesario que éstos vengan ejercidos de una determinada manera: con *independencia o autonomía*. Si no existe tal independencia, si no puede hablarse de autonomía, estaremos ante un supuesto típico de ordenación jerárquica de las competencias, supuesto que, como es obvio, constituye, precisamente, lo contrario de una situación de descentralización. El poder autónomo de decisión, en la construcción del profesor italiano, se completa, por lo que a la caracterización de la competencia se refiere, con la atribución *exclusiva* de la misma al órgano o ente que la ejerce, que viene a ser así otro de los requisitos esenciales para la existencia de una verdadera descentralización.

Quando la competencia no es exclusiva, cuando a la vez está atribuida a varios órganos o entes; no se está realmente ante un supuesto de descentralización, sino ante el de competencias *coincidentes*, que; a lo sumo, puede dar lugar a un determinado sistema de articulación de las mismas; en

todo caso distinto del de descentralización. Y digo que "a lo sumo", porque lo normal será que la Administración del Estado sea la que realmente ejerza de manera exclusiva, *en la práctica*, esas competencias que el ordenamiento jurídico atribuye *también* a los entes locales. Es esto lo que ocurre en nuestro derecho, donde el aparente énfasis de los artículos 101 y 243 de la Ley de Régimen Local no solamente queda rebajado por lo dispuesto en los artículos 156 y 285 de la propia Ley, sino por la multitud de disposiciones especiales que atribuyen competencias específicas en las materias a que aquéllos hacen referencia a órganos de la Administración del Estado.

La última nota caracterizadora de la competencia descentralizada, según ROVERSI, es que los actos que en base a la misma se dicten agoten la vía administrativa. En resumen, verdaderas competencias descentralizadas serán aquellas que reúnan los siguientes caracteres: autonomía, exclusividad, poder decisorio y agotar la vía administrativa. En consecuencia, el mayor o menor grado de descentralización de un órgano o ente vendrá dado por el número de competencias que uno u otro tengan atribuidos con tales caracteres.

Esta caracterización de las competencias descentralizadas no implica, sin embargo, en el marco de las relaciones entre el Estado y las corporaciones locales, una *separación* absoluta de los ámbitos competenciales de ambos tipos de Administración. Y ello, porque las competencias autonómicas y exclusivas que configuran una situación de descentralización no impiden su articulación con las competencias atribuidas a la Administración estatal. En efecto, no se trata de establecer competencias locales exclusivas en relación con *toda una materia o sector de actividad*, sino de poner en conexión esa exclusividad con determinados *procedimientos* que se integran en uno más amplio o general relativo a la materia de que se trate, considerada globalmente. De ahí que no quepa contraponer autonomía o exclusividad competencial a compartición de competencias entre la Administración del Estado y las entidades lo-

cales. Las competencias compartidas se oponen a la separación de competencias *por materias*, pero no a la separación *por procedimientos* singulares dentro de uno más amplio o global referido a toda una materia o sector de actividad. La atribución de competencias exclusivas y decisorias se encuadra así en una perspectiva procedimentalizada, en la cual es posible la coparticipación entre distintas Administraciones públicas y, en concreto, el Estado y las corporaciones locales. Y ello porque, como pone de relieve muy gráficamente ROVERSI-MONACO, "el proceso de la decisión no se detiene en la fase de las grandes opciones políticas o de alta administración: aquél se desenvuelve en el tiempo, con continuidad, según una serie de decisiones de tono menor, pero también expresión de una autonomía cada vez más especializada y circunscrita. La reducción y especialización de la decisión no comportan una falta de autonomía decisoria, al menos mientras se actúe un proceso decisorio discrecional, al menos mientras exista en las opciones concretas un margen para la actividad de los entes locales" (p. 122).

3. El estudio del tema de la descentralización quedaría incompleto sin una referencia a la problemática que plantean en relación con la misma el control y la dirección. ROVERSI dedica a estos puntos unas muy sugestivas páginas que ponen de relieve en qué medida una y otra técnica afectan al principio organizativo que analiza. Pues bien, en relación con la primera, podemos ver cómo, tradicionalmente, se ha considerado uno más de los elementos configuradores de la descentralización, sobre todo en conexión con un tipo particular de ésta: la que se lleva a cabo a través de las corporaciones locales. Ahora bien, si, en principio, cabe aceptar que el control es compatible con la descentralización administrativa—nos dirá el profesor italiano—, esta compatibilidad no implica que *necesariamente* haya de estar ligada a ella, al menos desde un punto de vista jurídico. En otras palabras, cabe perfectamente la existencia de una situación descentralizada, sin que, correlativamente, exista un control *administrativo*. En cualquier caso—y esto

si que es importante—el único tipo de control compatible con la descentralización es el de *legalidad*, no el de oportunidad o conveniencia sobre los actos sometidos a aquél. De donde se deduce que allí donde existen controles del tipo de las autorizaciones o aprobaciones—típicos controles de oportunidad, salvo que positivamente se configuren de otra manera—no puede darse una situación de descentralización.

Por lo que se refiere a la dirección, en el libro que recensionamos se considera, por una parte, como garantía de la coordinación entre los distintos órganos o entes que actualizan el principio descentralizador, y, por otra, como algo netamente distinto de la ordenación jerárquica de las competencias, en cuanto la dirección se refiere a la actividad del sujeto descentralizado considerada en su conjunto, sin que sea “*sopraffazione*” que incida sobre los actos concretos y singulares. De ahí que se oponga, coherentemente, la organización jerárquica, que se actualiza mediante órdenes e instrucciones—generales o particulares—, a la organización descentralizada o autonómica, que opera en base a directrices, que, sin dejar de ser vinculantes, permiten la existencia de competencias decisorias y exclusivas. Ahora bien, si esto es así desde la perspectiva general y unitaria en que se plantea el tema de la descentralización, ROVERSI hace una precisión, *de pasada*, que creo del mayor interés resaltar aquí, por las indudables consecuencias que de la misma se desprenden. En efecto, según él, mientras la dirección es *compatible* con la descentralización burocrática o la funcional (o por servicios), es, en cambio, *incompatible* con la descentralización realizada mediante corporaciones locales. Se rompe, pues, aquí la pretendida unidad de tratamiento del principio descentralizador, y no se nos ofrece una explicación de por qué la dirección es compatible con un tipo de descentralización e incompatible con otro. Sin entrar a discutir las razones de esta dualidad, me parece oportuno hacer algunas consideraciones personales sobre la potestad de dirección, con especial referencia a la que puede ejercerse sobre las corporaciones locales. A este respecto, conviene señalar

que mientras el control de legalidad—compatible con una situación descentralizada, como hemos visto—supone un juicio de conformidad del acto sujeto al mismo a una regla jurídica previamente establecida, la potestad de dirección mediatiza la actuación futura del sujeto a la misma, en cuanto consiste en la fijación de un módulo positivo al que aquél viene vinculando, aunque esta vinculación no se realice acto por acto, singularmente, sino en relación con un determinado sector de actividad considerado en su conjunto. Pues bien, si las directrices son—de acuerdo con su naturaleza—de cumplimiento obligatorio, aun teniendo en cuenta que se refieren a una actividad entendida globalmente y que dejan un cierto margen de valoración discrecional a la corporación local sujeta a las mismas, no puede dejar de señalarse cómo es ciertamente grande la incidencia que llevan a cabo en el ámbito competencial de las entidades afectadas. Una incidencia mucho mayor, desde luego, de la que suponen los controles de legalidad, si se tiene en cuenta que las directrices imponen, en realidad, un *módulo vinculante* de actividad, módulo cuya determinación por parte de la Administración del Estado es en una gran medida discrecional. Es esta valoración discrecional de los intereses públicos la que asemeja en un cierto sentido la dirección al control de oportunidad, aunque una y otro se actualicen no sólo en momentos distintos, sino que se refieran a la actividad global o a actos singulares, respectivamente.

Si cuanto acaba de decirse es correcto, ¿cómo no va a serlo también que allí donde exista una potestad de dirección no se da una situación descentralizada? La dirección, por tanto, excluiría la existencia de un poder autónomo, decisorio, por parte del ente sujeto a aquélla. Ahora bien, si esto es así, si el mismo ROVERSI, aun sin llevar a cabo un desarrollo de su intuición, estima incompatible la dirección con la descentralización mediante corporaciones locales, ¿cómo se explica que considere la delegación (incluida la intersubjetiva)—que descompone en dos clases de competencias, de dirección y de gestión, respectivamente,

en manos del delegante y del delegado (5) como una técnica de actuación de la descentralización?

4. En conexión con el último punto a que acabamos de referirnos, está el planteamiento, a mi modo de ver, un tanto ambiguo que hace el autor de *Gli enti di gestione* (6) sobre los tipos de descentralización, los instrumentos jurídicos idóneos para realizarla y las formas de descentralización susceptibles de hallar actuación en el interior de determinadas estructuras organizativas, en la última parte del libro que comentamos. En primer lugar, porque no alcanzo a ver realmente la diferencia que existe entre lo que el profesor italiano llama "tipos" (descentralización autárquica, burocrática, institucional o por servicios, administrativa y política) y los que considera como "instrumentos" de descentralización, entre los que cita el traspaso de funciones a órganos periféricos o con competencias específicas (descentralización burocrática); a entidades dotadas de autonomía patrimonial y técnica, pero no de personalidad jurídica (descentralización mediante "aziende autonome" o "aziende municipalizzate"); a entes públicos dotados o no de autarquía (descentralización institucional, o funcional, o por entes instrumentales); a entes autónomos locales; a entes dotados, incluso, en una mayor o menor medida, de una sustancial autonomía política (descentralización regional, federalismo). ¿Es que esta segunda relación no se comprende, de algún modo, dentro de la primera?

En segundo lugar, porque no creo que lo que ROVERSI llama "formas de descentralización susceptibles de hallar actuación en el interior de determinadas estructuras organizativas", y que según él, son la delegación, la sustitución y la concesión, sean realmente tales. Dejando aparte la delegación—a la que nos referimos específicamen-

te en la recensión sobre la obra del mismo autor, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*—, me parece que pueden oponérsele los siguientes argumentos. Uno, del propio autor, que al analizar las relaciones entre descentralización y control sustitutorio, considera como negativa la posibilidad de existencia de aquélla cuando este último existe ("en cuanto la valoración de los intereses cuya tutela se encomienda al órgano descentralizado no puede efectuarse por otro órgano que venga a sobreponerse a la autonomía decisoria de aquél"), salvo la posibilidad excepcional de disposiciones derogatorias del mismo valor de las que fijan el orden de las competencias, y, aun así, relativas a hipótesis que no ataquen la configuración en su conjunto autonómica del órgano en cuestión (página 216). Otro, en relación con la técnica concesional, que si puede llegar a considerarse como fórmula de colaboración entre la Administración del Estado y las corporaciones locales, no me parece que pueda serlo como técnica descentralizadora, si se tiene en cuenta que la concesión está pensada relativamente a instalaciones concretas y no a competencias abstractas (7), estando como están estas últimas precisamente a la base—junto con otros requisitos—del principio descentralizador. En mi opinión, éste se actualiza exclusivamente a través de la ley—que es, desde luego, una técnica de organización—, cuando mediante ella se atribuyen originariamente o se transfieren a órganos o entes competencias decisorias, autónomas y exclusivas. Técnicas como la delegación, la concesión, los consorcios, conciertos u otros tipos de convenios, no son siempre, a mi modo de ver, técnicas de actuación del principio descentralizador, sino solamente de colaboración o articulación de competencias entre órganos o entes distintos, en su caso, entre el Estado y las corporaciones locales, y ello porque en ninguno de tales supuestos se produce una auténtica redistribución organizativa, en el marco de un previo proyecto reordenador,

(5) Sobre este punto, vid. su libro *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, 1970, y la recensión que al mismo hacemos en este mismo número.

(6) Sobre esta obra—editada en 1967 y reimpresa en 1972—vid. las recensiones de MANZANEDO y mía, publicadas, respectivamente, en esta REVISTA, núm. 58, 1969, pp. 509 y siguientes, y en la «Revista de Derecho Mercantil», núm. 111, 1969, pp. 141 y ss.

(7) Como acertadamente dice GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, 2.ª ed., Madrid, 1964, pp. 111 en nota.

de las competencias (8), porque no se produce, en definitiva, un cambio sustancial en la atribución de aquélla.

5. Ni que decir tiene que las discrepancias últimamente señaladas con la magnífica obra del profesor ROVERSI en nada empañan la calidad y el rigor científico con que la misma está planteada y desarrollada. Una obra, por otra parte, en la que dentro de una amplísima bibliografía—que se ha manejado a fondo y de manera concienzuda—ha hallado su puesto la mejor doctrina española contemporánea que se ha ocupado de los distintos temas a que aquélla se refiere: las abundantes citas de las diferentes obras y trabajos de autores como ALBI, DE LA VALLINA, ENTRENA CUESTA, GARCÍA DE ENTERRÍA, GARCÍA-TREVIJANO, GARRIDO FALLA, S. MARTÍN-RETORTILLO, MARTÍN-MATEO, A. NIETO, ORTIZ DÍAZ y PÉREZ OLEA (9), son, ciertamente, una buena prueba del eco que entre la doctrina italiana más moderna tienen aquéllos.

J. SALAS

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. (Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho Público.)* Prólogo de F. GARRIDO FALLA. Instituto de Estudios Administrativos. Libro conmemorativo del Año Internacional del Libro 1972. Escuela Nacional de Administración Pública. 1972, 484 pp.

Todo en esta obra tiene aires de gran novedad: su contextura, su método, su tesis o su "mensaje", su estilo, su crítica. Si de estas notas o de otras parecidas, se nos obligase a elegir la más destacada, optaríamos por la última. Tan fuerte es su aspecto crítico, y por consiguiente revisor de lo que pudiera estimarse "doctrina tradicional"

que para muchos espíritus calmosos actuará como un *shock*, aunque también para muchos otros representará esa bocanada de viento sano y fresco que entra para vivificar una morada en la que hasta ahora sólo tenían refugio repeticiones y citas de los textos legales, momificándoles y sacralizándoles y privándoles de su conexión con la vida social que es lo que realmente les tonifica y mantiene vivos. En principio, como señala en su prólogo el profesor GARRIDO FALLA, la obra sorprende, y ello, repetimos, por su fuerte sentido crítico, y esto a su vez, porque no se limita a una crítica, sino porque establece los nuevos derroteros, las nuevas y sólidas argumentaciones, apoyadas en consistentes razones, sobre los que puede salirse de ese callejón sin salida o de ese terreno inmovible en el que ha venido permaneciendo la doctrina judicial de los vicios de orden público. Diríamos que este empeño era y es imprescindible, porque en el terreno jurídico, como en el de cualquier otro del quehacer humano, lo que no avanza retrocede. Cuando hace poco leíamos una crítica contra esta postura doctrinal que intenta marcar guías a los jueces, no salíamos de nuestro asombro porque si los jueces no encuentran estas interpretaciones orientadoras, ¿se guiarán únicamente por las palabras del legislador? Un trabajo de investigación como el representado por esta obra, en el que el autor ha puesto tantas vivencias, sentimientos, raciocinios y tanto amor por una justicia viva, que no se pare estrictamente en lo que digan los textos legales, como si la justicia estuviera sólo en ellos, sin un adarme más de lo que sus palabras digan o quieran decir y limitándose a cumplir con su tarea, pero cuanto más apegada a la literalidad, mejor, no puede por menos de saludarse con alborozo y entusiasmo partidario, porque todos los que lo lean comprobarán que nada sagrado hay frente a una mente que aún con el natural respeto por las opiniones más prestigiosas vertidas sobre el tema, no duda en lanzar la suya que en muchos puntos y matices es totalmente herética frente a aquéllas (el mismo prologuista lo reconoce y no por eso ha renunciado a tal condición en

(8) Así, GIANNINI: *Il decentramento nel sistema amministrativo, en Problemi della pubblica amministrazione*, I, Bologna, 1958, página 181.

(9) Autores éstos que en su gran mayoría son tenidos también en cuenta en la obra, ya citada, *La delegazione amministrativa*.

un hermoso gesto de camaradería científica). Es este heretismo o heterodoxia lo que convierte al libro en algo enormemente sugestivo que a partir de ahora habrá que tener en cuenta en muchos lugares y ocasiones.

Para su más adecuada valoración, analicemos las notas que hemos destacado como más sobresalientes:

1.<sup>a</sup> *Su método*: Diríamos que su método es "unionista", porque parte del Derecho privado y no se independiza totalmente de él, sino que, por el contrario, ese punto de partida sirve para que el Derecho público, y en él el administrativo, conserve y recupere una mayor firmeza. Frente a tantas particularidades que entre cada una de estas dos grandes ramas del saber jurídico se han querido montar para derivar su total autonomía entre sí, el autor recurre fundamentalmente al examen de la "ineficacia" de los negocios jurídicos en el Derecho privado (uno de los temas de más confuso planteamiento en el mismo Derecho privado, bastando hojear el "CASTÁN" para ver cómo este autor alude a los distintos términos bajo los que se quiere cobijar lo que para muchos es lo mismo, términos como ineficacia, nulidad, rescisión, etc., y que SANTA-MARÍA, sin ser "privatista", desmenuza con cuidado y esmero, en una ardua labor de repaso histórico y de manejo de unas fuentes que por no ser el campo de su especialidad, revelan en él un gran respeto por todo lo que es "Derecho"). A través de los antecedentes históricos jurídicoprivados de esta institución, la doctrina de la ineficacia deja de ser brumosa para pasar a ser el hilo de Ariadna recuperado que subraya el trasfondo social de la misma, un trasfondo en el que vemos cómo sirve para la vida social y no es una pura institución que sólo es útil para su estudio por los teóricos y profesores. Con cuanta justeza el autor habla del "imperio del mito", tan vigente en la infraestructura y subyacencia de muchas instituciones que están ahí como bloques graníticos, por derecho propio y sagrado, sin admitir su revisión puesta al servicio de una mejoría de las condiciones de justicia en que el mundo vive (en el

fondo, es el *leitmotiv* del libro: las instituciones jurídicas están para servir al hombre, y no viceversa). Y desde sus más remotos comienzos, la doctrina de la ineficacia se ha movido entre dos polos opuestos —uno de ellos, causa de su mito—: el de la seguridad y el de la justicia.

2.<sup>a</sup> *Su contextura*: El método amplía ésta, ya que no es únicamente el Derecho administrativo quien se somete al enjuiciamiento, sino también y primeramente el Derecho privado. Al replantearse simultáneamente la fundamentación de todas las instituciones, se vuelve al Derecho público a sus orígenes y se vuelve a encajar al Derecho público en el tronco del viejo Derecho común o civil, del que un día brotó. Examen de la ineficacia o nulidad en el ámbito privado, desde sus principios, para extraer de allí la savia que revivifique una doctrina, una institución que en el campo jurídico-público parece vivir más de la inercia que de la energía (acaso el autor tenga *in mente* la noción de un Derecho que como el privado ha sido definido por nuestros civilistas como el Derecho de las relaciones ordinarias de la vida, un Derecho que regula las relaciones en que el ciudadano actúa como tal, sin ningún otro atributo o condición, frente al público que al recargar excesivamente las notas de poder, ha menospreciado las de garantía, dejando al ciudadano en un simple y oscuro súbdito que siempre debe obedecer).

Por medio de unos dualismos —los clásicos dualismos, que simbolizan posturas antagónicas de estudio— como los relativos a nulidades textuales-nulidades implícitas, nulidades específicas—regla general de nulidad, nos presenta el autor los terrenos dispares que histórica y actualmente han servido para encajar la doctrina de la nulidad, al igual que los métodos parciales de su construcción, que son tales por subrayar o bien el aspecto procesalista o bien el estructuralista, pero en cualquier caso, marginando la visión global y realista. Desde las primeras páginas el autor lanza su ideal o su meta: para lo que debe servir la ineficacia y nulidad, y perdonémos que hagamos una larga cita, pero la estimamos de incluíble interés: "La ineficacia se carac-

teriza por constituir un *iter* procedimental, un proceso mediante el cual un órgano público valora la adecuación o inadecuación a Derecho de los actos jurídicos, para lo cual se sirve de unas técnicas que regulan las modalidades de ese proceso y cuya utilización depende del grado de infracción jurídica imputable a dichos actos... la teoría de la ineficacia de los actos jurídicos debe montarse sobre una base fundamentalmente procesal, como el régimen jurídico de la eliminación de los actos irregulares y no como una teoría de los vicios de estos actos" (lo destacado es del autor).

3.<sup>a</sup> *Su tesis*: Con esto el autor traza claramente su objetivo: vivificar la institución de la nulidad en el campo jurídico-administrativo; quitarle la solemnidad que no ha valido más que para rarificarla y escasearla, con perjuicio de la justicia concreta, de cada caso y de cada situación. La nulidad debe descender a la realidad y dejar de ser esos cuatro o cinco supuestos en que el legislador en una tarea encomiástica, pero no exhaustiva, ha intentado codificarla—más bien, simplemente, instrumentalizar unos ejemplos—. La declaración de nulidad de un acto administrativo debe responder más a razones de fondo que puramente formales, ya que atendiendo sólo a éstas se corre el peligro de amortajar a la institución, convirtiéndola en simple recurso con el que los juzgadores justifican su falta de entrada en el conocimiento de fondo del asunto litigioso (a manera de Poncio Pilatos que se lavan las manos, plenos de confianza por creer haber respetado la justicia; sin apreciar que es la pura justicia abstracta o formal y no la material, que atiende a razones de auténtica justicia de cada caso, a la que obedecen). Postura que reclama una mayor libertad tanto en los jueces como en los administrados, siendo en aquéllos, más que en éstos, una mayor libertad que responda a un mayor coraje, a una mejor y más favorable predisposición íntima y colegial, que les haga superar un excesivo temor reverencial, tan atento a las fórmulas legales y legalistas con olvido del ser humano que está en el fondo de ellas y para el cual se dirigen. Desde su más remota génesis, "la conciencia acerca de un

fenómeno como la ineficacia supone necesariamente una organización jurídica relativamente madura y la previa aceptación de una esfera de libertad en el hombre, la suficiente como para negar obediencia a la ley y permitirle realizar actos contra ella con una pretensión de validez en el terreno de los hechos".

4.<sup>a</sup> *Su crítica*: El entronque de la institución en el Derecho privado y el rastreo de sus antecedentes históricos no tienen otro fin que detectar la degeneración o deformación, al menos aplicativa, que la institución ha sufrido con el tiempo y cómo los supuestos, nacidos como "tópicos" se han convertido en verdaderos y reales "tópicos", para uso de todos los espíritus acomodaticios que prefieren escudarse en la ley literal antes que en el riesgo ofrecido por la ansiosa búsqueda de la justicia. La justeza de la crítica es manifiesta: el acto inexistente ha aparecido precisamente porque la teoría de la nulidad había alcanzado su culminación formal (sólo son nulos aquellos actos así previstos en el texto legal; la célebre y conocida fórmula francesa del "*n'a pas nullité sans texte*" condujo a la fuerza a encontrar salidas, escapatorias ante lo que se presentaba como un callejón sin salida—situaciones cuya validez repugnaba tanto a la conciencia jurídica como ética—ejemplo clásico del matrimonio entre personas del mismo sexo).

5.<sup>a</sup> *Nuevas soluciones*: Como buen crítico, su refutación va acompañada de propuestas que saquen sobre todo a los juzgadores—aunque no sólo a ellos—del estéril formalismo en el que vienen moviéndose. Para ello deriva de una visión estructural del acto: "... entre la norma y el acto (se establece) una relación *dinámica* de protección. La norma otorga su protección al acto estrictamente regular, garantizando mediante su coactividad el pleno desenvolvimiento de su eficacia jurídica y legitimando con su *impérium* la materialidad de su ejecución práctica...". Es una visión integrativa y comunicativa, pero cuya principal singularidad para nosotros reside en ser "dinámica", lo mismo que en el modelo contrario, o sea del acto inválido o ineficaz,

pero es en la extracción de las conclusiones donde la doctrina ha incurrido en un error: de decir que "el acto nulo" no debe producir sus efectos (o los efectos propios del acto) al no estar protegido por la correspondiente norma, a decir que tal acto no produce efectos, va bastante diferencia, y es lo que el autor pone de relieve: la doctrina tradicional—o diríamos con terminología anglosajona, convencional o mayoritaria—con tal afirmación de que la nulidad no produce efectos se quedaba tranquila (mucho más cuando repite todos esos apotegmas tan llenos de solemnidad bajo ropaje latino) frente a la realidad que nos demuestra lo contrario: si la nulidad no se declara, se entronizará como eficaz (en algunos campos jurídicos la apariencia tiene tanta importancia como la realidad) y producirá algunos efectos, o al menos, una apariencia de que los produce. El autor hace una acertadísima cita de Kelsen: "La eficacia del derecho quiere decir que los hombres se comportan en la forma en que, de acuerdo con las normas jurídicas, deben comportarse; o sea que las normas son realmente aplicadas y obedecidas. La validez es una cualidad del derecho; la llamada *eficacia, una cualidad de la conducta real de los hombres* y no... del derecho mismo." El concepto de ineficaz se armoniza por el autor con su sentido literal, que hasta ahora se nos mostraba disgregado: ineficaz, es lo que no produce efectos, pero para saber esto, habrá que atender más a la realidad que a la pura normatividad: "la ineficacia... es un puro *a posteriori* empírico, una situación de hecho que puede o no traer causa de una calificación de invalidez, la cual supone meramente una condena *potencial* del acto irregular". Y a continuación: "... el acto válido—jurídicamente regular—no tiene fuerza por sí para producir efectos; simplemente se halla en posición jurídicamente respaldada para producirlos...". La conclusión es tan obvia que nos parece increíble que hasta ella no se haya llegado antes, quizá porque exige la postura realista del autor, de atender más a los hechos que a las previsiones (¿y por qué no?, también a las presunciones) legales: "invalidez es la condición del acto que,

por su contradicción con la norma, carece de exigibilidad jurídica y que, por lo mismo, sus posibles efectos carecen de la garantía de realización fáctica que proporciona el aparato coactivo del Estado". Basta con releer esta última cita para deducir las diferencias conceptuales del autor con la doctrina más generalizada, sita en las regiones del más puro y etéreo olimpo, vacunado contra toda realidad que deforma y descuilibra el esquema "invalidez=no producción de efecto". SANTAMARÍA nos previene de que tales efectos pueden producirse y que más vale combatirlos que negarlos, y para ello, hay que negarlos, mediante la oportuna declaración judicial de nulidad o invalidez, la protección a la que como actos de la Administración tienen en principio derecho. A la lista de remedios que propone, nos referiremos más adelante.

Mas con esta nueva visión, adquiere un mayor relieve la distinción de la nulidad de la anulabilidad, tan traída y llevada en el Derecho administrativo, como si con la distinción se hubiera encontrado la tabla de salvación—efectivamente, sí, para los espíritus acomodaticios, miedosos de las dificultades—que permitiera resolver todos los casos y situaciones planteados. Al trasladar al terreno judicial lo que se debatía—y se debate—por muchos en el terreno de los principios y de las declaraciones dogmáticas, la distinción se hace *más imprecisa, ya que "todo acto físicamente posible avalado por una voluntad de ejecución posee eficacia en tanto no es privado de ella por un pronunciamiento judicial"*. Y "la retroactividad o irretroactividad" de este pronunciamiento" constituye una consecuencia de la eficacia práctica del negocio que es por completo ajena al mecanismo de la invalidez y que por ello no puede fundamentar la distinción entre nulidad y anulabilidad". Por encima y más allá de los casos que han venido clasificándose como nulos y anulables, hay que atender a una razón de fondo, para tal calificación: el orden público, la paz social, la justicia en las relaciones sociales: "la ley no debe definir el acto nulo..., debe limitarse a señalar qué actos..., considera particularmente relevantes, a efectos de la aplicación de la técnica de

nulidad... Sobre la base de estas declaraciones legales, la delimitación, paso a paso, del concepto de orden público no ofrece más dificultades que la delimitación de los conceptos de actos contrarios a la moral, o a la ley, o cualquier otro similar”.

Toda la nueva visión de la ineficacia que el autor nos propone adquiere su verdadera dimensión en el campo del acto administrativo; diríamos que toda la eficacia de esta nueva doctrina de la ineficacia tiene su mayor trascendencia ante unos actos que por gozar del respaldo del más importante de los poderes—como es el ejecutivo o político por antonomasia—consiguen una apariencia de eficacia para cuya eliminación hacen falta más medios que los puramente declarativos y programáticos. Es en este campo donde los juzgadores han tenido un papel más pasivo y respetuoso, papel en cuyo dibujo han concurrido distintos factores: la misma separación de poderes (una reiterada, frecuente o abundante declaración de nulidad, podía dar a entender que los jueces “administraban” más que juzgaban; “la misma visión judicialista del principio de legalidad; desde los primeros momentos revolucionarios, la Administración se configura como un poder cuya principal tarea es la *faire executer les lois*”, etc.). Su misma actuación en el proceso contencioso—puramente revisora, y no inspectora—es un motivo más para rechazar la categoría de los actos inexistentes (“... si la existencia de un acto administrativo previo es un presupuesto incluíble de impugnación procesal, resulta obvio que los actos administrativos inexistentes no podrían ser fiscalizados, lo que es, como puede suponerse, manifiestamente inadmisiblemente”). Rechaza asimismo la concepción dogmática de los actos nulos construída en base al artículo 47 de la LRJAE, precisamente por reducirse a los así enuncíados en dicho artículo, en una actitud llena de servilismo y positivismo legal, y contradictoria porque como otro autor ha subrayado (nos referimos a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ), el mismo legislador enuncia como nulos otros actos “además” de los de dicho artículo.

Y de esta forma podríamos continuar destacando aspectos, ideas, planteamientos, lle-

nos de originalidad y de valentía, porque al combatir por una justa causa, el autor pone todo su rigor e imaginación, en descubrir salidas a una situación inmóvil, que paradójicamente retrocede, a pesar del gran avance que la ley sobre la que se monta representó en su tiempo, concretando esas salidas en toda esa lista de remedios que propone y que en síntesis son: una ampliación de la acción popular, tan restringidamente concebida en la actualidad, la modificación del comportamiento de nuestros tribunales administrativos más apegados al formalismo y a declarar la inadmisibilidad de los recursos por la forma antes que en superar tal obstáculo y entrar en el fondo del asunto, para declarar su justicia o injusticia (lo que exige superar su clásico orden de prioridades para el enjuiciamiento de las cuestiones suscitadas por el recurso), una revisión de la vía interdictal (auténtico escudo de los particulares frente a los posibles comportamientos abusivos de la Administración), la aplicación de lo que juzga “cauce inédito”, como es la suspensión, aplicada hasta ahora con cuentagotas; la admisibilidad de la indemnización de daños como consecuencia de la declaración de nulidad; esta misma declaración como objeto de pronunciamiento por los jueces de carácter prioritario absoluto.

En resumen, una obra llena de viveza, y por tanto, polémica, que está más allá de los puros planteamientos en que tradicionalmente (y también, habitualmente) se mueven las tesis doctorales y que por su gran valor, mereció para su autor la calificación de “Premio Extraordinario”. Obra de gran personalidad, que es tanto como decir, de enorme singularidad, adscrita por encima de todo, a un gran deseo de justicia, que se necesita en ningún otro campo más que en el administrativo en donde una creciente y cada día más poderosa Administración pública arriesga hacerse dueña de todo—incluído de las vidas de los ciudadanos—si no se encuentra ese punto de equilibrio que representa la fórmula “a mayor poder, mayores garantías”. A potenciar éstas, en todo lo que está en su inteligencia de jurista, ha puesto SANTAMARÍA todas sus fuerzas y recursos en un laudabilísimo plan de

## BIBLIOGRAFIA

desmitificar lo mitificado y de revitalizar instituciones que, como la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos y en más amplio sentido, la ineficacia de los actos jurídicos protegían—y protegen de hecho, lo que es una paradoja—más al ente (la Administración), que era precisamente frente al que intentaban proteger (protección que ha sufrido lo que un procesalista ha llamado “inversión de fines”). Es una llamada de atención a todos poniendo en tela de juicio la misma tranquilidad de los estudiosos que llenos de paz se conforman con lo hecho (textos legales, interpretaciones reiteradas, juicios comunes y mayoritarios), en lugar de indagar la última razón de ser de los institutos y conceptos jurídicos. La inquietud del autor nos enerva al descubrirnos lo que puede el raciocinio jurídico, que con lógica aplastante abre puertas allí donde todo parecía firme por su cerrazón. Nos obliga, como indica el profesor GARRIDO FALLA en su breve, pero enjundioso prólogo, a revisar muchos de nuestros conceptos sobre la doctrina que examina, pero al hacerlo, contribuye a que nuestras ideas se mantengan vivas y sobre todo paralelas a los tiempos en que existimos; cumple con ello las célebres premisas sobre “el fin del Derecho” de IHERING, así como las propuestas por todas aquellas concepciones sociales—o socialistas—que predicán la necesidad más que de interpretar el mundo por las normas jurídicas, explicar éstas a través y por medio del cambio, transformaciones y evolución de aquél. Por una vez, nos parece que el Derecho deja de ser ese “lacayo de los hechos” como ha sido calificado, adelantándose a los mismos.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

VÁZQUEZ MONTALBÁN: *Informe sobre la información*. Editorial Fontanella. Barcelona, 1971, 2.ª edición, 279 pp.

En los últimos años se aprecia una inquietud creciente de los autores españoles—no tanto como sería deseable—por el tema que se ha venido llamando libertades

públicas de expresión, información y difusión de las ideas. Se han publicado numerosos artículos y algunos libros sobre la materia a partir de la promulgación de la Ley de Prensa de 1966, sobre todo.

En este proceso de meditación se sitúa el libro que aquí nos trae. Desde la primera edición de esta obra (recensionada por GÓMEZ-REINO en el número 52 de esta REVISTA) a la presente han transcurrido ocho años. Un largo e importante período. En aquella ocasión el autor tenía veinticuatro años. Su escasa madurez y las especiales circunstancias de aislamiento involuntario en que se encontraba, dieron lugar a “un apasionado resumen de todo lo que sabe sobre la materia un estudiante algo aventajado y poco escrupuloso”, como él mismo reconoce en las primeras páginas del libro.

Ahora aparece la segunda edición de *Informe sobre la Información*, una obra más madura y acabada que la primera, sin que esto signifique una revisión del núcleo fundamental mantenido en 1963.

El libro, prologado esta vez por Pedro ALTARES, consta de dos partes: “Los hechos” e “Información y dialéctica histórica”. La primera parte se compone de cuatro capítulos: I: “La información, una criatura burguesa”; II: “Infraestructura de la información en la era industrial”; III: “Los medios audiovisuales”; IV: “La información en España”. La segunda de cinco: I: “El capitalismo a la defensiva”; II: “Estrategia integral del marxismo”; III: “El miedo atómico y el atomismo estratégico”; IV: “El hombre en la información: el periodista”; V: “El hombre en la información: el público”. La obra termina con lo que el propio autor denomina *conclusión apasionada*.

VÁZQUEZ MONTALBÁN dice que el fenómeno social de la información ha sufrido una aceleración en los últimos docientos años por el mejoramiento de los instrumentos técnicos. De la formación artesanal, restringida y rudimentaria, se pasa a la información de masas, por la concurrencia de una serie de concausas por todos conocidas.

El problema radica en que paralelamente el costo de la información (maquinaria, plantilla, papel, etc.) se ha elevado a nive-

les altísimos. Esto impide que informe quien quiere, tan sólo puede hacerlo el que puede. Y, consecuentemente, el que puede informa de lo que quiere.

En nuestros días—indica—el fenómeno de la concentración cada vez más acelerado va extinguiendo las posibilidades de discrepancia. Estamos ante una realidad palpable: la información se unifica unilateralmente. Aquel derecho activo o pasivo formalmente declarado en las constituciones ha quedado vacío y “se ha transformado en una técnica de formación de la opinión pública y el control de la opinión pública es la seguridad más fehaciente del mando”. La prensa, industria como las demás, está sujeta a las leyes económicas generales, y ha seguido también su proceso de concentración. En USA, por ejemplo, cuatro personas controlan el 60 por 100 de la Prensa. La cadena alemana “Springer” controla el 40 por 100 de los periódicos del país.

No se puede desconocer—continúa—que tras la información se esconde una poderosa industria, que, aparte de la obtención del lucro correspondiente, dispone de su producto para la perpetuación del sistema económico capitalista.

Según el autor, son tres factores que en este contexto juegan importantes bazas:

A) *Las agencias internacionales de información.* Es revelador el hecho de que las cuatro agencias decimonónicas coincidirán con las cuatro potencias imperialistas de la misma época (“Havas”, “Associated Press”, “Woolf” y “Reuter”). Resultaba más barato y eficaz una agencia que un corresponsal de periódico en cada punto de interés mundial.

A partir de entonces el acceso a la información sólo corresponde a las agencias internacionales. Los países que carecen de ellas, normalmente crean agencias nacionales que recogen y tamizan la información de aquéllas para el interior, se encargan de la información estrictamente nacional y envían “noticias adecuadas” al exterior.

El mundo de la información se distribuye por áreas políticas. Tan sólo los neutrales acceden a la información de los bloques capitalistas y socialistas simultáneamente.

La ligazón de estas agencias a los grandes grupos económicos y financieros, al Estado y el monopolio casi exclusivo que ejercen sobre la información posibilita la manipulación y parcialidad de la misma.

B) *El acceso a los materiales.* El utillaje de cualquier empresa informativa es costosísimo. Tanto es así que en casi todos los países, excepto USA, la TV y la Radio se encuentran en manos del Estado o están mediatizados por éste.

No obstante, la Prensa es normalmente privada, pero ha de enfrentarse con un grave problema: el papel, que ha sufrido un encarecimiento considerable, como consecuencia también de la concentración. Las grandes empresas papeleras sirven su producto a aquellas cadenas periodísticas de mayor importancia en cuanto significa un negocio seguro y rentable a largo plazo. Se produce, entonces, una distribución descompensada de la materia prima de algunos países en relación con otros; paradoja que nos lleva a un contrasentido, ya que las grandes potencias—culturalmente más desarrolladas—consumen infinitamente más papel que las demás.

C) *La publicidad.* La industria informativa no sería económicamente rentable a no ser por la publicidad comercial, que en el seno del capitalismo monopolista ha tomado un enorme desarrollo. Se produce un círculo vicioso cuyo centro es la carrera hacia la concentración: a mayor circulación de periódicos, mayor publicidad, y, a mayor publicidad, mayor envergadura de la empresa informativa y mayor difusión.

La publicidad aplasta psicológicamente al público a base de insistir y perfeccionar las técnicas de persuasión e imposición del producto. No se consume en función de las necesidades reales, sino de la publicidad en sí.

La empresa informativa depende de la publicidad para subsistir. No es rara la ocasión en que las grandes empresas presionan sobre los periódicos para manipular la información y evitar cualquier opinión que perjudique directamente al lanzamiento de un producto o directamente a sus intereses.

El público se convierte en objetivo de la publicidad, que aprovecha sus frustraciones y manipula su subconsciente para acrecentar el consumo. Se convierte en el financiador de sus propios vicios, ya que la publicidad se sufraga mediante el recargo del producto anunciado.

El autor precisa que en este panorama los medios audiovisuales (Radio y TV, sobre todo) juegan un papel importante, ya que el costo de sus instalaciones y mantenimiento ha dado lugar a que el proceso de concentración se acelerase o que, más bien, adoptaran formas estatales o paraestatales de explotación. Su mayor capacidad de persuasión y radio de acción los convierten en instrumentos políticos de primera magnitud dirigidos al mantenimiento del sistema.

En lo que a nuestro país se refiere, VÁZQUEZ MONTALBÁN analiza la situación de la información en cada sector concreto:

1) Las empresas de Prensa cuentan con dos sectores: el paraestatal (Prensa del Movimiento) y el privado (susceptible de ser calificado de paraestatal en lo ideológico). La Prensa del Movimiento sobrevive gracias a la subvención de la Secretaría General del Movimiento; la privada, por la publicidad. De un estudio comparativo de las diversas publicaciones periódicas puede extraerse una clasificación convencional en orden a los grupos económicos y políticos interesados en el control de la Prensa periódica, y entre los cuales destacan determinados Bancos como cabezas visibles de los grupos de presión más importantes.

2) La Radiodifusión es un monopolio del Estado que permite la injerencia privada mediante la fórmula de la concesión. Pero sólo las emisoras estatales tienen una potencia superior a los 20 kW, con lo cual se garantiza el monopolio fáctico de grandes áreas nacionales e internacionales. Por otra parte, toda la información política se engloba en los Diarios hablados centralizados por Radio Nacional de España, de Madrid.

3) Por último, la TV está completamente monopolizada por el Estado. Es "una industria política al servicio exclusivo del Estado, subvencionada por la publicidad co-

mercial y por las subvenciones en concepto de mejoras técnicas o de factor compensador de los elevadísimos costos que implica este servicio".

En la segunda parte, VÁZQUEZ MONTALBÁN analiza cómo el paso del capitalismo al imperialismo ha tenido una clara influencia sobre la información en tres sentidos: 1) al proletariado nacional del país imperialista para justificar su mayor nivel de vida en contraposición al proletariado del Tercer Mundo, por una parte, y hacerlo cómplice de la situación, por otra; 2) a los pueblos colonizados para desvirtuar las verdaderas causas de su postración; 3) para favorecer al consumo, consustancial al sistema imperialista y abrir nuevos mercados tanto en el interior como en el exterior.

Por otra parte, la información se ha convertido también en la punta de lanza que utilizan—entre otros instrumentos—los dos grandes bloques mundiales para extender su zona de influencia o mantener la que ya poseen.

La información—nos dice—juega un importante papel en la batalla incruenta que el socialismo sigue para conseguir el debilitamiento de la estructura imperialista, a base de agudizar sus contradicciones e introducir cuñas estratégicas.

En todo este complejo panorama, en el que incluso se corre el riesgo de una destrucción atómica total como única salida del imperialismo para evitar a largo plazo su derrumbamiento, la información es—más claramente que nunca—una industria ligada a los intereses del sistema económico, político y social del que procede. No hay información inocente—arguye—, toda noticia está pensada para influir sobre el destinatario en el sentido que se desea.

Por todo ello, el periodista—entendido en el más amplio sentido del término—se convierte en un engranaje de la maquinaria para defender la supervivencia del sistema. Podrá diferir en lo muy accidental, pero no en lo fundamental. El periodista tiene el deber—afirma—de tomar conciencia de su responsabilidad y conocer el grado de participación en la conformación de la historia, a pesar de que los controles específicos que sobre él se ejercen (ordenamiento ju-

rídico, enseñanzas técnicas e ideológicas y contrato de trabajo) son difíciles de su-  
perar.

Resulta incorrecta la afirmación, tantas veces mantenida, de que el periodista es aséptico. "Quien paga manda, y manda quien paga." Mientras marche en la línea que se le indique no sufrirá contratiempos, pero desde que se desvíe se le acusará de deformar la "opinión pública" por no comulgar con los intereses de sus mandatarios.

Mientras tanto, al público—sujeto pasivo y objetivo de la información—se le suministra lo que interesa con el fin de conformar esa vaga "opinión pública", de la que todo el mundo habla sin concretar correctamente su contenido.

En definitiva, se trata de una obra polémica e interesante que aporta numerosos datos para la mejor comprensión del fenómeno informativo. La prosa es de agradable lectura, aunque en esta edición se hayan deslizado numerosas erratas tipográficas. Acompaña al trabajo una serie de estadísticas y cuadros que completan la visión que el autor quiere suministrar. Es un libro ambicioso, quizá demasiado para tan pocas páginas. Pero desde su vertiente estricta de ensayo sociológico y político, es un libro que merece la pena leer, porque, sin duda, aportará ideas a cualquier jurista interesado en el estudio de la información.

R. M. RUIZ

VERA URBANO, Francisco: *La libertad religiosa como derecho de la persona*; Madrid, 1971, XIII+197 pp.

El tema se inscribe entre los de más interés en nuestro país, un interés ya en cierto declive, pero que sin duda estaba en su ápice, a la sazón en que el P. VERA lo eligió para su tesis doctoral.

La declaración sobre libertad religiosa de 7 de diciembre de 1965, del Concilio Vaticano II, no fue de las que con más entusiasmo se aceptó por los prohombres del catolicismo español, fundamentalmente conservador y trató de disponérsela en una discre-

ta penumbra, como un principio teórico que no requería una puesta en práctica inmediata.

La jerarquía episcopal había regresado del Concilio, sin embargo, muy penetrada de sus responsabilidades para con el Santo Padre y la Iglesia universal, sin perjuicio de otras responsabilidades mucho más altas y más graves y presionó sobre la opinión pública para la introducción de la libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español. Los órganos de gobierno debieron tener sus preocupaciones por la acogida de tal principio en la legislación y no se tomaron excesiva prisa en la implantación de tal principio conciliar, pero al fin se hace y se remite a las Cortes el proyecto que a juzgar por la versión que la Prensa dio de los debates en la Comisión, tampoco suscita en ésta especiales entusiasmos, sino más bien bastantes recelos y tentativas de cambiar el texto del Gobierno, dándole una versión más fluida. Al fin se aprueba la Ley de 28 de junio de 1967 y meses antes había experimentado un retoque el artículo sexto del Fuero de los Españoles, con una declaración programática a la que correspondía aquella Ley.

La libertad religiosa ha experimentado entre nosotros los mismos avatares que otras libertades de la persona, con escasos períodos de plena admisión y haciendo uso en ellos de la tolerancia o de la libertad agresivamente. Esta se ha utilizado como ariete en el poco pacífico campo político español, pero cuando este tema dejó de estar politizado, la introducción de la libertad, en 1967, se hizo en medio de la hostilidad y simpatía de muy pocos y de la indiferencia de las masas a las que nadie movilizó a favor o en contra. El tema de la religión ha dejado de ser muy recientemente un signo de la ideología política, de lo que nos congratulamos nos parece que los más, aunque no todos, como puede comprobarse cada día y sin ningún esfuerzo.

Para el jurista que por naturaleza debe ser sensible a los derechos de la persona, si merece tal nombre, debe serle grato que venga a sus manos un libro en el que se estudia y analiza quizá el más noble y digno de respeto de uno de estos derechos,

si cabe introducir entre ellos niveles valorativos, cual es la de profesar una determinada religión y practicarla, como también difundirla con las limitaciones que procedan, atendidas las circunstancias.

El tema, dividido para su estudio, en dos partes, introductoria y doctrinal, consiste en el examen filosófico y jurídico de la libertad religiosa.

Digamos, en principio, que la perspectiva elegida deja importantes parcelas del tema sin tocar y que, sin duda, será pronto objeto de estudio de juristas y sociólogos, dada la actualidad ya decantada que sigue manteniendo. Una de ellas, y sin duda la de más interés para el administrativista, sería el examen de la regulación normativa de este derecho en España y su mayor o menor paralelismo histórico con el de los países de nuestro ámbito cultural. El autor lo ha eliminado expresamente (p. 95), porque ha aspirado a situarse al nivel de los conceptos universales y abstractos. Por eso, su reflexión es de un eticismo que raya en la metafísica, utilizando estos términos según el esquema ontológico kantiano. Sin duda, su formación teológica le ha inclinado al autor a buscar el concepto y origen de este derecho en las relaciones del hombre con Dios, más que en la necesidad de regular las relaciones entre los hombres de distinta religión o sin ella. Ha acudido más a las sustancias primeras que a las segundas, si acudimos al esquema aristotélico; la realidad que contempla el autor no está *hinc et nunc*, sino que parece intemporal. Esta es una de las ventajas de la perspectiva que ha adoptado, la de la permanencia de sus deducciones. Un administrativista, con la filosofía pragmática que está en la raíz de esta rama de las ciencias jurídicas, hubiese abordado el tema con la perspectiva de regular unas relaciones entre hombres y entre sociedades para el presente y un futuro muy inmediato, con lo que la obra habría ganado un interés polémico y habría perdido, tal vez, profundidad.

Sigue el autor un orden cronológico en la exposición de los conceptos que los autores cristianos han dado de la libertad y de la tolerancia religiosas, hasta el Concilio Vaticano II, y resulta interesante seguir la

trayectoria especulativa de teólogos y filósofos en busca de este fundamento.

Ha sido duro el camino recorrido por esa especulación, porque el punto de partida ha consistido en una posición dogmática indudablemente influida por el aristotelismo, pensamos, que determinó la interpretación católica de que siendo esta religión la única revelada y verdadera, a ella le correspondía toda primacía y honor como tales y no cabía ninguna relación con las falsas religiones y las heréticas. El estagirita fue el que sostuvo que el Gobierno y la primacía corresponden a aquellas razas o individuos que llegan a brillar por su virtud y sabiduría y a ellos les corresponde la monarquía y el poder supremo—*Politicorum*, III, 11—. San Agustín, Padre de la Iglesia, fogoso converso, está, sin proponérselo, en la raíz de una intolerancia que fue doctrinalmente elaborada por una tendenciosa exégesis de sus escritos.

El autor aborda detenidamente tan difícil tema como el del engarzar esta posición doctrinal con la actual, buscando los antecedentes que apoyan la coexistencia pacífica con las otras religiones.

En el Medievo, salvo episódicos *progroms* por toda Europa y no sólo contra los judíos, se vive en un clima de tolerancia que no quiere decir de libertad religiosa. Buena parte de la intolerancia religiosa se debe a la politización de lo religioso, porque los soberanos se pecataron de lo útil que les resultaría contar con la religión para la consolidación y unificación de sus dominios, enfeudando a la Iglesia, colmando a ésta de riquezas y de poder para que accediese. El Renacimiento cultural es así una época de regresión religiosa y de intolerancia, en la que la herejía se convierte en un delito de Estado. La religión puesta al servicio de las políticas nacionalistas, se convierte en un ariete político que se dispara contra los enemigos de fuera, primero y, contra los de dentro casi ayer, cuando nacionalismo a ultranza y conservadurismo se hacen antitéticos de internacjonalismo y progresismo. Si el Estado no logra la colaboración de los jefes religiosos, ha tratado de suprimirlos con todo lo que significan, según ha sucedido en los países

marxistas y sólo recientemente se les tola, a cambio de cierta docilidad o de que guarden silencio, al menos.

Dedica el autor la parte doctrinal al examen del fundamento filosófico-jurídico de la libertad religiosa, sentando la conclusión al final de los dos capítulos que le dedica, de que el hombre cuenta con derechos que cronológicamente son anteriores a los del mismo Estado, originarios, inviolables e irrenunciables, entre los que se inscribe el de libertad religiosa que debe ser reconocida.

Los tres capítulos siguientes se destinan a la exposición de la naturaleza del derecho de libertad religiosa y el modo en que puede admitirse su ejercicio que, como toda libertad, lleva consigo las limitaciones que exige el respeto de la libertad de otras religiones.

La tesis del autor estriba, por tanto, en sostener que el derecho de libertad religiosa debe insertarse en el ordenamiento jurídico de cada país como un derecho de la persona y reconocido también en las agrupaciones de éstas en asociaciones.

Obra de fácil y agradable lectura, que, sin duda, atraerá la atención, no sólo de los juristas, a quienes no está especialmente dedicada, sino de políticos, religiosos y de toda persona que tenga una mínima sensibilidad por los problemas de nuestra sociedad; se ve, además, complementada por un abundante apéndice, en el que ha incluido una interesante documentación, así como por un interesante índice terminológico para facilitar consultas.

A. M. DIEZ-QUIJADA



## II. REVISTA DE REVISTAS (\*)

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

### ADMINISTRACION LOCAL

HOURTICQ, Jean: *L'avenir de l'arrondissement*, RA, 148/72, pp. 411-415.

El autor hace un balance de la evolución poco satisfactoria del *arrondissement*, órgano administrativo de una demarcación territorial parecida a la de nuestras comarcas, y ensaya una atribución de competencias para vitalizarle.

RANDALL, P. J.: *Wales in the Structure of Central Government*, PA, 50/72, pp. 353-370.

Expone el proceso autonomista de Gales y sus causas, las circunstancias especiales de esta región que necesitaban de un tratamiento peculiar administrativo y concluye con el análisis del papel desempeñado por la Secretaría de Estado para Gales.

### ADMINISTRACION PENITENCIARIA

FROMENT-MEURICE, A.: *L'administration pénitentiaire française*, RA, 147/72, pp. 259-263.

Describe la administración central y periférica como premisa para entrar en el examen de la actuación mediante el personal y el equipo de material e inmuebles. Por último, aborda el problema planteado por el trabajo de la población reclusa.

### ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL

DOUENCE, Jean-Claude: *La spécialité des personnes publiques en droit administratif français*, RDPSP, 4/72, pp. 753-810.

El autor se pregunta por el declive de la noción de especialidad de las personas morales en el Derecho administrativo; analiza el concepto en este campo, a la luz de la doctrina científica y de la del Consejo de Estado, y entiende que es necesario volver a este principio para comprender mejor la naturaleza jurídica de ciertas instituciones administrativas.

SCARMAN, Sir Leslie: *Law and Administration: A Change in Relationship*, PA, 50/72, pp. 253-258.

Desde el siglo XVII el Parlamento británico no ha experimentado grandes cambios en sus competencias, pero los hechos sociales de nuestra época anuncian que aquéllas sufrirán una disminución en favor de la desconcentración de funciones y de la intervención de organizaciones internacionales que determinarán la legislación interior.

### ADMINISTRACION REGIONAL

IZQUIERDO CORSER, N.: *Aspectos administrativos de la regionalización en Venezuela*, RISA, 7/72, pp. 319-3326.

Estudia los objetivos del desarrollo regional y las implicaciones administrativas del proceso de regionalización.

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

## BIBLIOGRAFIA

ROWLANDS, F. R.: *The Politics of Regional Administration: The Establishment of the Welsh Office*, PA, 50/72, pp. 333-351.

Descripción del proceso de autonomía administrativa concedida a Gales, que analiza a través del funcionamiento del Departamento para Gales, instituido en 1964, y los efectos conseguidos.

### ALEMANIA FEDERAL

SCHUENER, Ulrich: *Kooperation und Konflikt*. DöV, septiembre 1972. pp. 585-591.

Se trata de algunas apreciaciones críticas sobre el desarrollo en la Alemania Federal de las relaciones entre el *Bund* y los *Länder*.

### AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACION

CREVELLA JUNIOR, J.: *La autotutela administrativa*, RDAB, 108/72, pp. 47-63.

Se ocupa, en principio, de la acción administrativa para entrar en el de la autotutela, distinguiendo la que se ejerce sobre los bienes de dominio público y el privilegio de decisión ejecutiva.

### BUROCRACIA

HUSAIN, S. B.: *Les systèmes et la formation des cadres*, CAAP, 7/72. pp. 6-11.

El autor se pregunta si existe un sistema de perfeccionamiento rápido del personal, y manifiesta cuáles son los principios a que debe atenerse cualquier sistema para lograr efectos satisfactorios en un tiempo razonable.

### CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

FABRE, Francis J.: *Principes généraux de passation des marchés locaux*, RA, 147, pp. 274-278.

En este trabajo se ocupa de la eliminación de los contratistas poco calificados.

tanto desde la perspectiva de las exigencias propias de todo contrato como de las particulares exigibles para uno determinado.

### CONTROL DE LA ADMINISTRACION

GREGORY, R., y ALEXANDER, A.: *Our Parliamentary Ombudsman. Part 1: Integration and metamorphosis*, PA, 50/72, páginas 313-332.

Estudio de las diferencias existentes entre el *Ombudsman* o *Parliamentary Commissioner for Administration* y el de otros países, distinguiéndose el británico por su naturaleza parlamentaria, ya que el Parlamento tiene funciones inspectoras de la Administración que no podía abdicar y no las ha abdicado.

### CULTURA

GOODMAN, Lord: *Patronage without pain*, PA, 50/72, pp. 259-270.

El autor se duele de que hoy no se destinen apenas subvenciones para el fomento de las artes, y pasa seguidamente a examinar cuáles deben ser los elementos a tener en cuenta para subvencionar una actividad espiritual sin imponer servidumbres al pensamiento.

### DERECHO ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL

SOAMES, Sir Christofer: *Whitehall into Europe*, PA, 50/72, pp. 271-279.

En esta conferencia se expone la naturaleza de la CEE, los efectos que determinará en la Administración británica su ingreso en aquella y la contribución del Reino Unido a la Comunidad Europea.

### DERECHO PUBLICO

VEREINIGUNG DER DEUTSCHEN STAATSRICHTSLEHRER: *Hesse, Scheuner, Ipsen*, AöR, septiembre 1972.

Todo el número de la Revista está dedicado a recordar la vida de la asociación

durante cincuenta años y las actividades por ella desarrolladas. Constituye una valiosa información.

### DERECHOS FUNDAMENTALES

SEIFERT, Karl-Heinz: *Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden*, DöV, octubre 1972, pp. 671-674.

Análisis pormenorizado del artículo 16 de la Constitución alemana, que establece la imposibilidad de privar de la nacionalidad alemana, excepto cuando lo establezca una ley y siempre que el interesado no quede en la situación de apátrida.

### DESARROLLO ECONOMICO

PACKARD, Philip C.: *Réalisation d'un projet d'Administration pour le Développement*, CAAP, 7/72, pp. 43-50.

Estudio de las fases que comprende la ejecución de un proyecto de obra pública, desde la perspectiva de su racionalización, para economizar tiempo y lograr su efectividad.

### EMPRESAS PUBLICAS

OLIVEIRA FRANCO, M.: *Fundação e empresa pública*, RDAB, 108/72, pp. 1-27.

El profesor Franco, con una gran atención a la bibliografía española sobre el tema, analiza la naturaleza jurídica de las empresas públicas y la compara con la de las fundaciones.

SCHNEIDER, Hans Peter: *Wirtschaftliche Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen*, DöV, septiembre 1972, pp. 598-605.

Este estudio, que hace especial referencia a las empresas públicas municipales, desemboca en una propuesta de reforma de la Ley Federal de Representación del Personal en la empresa.

### ENERGIA

ALVAREZ, Walter T.: *Naturaleza jurídica de electricidades*, RDAB, 108/72, pp. 28-46.

Examina la naturaleza física de la electricidad y la distinción entre fenómeno jurídico y objeto de derecho para abordar el tema de las relaciones jurídicas que surgen entre los sujetos de derecho y la aprehensión de la electricidad.

### ENSEÑANZA

ADAMOLEKUN, Lapido: *L'Enseignement de l'Administration Publique au niveau de l'Université en Afrique*, CAAP, 7/72, página 33.

Estudio comparativo de las concepciones de la Administración pública inglesa y francesa y sus proyecciones en los países que constituyeron sus antiguas colonias africanas.

OPPERMAN, Thomas: *Gemeinsame Bildungs- und Forschungsfinanzierung durch Bund und Länder nach Art. 91 b und Art. 104 a Grundgesetz*, DöV, septiembre 1972, páginas 591-598.

El autor, conocido especialista en la materia, analiza las relaciones entre el *Bund* y los *Länder* en materia de educación e investigación a la luz de la nueva Ley de 12 de mayo de 1969.

### EXPROPIACION FORZOSA

STOEBUCK, William B.: *A General Theorie of Eminent Domain*, WLR, 4/72, páginas 553-608.

Examina el principio del dominio eminente del Estado, que está en la raíz de la institución expropiatoria, y su introducción en los Estados Unidos, con frecuentes remisiones al Derecho inglés. Posteriormente se ocupa del acta de ocupación, de la fijación del precio y de la afección al fin de la expropiación.

**FUENTES DE DERECHO**

MIGUEL, Pedro de: *La legislación delegada en el Derecho administrativo de los Estados Unidos*, DA, 147/72, pp. 62-85.

Estudia la peculiaridad de los principios por los que se rige el Derecho administrativo en los Estados Unidos y, en relación con ella, la legislación delegada y su control.

**FUNCIONARIOS**

CALCAÑO DE TEMÉLTAS, J.: *El Tribunal de la carrera administrativa de Venezuela*, RISA, 7/72, pp. 294-301.

Una ley de 1970 ha regulado en Venezuela la carrera administrativa y creado un Tribunal para juzgar de los conflictos entre el personal y la Administración, cuya naturaleza, composición y procedimiento son objeto de análisis.

GONZÁLEZ-HABA, V.: *Los funcionarios en Norteamérica*, DA, 146/72, pp. 113-129.

Pone de relieve la distinta concepción de esta función pública y sus dimensiones cuantitativas, con gráficos que reflejan el crecimiento del censo de funcionarios.

P. C.: *Le statut général des militaires*, RA, 148/72, pp. 395-397.

La ley de 13 de julio de 1972 ha establecido el estatuto de las fuerzas armadas, en el que se comprenden también los derechos y obligaciones del personal de recluta. El autor comenta este estatuto.

**JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

NEIS, Kurt: *Zur Funktion der Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Verwaltungsgerichten*, DöV, octubre 1972, páginas 626-632.

El autor recoge las discusiones y polémicas habidas en torno al representante del interés público en los Tribunales Contencioso-administrativos.

**LIBERTADES PUBLICAS**

GROSCLAUDE, Jacques: *Un vestige législatif: Les limitations à la liberté d'association en Alsace et Lorraine*, RDSP, 4/72, páginas 811-830.

La anexión de Alsacia y Lorena a raíz de la G. M. I. determinó el respeto de la legislación imperial alemana sobre asociación por juzgarla más liberal que la francesa. Sin embargo, las limitaciones administrativas para la concesión de capacidad jurídica son fuertes y son el objeto del estudio del autor.

**ORDENACION DEL TERRITORIO**

TIETZ, Bruno: *Probleme der Gebiets- und Verwaltungsreform für Bund, Länder und Gemeinden*, DöV, octubre 1972, p. 660-671.

Se trata de la primera parte de un trabajo más amplio sobre la reforma espacial administrativa que se discute en la actualidad en la República Federal Alemana.

**PARTICIPACION Y COLABORACION DE LOS ADMINISTRADOS**

OBERNDORFER, Peter: *Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in Osterreich*, DöV, agosto, 1972, pp. 529-536.

Las posibilidades de participación en la adopción de decisiones administrativas es el tema que aquí se estudia. Como se sabe, es éste uno de los modernos temas del actual Derecho administrativo.

**PLANIFICACION**

BACCIGALUPO, Alain: *L'administration centrale du plan dans la province de Québec*, RA, 148/72, pp. 416-424.

Continuación de otro artículo publicado en el número 45; se ocupa en éste de las

instituciones administrativas de la provincia de Quebec que intervienen en la redacción del plancamiento.

### **PRENSA, INFORMACION Y TELEVISION**

DEBBASCH, Charles: *L'évolution des monopoles de télévision*, RA, 148/72, páginas 363-367.

La opinión pública se pregunta en forma crecientemente intensa por las razones del monopolio de la televisión. El autor analiza los indeseables efectos que produce este monopolio y sostiene que debe autorizarse una diversidad controlada de instalaciones de emisoras de televisión.

### **PRESUPUESTOS**

AMSELEK, Paul: *Note sur la RCB*, RA, 148/72, pp. 425-438.

Constituye la primera parte de un extenso trabajo en el que se analizan el sistema de presupuesto estatal de selección de objetivos, la metodología de este sistema y los problemas que suscita su implantación.

CURZON, D., y GROSS, B.: *El PPBS: antecedentes y evolución posterior*, DA 146/1972, pp. 11-61.

Análisis de la problemática que plantea la introducción del presupuesto-programa o de selección de objetivos, efectuado a la luz de la experiencia norteamericana.

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

MOLES CAUBET, A.: *Vicisitudes del procedimiento administrativo venezolano*, RISA, 7/72, pp. 270-276.

El autor analiza el origen del procedimiento como garantía del administrado y cómo diversos Estados han adoptado un tex-

to regulador. Sin embargo, Venezuela carece de una ley reguladora, y el autor analiza los principios condensados por la jurisprudencia en relación con estas garantías.

ORTIZ DE MENDÍVIL, J.: *Denuncias y reclamaciones de particulares: Su alcance en el procedimiento administrativo y en el proceso contencioso*, DA, 146/72, páginas 63-79.

El autor examina el principio de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo de denuncia de actuaciones de funcionarios y el grado de certeza que determina el pronunciamiento de resolución sancionatoria.

VÁZQUEZ DE PRADA, V.: *La notificación en la Ley de Procedimiento Administrativo: Reflexiones sobre una posible reforma*, DA, 147/72, pp. 87-100.

Examina la obligación de notificar los actos administrativos y el derecho a ser notificado. La vaga zona intermedia entre los actos singulares y generales debería determinar una reforma enumerativa de los comprendidos en esta zona, que deberían ser objeto de notificación individual.

### **REFORMA ADMINISTRATIVA**

BREWER-CARIAS, A.: *Las propuestas de reforma de la Administración pública venezolana*, RISA, 3/72, pp. 252-261.

Descripción del proceso de reforma iniciado en 1969, con análisis de sus criterios y con mención de la ley orgánica de la Administración pública.

OLIVA, Andrés de la: *Reforma administrativa y sociedad inestable*, DA, 147 páginas 11-46.

Analiza las concepciones de la Administración pública, predominantemente antro-

#### BIBLIOGRAFIA

mórficas, que se admitían hasta bien recientemente, y explica la teoría de una Administración como sistema, constituido por actuación-estructura-medio ambiente.

QUINTANA MATOS, A.: *La réforme du régime juridique de l'Administration publique nationale*, RISA, 7/72, pp. 262-269.

Exposición del régimen jurídico y orgánico de la Administración pública venezolana, según proyecto de ley que se analiza por el autor.

SILVERA, Víctor: *Le fond et la forme: de la réforme administrative à la réforme du langage administratif*, RA, 147/72, páginas 251-258.

Tras de ocuparse de los antecedentes reformadores de la Administración pública francesa, aborda el estado actual y se ocupa particularmente de la comisión para la reforma del lenguaje administrativo, creada a iniciativa del presidente Pompidou, ante el progresivo empobrecimiento del idioma en los escritos de la Administración.

#### REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION EN GENERAL

SILVERA, Víctor: *Psicopathie de la vie administrative*, RA, 148/72, pp. 392-394.

Comentario de tres carencias de la Administración francesa: la falta de obligación de motivar los actos administrativos, la anomalía de que las cuestiones planteadas por la *Cour des Comptes* sobre finanzas municipales sean contestadas por el ministro del Interior y no por éstas y la de que las sentencias de lo Contencioso no determinen para la Administración la coercibilidad de su ejecución.

#### URBANISMO

GALÁN, Alvaro: *Régimen orgánico de la actividad urbanística para la provincia de Madrid*, DA, 146/72, pp. 81-112.

Analiza la competencia de los órganos urbanísticos en el planeamiento del Área Metropolitana de Madrid y la dependencia orgánica y funcional entre ellos que da lugar a relaciones de jerarquía y funcionales.

## 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.
ECAJ	=	El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (Madrid).
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'Administration 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.
RIBDP	≡	Revista Iberoamericana de Derecho Procesal (Madrid).
RIULA	≡	Review of the International Union of Local Authorities.
RJC	-	Revista Jurídica de Cataluña.
RJP	=	Revista Jurídica del Perú (Lima).
RJUPR	≡	Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.
RMAL	≡	Revista Moderna de Administración Local (Barcelona).
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. 185 (septiembre-octubre 1972)

## *Estudios:*

- JUAN BENEYTO: "La historia, carga y contorno del hombre".  
JORGE USCATESCU: "Panorama actual del sindicalismo".  
JUAN J. SAYAS: "Ideas políticas de Tucídides".  
EMILIO SERRANO VILLAFANE: "El ejército, institución social, jurídica y política".  
ANTONIO COLOMER VIADEL: "El enfrentamiento de intereses en la división del Movimiento liberal español" (1833-36).  
MIGUEL ANGEL ASENSIO SOTO: "Problemas metodológicos en el estudio de los grupos de interés".

## *Iglesia-Estado:*

- MARIANO LÓPEZ ALARCÓN: "El Derecho eclesiástico internacional" (A propósito de un libro).  
CARLOS ISIDORO MARTÍN SÁNCHEZ: "Notas sobre la personalidad de los entes eclesiásticos en el Derecho español".

## *Notas:*

- MICHELE FEDERICO SCIACCA: "Consideraciones inactuales sobre algunos modos de nuestro tiempo".  
GILBERT TIXIER: "La unión de las Repúblicas Arabes y la Constitución egipcia de 11 de septiembre de 1971".  
FERNANDO PONCE: "Los medios de comunicación y la realidad de nuestros días".  
CÉSAR ENRIQUE ROMERO: "Ciencia política, Derecho político y Derecho constitucional".

## *Mundo hispánico:*

- JOAQUÍN OLTRA: "El poeta García de Tassara y la doctrina de Monroe".  
ENRIQUE FERRER VIEYRA: "Cuenca del Plata. Su incidencia en la política exterior argentina".

## *Sección bibliográfica:*

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

## PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España ... ..	450 ptas.
Portugal, Hispanoamérica y Filipinas ... ..	9,50 \$
Otros países ... ..	10,50 \$
Número suelto, España ... ..	100 ptas.
Número suelto, extranjero ... ..	2,75 \$

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

Secretario: Julio COLA ALBERICH

SUMARIO DEL NUMERO 123 (septiembre-octubre 1972)

## *Estudios:*

- "La política internacional del futuro o de la anarquía a la supervivencia", por José María CORDERO TORRES.  
"La política internacional norteamericana en Asia", por Camilo BARCIA TRELLES.  
"Las relaciones de la República Popular China y Japón", por Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA.  
"Consideraciones a los acuerdos Nixon-Brejnev en Moscú el 26 de mayo de 1972", por Fernando DE SALAS LÓPEZ.  
"El Mediterráneo actual y sus problemas", por Enrique MANERA REGUEYRA.  
"Ideología y realidades en la dinámica de la OUA" (I), por Leandro RUBIO GARCÍA.

## *Notas:*

- "Palestina e Israel en la transición próximo oriental", por RODOLFO GIL BENUMEYA.  
"Los acontecimientos de Uganda", por Julio COLA ALBERICH.  
"«Maphilindo», un ensayo frustrado de integración en el Sureste Asiático", por LUIS MARIÑAS OTERO.

## *Cronología.*

*Sección bibliográfica.*

*Recensiones.*

*Noticias de libros.*

*Revista de revistas.*

*Actividades.*

*Documentación internacional.*

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

	Pesetas
Número suelto	80
Número suelto, extranjero	115
España	400
Portugal, Iberoamérica, Filipinas	622
Otros países	656

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. 62 (septiembre-diciembre 1972)

### *Artículos:*

Ramiro CAMPOS NORDMANN: "La región polarizada de Madrid" (ensayo de delimitación económica).

L. MARTÍN OAR, E. LANGA MORA, C. LLUCH SANZ: "El esfuerzo fiscal de España: dúplica".  
Manuel SÁNCHEZ AYUSO: "Objetivos de una política de formación de ahorro personal o familiar".

R. CALLA SAIZ: "Un comentario del trabajo de A. B. Atkinson y J. E. Stiglitz: La estructura de la imposición indirecta y la eficiencia económica".

Pedro LUENGO MULET: "Comentarios al Borrador del Plan General de Contabilidad de España".

### *Documentación:*

Documento número 1:

"La Hacienda de España dirigida por los libre-cambistas. ¡Pobre España!".

"La Hacienda de España dirigida por los libre-cambistas. ¡Pobre España!" (segunda parte).

Documento núm. 2: ..

Polémica sobre cuestiones económicas entre don Luis María PASTOR y don Juan GÜEL Y FERRER.

### *Reseña de libros*

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	300,00 pesetas
Portugal, Iberoamérica y Filipinas .....	6,00 \$
Otros países .....	7,00 \$
Número suelto: Extranjero .....	2,75 \$
Número suelto: España .....	125,00 pesetas

## 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 PALANCA (†), Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO, Federico RODRÍGUEZ RODRIGUEZ, Mariano UCELAY REPOLLÉS

Secretario: Manuel ALONSO OLEA

## SUMARIO DEL NUM. 94 (abril-junio 1972)

### *Ensayos:*

Joseph S. ROUCEK: "Cambios en la política de inmigración norteamericana".

Enrique MUR REMOLA: "El sistema de la Seguridad Social".

Fermín RODRÍGUEZ-SAÑUDO: "La nueva ley alemana de participación de los trabajadores en la empresa".

Tomás SALA FRANCO: "Configuración jurídica del derecho a media hora de descanso en el régimen de jornada continuada de ocho horas".

### *Crónicas:*

"Crónica nacional", por Luis LANGA GARCÍA.

Declaración de la "Unión Internacional Cristiana de Dirigentes de Empresa" (UNIAPAC) ante la II Década del Desarrollo.

"Crónica internacional", por Miguel FAGOAGA.

"Actividades de la OIT", por C. FERNÁNDEZ.

### *Jurisprudencial social:*

"Administrativa: I) Legislación 3) Seguridad Social", por José PÉREZ SERRANO.

"Tribunal Supremo, Sala VI", por L. E. DE LA VILLA y otros.

"Tribunal Supremo, Sala VI", por Fernando VALDÉS DAL-RE.

"Tribunal Supremo, Sala IV", I, por Ignacio DURÉNDEZ SÁEZ.

"Tribunal Supremo, Salas I, II, III y V: Sala I: etc.", por José Antonio UCELAY y José Enrique SERRANO MARTÍNEZ.

"Tribunal Central de Trabajo", por Antonio GÓMEZ ENTERRÍA y Fernando PÉREZ ESPINOSA.

"Tribunal Central de Trabajo", por José VIDA SORIA.

"Tribunal Central de Trabajo", por la Cátedra de Derecho de la Universidad de Sevilla.

### *Recensiones.*

### *Índice de revistas.*

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	300,— pesetas
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	6,— \$
Otros países	7,— \$
Número suelto, extranjero	2,50 \$
Número suelto, España	100,— pesetas

## INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

# REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

---

SUMARIO DEL VOL. XXXVIII (1972), NUM. 3

Artículos sobre las Ciencias administrativas en Venezuela

COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: "El Proyecto del Centro Regional Latinoamericano de Administración para el desarrollo".

RACHADELL, M.: "Un Modelo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo"

BREWER-CARIÁS, A. R.: "Las Propuestas de Reforma de la Administración Pública Venezolana" (\*).

QUINTANA MATOS, A.: "La reforma del régimen jurídico de la Administración pública nacional".

MOLES CAUBET, A.: "Vicisitudes del Procedimiento Administrativo Venezolano".

RODRÍGUEZ AZNAR, J. V.: "La Programación de Presupuestos Sectoriales, Un Nuevo Método Presupuestario en la Administración Pública".

SOSA DE MENDOZA, C.: "La administración de las aguas" (\*).

FARIÁS MATA, L. H.: "Funcionarios de Confianza y de Libre Nombramiento y Remoción en Venezuela".

CALCAÑO DE TEMELTAS, J.: "El Tribunal de la Carrera Administrativa de Venezuela".

BRITTO GARCÍA, L.: "El Control de las Operaciones de Crédito Público en el Derecho Positivo Venezolano".

QUINTERO, G.: "La Experiencia Venezolana del «Ombudsman» Presidencial".

IZQUIERDO CORSER, N.: "Aspectos Administrativos de la Regionalización en Venezuela".

TORREALBA NARVÁEZ, L.: "Capacitación Universitaria para la Administración Municipal".

---

(\*) Artículos redactados en francés o inglés, seguidos por un resumen detallado en español.

---

Escuelas e Institutos de Administración Pública - Bibliografía seleccionada - Cooperación técnica - Noticias - Crónica del Instituto

Precio de suscripción anual: 20 dólares - Número suelto: 5,60 dólares

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS  
25, rue de la Charité, B-1040, Bruselas (Bélgica)

# ULTIMAS NOVEDADES PUBLICADAS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

---

## UNIVERSIDAD Y POLITICA. TRADICION Y SECULARIZACION EN EL SIGLO XIX

Por Andrés OLLERO TASSARA. Un volumen en rústica de 15×23 cm. 240 pp., edic. 1972, 250 ptas. Colección «Historia Política».

Son muy numerosos y cada vez más abundantes los estudios que se realizan sobre nuestro siglo XIX. Motivo de reflexión importante, porque esa época descubre no sólo figuras del pasado que no han sido apreciadas adecuadamente, sino que permite reconsiderar juicios de valor que menospreciaron, sin la debida causa, dicha época.

Sobre dos preocupaciones que el autor resalta para el español de hoy, esto es, el futuro de nuestra convivencia política y la función de la Universidad, se ofrece aquí un estudio histórico dentro de la gran policromía y complejidad ideológica que caracteriza al siglo XIX. El tema de la tradición y la secularización es analizado con gran acopio de antecedentes y permite una investigación objetiva para puntualizar polémicas doctrinales, educativas y políticas en las que la investigación no había penetrado aún bastante.

Se trata de un ensayo histórico que se hace hoy imprescindible como antecedente para el estudio de los grandes temas de hoy.

---

## «MELCHOR DE MACANAZ». TESTAMENTO POLITICO. PEDIMENTO FISCAL

Noticia biográfica por Joaquín MALDONADO MACANAZ. Edición y notas por F. Maldonado de Guevara. Volumen en rústica de 15,5×23 cm. 256 pp., edic. 1972. 255 ptas. Colección «Historia Política».

•La figura histórica de Macanaz, el que fue Fiscal General de la Monarquía con los Borbones, queda ampliamente resaltada en esta obra en la que se recoge las noticias que de este personaje político dio de él uno de sus sucesores. La vida de este personaje tan vinculada a una de las épocas más importantes de la evolución histórica de nuestra patria ofrece noticia de la azarosa vida y nota de dos de los documentos escritos por el propio Macanaz, que suponen una aportación definitiva para el enjuiciamiento de nuestra historia patria, como son los problemas del regalismo, del janjeísmo, de la Inquisición, de la lucha por la unidad política, de la nueva administración, etc., que se producen en el tránsito que hay desde 1670 hasta 1739, cuando el propio Macanaz llevaba ya veintiún años de expatriado, para considerar estos hechos históricos vinculados al reinado y a la obra de Felipe V, como muestras de interés para explicar las razones de este

---

libro. Es en extremo de gran interés el llamado «Testamento Político», cuya versión se da ahora íntegra y cuya lectura merece atención, admiración y respeto para el que fue su autor, que lo redactó ya dentro de una prematura ancianidad y limitado a la mísera condición de prisionero.

Esta versión está enriquecida con numerosas notas documentales sobre Macanaz y sobre temas hispánicos, que realiza y comenta F. Maldonado de Guevara.

---

## TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO DEL TRABAJO

Por *MIGUEL HERNAINZ MARQUEZ*. 2 vol. en rústica de 16×24 cm. 11.<sup>a</sup> edición, 1972. Precio de los dos volúmenes 875 ptas. Colección «Estudios de Trabajo y Previsión».

El éxito alcanzado en las ya numerosas ediciones de esta obra ha permitido el lanzamiento de esta 11.<sup>a</sup> edición en dos volúmenes para su más fácil manejo. Edición que actualiza el tema del Derecho laboral, no sólo desde la parte general o doctrinal, sino desde la normativa del derecho positivo vigente.

La clara exposición y ordenación de las distintas materias que toca el autor hacen de ella no sólo una consulta obligada para el especialista de esta rama del Derecho, sino la facilidad de servir por su total unidad a una función docente.

---

## FORMACION Y APLICACION DEL DERECHO. ASPECTOS ACTUALES

Por *José María MARTIN OVIEDO*. Un volumen en rústica de 15,5×21. 200 pp., edic. 1972, 200 ptas. Colección «Serie Jurídica».

En palabras del propio autor, su trabajo pretende ofrecer un panorama de las aportaciones doctrinales actuales a los procesos de formación y aplicación del Derecho, que en el fondo son los que constituyen la dinámica jurídica de la sociedad moderna.

Es cierto que el Derecho no debe ser una «técnica de control social», pero no es menos cierto también que la vida jurídica no puede quedar reducida a un mero «juicio emocional». El Derecho debe cumplir hoy una función realista, su adaptación constante para luchar por la Justicia, ése es el tema del libro.

Desde una consideración de la doctrina clásica sobre la Formación del Derecho, como un fenómeno general hasta el legalismo de las teorías actuales, el autor analiza los problemas de la determinación de la norma, la situación actual de la teoría y de la técnica de la interpretación jurídica, la integración de la norma en el Derecho positivo y el problema de las lagunas jurídicas, temas todos que resaltan la consideración fundamental que merece hoy el estudio de este proceso para una correcta aplicación de la Justicia.

---

# RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELLA AMMINISTRAZIONE

*Direttore*

Prof. dott. Giuseppe CATALDI

*Redazione*

Prof. Marcello AMENDOLA, Prof. Romano BETTINI, Dott.  
Domenico MACRI', Prof. Onorato SEPE, Dott. Alessan-  
dro TARADEL

Raccolta di articoli originali, di documentazione, di segnalazione di libri, di articoli, di riviste, di idee, di notizie, e di ogni altro contributo per lo sviluppo della scienza e delle tecniche della organizzazione nella Amministrazione Pubblica. Informa di tutti i moderni studi scientifici, effettuati nei vari Paesi, per il migliore funzionamento dei servizi delle diverse amministrazioni pubbliche e per la massima efficienza della azione amministrativa. Cura altresì la pubblicazione di una Raccolta di studi di Scienza e tecnica della Amministrazione Pubblica.

*Direzione:* Via Casperi n. 38 - 00199 Roma

*Amministrazione:* Via Statuto, 2 - 20121 Milano, presso l'Editore Dott. A.  
Giuffré - c/c postale n. 3/17986

*Abbonamenti:* Ordinario annuo £ 5.000 - Sostenitore minimo £ 10.000 -  
Estero £ 6.000

REVISTA  
DE  
ADMINISTRACION PUBLICA

INDICE ANUAL  
1972          NUMS. 67-69



INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS  
PLAZA DE LA MARINA ESPAÑOLA, 8  
MADRID (España)

NOTA.—La referencia a los números y páginas de la REVISTA se hacen mediante una cifra romana seguida de otra árabe. La primera indica el número de la REVISTA; la segunda, la página.

## ESTUDIOS

- CORTIÑAS PELÁEZ, L.: *Estado democrático y Administración prestacional*. LXVII, 95.  
FAIREN GUILLÉN, V.: *La defensa del Derecho de libertad personal en la historia y en la actualidad españolas*. LXIX, 9.  
FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *La situación de los colindantes con las vías públicas*. LXIX, 109.  
LEGUINA VILLA, J.: *Instalaciones de líneas eléctricas y precariedad administrativa*. LXVIII, 9.  
MARTÍN DEL BURGO MARCHÁN, A.: *Dimensión temporal de la planificación*. LXIX, 59.  
MARTÍN MATEO, R.: *La penetración pública en la propiedad urbana*. LXVII, 13.  
MORELL OCAÑA, L.: *La concesión de marismas y al artículo 126 de la Ley de Patrimonio del Estado*. LXVIII, 137.  
PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*. LXVII, 41.  
SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *La teoría de la responsabilidad del Estado legislador*. LXVIII, 57.

## JURISPRUDENCIA

### I.—COMENTARIOS MONOGRÁFICOS:

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Expropiación y responsabilidad: nuevos criterios jurisprudenciales*. LXVII, 147.  
GÓMEZ FERRER, R.: *Resoluciones tardías y conflicto de intereses privados*. LXVIII, 187.  
GÓMEZ-REINO, E.: *Las infracciones al artículo 2.º de la Ley de Prensa*. LXIX, 131.  
GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El silencio administrativo y los interesados que no incoaron el procedimiento administrativo*. LXVIII, 235.  
RIVERO YSERN, E.: *El contrato administrativo ante las jurisdicciones contencioso-administrativa y civil*. LXVII, 197.  
SOSA WAGNER, F.: *Crédito oficial y acción concertada: posibilidades revisoras*. LXVIII, 221.

### II.—NOTAS:

#### 1. CONFLICTOS JURISDICCIONALES.

##### I.—CUESTIONES DE COMPETENCIA:

- Ejecución de sentencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. ¿Puede un Ayuntamiento demorarla o desviarla de alguna manera?* (L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER). LXVII, 231.

*Sentencia firme de desahucio frente a decreto de calificación de monumento histórico-artístico que trata de impedir la realización del desahucio* (L. MARTÍN-RETORTILLO). LXIX, 177.

*Posición del cónyuge sobreviviente respecto a los bienes de la sociedad de gananciales* (L. MARTÍN-RETORTILLO). LXIX, 199.

*En los casos de doble embargo corresponde al órgano que se beneficia de la prioridad temporal resolver cuantos problemas se deriven de la mejor identificación y designación de los bienes trabados* (L. MARTÍN-RETORTILLO).

*Una empresa pública—el Banco de Crédito Industrial—, enfrentada, a través del Juzgado, con la Hacienda pública al tratar de realizar ambas sus créditos sobre unos mismos bienes* (L. MARTÍN-RETORTILLO). LXIX, 212.

*La falta de dictamen del Ministerio fiscal, así como de la Audiencia, a las partes interesadas, invalida lo tramitado* (L. MARTÍN-RETORTILLO). LXIX, 216.

2.—CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES:

*Clasificación benéfica de la Asociación Pía Salmantina: Derechos de forma que impiden entrar en el fondo* (L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER). LXVII, 231.

2. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

A) EN GENERAL

I.—FUENTES DEL DERECHO:

*Normas escritas. Jerarquía normativa. Distinción entre disposiciones generales y actos individualizados:*

Sentencias de 19 de junio, 30 de septiembre y 25 de octubre de 1971. LXVII, 248.

Sentencias de 28 de octubre y 11 de noviembre de 1971. LXVIII, 248.

Sentencias de 26 de enero, 15 de febrero y 9 y 22 de marzo de 1972. LXIX, 222.

*Principios generales: de seguridad, de igualdad ante la Ley:*

Sentencias de 4 y 23 de junio, 6 de julio y 16 y 25 de octubre de 1971. LXVII, 254.

Sentencias de 23 y 30 de octubre, 15 de noviembre y 10 de diciembre de 1971. LXVIII, 250.

Sentencias de 21 de enero, 25 de febrero y 9 y 13 de marzo. LXIX, 224.

II.—ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

ACTO ADMINISTRATIVO:

*Clases: de mero trámite, discrecionales:*

Sentencias de 30 de abril y 17 de junio de 1971. LXVII, 257.

Sentencia de 26 de octubre de 1971. LXVIII, 251.

Sentencia de 7 de marzo de 1972. LXIX, 225.

*Notificación:*

Sentencia de 5 de junio de 1971. LXVII, 259.

Sentencias de 21 de enero y 2 de marzo de 1972. LXIX, 228.

*Ejecución:*

Sentencia de 27 de septiembre de 1971. LXVII, 261.

Sentencia de 27 de octubre de 1971. LXVIII, 256.  
Sentencias de 10 de febrero y 4 de marzo de 1972. LXIX, 229.

*Invalidez: nulidad, anulabilidad, vicios de forma:*

Sentencias de 14 y 30 de abril y 25 de octubre de 1971. LXVII, 258.  
Sentencias de 19 y 23 de octubre, 6 y 29 de noviembre y 16 de diciembre de 1971. LXVIII, 251.  
Sentencias de 9 y 21 de febrero y 13 de marzo de 1972. LXIX, 225.

III. CONTRATOS

*De las Corporaciones Locales:*

Sentencia de 14 de abril de 1971. LXVII, 262.  
Sentencia de 31 de enero de 1972. LXIX, 231.

*Subastas:*

Sentencia de 3 de noviembre de 1971. LXVIII, 257.

*De suministro:*

Sentencia de 22 de diciembre de 1971. LXVIII, 257.

IV.—AGUAS:

*Públicas subterráneas:*

Sentencia de 30 de septiembre de 1971. LXVII, 263.  
Sentencia de 17 de enero de 1972. LXVIII, 260.  
Sentencia de 10 de marzo de 1972. LXIX, 233.

V.—ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE:

*Limites. Deslinde:*

Sentencia de 5 de noviembre de 1971. LXVIII, 261.  
Sentencia de 19 de febrero de 1972. LXIX, 233.

VI.—MONTES:

*Propiedad:*

Sentencia de 29 de noviembre de 1971. LXVIII, 258.

VII.—FARMACIAS:

*Traslado:*

Sentencia de 23 de junio de 1971. LXVII, 264.  
Sentencia de 29 de noviembre de 1971. LXVIII, 262.

VIII.—TRABAJO:

*Naturaleza del Derecho Laboral:*

Sentencia de 30 de octubre de 1971. LXVIII, 263.  
Sentencia de 14 de febrero de 1972. LXIX, 238.

IX.—TRANSPORTES:

*Competencias administrativas:*

Sentencia de 17 de junio de 1971. LXVII, 265.  
Sentencia de 28 de marzo de 1972. LXIX, 239.

X.—VIVIENDA:

*De renta limitada:*

- Sentencias de 9, 11 y 15 de junio de 1971. LXVII, 268.
- Sentencia de 27 de noviembre de 1971. LXVIII, 264.
- Sentencias de 18 de enero y 9 de febrero de 1972. LXIX, 237.

XI.—PROPIEDAD INDUSTRIAL:

*Nombre comercial:*

- Sentencias de 14 de abril y 14 de octubre de 1971. LXVII, 270.

*Marcas: modelos de utilidad:*

- Sentencias de 26 de mayo y 3 y 6 de julio de 1971. LXVII, 271.
- Sentencias de 30 de octubre, 5 de noviembre y 15 de diciembre de 1971. LXVIII, 266.
- Sentencias de 21 de diciembre de 1971, 18 de marzo y 13 de abril de 1972. LXIX, 235.

XII.—ARRENDAMIENTOS URBANOS:

*Extinción por declaración administrativa:*

- Sentencia de 24 de enero de 1972. LXVIII, 265.

XIII.—ASOCIACIONES:

*Inscripción en el Registro de Asociaciones:*

- Sentencia de 22 de diciembre de 1971. LXVIII, 267.

XIV.—ACTIVIDAD SANCIONADORA:

*Potestad sancionadora:*

- Sentencia de 23 de junio de 1971. LXVII, 275.
- Sentencia de 30 de octubre de 1971. LXVIII, 269.
- Sentencias de 2 y 25 de marzo de 1972. LXIX, 251.

*Faltas:*

- Sentencia de 3 de julio de 1971. LXVII, 276.
- Sentencias de 9 y 24 de marzo de 1972. LXIX, 254.

XV.—ORDEN PÚBLICO:

*Pasaporte: naturaleza de las facultades administrativas para su concesión o privación:*

- Sentencia de 25 de octubre de 1971. LXVII, 277.

*Actos contrarios:*

- Sentencias de 8, 18 y 29 de febrero de 1972. LXIX, 246.

*Requisito del previo pago:*

- Sentencia de 19 de octubre de 1971. LXVII, 281.

XVI.—PRENSA:

*Límites al derecho de libre expresión:*

- Sentencia de 22 de enero de 1972. LXVIII, 268.

*Faltas:*

Sentencias de 28 de octubre y 6 de noviembre de 1971. LXVIII, 269.

XVII.—ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA:

*Personalidad jurídico-pública:*

Sentencia de 13 de noviembre de 1971. LXVII, 270.

*Delegación de competencias:*

Sentencia de 15 de noviembre de 1971. LXVIII, 270.

*Potestad organizatoria de la Administración:*

Sentencia de 25 de marzo de 1972. LXIX, 263.

XVIII.—EXPROPIACIÓN FORZOSA:

*Concepto, naturaleza y función:*

Sentencia de 30 de octubre de 1971. LXVIII, 275.

*El Jurado: recurso de la Administración contra un acuerdo del mismo:*

Sentencia de 2 de octubre de 1971. LXVII, 281.

*Justiprecio:*

Sentencias de 25 y 29 de septiembre, 4, 7 y 11 de octubre de 1971. LXVII, 282.

Sentencias de 29 de diciembre de 1967 y 3 y 11 de noviembre de 1971.  
LXVIII, 277.

Sentencia de 11 de abril de 1972. LXIX, 256.

*Intereses de demora:*

Sentencia de 6 de octubre de 1971. LXVII, 286.

Sentencia de 24 de enero de 1972. LXVIII, 280.

*Reversión:*

Sentencias de 15 de noviembre y 4 de diciembre de 1971. LXVIII, 281.

XIX.—URBANISMO:

*Licencias de construcción: Facultades del Ayuntamiento de Madrid:*

Sentencia de 16 de octubre de 1971. LXVII, 287.

Sentencias de 11 de noviembre y 16 de diciembre de 1971. LXVIII, 283.

Sentencia de 13 de marzo de 1972. LXIX, 257.

*Planes: Efectos, validez y ejecutoriedad:*

Sentencias de 4 y 23 de junio de 1971. LXVII, 287.

Sentencia de 18 de noviembre de 1971. LXVIII, 285.

*Acción pública del artículo 223 de la Ley del Suelo:*

Sentencias de 8 de noviembre de 1971 y 24 de enero de 1972. LXVIII, 286.

*Solares e inmuebles de edificación forzosa:*

Sentencias de 2 de abril y 4 de junio de 1971. LXVII, 290.

Sentencias de 9 y 13 de marzo de 1972. LXIX, 258.

*Edificaciones ruinosas:*

Sentencia de 11 de octubre de 1971. LXVII, 291.

Sentencias de 15 y 26 de noviembre y 23 de diciembre de 1971. LXVIII, 290.

Sentencias de 15 de marzo y 10 de abril de 1972. LXIX, 260.

*Expropiaciones urbanísticas:*

Sentencia de 11 de noviembre de 1971. LXVIII, 293.

Sentencias de 26 de febrero y 11 de marzo de 1972. LXIX, 261.

*Policía: Facultades administrativas de ordenación de edificaciones:*

Sentencia de 16 de marzo de 1972. LXIX, 245.

XX.—PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

*Iniciación:*

Sentencia de 23 de junio de 1971. LXVII, 299.

Sentencia de 11 de noviembre de 1971. LXVIII, 294.

Sentencia de 28 de febrero de 1972. LXIX, 232.

*Audiencia de los interesados:*

Sentencia de 6 de noviembre de 1971. LXVIII, 295.

*Caducidad:*

Sentencia de 6 de julio de 1971. LXVII, 300.

*Deber administrativo de dictar resolución:*

Sentencia de 19 de octubre de 1971. LXVII, 301.

Sentencias de 16 y 23 de marzo de 1972. LXIX, 232.

*Procedimiento de devolución de ingresos indebidos:*

Sentencia de 2 de noviembre de 1971. LXVIII, 295.

*Revisión de oficio:*

Sentencias de 2 y 14 de abril de 1971. LXVII, 301.

Sentencia de 11 de abril de 1972. LXIX, 233.

*Error de derecho e incongruencia:*

Sentencia de 2 de junio de 1971. LXVII, 301.

XXI.—RECURSOS ADMINISTRATIVOS:

*Desistimiento por representante del interesado:*

Sentencia de 17 de noviembre de 1971. LXVIII, 296.

XXII.—RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO:

*Naturaleza, extensión, límites:*

Sentencias de 18 de junio y 13 de octubre de 1971. LXVII, 303.

Sentencia de 15 de diciembre de 1971. LXVIII, 297.

Sentencias de 23 y 28 de febrero de 1972. LXIX, 267.

*Cuestiones de índole laboral:*

Sentencias de 30 de junio y 18 de octubre de 1971. LXVII, 304.

Sentencias de 11 y 24 de noviembre de 1971. LXVIII, 297.

Sentencias de 4 de febrero y 1 de marzo de 1972. LXIX, 268.

*Orden de examen de las cuestiones:*

Sentencias de 29 de septiembre y 18 de octubre de 1971. LXVII, 306.

Sentencias de 13 de mayo y 11 de noviembre de 1971. LXVIII, 299.

Sentencia de 4 de abril de 1972. LXIX, 269.

*Congruencia procesal:*

Sentencia de 30 de septiembre de 1971. LXVII, 306.

*Recurso previo de reposición:*

Sentencia de 24 de enero de 1972. LXVIII, 301.

Sentencia de 2 de marzo de 1972. LXIX, 275.

*Legitimación activa:*

Sentencias de 2, 4 y 17 de junio, 3 de julio, 25 de septiembre, 3, 19 y 25 de octubre de 1971. LXVII, 306.

Sentencias de 6 y 17 de diciembre de 1971 y 14 de enero de 1972. LXVIII, 304.

Sentencias de 10 y 13 de marzo de 1972. LXIX, 274.

*Objeto:*

Sentencias de 30 de abril, 18 de mayo y 9 de octubre de 1971, LXVII, 321.

Sentencias de 12 y 15 de noviembre de 1971. LXVIII, 303.

Sentencias de 4 y 7 de marzo de 1972. LXIX, 272.

*Plazo de interposición:*

Sentencias de 18 de mayo, 9 de junio, 7, 9 y 19 de octubre de 1971. LXVII, 318.

Sentencias de 8 de febrero, 13 de marzo y 15 de abril de 1972. LXIX, 270.

*Requisito del previo pago:*

Sentencia de 19 de octubre de 1971. LXVII, 324.

Sentencias de 26 de octubre y 22 de diciembre de 1971. LXVIII, 305.

Sentencias de 18 de marzo y 17 de abril de 1972. LXIX, 276.

*Beneficio de pobreza:*

Sentencia de 25 de septiembre de 1971. LXVII, 325.

*Ampliación del recurso:*

Sentencias de 16 y 23 de marzo de 1972. LXIX, 278.

*Suspensión del acto impugnado:*

Sentencia de 30 de junio de 1971. LXVII, 326.

*Motivos de impugnación: desviación de poder:*

Sentencia de 7 de octubre de 1971. LXVII, 326.

*Prueba:*

Sentencia de 3 de julio de 1971. LXVII, 330.

Sentencia de 6 de diciembre de 1971. LXVIII, 309.

*Cuestiones de admisibilidad:*

Sentencia de 2 de junio de 1971. LXVII, 330.

Sentencia de 11 de abril de 1972. LXIX, 279.

*Subsanación de defectos procesales: representación procesal:*

Sentencia de 30 de junio de 1971. LXVII, 331.

Sentencia de 25 de febrero de 1972. LXIX, 279.

*Costas:*

Sentencias de 13 de mayo y 4 de noviembre de 1971. LXVIII, 309.

*Cosa juzgada:*

Sentencia de 25 de septiembre de 1971. LXVII, 331.

*Apelación ordinaria:*

- Sentencia de 29 de septiembre de 1971. LXVII, 332.
- Sentencias de 27 de octubre y 30 de noviembre de 1971. LXVIII, 310.
- Sentencia de 15 de febrero de 1972. LXIX, 279.

XXIII.—RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN:

*Indemnización de daños:*

- Sentencia de 30 de septiembre de 1971. LXVII, 333.
- Sentencia de 10 de diciembre de 1971. LXVIII, 311.
- Auto de 10 de febrero de 1972. LXIX, 280.

XXIV.—UNIVERSIDAD:

*Estatutos: Impugnación:*

- Sentencia de 21 de marzo de 1972. LXIX, 242.

XXV.—CINEMATOGRAFÍA:

- Sentencia de 12 de abril de 1972. LXIX, 243.

XXVI.—RÉGIMEN LOCAL:

*Régimen especial de Barcelona:*

- Sentencia de 26 de enero de 1972. LXIX, 264.

B) PERSONAL

I.—CUERPOS DE FUNCIONARIOS:

*Cuerpos Generales del Estado:*

- Sentencia de 22 de octubre de 1971. LXVII, 338.
- Sentencias de 3 de enero y 14 de febrero de 1972. LXVIII, 314.

*Selección de funcionarios:*

- Sentencias de 11 y 28 de octubre de 1971. LXVII, 339.
- Sentencia de 5 de febrero de 1972. LXVIII, 315.
- Sentencia de 22 de marzo de 1972. LXIX, 281.

II.—DERECHOS:

*Trienios:*

- Sentencias de 19 y 22 de abril y 28 de octubre de 1971. LXVII, 341.
- Sentencias de 18 de enero y 7 de febrero de 1972. LXVIII, 320.
- Sentencias de 16 y 18 de marzo de 1972. LXIX, 283.

*Incentivos:*

- Sentencia de 27 de septiembre de 1971. LXVII, 344.

*Derechos pasivos:*

- Sentencias de 4 y 25 de octubre de 1971. LXVII, 345.
- Sentencias de 8 y 10 de marzo de 1972. LXIX, 287.

*Inamovilidad en el cargo:*

Sentencia de 5 de febrero de 1972. LXVIII, 319.

III.—FALTAS Y SANCIONES:

*Prescripción de faltas:*

Sentencia de 10 de marzo de 1972. LXIX, 289.

*Competencia de la Administración en la elección de correctivo:*

Sentencia de 29 de febrero de 1972. LXIX, 290.

C) TRIBUTARIO

I.—PARTE GENERAL:

*Fuentes del Derecho Tributario:*

Sentencias de 19 de junio, 6 de octubre y 17 de noviembre de 1971. LXVII, 349.

Sentencias de 14 y 22 de febrero y 25 de marzo de 1972. LXIX, 293.

*Naturaleza especial de la Ley aprobatoria de los Planes de Desarrollo Económicos-Sociales:*

Sentencia de 6 de octubre de 1971. LXVII, 349.

*Jerarquía de normas y disposiciones de carácter general:*

Sentencias de 19 de junio y 17 de noviembre de 1971. LXVII, 353.

*Exenciones, desgravaciones:*

Sentencias de 30 de septiembre y 6 y 7 de octubre de 1971. LXVII, 358.

Sentencias de 11, 17 y 24 de febrero; 27 de marzo, y 24 de abril de 1972. LXIX, 294.

*Eficacia de las normas tributarias:*

Sentencia de 28 de septiembre de 1971. LXVII, 358.

*Procedimiento de gestión:*

Sentencias de 2 y 28 de septiembre y 5 y 16 de octubre de 1971. LXVII, 360.

Sentencias de 5 de febrero y 20 y 25 de marzo de 1972. LXIX, 306.

*Procedimiento económico-administrativo:*

Sentencias de 27 de septiembre; 2 de octubre, y 25 y 29 de noviembre de 1971. LXVII, 375.

Sentencias de 10, 12 y 22 de febrero; 4 y 16 de marzo; 5 y 18 de abril, y 24 de mayo de 1972. LXIX, 310.

*Jurados tributarios:*

Sentencias de 7 y 28 de febrero de 1972. LXIX, 309.

*Jurisdicción contencioso-administrativa:*

Sentencias de 24 y 27 de septiembre 11, 15, 16 y 20 de octubre, y 5, 9 y 18 de noviembre de 1971. LXVII, 382.

Sentencias de 1 de febrero; 6 y 7 de marzo; 6, 12 y 24 de abril, y 10 y 16 de mayo de 1972. LXIX, 313.

*Infracciones tributarias, sanciones, contrabando:*

- Sentencias de 30 de septiembre; 2, 15, 17, 19 y 20 de octubre, y 22 y 26 de noviembre de 1971. LXVII, 365
- Sentencias de 6, 9 y 24 de febrero; 10, 24 y 29 de marzo; 4, 20, 24 y 29 de abril, y 10 de mayo de 1972. LXIX, 317.

II.—IMPUESTOS DIRECTOS:

*Contribución Territorial Rústica y Pecuaria:*

- Sentencias de 27 de septiembre y 8 de noviembre de 1971. LXVII, 388.
- Sentencias de 7 de febrero y 10 de mayo de 1972. LXIX, 330.

*Contribución Territorial Urbana:*

- Sentencia de 15 de noviembre de 1971. LXVII, 390.

*Impuesto Industrial. Licencia Fiscal:*

- Sentencia de 19 de octubre de 1971. LXVII, 392.
- Sentencia de 17 de mayo de 1972. LXIX, 340.

*Impuesto Industrial. Cuota de beneficios:*

- Sentencia de 29 de abril de 1972. LXIX, 341.

*Impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal:*

- Sentencia de 7 de abril de 1972. LXIX, 333.

*Impuesto sobre las rentas del capital:*

- Sentencias de 29 de abril y 25 de mayo de 1972. LXIX, 337.

*Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas:*

- Sentencias de 18 y 19 de octubre de 1971. LXVII, 397.

*Impuesto sobre Sociedades:*

- Sentencias de 25 y 27 de septiembre; 14 y 19 de octubre, y 2 de noviembre de 1971. LXVII, 402.
- Sentencia de 7 de abril de 1972. LXIX, 341.

*Impuesto de Sucesiones:*

- Sentencia de 18 de noviembre de 1971. LXVII, 407.

III.—IMPUESTOS INDIRECTOS:

*Impuesto de Derechos Reales:*

- Sentencias de 11 y 17 de febrero y 22 de abril de 1972. LXIX, 357.

*Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales:*

- Sentencias de 24, 25 y 28 de septiembre; 20 de octubre; 2, 5, 6, 9, 11, 25 y 29 de noviembre de 1971. LXVII, 409.
- Sentencias de 9 de marzo; 13, 20 y 27 de abril, y 16 de mayo de 1972. LXIX, 342.

*Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas:*

- Sentencia de 24 de septiembre de 1971. LXVII, 415.
- Sentencia de 29 de abril de 1972. LXIX, 353.

*Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados:*

- Sentencia de 16 de mayo de 1972. LXIX, 352.

*Impuesto sobre el Lujo:*

Sentencias de 30 de septiembre y 12 y 18 de noviembre de 1971. LXVII, 417.  
Sentencias de 14 de febrero y 29 de abril de 1972. LXIX, 355.

*Impuesto sobre el Gasto:*

Sentencia de 17 de abril de 1972. LXIX, 356.

*Renta de Aduanas:*

Sentencias de 28 de septiembre y 4 y 7 de octubre de 1971. LXVII, 423.  
Sentencias de 8 y 25 de febrero; 5 de abril, y 18 de mayo de 1972. LXIX, 363.

*Desgravación fiscal a la exportación:*

Sentencia de 4 de octubre de 1971. LXVII, 424.  
Sentencia de 20 de abril de 1972. LXIX, 366.

*Tasas y exacciones parafiscales: Seguridad Social:*

Sentencias de 7, 17 y 26 de mayo; 19 y 23 de junio; 2, 3 y 6 de julio; 25, 29 y 30 de septiembre, y 5 y 8 de octubre de 1971. LXVII, 427.

IV.—HACIENDAS LOCALES:

*Arbitrio municipal sobre el incremento de valor de los terrenos: Tasa de equivalencia:*

Sentencias de 30 de septiembre; 4 y 7 de octubre, y 2, 5, 18 y 19 de noviembre de 1971. LXVII, 436.  
Sentencias de 3 y 14 de febrero; 23, 25 y 29 de marzo; 29 de abril, y 12, 15 y 18 de mayo de 1972. LXIX, 368.

*Contribuciones especiales:*

Sentencias de 22 y 29 de abril, y 19 de mayo de 1972. LXIX, 383.

*Arbitrio de radicación:*

Sentencias de 4, 19, 22 y 29 de febrero; 15, 23 y 25 de marzo; 15, 21, 22 y 28 de abril, y 8, 16 y 22 de mayo de 1972. LXIX, 393.

*Arbitrio municipal de solares sin edificar:*

Sentencias de 29 de febrero; 2, 9 y 10 de marzo, y 2 de mayo de 1972. LXIX, 396.

*Tasas por servicios municipales:*

Sentencia de 2 de noviembre de 1971. LXVII, 435.

CRONICA ADMINISTRATIVA

I.—ESPAÑA:

BAENA DEL ALCÁZAR, M.: *La Semana de Estudios sobre la burocracia española.* LXVII, 469.

DE MIGUEL, P.: *Las Comisiones Interministeriales.* LXVII, 457.

GÓMEZ FERRER, R.: *En torno a la Ley de Autopistas de Peaje.* LXVIII, 325.

G. O. R.: *Primera Semana de Derecho Urbanístico del ICAI.* LXVIII, 373.

HERRERO DE MIÑÓN, M.: *Ordenación de la actividad administrativa del Estado en materia de Tratados internacionales: el Decreto 801/1972, de 24 de marzo.* LXVIII, 359.

MAESTRE DE LA ROSA, J.: *Tercer Congreso Nacional de las Comunidades de Regantes*. LXIX, 403.

II.—EXTRANJERO:

FERRET, J.: *Cuarto Congreso de la Asociación Italo-Española de Profesores de Derecho Administrativo*. LXIX, 461.

DUCE SANCHE-MOYA, J.: *La reforma urbana en Cuba*. LXIX, 441.

LARUMBE BIURRUM, P. M.<sup>a</sup>: *La regionalización francesa: La Ley de 5 de julio de 1972*. LXIX, 409.

RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V.: *La Conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente*. LXVIII, 381.

SOSA WAGNER, F.: *Los estudios de Derecho público en Alemania: problemática actual*. LXVII, 481.

## DOCUMENTOS Y DICTAMENES

*Informe sobre el proyecto francés de Ley regional (Traducción y notas de Pedro María Larumbe y Biurrum)*. LXVIII, 405.

*Moción sobre la consulta al Consejo de Estado sobre los Reglamentos ejecutivos de las Leyes*. LXIX, 469.

## BIBLIOGRAFIA

I.—RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS:

ABEL-SMITH, Brian y STEVENS, Robert: *Lawyers and the Courts*. Ed. Heineman. Londres, 1970, 505 págs. (A. SÁNCHEZ BLANCO). LXVII, 491.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar: *La Administración institucional: Mito y realidad de las personas jurídicas en el Estado*. Ed. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1972, 454 págs. (J. BERMEJO). LXVIII, 451.

BADENHOPP, Reinhard, K. J. (Director): *Bibliographie zur Organisation von Staat, Verwaltung und Wirtschaft* (3 tomos). Ed. Grote. Colonia-Berlín, 1966-68, 2.568 páginas (J. BERMEJO). LXVII, 495.

BRIAN McLOUGHLIN, J.: *Planificación urbana y regional*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1971, 373 págs. (E. CASADO). LXVIII, 455.

CASESE, S.: *Cultura e politica del Diritto amministrativo*. Ed. Il Mulino. Boloña, 1971, 216 págs. (T. R. FERNÁNDEZ). LXVIII, 456.

CONSEJO DE ESTADO: *Estudios de Derecho administrativo*. Libro jubilar del Consejo de Estado. Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1972, 448 págs. (V. R. VÁZQUEZ DE PRADA). LXVII, 497.

DE LA REINA, Alberto: *Pluralismo y libertad religiosa*. Anales de la Universidad Hispalense. Serie "Derecho", núm. 10, 1971, 246 págs. (J. M. CASTELLS ARTECHE). LXVII, 500.

DEMBOUR, J.: *Droit administratif*. 2.<sup>a</sup> ed. Faculté de Droit. Liège, 1972, 514 págs. (T. R. FERNÁNDEZ). LXIX, 493.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *Derecho administrativo, sindicatos y auto-administración*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1971, 373 págs. (E. CASADO). LXVIII, 458.

FONTANA LÁZARO, Josep: *La quiebra de la Monarquía absoluta, 1814-1820* (La crisis del antiguo Régimen de España). Ed. Ariel. Barcelona, 1971, 499 págs. (J. A. SANTAMARÍA PASTOR). LXVII, 503.

- FRONDIZI, Risieri: *La Universidad en un mundo de tensiones. Misión de las Universidades en América Latina*. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1971, 337 págs. (J. BERMEJO VERA). LXIX, 494.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La Administración española*. Ed. Alianza (Sección Humanidades). Madrid, 1972, 228 págs. (J. A. SANTAMARÍA). LXVIII, 462.
- GARCÍA VENERO, Maximiano: *Orígenes y vida del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*. Ed. Colegio de Abogados de Madrid. Impr. Aldus. Madrid, 1971, 415 págs. más apéndices (A. SÁNCHEZ BLANCO). LXVIII, 465.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica*. Antología de textos. 1958-1970. Ed. Presidencia del Gobierno (Secretaría General Técnica). Madrid, 1972, 866 págs. (J. A. SANTAMARÍA PASTOR). LXVIII, 469.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Comentarios a la Ley de Orden Público*. Publicaciones Abella. Madrid, 1971, 456 págs. (J. R. PARADA). LXVII, 506.
- GUASP, Jaime: *Derecho*. Madrid, 1971, 570 págs. (V. R. VÁZQUEZ DE PRADA). LXVIII, 472.
- HAURIUO, André: *Derecho constitucional e instituciones políticas* (traducción de J. A. GONZÁLEZ CASANOVA). Ed. Ariel. Barcelona, 1971, 958 págs. (J. A. SANTAMARÍA). LXVIII, 474.
- LEGAZ Y LACAMBRA, Luis: *Socialización, Administración, Desarrollo*. Ed. Instituto Estudios Políticos. Madrid, 1971, XVIII + 133 págs. (A. SÁNCHEZ DE LA TORRE). LXVII, 507.
- MARTÍN OVIEDO, José María: *Formación y aplicación del Derecho*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1972, 196 págs. (I. BAYÓN). LXIX, 497.
- MARTÍNEZ CORTIÑA, Rafael: *Crédito y Banca en España: Análisis y estructura*. Ed. Moneda y Crédito. Madrid, 1971, 378 págs. (F. SOÑA WAGNER). LXVIII, 476.
- MARTÍNEZ PISÓN, Eduardo: *La destrucción del paisaje natural en España*. Ed. Cuadernos para el Diálogo. Col "Los Suplementos", núm. 31. Madrid, 1972, 38 páginas. (L. MARTÍN-RETORTILLO). LXVIII, 477.
- MILIBAND, Raphael: *El Estado en la sociedad capitalista*. Ed. Siglo XXI. México. 1970, 273 págs. (Juan PRATS). LXIX, 498.
- MOLINERO, César: *La intervención del Estado en la Prensa*. Ed. Dopesa. Barcelona, 1971, 350 págs. (Raúl-Marcos RUIZ). LXIX, 506.
- MONTALVO CORREA, Jaime: *Las normas de obligado cumplimiento. Un estudio sobre el intervencionismo del Estado en la negociación colectiva en España*. Pub. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1972, 348 págs. (Juan SANTAMARÍA). LXIX, 509.
- MORELL OCAÑA, Luis: *Estructuras locales y ordenación del espacio*. Col. Estudios de Administración Local, I. E. A. L. Madrid, 1972, 251 págs. (V. R. VÁZQUEZ DE PRADA). LXIX, 512.
- MORELL OCAÑA, Luis: *La delegación entre entes en el Derecho público español*. Col. Estudios de Administración General, I. E. A. L. Madrid, 1972, 237 págs. (V. R. VÁZQUEZ DE PRADA). LXIX, 237.
- ORTIZ DE MENDÍVIL, Juan: *Derecho del Turismo*. Ed. Escuela Nacional de Administración Pública (Instituto de Estudios Administrativos). Madrid, 1971, 275 páginas. (I. DUCE SÁNCHEZ DE MOYA). LXVIII, 480.
- ORTIZ DÍAZ, José: *La desconcentración territorial en la Administración Local*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1972, 180 págs. (J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER). LXVIII, 480.
- PALLADINO, Alfonso y Vincenzo: *La Professione Forense*. Ed. Giuffrè. Milán, 1971, 292 págs. más apéndices (A. SÁNCHEZ BLANCO). LXVIII, 483.

- PERICU, Giuseppe: *Le Souvenzione come Strumento di Azione Amministrativa* (parte seconda). Ed. Giuffrè. Milán, 1971, 323 págs. (A. SÁNCHEZ BLANCO). LXVII, 511.
- PESET, M. y J. L.: *Muerte en España. (Política y sociedad entre la peste y el cólera)*. Ed. Seminarios y Ediciones, S. A. Madrid, 1972, 256 págs. (F. SOSA WAGNER). LXVIII, 487.
- PONT MESTRES, Magín: *El problema de la resistencia fiscal*. Ed. Bosch. Barcelona, 1972, 304 págs. (J. María SUÁREZ). LXVII, 514.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (Secretaría General Técnica): *Organización de la Administración del Estado*. Madrid, 1972, 652 págs. (L. MARTÍN REBOLLO). LXVII, 515.
- PRIMER CONGRESO ITALO-ESPAÑOL DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO: *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*. Madrid, 1970, 274 págs. (L. MARTÍN REBOLLO). LXVII, 516.
- RIVERO Y SERN, Enrique: *La interpretación del contrato administrativo*. Ed. Instituto García Oviado. Sevilla, 1971, 128 págs. (Juan B. JORDANO). LXVIII, 488.
- ROVERSI-MONACO, Fabio: *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*. Ed. Giuffrè. Milán, 1970, 162 págs. (Javier SALAS). LXIX, 518.
- ROVIRA (DE) MOLA, Alberto: *La Hacienda municipal y sus problemas*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local (Col. "Estudios de Administración Local"). Madrid, 1972, 197 págs. (V. R. VÁZQUEZ DE PRADA). LXVIII, 490.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan A.: *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*. Ed. Instituto de Estudios Administrativos. Escuela Nacional de Administración Pública. 1972, 484 págs. (V. RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA). LXIX, 529.
- STANCANELLI, Giuseppe: *Los consorcios en el Derecho administrativo*. Ed. Escuela Nacional de Administración Pública (Col. "Estudios Administrativos"). Alcalá de Henares, 1972, 266 págs. (V. R. VÁZQUEZ DE PRADA). LXVIII, 491.
- TERÁN, Fernando de: *La Ciudad Lineal. Antecedentes de un urbanismo actual*. Col. "Cuadernos Ciencia Nueva". Ed. Ciencia Nueva. Madrid, 1968, 81 páginas (T. R. FERNÁNDEZ). LXVII, 519.
- VARIOS: *Casos prácticos de contribuciones especiales*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1972, 277 págs. (V. R. VÁZQUEZ DE PRADA). LXVIII, 494.
- VÁZQUEZ MONTALBÁN: *Informe sobre información*. Ed. Fontanella. Barcelona, 1971, 2.ª ed., 279 págs. (Raúl-Marcos RUIZ). LXIX, 534.
- VERA URBANO, Francisco: *La libertad religiosa como derecho de la persona*. Madrid, 1971, XIII + 197 págs. (A. M. Díez-QUIJADA). LXIX, 537.

## II.—REVISTA DE REVISTAS :

### ACTOS ADMINISTRATIVOS :

- BARROS JUNIOR, C.: *Teoria dos atos administrativos*. RDB, 106/71, págs. 1-35. LXVII, 521.

### ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA :

- CARCELLÉ, P., y MAS, G.: *La nouvelle politique des prix*. RA, 106/72, páginas 172-174. LXVIII, 497.
- FAUX, G.: *Politics and bureaucracy in community-controlled economic development*. LCP, 2/7, págs. 277-296. LXVII, 521.

## Í N D I C E

### ADMINISTRACIÓN FINANCIERA:

- FLESSA, R.: *Aktuelle Probleme des Haushaltsrechts*. DöV, julio/72, págs. 415-417. LXVIII, 497.
- KABEHNKE, H.: *Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes*. DöV, marzo/72, págs. 145-155. LXVII, 521.

### ADMINISTRACIÓN LOCAL:

- CARRASCO, C.: *El Municipio en la Administración española del siglo XIX*. REVL, 173/72, págs. 71-102. LXVIII, 497.
- HOURTIO, J.: *L'avenir de l'arrondissement*. RA, 148/72, págs. 411-415. LXIX, 541.
- RANDALL, P. J.: *Wales in the Structure of Central Government*. PA, 50/72, páginas 353-370. LXIX, 541.
- GREENWOOD y OTROS: *The policy Committee in English Local Government*. PA, 2/72, págs. 157-166. LXVIII, 497.
- KNEMEYER, F. L.: *Gebietsreform in Bayern*, DöV, mayo 1972, págs. 346-349. LXVIII, 497.
- MANZANEDO, J. A.: *El Régimen Local de Sahara*. REVL, 174/72, págs. 193-238. LXVIII, 497.

### ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA:

- FROMENT-MEURICE, A.: *L'administration pénitentiaire française*. RA, 147/72, páginas 259-263. LXIX, 541.

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

- DOUENCE, J. C.: *La spécialité des personnes publiques en droit administratif français*. RDSP, 4/72, págs. 753-810. LXIX, 541.
- GONZÁLEZ DÍAZ-LLANOS, A.: *De la libertad a la autonomía de las personas colectivas*. RDN, 72/71, págs. 67-100. LXVII, 521.
- SCARMAN, L.: *Law and Administration: A change in Relationship*. PA, 50/72, páginas 253-258. LXIX, 541.

### ADMINISTRACIÓN REGIONAL:

- FERRANDO, F.: *Le regioni nell'ordenamento amministrativo italiano*. NRLDG, 3-4/72, págs. 187-196. LXVIII, 498.
- IZQUIERDO CORSER, N.: *Aspectos administrativos de la regionalización en Venezuela*. RSCA, 7/72, págs. 319-326. LXIX, 541.
- MARTÍN MATEO, R.: *Los escollos de la regionalización*. REVL, 174/72, páginas 239-254. LXVIII, 498.
- RONELLEN FISCH, M.: *Zur Verfassungsmässigkeit der Land-Kreisreform in Baden-Württemberg*. DöV, marzo/72, págs. 191-196. LXVII, 521.
- ROWLANDS, F. R.: *The Politics of Regional Administration: The Stabishment of the Welsh Office*. PA, 50/72, págs. 333-351. LXIX, 542.

### AGRICULTURA:

- ARROYO GARCÍA, J.: *El grave problema de los Pósitos municipales*. ECAJ, 6/72, páginas 332-341. LXVII, 522.

BALLARÍN, A.: *Derecho agrario y reforma agraria*. REAS, 79/72, págs. 15-30. LXVIII, 498.

CASTELLÓ, F.: *La capitalización agraria española*. REAS, 78/72, págs. 23-45. LXVIII, 498.

AGUAS:

SCHMIDT, R.: *Water Management in West Pakistan*. RICA, 2/72, págs. 149-156. LXVIII, 498.

ALEMANIA FEDERAL:

SCHUENER, U.: *Kooperation und Konflikt*. DöV, septiembre/72. págs. 585-591. LXIX, 542.

AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN:

CRETELA JUNIOR, J.: *La autotutela administrativa*. RDAB, 108/72, págs. 47-63. LXIX, 542.

BUROCRACIA:

ARMSTRONG, J. A.: *Old-Regime Elites: Prelude to Modernization in France, Prussia and Russia*. RICA, 1/72, págs. 21-40. LXVIII, 498.

GARCÍA-ZAMOR, J. C.: *A Typology of Creole Burocracies*. RICA, 1/72, páginas 49-59. LXVIII, 498.

HEADY, B.: *The Civil Service as an Elite in Britain and Germany*. RICA, 1/72, págs. 41-48. LXVIII, 498.

HUSAIN, S. B.: *Les systèmes et la formation des cadres*. CAAP, 7/72, páginas 6-11. LXIX, 542.

JUNQUERA GONZÁLEZ, J.: *La crisis de las oposiciones: el declive del número de los aspirantes*. DA, 145/71. págs. 29-75. LXVIII, 498.

CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN:

ANSON OLIART, F.: *Teoría de la comunicación social y relaciones públicas*. DA, 144/71, págs. 47-65. LXVIII, 499.

CROZIER, M.: *Condiciones sociológicas del empleo de métodos más racionales en la Administración Pública*. DA, 144/71, págs. 67-83. LXVIII, 499.

CONSTITUCIÓN:

BALEIRO, A.: *Poder Judicial*. RDB, 107/72, págs. 1-13. LXVIII, 499.

HAUN, G.: *Verfassungsreform in Schweden- ein Zwischenbericht*. AöR, febrero 1972, págs. 31-60. LXVII, 522.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:

FABRE, F.: *Principes généraux de passation des marchés locaux*. RA, 146/72. páginas 157-160. LXVIII, 499.

FABRE, F.: *Principes généraux de passation des marchés locaux*. RA, 147, páginas 274-278. LXIX, 542.

## Í N D I C E

### CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN:

- CANNATTA, F.: *L'Ombudsman per le amministrazioni statale e regionali nel quadro delle recenti modificazioni di contesto*. NRLDC, 1-2/72, págs. 33-42. LXVIII, 499.
- GREGORY, R., y ALEXANDER, A.: *Our Parliamentary Ombudsman. Part 1: Integration and metamorphosis*. PA, 50/72, págs. 313-332. LXIX, 542.
- LANGHOD, G.: *La réalité et l'apport de l'Ombudsman au fonctionnement de l'administration britannique*. RA, 146/72, págs. 191-197. LXVIII, 499.
- MARX, F.: *Le Commissaire parlementaire britannique pour l'Administration: Un bilan de quatre années d'existence*. RDPSP, 1/72, págs. 109-135. LXVII, 522.

### CRÉDITO Y BANCA:

- GRASSER, W.: *Münzregal und Notenmonopol*. DöV, junio 1972, págs. 381-383. LXVIII, 499.
- RODERO, A.: *Las Cajas Rurales españolas*. REAS, 78/72, págs. 7-19. LXVIII, 500.

### CULTURA:

- GOODMAN, Lord: *Patronage without pain*. PA, 50/72, págs. 259-270. LXIX, 542.

### DERECHO ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL:

- SOAMES, C.: *Whitehall into Europe*. PA, 50/72, págs. 271-279. LXIX, 542.

### DERECHO PROCESAL:

- FROMONT, M.: *Der Rechtsschutz des Einzelnen im niederländischen Verwaltungsrecht*. DöV, julio 1972, págs. 405-409. LXVIII, 500.

### DERECHO PÚBLICO:

- VEREINIGUNG DES DEUTSCHEN STAATSRECHTSLEHRER: *Hesse, Scheuner, Ipsen*. AöR, septiembre 1972. LXIX, 542.

### DERECHO RECLAMATORIO:

- Banderverfassungsgericht-Zuständigkeit der Senate*. DöV, marzo 1972, págs. 165-166. LXVII, 522.
- VIER, J.-L.: *Le contrôle du Conseil Constitutionnel sur les règlements des assemblées*. RDPSP, 1/72, págs. 165-208. LXVII, 522.

### DERECHOS FUNDAMENTALES:

- SEIFERT, K. H.: *Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden*. DöV, octubre 1972, págs. 671-674. LXIX, 543.

### DESARROLLO ECONÓMICO:

- ASHWOTH, G.: *Contemporary Developments in British Preservation Law and Practice*. LCP, 3/71, págs. 348-361.
- CASTRO RODRÍGUEZ, L.: *Esquema sobre polos de desarrollo rural en América Latina*. REAS, 78/72, págs. 47-55. LXVIII, 500.

## Í N D I C E

PACKARD, Ph. C.: *Réalisation d'un projet d'Administration pour le Développement*. CAAP, 7/72, págs. 43-50. LXIX, 543.

PERRY, S.: *National Policy and the Community Development Corporation*. LCP, 2/72, págs. 297-308. LXVII, 522.

### DESCENTRALIZACIÓN:

BACCIGALUPO, A.: *Administrations publiques territoriales et planification régionale dans la province de Quebec*. RA, 145/72, págs. 61-65. LXVII, 522.

### DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA:

OSSENBÜHL, F.: *Zur Renaissance der administrativen Beurteilung Sermächtigung*. DöV, julio 1972, págs. 401-405. LXVIII, 500.

PÉREZ OLEA, M.: *La discrecionalidad administrativa y su fiscalización judicial*. REVL, 173/72, págs. 41-70. LXVIII, 500.

### ELECCIONES:

BADURA, P.: *Ueber Wahlen*. AöR, febrero 1972, págs. 1-12. LXVII, 522.

### EMPRESAS PÚBLICAS:

CRETELLA JUNIOR: *Regime juridique des entreprises publiques*. RDB, 106/71, páginas 62-80. LXVII, 523.

GAUDEMET, P.-M.: *Le contrôle financier des entreprises publiques*. RDPSP, 2/72, págs. 277-301. LXVIII, 500.

NABANTIÓ, J.: *Empresas públicas*. RDB, 107/72, págs. 14-30. LXVIII, 500.

OLIVEIRA FRANCO, M.: *Fundação e empresa pública*. RDAB, 108/72, págs. 1-27. LXIX, 543.

SHARMA, A., e ISSARANI, H.: *Recruitment et Managerial Personner to Public Undertakings in India: A diagnosis of Ideas and Issues*. RICA, 1/72, páginas 72-84. LXVIII, 501.

SCHENEIBER, H. P.: *Wirtschaftliche Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen*. DöV, septiembre 1972, págs. 598-605. LXIX, 543.

### ENERGÍA:

ALVAREZ, W. T.: *Naturaleza jurídica de electricidades*. RDAB, 108/72, páginas 28-46. LXIX, 543.

### ENSEÑANZA:

ADAMOLEKUN, L.: *L'Enseignement de l'Administration Publique au niveau de l'Université en Afrique*. CAAP, 7/72, págs. 33. LXIX, 343.

GREENSTREET, D. K.: *Public Administration and Higher Education in Ghana*. RICA, 1/72, págs. 12-20. LXVIII, 501.

MINOT, J.: *Les Chancelleries*. RA, 146/72, págs. 174-176. LXVIII, 501.

OPPERMAN, Th.: *Gemeinsame Bildungs- und Forschungsfinanzierung durch Bund und Länder nach Art. 91, b. und Art. 104, a. Grundgesetz*. DöV, septiembre 1972, págs. 591-598. LXIX, 543.

PRIETO Cl. R.: *El derecho a la educación y la distribución de los recursos para la enseñanza escolar*. RJVPR, 3/71, págs. 295-325. LXVII, 523.

**EXPROPIACIÓN FORZOSA:**

- BARALDI, A.: *La requisizione d'urgenza*. NRLDG, 1-2/72, págs. 43-50. LXVIII, 501.
- STOEBUCK, W. B.: *A General Theorie of Eminent Domain*. WLR, 4/72, páginas 553-608. LXIX, 543.
- WALD, A.: *A correção monetaria nas desapropiações*. RDB, 107/72, págs. 31-61. LXVIII, 501.

**FUENTES DEL DERECHO:**

- MIGUEL, Pedro de: *La legislación delegada en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos*. DA, 147/72 págs. 62-85. LXIX, 544.
- WIENER, C.: *Du pouvoir réglementaire des Ministres en droit français*. RICA, 4/71, págs. 315-329. LXVII, 523.

**FUNCIONARIOS:**

- BALDRY, D., y OTROS: *Professional Standards in the Public Service*. PA, 2/72, páginas 167-182. LXVIII, 501.
- BHAMBHRI, C. P.: *Socialization of IAS Officers: Training and Milieu (a self-evaluation)*. RICA, 1/72 págs. 61-71. LXVIII, 501.
- CALCAÑO DE TEMELTAS, J.: *El Tribunal de la carrera administrativa de Venezuela*. RICA, 7/12, págs. 294-301. LXIX, 544.
- GONZÁLEZ-HABA, V.: *Los funcionarios en Norteamérica*. DA, 146/72, págs. 113-129. LXIX, 544.
- GREBENIK, E.: *Aspectos y problemas de un nuevo modelo de estructura del Civil Service británico, conforme a las recomendaciones del Informe FULTON*. DA, 144/71, págs. 11-46. LXVIII, 501.
- GREBENIK, E.: *The Civil Service College: The First year*. PA, 2/72, págs. 127-138. LXVIII, 502.
- LIEU-VAUX, G.: *Le statut des personnels de police*. RA, 145/72, págs. 25-30. LXVII, 523.
- MARCILHACY, P.: *L'argent qui devrait brûler*. RA, 145/72, págs. 35-37. LXVII, 523.
- MARTÍNEZ BLANCO, A.: *Personal contratado al servicio de la Administración Local*. REVL, 173/72, págs. 103-122. LXVIII, 502.
- P. C.: *Le statut général des militaires*. RA, 148/72, págs. 395-397. LXIX, 544.
- SALES GARCALLO, F.: *Perfeccionamiento de funcionarios y su calificación*. DA, 144/71, págs. 85-93. LXVIII, 502.
- SILVERA, V.: *Le statut du cadre des Magistrats de l'Administration centrale du Ministère de la Justice*. RA, 145/72, págs. 53-55. LXVII, 523.
- TIMSIT, G.: *Fonction Publique et developpement politique*. RICA, 1/72, páginas 1-11. LXVIII, 502.

**HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN:**

- THUILLIER, G., y TULARD, J.: *Problèmes de l'histoire de l'Administration*. RICA, 2/72, págs. 128-132. LXVIII, 502.

**INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA:**

- AUBRY, F.-X.: *Conditions, moyens et limites d'une politique d'information au niveau départemental*. RA, 145/72, págs. 67-76. LXVII, 523.

GALLOUEDEC-GENUYS, F.: *Informatique et secret dans l'Administration*. RICA, 2/72, págs. 141-148. LXVIII, 502.

INDUSTRIAS:

MEJÓN, F.: *Las centrales eléctricas y el medio ambiente*. ROP, 3083/72, páginas 215-219. LXVII, 524.

JUSTICIA:

ZEIDLER, W.: *Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft*. DöV, agosto/72, páginas 437-446. LXVIII, 502.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA:

CARNEVALE, P.: *L'ordinanza di sospensione, in sede giurisdizionale, del provvedimento amministrativo con particolare riguardo a emanato di Consiglio di Stato*. NRLDC, 3-4/72, págs. 177-186. LXVIII, 502.

HERNÁNDEZ CORREDOR, J.: *El recurso ordinario de apelación con respecto a la impugnación jurisdiccional de nombramientos de funcionarios locales*. REVI., 174/72, págs. 289-307. LXVIII, 502.

NEIS, K.: *Zur Funktion der Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Verwaltungsgerichten*. DöV, octubre/72, págs. 626-632. LXIX, 544.

JUSTICIA CONSTITUCIONAL:

SCHMITT GLAESER, W.: *Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. AöR, junio/72, págs. 276-298. LXVIII, 503.

LIBERTADES PÚBLICAS:

GROSCLAUDE, J.: *Un vestige législatif: les limitations à la liberté d'association en Alsace et Lorraine*. RDSP, 4/72, págs. 811-830. LXIX, 544.

HUET, P.: *L'évolution cyclique de la compétence administrative en matière de protection de la liberté individuelle*. RICA, 4/72, págs. 19-24. LXVII, 524.

SCHMITT GLAESER, W.: *Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. AöR, junio/72, págs. 276-298. LXVIII, 503.

MEDIO AMBIENTE:

ARROYO GÓMEZ, M. A.: *Elementos de una política del medio ambiente*. DA, 145/72, págs. 97-117. LXVIII, 503.

GALDWELL, L. K.: *Management of the Resources and the Environment*. RICA, 2/72, págs. 115-127. LXVIII, 503.

KIMMINICH, O.: *Schriften zum Umweltschutz*. DöV, junio/72, págs. 378-381. LXVIII, 503.

OBRAS PÚBLICAS:

GÓMEZ DE PABLOS, M.: *Principios rectores de una política hidráulica*. ROP, 3086/72, págs. 463-475. LXVIII, 503.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA:

SUBRAMANIAM, V.: *The Place of Decision Theorie in Administrative Studies*. RICA, 4/71, págs. 395-402. LXVII, 524.

## Í N D I C E

### ORDENACIÓN DEL TERRITORIO:

TIETZ, B.: *Probleme der Gebiets-und-Verwaltungsreform für Bund, Länder und Gemeinden*. DöV, octubre/72, págs. 660-671. LXIX, 544.

### ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS:

ANSÓN OLIART, F.: *Relaciones públicas, concepto y contenido*. DA, 145/71, páginas 11-27. LXVIII, 503.

HERVÁS CUARTERO, E.: *Realidad actual de la informática: repercusiones sobre el individuo y sobre la Administración Pública*. Págs. 119-132. LXVIII, 503.

PETERSON, A. W.: *Planning, Programming and Budgeting in the G. L. C.: What and Why*. PA, 2/72, págs. 119-126. LXVIII, 503.

RUIZ CUBILES, M.: *Revisión y actualización de las estrategias de Organización y Métodos*. DA, 145/71, págs. 97-117. LXVIII, 503.

SCALA ESTALELLA, J.: *La informática en la Administración Pública*. DA, 143/71, páginas 11-35. LXVII, 524.

SIWEK-POUYDESSAU, J.: *Le VIII<sup>e</sup> rapport du Comité central d'enquête*. RA, 146/72, págs. 199-205. LXVIII, 504.

### PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS:

OBERNDORFER, P.: *Partizipation an Vernaltungsentscheidungen in Osterreich*. DöV, agosto/72, págs. 529-536. LXIX, 544.

### PATRIMONIO ARTÍSTICO:

GRAY, O. S.: *The response of Federal Legislation to Historic Preservation*. LCP, 3/71, págs. 314-328. LXVIII, 504.

HOURTICQ, Q. J.: *La collaboration des particuliers et des collectivités à l'entretien des édifices du culte*. RA, 146/72, págs. 183-189. LXVIII, 504.

WILSON, E. y WINKLER, H.: *The Response of State Legislation to Historic Preservation*. LCP, 3/71, págs. 329-347. LXVIII, 504.

### PLANIFICACIÓN:

BACCIGALUPO, A.: *L'Administration centrale du plan dans la province de Quebec*. RA, 148/72, págs. 416-424. LXIX, 544.

FERNÁNDEZ COMBARRO, E.: *La planificación del desarrollo y su evolución. El desarrollo regional en el III Plan de Desarrollo Económico y Social español*. REAS, 68/72. LXVIII, 504.

FRY, C. K.: *Policy-Planning Unity in British Central Government Departments*. PA, 2/72, págs. 139-155. LXVIII, 504.

GENARI, B.: *La modernización de las operaciones de planificación: identificación de algunos puntos críticos*. RICA, 4/71, págs. 337-352. LXVII, 524.

JOCHINSEN, R.: *Problems of Establishing an Integrated Planning System for Goal-Setting and Coordination within the Federal Government*. RICA, 3/72, páginas 181-192. LXVIII, 504.

PADGETT, E.: *Programming-Planning-Budgeting: Some reflections upon American Experience with PPBS*. RICA, 4/71, págs. 353-362. LXVII, 524.

### PREFECTOS:

RAYMOND, J. E.: *Petite contribution à la philosophie d'une carrière*. RA, 145/72, páginas 11-15. LXVII, 524.

PRENSA, INFORMACIÓN Y TELEVISIÓN:

- DEBBASCH, Ch.: *L'évolution des monopoles de télévision*. RA, 148/72, págs. 363-367. LXIX, 545.
- KESSLER, U.: *Zur inneren Pressefreiheit Gewissens freiheit der Redakteure*. DöV, agosto/72, págs. 457-459. LXVIII, 504.
- REHBINDER, M.: *Informations freiheit un innere Organization der Presseunternehmen*. DöV, agosto/72, págs. 450-453. LXVIII, 505.

PRESUPUESTOS:

- ANSELEK, P.: *Note sur la RCB*. RA, 148/72, págs. 425-438. LXIX, 545.
- COSKUN, G.: *Budget Reform in the Republican Government of Turkey*. RICA, 4/71, págs. 330-336. LXVII, 525
- CURZON, D. y GROSS, R.: *El PPBS: antecedentes y evolución posterior*. DA, 146/72, págs. 11-61. LXIX, 545.
- FABRY, A.: *La rationalization dans l'Administration malgache*. RICA, 4/71, páginas 363-377. LXVII, 525.
- LEE, R.: *Introducing Innovative Systems in Managin U. S. State Government*. RICA, 4/71, págs. 378-386. LXVII, 525.
- NEUMANN, R.: *Introducing Programe Budgeting in Norway*. RICA, 4/71, páginas 403-409. LXVII, 525.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

- MOLES CAUBET, A.: *Vicisitudes del procedimiento administrativo venezolano*. RICA, 7/72, págs. 270-276. LXIX, 545.
- ORTIZ DE MENDIVIL, J.: *Denuncias y reclamaciones de los particulares. Su alcance en el procedimiento administrativo y en el proceso contencioso*. DA, 146/72, págs. 63-70. LXIX, 545.
- VÁZQUEZ DE PRADA, V. R.: *La notificación en la Ley de Procedimiento Administrativo. Reflexiones sobre una posible reforma*. DA, 147/72, págs. 87-100. LXIX, 545.

REFORMA ADMINISTRATIVA:

- BRUWER CARIAS, A.: *Las propuestas de reforma de la Administración pública venezolana*. RICA, 3/72, págs. 252-261. LXIX, 545.
- OLIVA, A. de la: *Reforma administrativa y sociedad inestable*. DA, 147/72, páginas 11-46. LXIX, 545.
- QUINTANA MATOS, A.: *La réforme des régime juridique de l'Administration publique nationale*. RICA, 7/72, págs. 262-269. LXIX, 546.
- SALINAS, A.: *Interdependencia de sistemas en el sector público: la reforma administrativa y su conducción*. RICA, 4/71, págs. 387-394.
- SILVERA, Víctor: *Le fond et la forme: de la réforme a la réforme du langage administratif*, RA, 147/72, págs. 251-258.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL:

- SILVERA, Víctor: *Psychopathie de la vie administrative*. RA, 148/72, págs. 392-394. LXIX, 546.

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN:

- ZACHER, H.: *Die frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts*. DöV, agosto/72, págs. 461-471.

**SANIDAD:**

- LADHARI, M.: *La reforme hospitalière*. RDPSP, 1/72, págs. 5-47. LXVII, 525.  
 LITSIOS, S.: *Proyecto y organización de un sistema de planificación sanitaria: Algunos conceptos fundamentales*. DA, 143/71, págs. 69-89. LXVII, 525.

**SERVICIOS PÚBLICOS:**

- SILVERA, V.: *Le point de la législation et de la jurisprudence en matière de grève dans les services publics*. RA, 145/72, págs. 38-41. LXVII, 526.

**URBANISMO:**

- DE ALARCÓN, E.: *Los urbanistas del ochocientos español*. ROP, 3085/72, páginas 393-430. LXVIII, 505.  
 CORELLA, J. M.: *La doctrina del silencio positivo en la aprobación de los Planes de Ordenación Urbana*. REVL, 174/72, págs. 255-288. LXVIII, 505.  
 FIGUEROA, A.: *La planificación vial y la ordenación del territorio*. ROP, 3085/72, págs. 431-439. LXVIII, 505.  
 GALÁN MÉNDEZ, A.: *Régimen orgánico general de la actividad urbanística*. DA, 143/71, págs. 37-68. LXVII, 526.  
 GALÁN, Alvaro: *Régimen orgánico de la actividad urbanística para la provincia de Madrid*. DA, 146/72, págs. 81-112. LXIX, 546.  
 HOURTICQ, J.: *Les zones industrielles communales. Realités et mirages*. RA, 145/72, págs. 57-59. LXVII, 526.  
 ROA RICO, C.: *Política, planificación de transportes y urbanismo*. RDP, 3083/72, págs. 181-190. LXVII, 526.  
 SÁENZ RIDRUEJO, F.: *Ildelfonso CERDÁ y la evolución urbana de Barcelona*. ROP, 3085/72, págs. 385-392. LXVIII, 505.

**VIVIENDA:**

- REBES, S.: *La responsabilidad en la construcción*. ROP, 3083/72, págs. 239-241. LXVII, 526.

**ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE:**

- ARAUJO LIMA, R.: *A reforma administrativa: a enfitense e os terrenos de marinha*. RDB, 106/71, págs. 36-61. LXVII, 526.



## 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.
ECAJ	=	El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (Madrid).
JLAO	=	Journal of Local Administration Overseas.
LCP	=	Law and Contemporary 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'Administration 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.
RIBDP	=	Revista Iberoamericana de Derecho Procesal (Madrid).
RIJULA	=	Review of the International Union of Local Authorities.
RJC	=	Revista Jurídica de Cataluña.
RJP	=	Revista Jurídica del Perú (Lima).
RJUPR	=	Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.
RMAL	=	Revista Moderna de Administración Local (Barcelona).
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.

*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 x 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.

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