

BIBLIOGRAFIA

I. RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ARMSTRONG, R. H. R. y otros autores: *New techniques in Public Administration. A reader*, vol. I, College of Europe/Bruges. Bélgica, 1972, 463 pp.

El período prenatal de este libro estuvo en los seminarios organizados por la NATO durante los años 1969 y 1970, los que, a su vez, fueron consecuencia del período de distensión entre los dos grandes bloques, al predominar entre ellos «la coexistencia pacífica», que al liberar parte de sus energías les permite dedicarlas a temas más aparentemente neutrales, como son los cobijados por el título. En su introducción hallamos una síntesis de todos los problemas que luego se expondrán: es tanto un planteamiento de los problemas reales que han sido resueltos con la aplicación de estas «nuevas técnicas» como de los problemas teóricos que aún quedan por resolver. Estas «nuevas técnicas» son concretamente las relativas a las nuevas formas de programación presupuestaria, y que se conocen por las siglas PPBS (*Planning-Programming-Budgeting-System*). En estas fechas casi no hay nadie que desconozca —al menos en su existencia— estas técnicas.

Como siempre, a sus fundadores les entra algo de arrepentimiento y ponen frenos a lo que en manos de otros corre el peligro de convertirse en respuestas milagrosas para todos los problemas (una buena organización, inspirada en estas nuevas técnicas, no tendría problemas o dejaría de crearlos; bastaría que cualquier organización existente se adaptara a ellas para que —marginando inconscientemente su elemento humano— funcionara incomparablemente mejor), y es lo que hace D. Novick, que ha sido uno de los introductores de estas nuevas técnicas, en la teoría y en la práctica —y de cuyos relatos sobre las primeras experiencias se han hecho varias publicaciones—, precisando que el término *system* no significa *ciencia*, sino más bien un *arte*, que, como todas las artes, está continuamente «por hacer» y «haciéndose». Y con el curioso

—para nosotros— y flemático discurrir expositivo de los anglosajones, añade: «Ustedes recordarán a Alicia en el país de las maravillas. Cuando Alicia preguntó a Walrus lo que quería decir cuando "él usaba esa palabra" (programa), éste respondió: "Quiero decir exactamente lo que digo". Creo que esto es verdad, respecto a tal palabra.» Y aclara: «El *Programming-Budgeting* significa una interrelación de actividades o una interdependencia necesaria para alcanzar un objetivo. ¿Qué es un objetivo?» Con esta última interrogante Novick pondrá el dedo en la llaga de las nuevas técnicas, que, al igual que todas las pasadas, y como sucederá con las futuras, son sólo respuestas o aproximaciones a una pregunta más importante, como es la de cuáles son los objetivos. Con lo que las «nuevas técnicas», como cualesquiera otras novísimas, conservan su carácter medial o instrumental y no se convierten en fines *per se*, como algunos quisieran, por mucha eficacia que tengan o demuestren.

Y siguen los trabajos de Poullez —autor de otros muchos sobre el tema—; y de otros muchos expertos belgas, ya que Bélgica es —creemos— uno de los países que más vivamente se ha lanzado a la aplicación de estas nuevas técnicas (alguno de los cuales ha participado en cursillos o reuniones celebradas en España en torno a las mismas, como recordamos el caso de JACMOTTE, en la ENAP) y de otras nacionalidades (lo que es explicable dado el aspecto multinacional del seminario, y en el que, como ya hemos dicho, lo que se buscaba era tanto el inventario de las realizaciones como de los problemas de estas nuevas técnicas dentro de los países miembros de la organización a que nos hemos referido (así, Ivarsson ve sus implicaciones en Suecia; Armstrong lo hace respecto de Gran Bretaña, etc.). En lo que casi todos insisten es que la aplicación repercute sobre la misma organización y su estructura, por lo que una de las primeras conclusiones que con ella se sacan es la necesidad de

BIBLIOGRAFIA

revisar esta organización—por supuesto, administrativa—. Como ocurre en las publicaciones y técnicas de raigambre anglosajón; algunos trabajos se dirigen a medir «la efectividad» de estas técnicas en el contexto social (como el de SURMEIER). De especial interés son los modelos relativos a la Administración Pública (y en los que se debate su aplicación, así como el campo de mayores posibilidades, ya que mientras sus opciones de éxito son mayores en las áreas militares—su torre de lanzamiento en Estados Unidos—, no lo son tanto en las civiles, nunca creemos se pondrá el acento demasiado al remarcar la decisiva influencia del elemento humano en cualquier organización; a pesar de todas las informáticas y cerebros electrónicos del futuro o del año 2000, el pulso —o impulso humano— estará siempre patente, y será, a la postre, el único responsable).

Una parte analiza algunas funciones del PPBS en lo que pudiéramos llamar problemática urbana o del medio socio-económico—transporte urbano o regional—, aunque sobre ella—quizá con carácter más ampliado—se nos advierte giró el segundo seminario, también publicado—aunque no ha llegado a nuestro comentario—. En resumen, un conjunto de trabajos que a pesar de su carácter circunstancial y coyuntural—algunos demasiado breves; otros, demasiado técnicos para el profano o jurista, y otros, por excesivamente especializados— forman un material de trabajo de indudable importancia para todos los que intenten replantear las estructuras organizativas, sin apoyarse en quejas puramente literarias o retóricas. Además, son unas técnicas que por buscar premeditadamente servir de base al proceso de toma de decisiones (lo que los americanos llaman *decision-making*) deben ser tenidas en cuenta por todos los que quieren enfrentarse al tema de las organizaciones—una de las cuales, y acaso la más relevante, al menos en los países latinos, es la administrativa y pública—. Casi con las palabras mismas con que acaba el libro, diríamos

que si el hombre quiere controlar el futuro debe para ello conocerle mejor y, para lograrlo, debe poseer las correspondientes técnicas o sistemas de análisis, siendo algunas de ellas—las más modernas y actuales—aquellas cuyas grandes líneas encuentro aquí esbozadas y hasta criticadas.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

BALOCCHI, Enzo: *La Buona Condotta*. Editore Dott. A. Giuffrè. Milán, 1960, 150 pp.

I. Existen con cierta frecuencia trabajos monográficos que en un determinado momento y situación examinan honestamente el régimen concreto de una institución ya perfilada y conformada plenamente en el tiempo, y que, con independencia de su valor intrínseco coyuntural, adquieren una inusitada relevancia debido a variaciones de factores y circunstancias exteriores, máxime desde un específico enfoque de Derecho comparado. De ahí el interés que ofrece el presente volumen, obra del profesor asistente en la cátedra de Derecho administrativo de la Universidad de Siena ENZO BALOCCHI, realizado con el rigor y finura propios de la doctrina italiana, que, con un claro sentido epigonal, analiza la regulación jurídica italiana del certificado administrativo de buena conducta. Este trabajo, a pesar de su circunscripción espacial y su relativa antigüedad en la fecha de salida a la luz pública, cobra el interés que proporciona el auge creciente del citado documento en el actual ordenamiento español; interés no sólo por la carencia de un similar estudio interno, sino también por significar un peculiar ejemplo paradigmático de la institución dentro de las propias coordenadas históricas de un país, plenamente inserto en las formas jurídicas y políticas de la Europa continental.

Precisamos de entrada que BALOCCHI, al enfrentarse con el certificado de buena conducta y sus implicaciones puramente administrativas, es manifiestamente consciente de encontrarse ante

una reliquia histórica, respuesta a exigencias políticas y religiosas superadas, pervivencia basada en la típica inercia administrativa; de todo el libro emana el anacronismo que en los momentos actuales connota un instituto certificante y controlador, secularmente discrecional en su otorgamiento, y el esfuerzo del autor por hallar solución clara a un interrogante general deducible del contexto: ¿propuesta firme de abolición del citado certificado, por extinción de fines y funciones?

Ahora bien, BALOCCHI no duda en señalar la virtualidad real de la posible exigencia de una buena conducta, en base de una relación de supremacía especial, justificación fundada en el poder de supremacía intrínseco a las relaciones de jerarquía; en el estricto ámbito de las relaciones disciplinares, como las militares, el enjuiciamiento administrativo adquiere sentido propio.

Sin embargo, deslindado este ámbito, el autor señala el hecho incontrovertible de que la noción contemporánea de buena conducta deviene un concepto de análisis particularmente difícil, así como de una extremada relatividad; notas distinguibles en relación con el semejante certificado de antecedentes penales, simple constatación de datos registrales, frente a la aludida discrecionalidad del certificado de buena conducta.

II. La ambigüedad genérica del tema es concretizada meridianamente por el autor cuando, desde un estricto ángulo de Derecho positivo, examina la tipología clásica de estos certificados, distinguiendo la buena conducta política moral y cívica. El diferente significado de dichos subtipos, a pesar de la forzosa homogeneización debida al paso del tiempo y su encuadramiento formal en la realidad legal italiana son puntós de un adecuado enfoque de la situación.

En relación a la buena conducta política, en tanto que antítesis al régimen actual, lógicamente suponía la referencia ineludible al totalitarismo fascista; el fascismo, de acuerdo con su interna teleología, no podía admitir en este terreno la simple obediencia del

ciudadano a las órdenes legítimamente impartidas por los órganos del Estado; su pretensión era la adhesión formal a la ideología del partido en el poder, lo que implicaba consecuentemente una discriminación evidente entre ciudadanos fascistas y no fascistas; la no pertenencia al partido, de radicales efectos, podía deberse tanto a haber militado o simpatizado con partidos políticos de la oposición, como simplemente por no hallarse inscritos en el fascio. En este punto BALOCCHI sienta una conclusión acorde con la caída del fascismo y el cambio subsiguiente del régimen político: el enjuiciamiento administrativo acerca de la conducta política del particular resulta inconcebible en un régimen democrático moderno, en cuanto causa de discriminación entre ciudadanos, no consentida por la Constitución (pp. 34-35). De adoptarse una posición diferente se violaba flagrantemente el principio de libertad e igualdad constitucional; las presuntas «reglas del juego democrático» en manera alguna podían motivar diferenciación entre los ciudadanos, aunque se explicara normativamente su aceptación.

Frente a la enunciación rotunda y especialmente clara de las anteriores líneas, la mencionada ambigüedad reaparece al entrar en la definición de la conducta moral, objetivamente considerada. ¿Acaso se hace referencia a una abstracta moral religiosa? ¿Posiblemente a la moral de la religión católica? Una contestación afirmativa, ¿no suponía una contradicción expresa con el precepto constitucional de la libertad de conciencia? BALOCCHI, consciente de la gran dificultad, por no decir imposibilidad, de precisar la moral de una conducta, en tanto que valor absoluto e inmutable, lo convierte en contingente y variable, refiriéndola a la esfera estrictamente personal y familiar del individuo; todo lo más, acepta como posible moral del Estado la deducible exclusivamente del Derecho positivo.

Respecto de la buena conducta cívica, única que resiste los embates de un análisis serio, la presente obra la dife-

rencia fundamentalmente de la política, puesto que si bien ésta hace referencia al régimen concreto en el poder, la cívica alude al Estado en su totalidad. En este sentido, entiende el autor como buena conducta cívica aquel complejo de deberes y comportamientos que hacen del particular un buen miembro de la comunidad; de hecho, debe considerarse como buen ciudadano a todo aquel que no ha violado ninguna norma del ordenamiento; si la exigencia adquiriese mayor entidad, BALOCCHI piensa acertadamente que la figura subsiguiente sería la del ciudadano ejemplar. En resumen, dicha conducta se refiere al comportamiento individual conforme con los fines del Estado, el progreso y los intereses de la sociedad en un determinado período histórico (pp. 42-43). El cumplimiento del derecho-deber electoral y el correcto pago de los impuestos son unos índices adecuados en orden a la valoración de la conducta cívica.

III. BALOCCHI hace referencia a continuación a la autoridad administrativa normalmente competente en la expedición de los pertinentes certificados de buena conducta: el alcalde («sindaco») (1). Dicha autoridad, en cuanto jefe de la administración comunal y no en cuanto delegado del Gobierno, cumplía originariamente la función certificatoria dentro de una concepción paternalista de la sociedad, en la que el propio alcalde conocía personalmente a todos los vecinos del municipio y podía lógicamente dar fe de cada uno de ellos, en cuanto actos de pública notoriedad; lo que, como es obvio, está lejos de suceder en la actualidad. Asimismo la discrecionalidad del enjuiciamiento del alcalde sufre un proceso de decanta-

ción, exigiéndose un fundamento taxativo en elementos lo más objetivos posibles, así como en hechos reales. Como señala el autor, la realidad práctica italiana, en los momentos de escribirse el volumen examinado, era que el mentado documento venía siendo expedido por el alcalde, respecto de todos aquellos solicitantes que no tuvieran antecedentes penales o policiales, siendo, por tanto, limitadísimo su valor (p. 77). En caso hipotético, de denegación expresa o por silencio del alcalde, se posibilitaba al perjudicado para interponer los recursos pertinentes ante la Junta Provincial Administrativa.

Respecto de la exigencia de un certificado de conducta, en orden a la documentación requerida para el acceso a los cargos públicos y a la carrera administrativa, BALOCCHI expresa sus fundadas dudas sobre la virtualidad de tal requisito, de tan fácil modulación subjetiva, haciendo notar que en caso denegatorio la decisión debía formularse motivadamente por decreto del ministro correspondiente (2).

IV. Como conclusión y resumen, señala el profesor BALOCCHI, basándose en el Derecho positivo italiano, el significado actual de evidente anacronismo del certificado de buena conducta, que responde a necesidades y funciones de una sociedad que poco tiene que ver con la existente, máxime desaparecido totalmente en enjuiciamiento de la politicidad de una conducta concreta; dificultad de determinación valorativa, que no supone un obstáculo respecto de la que puede llevar a cabo en su ámbito específico el juez civil. Como epílogo y final del trabajo, BALOCCHI manifiesta, en relación al certificado de buena conducta, con frase particular-

(1) En el T. U. de la Ley comunal y provincial, R. Decreto de 3 de marzo de 1934, artículo 7.º, se establecía: «Para ser nombrado para uno de los cargos o empleos previstos en la presente Ley, con excepción de los requisitos particulares exigidos en casos excepcionales, es preciso ser ciudadano del Estado, gozar de los derechos civiles, tener buena conducta moral (y política), mayor de edad y saber leer y escribir... La prueba de la buena conducta se prueba mediante certificado del alcalde de la comuna de residencia».

(2) En relación al sistema francés, DUGZ-DEBERRE, *Traité de Droit administratif*. Paris, 1955, p. 855: *Les réglaments d' accès á de nombreuses fonctions publiques exigent dans le dossier des candidats un certificat de bonne vie et moeurs, á côté d' un extrait du casier judiciaire. Le candidat á la fonction publique doit présenter des garanties de moralité et de bonne tenue. Mais cette attestation officielle de moralité est en fait délivrée très facilement par les Maires et commissaires de police et sans enquête sérieuse préalable.*

mente expresiva: *Instituto vecchio, sorto en ordenamenti patriarcali, il «certificato di buona condotta» è ormai come un ramo secco di cui si avverte la inutilità.*

V. Expuestas las líneas generales, los parámetros por los que desenvuelve el Derecho italiano en la materia, cabe preguntarse lógicamente sobre la concreta situación de la regulación española sobre certificados de buena conducta. Señalemos de entrada el visible vacío de estudios relativos al poder certificante que presenta la doctrina española (3); al mismo se hace referencia indirecta, y por demás sucinta, en el punto de la clasificación de los actos administrativos, en tanto que actos administrativos opuestos a los actos del mismo carácter, pero negociales (4). La importancia creciente, no sólo por la ampliación del ámbito de exigencia, sino también por sus consecuencias efectivas, que el certificado de buena conducta va adquiriendo progresivamente en el entorno español, hacen de interés una somera referencia a esta figura, mostrando las posibles divergencias en relación con el ejemplo italiano.

Sucesivas disposiciones, cercanas temporalmente, son demostrativas indicariamente de la anterior afirmación, expresivas de esta tendencia expansiva, y respuesta evidente a un trasfondo sociopolítico, origen inmediato de su exigencia. Citemos, en primer lugar, en un estricto orden cronológico, el decreto de 28 de diciembre de 1968 (5), que modifica diversos artículos del Código de la Circulación; en su artículo 285, referente a los documentos que deben acompañarse a la solicitud de correspondiente permiso de conducir, dirigido a la Jefatura Provincial de Tráfico, en su apartado c) establece: «Certifica-

do de conducta expedido por la Comisaría de Policía o por el puesto de la Guardia Civil.»

Igualmente, el Decreto de 6 de noviembre de 1969 (6), que desarrolla la Ley General del Servicio Militar, señala, en el artículo 340, entre los requisitos exigidos para las pertinentes solicitudes de prórrogas de incorporación a filas de segunda clase (debido a realización de estudios o prácticas), en su apartado 5.º: «Certificado de buena conducta expedido por la Comisaría de Policía Provincial o por la Comisaría de Policía de Distrito de la provincia de residencia habitual del interesado y no la que tenga como consecuencia de los estudios que realiza. Cuando los peticionarios residan habitualmente en demarcaciones dependientes de la Guardia Civil, el certificado será expedido por el jefe de puesto de dicho Instituto, especificándose en el mismo que ha sido redactado teniendo en cuenta los antecedentes que obran en el puesto que lo expide y los recibidos de la Comisaría de Policía correspondiente.»

Asimismo, por Resolución de la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación y Ciencia de 9 de junio de 1972 (7), dado a efectos de provisión durante el curso académico 1972-73, de diversos puestos de trabajo de carácter docente en Centros de Bachillerato, respecto de la documentación adjunta a la solicitud, se especifica: «Certificado de buena conducta, a efectos de desempeñar la docencia en Centros estatales, expedido por el Gobierno Civil del domicilio del solicitante, que se estima necesario, dada la especial naturaleza de las funciones docentes y en beneficio de la más absoluta garantía de la enseñanza, que corresponde en todo momento al Estado vigilar, máxime teniendo en cuenta el especial procedimiento de selección del profesorado no numerario, distinto del previsto para ingreso en los Cuerpos de Funcionarios del Estado.»

(3) Al respecto y como solitaria muestra, González-Berenguer Urrutia: *Sobre la actividad certificante de la Administración*, en el número 38 de esta REVISTA, pp. 225-230.

(4) Al respecto *Apuntes de Derecho administrativo*, de la cátedra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, I. Vol. II, curso 1970-1971, p. 154; ENTERRÍA, *Curso de Derecho administrativo*, Ariel, 1970, p. 471; GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, pp. 485-486.

(5) «Aranzadi», 1969, núm. 71.

(6) «Aranzadi», núm. 2.271.

(7) «Boletín Oficial del Estado» de 26 de junio, núm. 152, p. 11.493.

BIBLIOGRAFIA

Finalmente, con ocasión de la reforma de la Ley de Orden Público de 21 de julio de 1971, en el proyecto enviado por el Gobierno a las Cortes se fijaba la obligatoriedad del certificado de buena conducta expedido por la autoridad gubernativa, como requisito para la admisión como alumno de un centro de enseñanza superior. Exigencia que, afortunadamente, y como es sabido, no alcanzó la consiguiente plasmación legal, debido indudablemente a las protestas y presiones que originó, pero que sirve de prueba demostrativa de la trascendencia posible y nada hipotética del mencionado certificado.

VI. A través de los ejemplos anteriores, nombrados a título enunciativo, en una contraposición y comparación global con la paralela regulación italiana, es preciso deducir sintéticamente unas conclusiones generales que sirvan además de señalización de abiertas divergencias entre ambos regímenes.

En primer lugar, la normativa española expuesta trastoca totalmente una regla general italiana: de la genérica atribución competencial a un órgano local, el alcalde, expresamente configurado a este efecto como jefe de la Administración municipal y no como delegado gubernativo, la sistemática española se refiere a la competencia exclusiva de determinados órganos periféricos de la Administración central, precisamente los encargados de la custodia y vigilancia del orden público, bajo la dependencia directa del Gobernador civil de la provincia (art. 6.º de la Ley de Orden Público). Señalemos que, aunque en alguna disposición, como en la citada Resolución de la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación y Ciencia, se hace referencia explícita al Gobierno Civil en cuanto organismo encargado de la expedición de certificados, en realidad suele ser igualmente la Comisaría de Policía, quien bien como delegada o en virtud de propia competencia, decide en primera instancia la solicitud presentada; sin embargo, en caso de denegación, la resolución pertinente, de ser expresa,

suele emanar directamente de la Dirección General de Seguridad, lo que indica el ámbito material y formal en que se desarrolla la presente cuestión.

En segundo lugar, así como en el planteamiento italiano, vemos una supervivencia residual exclusiva, en cuanto al objeto, en la buena conducta cívica o civil, en el ordenamiento español, la presente revalorización fáctica y concluyente es en favor de la conducta política. Lo demuestra no sólo la particular naturaleza de las autoridades competentes en su otorgamiento (señalemos la diferencia del semejante certificado de antecedentes penales, que significativamente se expide por el Ministerio de Justicia), sino el muy peculiar estamento sobre el que mayoritariamente recae la obligación del certificado (estudiantes y licenciados), cuya conflictividad no es preciso resaltar; asimismo la importante razón práctica de ser cuasi unánimemente por motivaciones políticas, la razón implícita o explícitamente aducida para la denegación del documento en las ocasiones en que ha tenido lugar.

No creemos que suponga una contradicción con el anterior párrafo, el hecho de que en el formulario impreso de la Dirección General de Seguridad, modelo 934, por el que se certifica la conducta de un particular, a través de la Comisaría de Policía, se señale en el mismo, que «según se desprende de la información practicada (el solicitante) es persona de buena conducta moral, pública y privada». La alusión a la moral, en abstracto, obligan a realizarse hipotéticas interrogantes similares a las llevadas a cabo por BALOCCHI en el caso de Italia: ¿Moral, en tanto expresión referida a un concepto religioso, que en España obviamente será el católico? Tiene que desecharse este planteamiento, so pena de caer en el absurdo, pues difícilmente puede ser apreciada la «moralidad religiosa» de una conducta, una autoridad tan marginal a la materia, como la autoridad policial, lo que nos remitirá obligadamente y en lógica estricta, al párroco u obispo. ¿Acaso se puede argüir que se trata de una mo-

ral ética o laica? La respuesta, de interés indudable, a estas interrogantes, carece de un mayor sentido, ante la virtualidad fáctica de la prevalencia absoluta de las causas políticas en orden a denegaciones; basta simplemente con plantear la problemática.

En tercer lugar, es perceptible a primera vista, la discrecionalidad gubernativa, sin que al respecto encontremos en las disposiciones facultativas, límites o control de ningún tipo. De tal forma, partiendo del presupuesto de que el único elemento de juicio básico en la posterior decisión, son los antecedentes o informaciones existentes en los archivos policiales sobre el solicitante, secretos por naturaleza y a los que consecuentemente ningún acceso puede tener el administrado; si a esto sumamos la presunción de veracidad del expediente policial recalado por la jurisprudencia, solamente controvertible con prueba contraria en el correspondiente recurso contencioso-administrativo, son signos inequívocos de la falta de garantías del administrado, ante un acto administrativo limitativo de derechos subjetivos de los mismos, sin exigencias formales o de fondo.

VII. Finalmente, es deducible de lo anterior que la potestad certificatoria de la Administración española, en cuanto a su contenido, extensión y límites, no supone una disquisición teórica de escasa importancia, sino de una facultad de una trascendencia cuantitativa y cualitativa, comprobable por la simple posibilidad de constituir en caso de negativa, un claro impedimento respecto del ejercicio mismo de un derecho fundamental, como es el de trabajar «(todos los españoles tienen derecho al trabajo y el deber de ocuparse en alguna actividad socialmente útil)», tal como puede acontecer en el caso de los licenciados, en su gran mayoría dedicados a la enseñanza en institutos nacionales como primera ocupación, o en el ejercicio profesional de la conducción de vehículos, cuyas repercusiones en caso de denegación del certificado de buena conducta, resulta especialmente evi-

dente; pienso que nos encontramos ante esas hipotéticas «sanciones», presuntas medidas disciplinarias acordadas al margen de todo procedimiento formal (8). De ahí que frente a este estado de cosas, resalte más el ejemplo de la paralela y no precisamente convergente regulación italiana, muestra estabilizada legalmente, y consolidada en la doctrina, del que es un interesante y aclaratorio exponente, el presente volumen del profesor BALOCCHI.

J. M. CASTELLS

BOQUERA OLIVER, José María: *Derecho administrativo*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1972, 324 pp.

No es demasiado aventurado afirmar que la segunda «década increíble» del Derecho administrativo español (1950-1960) es algo ya sobrepasado. Ello se debe, sin duda, a la progresiva aceleración de la historia de nuestro tiempo, pero también ciertamente a que ha dado o está dando sus frutos (de un modo ya no directamente inmediato) el esfuerzo de la brillante generación que, con elementos autóctonos algunas veces e importados las más, creó, en la dimensión moderna, una nueva ciencia del Derecho administrativo en España.

Una prueba concluyente de la afirmación inicial es que estamos bien lejos de aquellos tiempos en que en el panorama español emergía en solitario, como única obra general moderna, el *Tratado* de GARRIDO FALLA. En los últimos años profesores cada vez más recientes vienen publicando obras generales con propósitos diversos, unos más centrados en una finalidad práctica inmediata dirigida a la docencia y otros con pretensiones ulteriores.

Creo que lo anterior debe recordarse antes de empezar a hablar del libro de José María BOQUERA, porque estimo que esta nueva obra general es un resultado

(8) Al respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA. «La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria» en la obra *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y Control Judicial*. Tecnos, 1970, pp. 199-220.

BIBLIOGRAFIA

de aquella generación, uno de los posibles —y a mi juicio de los más honrosos— entre los frutos del trabajo de quienes, con término de UNAMUNO, consiguieron *remejer* nuestro Derecho administrativo: Este grupo de hombres ha hecho que otros posteriores aprendieran cuáles pueden considerarse las piedras sillares de nuestra rama de la ciencia, suscitaron críticas de sus propios discípulos, iniciaron nuevas y profundas líneas de investigación y, con la mirada puesta en Europa, formaron y, afortunadamente, continúan formando, si no escuelas, sí grupos de discípulos.

Pero lo que hasta el momento no habían suscitado, y esta es la singularidad e importancia del libro de BOQUERA, es una obra general que cuestionase de nuevo, con la más rigurosa honestidad, los fundamentos mismos del Derecho administrativo.

* * *

La obra comentada puede merecer diversos calificativos, pero en todo caso no es ni lineal ni fácil de encasillar. Al final de su prólogo se dice que está escrita para ayudar a conocer el Derecho administrativo español y que queda sometida al juicio del lector. Pero si hay alguna malicia en el libro quizás pudiera aventurarse que está aquí, ya que el lector tendrá probablemente dificultades para emitir un juicio.

No debe caerse en el engaño de pensar que se trata de un libro con una finalidad exclusivamente docente, aunque ésta sea la primordial—según el propio autor. Ni manual, ni curso, ni tratado, este *Derecho administrativo* que su autor no se ha atrevido a calificar, está escrito para el alumno, pero no sólo para el alumno mediocre, sino para el alumno inteligente que, es claro, coincide con el lector (profano o menos profano) inteligente, pese a lo que eventualmente pudiera pensarse desde posiciones pontificales herrumbrosas y obsoletas en nuestra conflictiva Universidad contemporánea.

Esta es la opinión subjetiva del firmante, para quien las características generales del *Derecho administrativo* de

José María BOQUERA son, junto a esa inmediata y primordial finalidad docente, la rigurosa consecuencia de la construcción científica y su intachable honestidad intelectual.

José María BOQUERA, posiblemente uno de los administrativistas españoles más influenciados por la doctrina francesa, ha construido su obra desde la perspectiva del criterio jurídico-formal y se atiene rigurosamente a él.

No se busquen en el libro brillantes efectistas y retóricas, ni escamoteos de problemas, ni fabricaciones previas de descubrimientos que luego serán demostrados cueste lo que cueste, aunque lo que cueste sea la idea general que sedicentemente preside la construcción. Partiendo de las coordenadas del criterio jurídico formal, BOQUERA ha dado a luz su criatura y la ha expuesto a los cuatro vientos sin disfraz ni maniobra. El resultado ha sido un Derecho administrativo que se cuartea en algunos puntos y que no es el que estamos acostumbrados a leer.

Nada hay resuelto, ni sólido, ni exacto (salvo las citas legales). Todo es un conjunto de problemas que más recuerdan, si se nos permite la metáfora, un mineral en su estado originario que un prefabricado simulacro para la lección práctica de cristalografía.

Pero, se quiera o no, ésta es la ciencia. Una serie de verdades parciales penosamente conquistadas por una inteligencia humana constitutivamente limitada. Y para los que creemos esto, el libro de BOQUERA es auténtica ciencia en la más pura y primigenia acepción de la palabra.

No se crea por ello que el libro es ni una «Memoria» de oposiciones a cátedra pomposamente disfrazada de introducción al Derecho administrativo, ni una obra donde se aborden todos los grandes problemas teóricos.

A lo largo de las trescientas y pocas páginas de su libro, BOQUERA reflexiona sobre la introducción, el ordenamiento jurídico y la organización. El *leitmotiv* del criterio jurídico-formal vertebrado y presta unidad a una muy importante parte del Derecho administrativo.

Por ello me atrevo a hacer las afirmaciones de los apartados anteriores, pues lo que en un ensayo breve sería una destilación de alquimista, al ampliarse el ámbito de aplicación se convierte en la forzada prueba de la incoherencia de buena parte del Derecho positivo español y en la muy plausible demostración (voluntaria o no) de las limitaciones que supone la aplicación pura y rigurosamente científica de un criterio unitario.

Pero, como ya se ha dicho, este es el principal mérito del libro. La honesta y correcta aplicación de su criterio lleva en ocasiones a José María BOQUERA a afirmaciones que no podrán leer sin escándalo los juristas convencionales y puede que otros que no lo sean tanto (escaso interés para el Derecho administrativo de la actuación administrativa de Derecho privado, carácter corporativo de la provincia y el Municipio, propuesta de traspasar al Derecho del trabajo el estudio de los funcionarios públicos). Quizá alguno no comprenda la valiente (y difícil en el mundo actual) declaración de *iusnaturalismo* realizada a propósito de los principios generales del Derecho. No faltarán quienes se nieguen a reconocer en este suelo pantanoso y poco firme a su Derecho administrativo. Y finalmente algunos, probablemente pocos —y entre ellos me cuento— pensaremos, algo melancólicamente, que no hay razón para tratar de organizar el Derecho administrativo en torno a un solo criterio científico.

Todos estos pensamientos posibles son dignos de respeto, pero quizá pudiese contrapesarlos imaginar qué sucedería si de una forma tan consecuente y honesta se escribiese una parte importante del Derecho administrativo aplicando criterios como el de la personalidad, la organización, o el más o menos veladamente confesado de potenciar el poder público.

* * *

Es posible que el destino de este libro sea que se monte en torno a él un cuidadoso silencio, como ha sucedido a veces con algunas obras importantes del reciente Derecho administrativo español.

Pero esto es lo que sucede con la verdadera ciencia. A los libros en que se refleja puede aplicárseles cualquier calificativo, pero la comodidad nunca ha sido su característica principal.

M. BAENA DEL ALCAZAR

Boyssou, Fernand: *La fiscalité de l'urbanisme en Droit français*. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. París, 1972, 415 pp.

En el momento en que nuestro país se dispone a una revisión de la Ley del Suelo tienen enorme interés las experiencias pasadas por otros países, y más cuando se trata del caso francés, tan imitado por nosotros en todos los terrenos. Y esta obra es el balance de una parte de tales experiencias, las concernientes al aspecto fiscal del proceso urbanizador o urbanístico. A nuestro juicio, los puntos más sobresalientes son los siguientes:

1.º *Relación entre fiscalidad y urbanismo*.—Relación destacada y causante de problemas sobre los que el autor insistirá, y que seguirán pendientes. Basta pensar con él que «el poder público distribuye, sólo mediante sus planes de urbanismo, plusvalías inmobiliarias de tal forma que, según la expresión de ARRAGO, la decisión de urbanizar es el primer pecado original del urbanismo». Afirmación no desconocida para ningún jurista español (en Francia, como nos recordará Boyssou al final de su obra, apenas se ha planificado el proceso urbanizador, y al estimársele como un mal se ha acudido más al aspecto represivo que incitativo). Tan grande es esta relación, que la mayor y más importante especulación de nuestros días es la inmobiliaria o del suelo, y que es por esto por lo que el Fisco intenta penetrar en un reducto que hasta ahora le ha sido huido.

2.º *Fiscalidad común y fiscalidad específica*.—Si a la novedad del urbanismo añadimos sus particularidades, es lógico que el autor se pregunte por las características de los posibles instrumentos que neutralicen esa especulación al mismo tiempo que hagan revertir al

blen común parte, si no todos, los beneficios derivados de unas actuaciones urbanísticas: que el particular obtiene por su simple pasividad. Justamente, aquí es donde reside la parte más original, amplia y estudiada de la obra, ya que toda ella será un inventario descriptivo y minucioso de los remedios que por ahora han discurrido en el vecino país para luchar contra el mal moderno de la especulación de solares. La obra, siguiendo las medidas legislativas o simplemente proyectadas en Francia en los últimos años, subraya la peculiaridad —aún no definitivamente encontrada— de una fiscalidad que por la misma novedad del objeto sobre el que intenta recaer, no puede ser la tradicional.

3.º *Medios fiscales de combatir la especulación urbanística.*—Si, tan reiteradamente se ha puesto de relieve en nuestro país el carácter de lotería que tienen los planes de urbanismo y si es la autoridad pública la que asigna a unos «los premios gordos» y a otros las servidumbres, dicha autoridad se halla legitimada para gravar estos beneficios. El problema surge cuando nos preguntamos: ¿cómo gravarlos? ¿cuándo? y ¿por quien?

A) *Cómo.* Puede decirse que es aquí donde el autor coloca el *quid* del problema y sobre el que el legislador francés ha venido moviéndose sin que haya encontrado la solución última. Una doble perspectiva se nos ofrece continuamente: ¿habrá que esperar a que los beneficios se materialicen o será suficiente su previsión y expectativa para imponer nuevas cargas al probable beneficiario?, ¿deberá intervenir desde el primer momento en las cargas de urbanización el que se va a beneficiar de ésta, o habrá que aguardar a su realización, para gravarle? ¿Bastará una contribución *ex ante* o será mejor un impuesto permanente *ex post*? Elevamos a interrogantes los distintos casos y extremos en que se mueve el legislador francés, que en pocos años ha recorrido un largo camino, que viene marcado desde la elección de figuras sencillas como puede ser la *redevance d'équipe-*

ment, a otras más complejas y casi en esbozo como puede ser el tan discutido *impôt foncier*.

En dicho proceso es como se han ido desvelando las peculiaridades de la fiscalidad urbanística a que aludíamos, porque la misma singularidad del urbanismo (no uniforme en todo el territorio y con distinta fuerza en cada uno de sus núcleos) prueba la falsedad de un remedio —fiscal— universal y uniforme a todas las partes del territorio nacional.

B) *Cuándo.* Porque en este campo debe regir el casuismo es por lo que junto a las soluciones concretas hay que ir examinando los distintos supuestos. Habrá obras que podrán perfectamente financiarse *ex ante* por sus posibles beneficiarios, pero habrá otras —las auténticas plusvalías— que podrán serlo después. Nos movemos aquí más que en la delimitación de los concretos instrumentos, en los procedimientos de su viabilización (recordemos que al querer gravar las plusvalías surgen las críticas que generalmente se alzan contra los impuestos sobre el capital, estimados como indirectamente confiscatorios). Es aquí, además, donde estos instrumentos fiscales tienen relación con otras instituciones jurídicas como, por ejemplo, y muy principalmente, la expropiación: en Francia se ha buscado hacer algo que intentó ya nuestra Ley de Expropiación Forzosa, pero al revés: en lugar de tomar como precio de ésta el valor fiscal, sería éste el que se tomaría por aquél, lo que en el fondo es lo mismo, aunque el acento se ponga en lugar distinto (se juega con la expropiación desde una doble perspectiva: la expropiación permite realizar la plusvalía porque con ella se vuelve real lo que hasta entonces era sólo «latente» —como con cualquier otra transmisión—; en este caso como indemnización principal no debe figurar ni incluirse la presunta plusvalía, no jugando el impuesto. El otro supuesto es que este impuesto juegue, en cuyo caso la expropiación deberá atender al valor real, aunque no la indemnización del impuesto pagado,

tal como se declaró por el Tribunal de Casación, que estimó en una conocida resolución no indemnizable el perjuicio sufrido por el pago del impuesto). Tan íntima relación existe entre ambas formas —impuesto y expropiación— en Francia, que las reformas se llevan como complementarias (cuando el *impôt foncier* se vio irrealizable o al menos inoportuno, se emprendió el otro camino: la reforma de la expropiación, tema que ha estado en el candelero durante la cuarta legislatura de la quinta República, con sucesivos aplazamientos en el orden del día en la Asamblea Nacional).

C) *Por quién*. La última parte de la obra es una toma de posición a favor de las Corporaciones Locales, como los entes más aptos para una realización adecuada de la fiscalidad urbanística. Si en todas las páginas anteriores se han ido analizando las distintas figuras, primero a nivel local y luego estatal, que se han ido aplicando para combatir la especulación del suelo y contribuir a los gastos de urbanización, el inventario termina con un *impasse* en el que la generalidad de un impuesto, uniforme para todo el suelo nacional, crea más problemas que los que resuelve, renaciendo la necesidad de volver a la fiscalidad a nivel local, que exige una mayor disminución de la tutela y una auténtica (no retórica) descentralización.

El libro es más una exposición analítica que una descripción teórica, con matizadas y breves consideraciones, de escasa literatura. De él, a pesar de la inventiva e ingenio jurídico francés, sale un saldo pobre y, sobre todo, lo que es más penoso, de irresolución. El poder público galo sigue sin hallar ese remedio fiscal que ponga fin a la especulación, de forma real y no de modo teórico, que evite repercutir en definitiva sus consecuencias sobre el que ya las sufre (o sea, el comprador de viviendas). Y cosa curiosa, se resalta el fracaso de una fiscalidad que hasta ahora sólo se ha fijado en la especulación del suelo y no en la de la vivienda (1). En él no

(1) En uno de los trabajos publicados en un reciente número de la Revista «Cambio 16»

encontraremos ninguna panacea porque aún ésta no se ha descubierto contra uno de los peores males de nuestro tiempo: si hallaremos interesantes referencias a un lento proceso legislativo, acompañado de los correspondientes textos, en los que vamos detectando las dificultades de hacer pagar al especulador, siendo una positiva contribución al planteamiento de un tema objeto de congresos y reuniones internacionales, como el último de la Asociación Fiscal Internacional (2).

R. VAZQUEZ DE PRADA

CHKHIRBADZE, V. M.: *The Soviet State and Law*. Ed. Progress Publishers. Moscú, 1969, 333 pp.

Bajo la dirección del profesor de Derecho y miembro de la Academia de Ciencias rusa V. M. CHKHIRBADZE y la colaboración de otros destacados profesores y miembros de la misma Academia, se publicó en 1969 en Moscú y en versión inglesa un libro sobre las instituciones políticas y jurídicas de ese país, que ha llegado recientemente a nuestra Patria con el título original que se indica del *Estado soviético y la Ley*.

Dividido por los autores el libro en cinco grandes capítulos, su contenido se ocupa ordenadamente de los cinco epí-

sobre la reforma proyectada de la Ley del Suelo, se aludía a que ésta persigue para remediar la falta de viviendas y, por tanto, para incentivar su construcción, a la especulación del suelo, llevando todo el peso de la ley contra ésta, por un sencillo razonamiento que a su juicio se han hecho los autores del proyecto: el suelo contribuye al elevado coste de la construcción; con abaratarlo, se abaratará ésta. Si bien es cierto tal razonamiento, también lo es que la conclusión es falsa, o sea que la vivienda seguirá siendo cara, y nada se gana con desconocer una especulación que casi es mayor con la vivienda. El libro de Borssov, precisamente nos subraya el fracaso de una política fiscal que sólo se ha fijado en combatir las plusvalías del suelo, y no en las de la construcción. La experiencia puede servirnos.

(2) Creemos que fue el ponente español, URIARTE, quien en la reunión de Madrid de 1972 expuso el tema relativo a la fiscalidad del suelo, que en su día fue objeto de un proyecto de ley, que no pasó de tal fase, y que sólo mereció los comentarios de un número monográfico que le dedicó la Revista «Economía Financiera Española».

BIBLIOGRAFIA

grafas del Estado socialista, la Federación de la URSS y sus distintas nacionalidades, componentes, los órganos principales de gobierno y administración de la Federación, la Ley en el Estado socialista soviético y el principio de legalidad y justicia en esa Federación rusa.

Y decimos ordenadamente por cuanto los autores, consciente o inconscientemente, llevan a cabo en esta publicación un estudio sistemático del Estado ruso y su legalidad desde la inicial revolución de 1917, con el establecimiento posterior del Estado marxista-leninista, hasta el más actual hecho de la legalidad socialista con sus principios históricos y jurídicos creadores de la organización actual, la legalidad socialista y las garantías del ciudadano en esa administración de justicia de su país.

Un principio temporal de hechos sucesivos va unido de esa forma al tratamiento del contenido objetivo del libro, que sustancialmente podemos considerarlo agrupado en los dos epígrafes del régimen político y administrativo organizatorio de los principales órganos e instituciones que dirigen la Federación soviética y el más concreto de la legalidad socialista y los órganos encargados de la administración de justicia en la URSS.

En forma eminentemente expositiva, no totalmente ajena de alguna crítica, el profesor V. M. ЧКХИКАДЗЕ y sus colaboradores nos ponen en conocimiento en esa primera parte del libro de los principios fundamentales (eminentemente igualatorios) que rigen la organización social del país, con el reparto más equitativo posible de la producción y cargas repartibles en el consumo estatal y público nacional, sustrato económico condicionante de los otros sectores.

La organización de los órganos centrales de la Federación (*Soviet Supremo bicameral* y Consejo de Ministros colegiado y de representación corporativa, a la vez); de las Repúblicas federadas y autónomas, y el Area Regional como órgano descentralizado y coordinador regional de la Administración central con los intereses locales del territorio

compreensivo del Area, es el contenido sustancial de esa primera parte del libro de los profesores rusos, que tratan, a la vez, de ponernos de manifiesto en ella el sistema de contrapesos de los diferentes órganos centrales y los ejecutivos con la tarea de la referida Area (y sus subdivisiones) en la organización federal rusa y su numerosa población, y el complemento para esa misma misión, principalmente, del sistema de elección de las Cámaras del Soviet y las labores coordinadoras de las áreas, siempre de acuerdo con la vigente Constitución Federal de 1936.

Más propiamente jurídicos los tres últimos capítulos del libro, se trata en ellos detenidamente de la legalidad socialista y los órganos que se encargan de esa justicia en la URSS.

Las Leyes socialistas, dicen los autores, tienen por finalidad esencial el mayor bienestar del hombre, de las colectividades o de las Corporaciones. Y ello en los tres estratos o planos principales de la distribución de los bienes y el trabajo, el estatuto legal de los ciudadanos y su actividad, y el sancionador de las violaciones de ese sistema legal de orden y de las relaciones humanas.

La legalidad socialista, con la preeminente figura del *Prokurator* como supervisor general de la observancia de la ley en la República, tiene como sustrato básico, para los autores, la igualdad ciudadana y la indiscriminación de los mismos ante la ley por razones de nacionalidad, raza, sexo o creencia religiosa.

La Corte Suprema de la URSS, con su estatuto actual de 1958, las Cortes Supremas de las Repúblicas federadas y de las autónomas, los Tribunales de apelación regionales, los de las ciudades y los jueces de distrito, con sus asesores populares y un sistema electivo entre personas cualificadas, son los órganos encargados de la administración de justicia en el país, que cuentan para su aplicación con los textos básicos de los Códigos Civil (últimamente revisado en 1964) y Penal, la Ley de Procedimiento Criminal, las numerosas disposiciones de

orden laboral que afectan a una específica organización del campo de trabajo en ese país y las sentencias y resoluciones de la Corte Suprema como precedente de autoridad en las cuestiones debatidas.

El principio de la legalidad socialista como un sistema operativo con base suprema con la Constitución Federal y cumplidor de los fines primordiales de defensa del sistema social y estatal estatuido es, para los autores, la finalidad esencial de la justicia en su país, con la garantía reconocida de los derechos de los ciudadanos y una amplia facultad para su ejercicio.

Tribunales de orden especial (militares y económicos) y la labor de arbitraje de los órganos superiores de la Administración central completan la organización de justicia en la URSS, que cuenta, en afirmación del profesor СХКНІВАЗЕ, con la gran colaboración para ello de la *Moscow Bar Association*. Supone así este sistema de justicia soviético, en su misma afirmación, un verdadero sistema jurídico grandemente diferenciado de los regímenes, que reiteradamente cita, francés y anglosajón.

Ajustadas citas de autores, algunas en idioma original, hacen, finalmente, de esta publicación del profesor V. M. СХКНІВАЗЕ, para nosotros, obra de interés para el conocimiento del régimen legal y jurídico de su país, expuesto, hemos de repetir, con una plausible objetividad no exenta de directos juicios.

E. CASADO

FAIRÉN GUILLÉN, V.: *Problemas del proceso por peligrosidad sin delito*. Editorial Tecnos. Madrid, 1972, 246 pp.

Hay libros que —involuntaria, aunque en apariencia fatalmente— se rodean en su lectura de unas circunstancias que aumentan aún más su interés. En nuestro país, cuando nos disponíamos a entrar en el conocimiento de su contenido, se producían sucesos como éstos: malestar reflejado en los medios de comunicación de masas sobre la mayor

peligrosidad social de nuestro contorno social, exigiendo medidas más fuertes de su erradicación; posterior anuncio de un conjunto de circulares de la Fiscalía de nuestro Tribunal Supremo incitando a todas las ramas del Ministerio Fiscal a una mayor vigilancia y a una mayor iniciativa en todas sus actuaciones contra la delincuencia; ulterior creación de una Comisión Nacional preventiva y planificadora de los medios de actuación contra el delito, etc., etc. (1). Si junto a ellas recordamos aún la vivencia de movimientos de opinión tanto sobre el significado de la recientemente estrenada Ley de Peligrosidad Social, como sobre las circunstancias de su aplicación —que motivaron preguntas en el «Boletín de las Cortes Españolas» sobre su *rodaje*—, tendremos todo un cuadro de posiciones —diríamos que de la misma sociedad, a la que se intenta proteger con tal Ley, así como las actuaciones señaladas, y de algunos de sus órganos encargados de ponerla en práctica— que destacaban la necesidad de un texto, de un libro, en el que se expusieran de acuerdo con el procedimiento más científico y rigurosamente jurídico las entretelas de la mencionada Ley, así como de lo que representa en el panorama legislativo de España en los últimos años. El subtítulo del libro presente nos lo confirma: «La Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social, de 4 de agosto de 1970, y su Reglamento. Con notas de Derecho comparado.»

Nos parece existir, además, en su elaboración una emotiva nota humana, como la que procede de un jurista que teme que el Derecho se convierta, por su manipulación, en arbitrario o, sobre

(1) Nosotros no queremos cansar al lector, con el inventario exhaustivo de tales circunstancias, aunque saberlas es imprescindible para valorar el tiempo en que estamos viviendo. Entre ellas figura una reacción, a escala nacional y universal, de todos o de los pretendidos elementos sanos de la sociedad frente al delito y sus antecedentes, con lo que tiene de indicio el anuncio del presidente Nixon el 20 de marzo, de una propuesta de restauración de la pena de muerte para ciertos casos. ¿Qué ha pasado o está pasando en la sociedad en que vivimos para que de pronto, una pena, cuya derogación se estimaba símbolo de civilización, se traiga de nuevo a escena?

BIBLIOGRAFIA

todo, en no justo. Por debajo de sus páginas queremos detectar un inmenso amor por el Derecho, por lo que representa en el plano individual y colectivo y por los peligros que corre con manejos no ortodoxos. Destaca en él la nota de jurista por vocación, de quien ve que el Derecho es, tanto una forma como una materia, y que si no se respetan ambas cuidadosa, diríamos que religiosamente, se arriesga de meter al Derecho en un callejón sin fin de incongruencias y arbitrariedades. Como procesalista sabe que la forma —el proceso— es esencial para la misma garantía del Derecho y que cuando en dicho proceso, so capa de su aligeramiento o para aplicar determinadas sanciones que por no ser penales se estima deben tener otro cauce procesal más rápido, se ocasionan ciertas quiebras por diversas razones, hay temor por la posibilidad de que se viole la misma esencia del Derecho. Como jurista no puede tener la misma respuesta instintiva ante esta pregunta: ¿por qué respetar el Derecho frente a individuos que, como los delincuentes o perseguidos por medidas de seguridad o peligrosidad social, han hecho caso omiso de él?; pregunta que revela la versión de la «Ley del talión», tan vigente en estos casos (nada menos que el presidente Nixon, aparentemente como portador de la *vox populi*, afirmaba en su discurso a que nos referíamos en la nota (1) que «la única forma de atacar a la delincuencia es la misma en que ésta ataca a nuestro pueblo: sin piedad»). Justamente, es en tales situaciones conflictivas del individuo con la sociedad cuando todo el ordenamiento jurídico —y en última instancia diríamos que la justicia— se pone en tela de juicio y cuando como tal ordenamiento debe superponerse por la vía de la equidad y razón antes que por la de la pasión. Si porque determinadas situaciones se califiquen de «peligrosas» para la sociedad se va a habilitar a pasar por encima de los mecanismos normales del Derecho, entonces éste no tendría valor alguno, porque precisamente todo su valor se comprueba en tales situaciones; crear pro-

cesos especiales, cauces distintos para que la Justicia (o sea, sus órganos) tenga mayores facilidades para cumplir sus funciones es empezar por distinguir un ordenamiento jurídico que tendría vigencia sólo para casos normales y otro para supuestos excepcionales. Como el *quid* de la cuestión está en cuál sería el órgano encargado de dirimir la normalidad o anormalidad de una situación y, en consecuencia, la aplicación de uno u otro ordenamiento, el resultado sería que con ella habríamos introducido el caballo de Troya de la destrucción de ese ordenamiento; habríamos introducido la inseguridad en un edificio cuya nota más destacada es la seguridad. En el fondo, el profesor FAIRÉN teme que por este camino el Derecho termine por convertirse en una simple forma que sirva para encubrir todo (incluso la arbitrariedad) menos la justicia.

Por eso, ante su obra, que es un magnífico alegato requisitorio ante las insuficiencias que él, mejor que nadie, como profundo conocedor de la materia, sabe, expone y describe con claridad y sin rodeos, tenemos la sensación de que hay tanta ciencia procesal como viva emoción del que vocacionalmente coloca por encima de todo el Derecho (2). Nuestra condición de recensionista nos obliga a desmenuzar su contenido para subrayar algunos de sus puntos. Llamamos ya la atención de la amplia referencia que en ella se encuentra al Derecho comparado y parte de su material procede de una reunión internacional en la que se expusieron las distintas posturas nacionales ante lo que es el tema central del libro objeto del título.

(2) Naturalmente, también frente a los que parecen hacer incompatible la eficacia con la judicidad, como si lo contradictorio no fuera el hecho de ser juristas quienes hablen de tal pretendida dicotomía, como si pudiera haber una eficacia al margen de la ley, y como si la mayor eficacia no fuera la de ésta. Si tal incompatibilidad fuera cierta, habría que decir aquello de «calla y vámonos», porque ni el mismo Estado de Derecho, tan glorificado incluso por éstos, habría servido para nada, y sería más bien un freno; poco falta que se diga que hay que dejar al administrador libre de ataduras legales y formales para ser eficaz. Triste final de un proceso dialéctico, que parece no tenerse en cuenta por sus partidarios.

Tanto el proceso como las medidas contra la llamada peligrosidad social o sin delito existen, según distintas versiones, en numerosos países. Esto puede tranquilizar a determinados ánimos pero no a otros, para los que la bondad de una institución no se mide por la cantidad, sino por la calidad (distinción aplicable más que en ningún otro campo en este del Derecho, y dentro de él, por excelencia, en el del libro; si la cantidad vale como referencia para el cotejo de objetos físicos—peso, volumen, etc.—, es inútil ante estados de conciencia, estados subjetivos, animicos, que están siempre presentes ante la realidad de conductas delictivas; la pregunta tan reveladora de por qué el delincuente ha hecho esto o aquello surge en una conciencia—la del espectador— y ante una conciencia—la del delincuente— que en principio resulta a aquella inexplicable).

Para nosotros la parte de más interés, excluido este cotejo comparativista (que a muchos puede servir de consuelo) es la centrada en la Ley española a que se refiere el subtítulo. Es aquí donde el propio autor se pone en tensión y en donde su profesionalidad se siente más directamente afectada. Su bisturí es profundo y no da rodeos, ni verbales ni técnicos. Lo primero que se plantea es su «constitucionalidad»—como la de todas las Leyes del mismo calibre—. Prácticamente tales Leyes actúan restrictivamente frente a determinados sujetos, limitando el círculo de los afectados por las proclamas constitucionales (todos los ciudadanos—españoles— gozarán de tales o duales libertad(es), y lo hacen—conviene meditar esto— en los casos de peligrosidad social, no por conductas claramente delictivas, no; sino simplemente por deducción de comportamientos que, sin ser delictivos, son peligrosos o revelan cierta animosidad antisocial. La imprecisión definitoria es tan grande que pronto se ve el inmenso peligro que corre por esta vía todo el sistema de Estado de Derecho. En principio, porque a unos individuos se les restringe la esfera de su libertad; después, porque puede habilitarse a órganos pu-

ramente administrativos a la adopción de tales medidas protectoras, y más tarde, porque tales medidas pueden calificarse de «irrecorribles». Si paralelamente, como es el caso español, se admite el examen de la constitucionalidad de las Leyes para casos determinados o por órganos muy concretos y con plazos muy breves, tendremos una valoración exacta de la cuestión. No podemos aquí alargarnos en los distintos puntos que el profesor FAIRÉN va cotejando y poniendo de relieve en una Ley como la de Peligrosidad Social y su engarce constitucional, y su juego con las demás Leyes procesales ya vigentes (como la de Enjuiciamiento Criminal), puntos bien detallados y tan propios de la relación jurídico-procesal, y cuya lectura directa es necesaria para que conserven toda la riqueza discursiva que el autor ha puesto, como profundo experto, y si sólo destacar: la reducción de las garantías del propio sujeto al proceso, no sólo de las más estrictamente personales (eliminar su presencia ante la última vista del órgano encargado de tomar las medidas «protectoras»), sino de las de asesoramiento técnico y jurídico (más objetivas, y que serían las encargadas de velar por la rigurosa observancia de estos cauces excepcionales). Y la participación de estas últimas es decisiva, en cuanto las «medidas preventivas» «son penas camufladas»: «el proceso de peligrosidad es un proceso de subjetividades, en el que el arbitrio judicial tiene que representar un gran papel; sus consecuencias pueden ser restrictivas o privativas de la libertad personal, pero no deben ser penas». Otras exigencias se montan extraprocesalmente, pero con clara repercusión en el proceso (no la de menor interés la de plena dedicación del juez competente—una vez elegida esta forma—a su misión, no acumulándole de trabajo totalmente distinto; el autor nunca olvida la misión profiláctica de esta, podríamos decir, jurisdicción especial de peligrosidad social; valorativamente es un mal, y como lo es, le hagamos de menor cuantía, y para ello demos a sus órganos plena dedicación,

BIBLIOGRAFIA

porque como juez no se acabará —o debería acabarse— su misión con la imposición de una medida preventiva, sino que debería continuar a todo lo largo de su cumplimiento, de forma que al final el sujeto a ella se sienta y sea libre del remoquete de «peligroso social», y nada mejor que el juez para ir calibrando los avances y retrocesos del sujeto a la medida, porque nadie mejor que él para comprobar tanto la eficacia de la declarada por él como de la eficacia del mismo sistema, a no ser que se quieran hacer clases de ciudadanos, condenando a unos, por su peligrosidad, al permanente ostracismo de su reclusión) (3). Destaca también cómo la acción popular típica de nuestro ordenamiento penal no puede tener aquí aplicación por cuanto por definición el estado de peligroso se cualifica de «antisocial», siendo por tanto los órganos defensores de los intereses sociales los que deben tramitar las primeras diligencias (4).

Se procede a un examen minucioso del procedimiento declarativo de peligrosidad, de los procedimientos cautelares,

(3) Todo esto pone de relieve el complicado y costoso andamiaje que reclama la puesta en marcha de un sistema defensivo contra la peligrosidad social, sobre el que ha incidido la citada Ley española, sobre la cual se ha llamado la atención de que mal podía aplicarse cuando en la realidad se carecía de los medios, origen y causa a su vez, de la falta de instituciones donde poder viabilizar el cumplimiento de tales medidas «preventivas», que motivó un primer aplazamiento de la entrada en vigor de la misma y que está motivando serios inconvenientes en sus inicios (recordamos algunas preguntas al Gobierno en el «Boletín de las Cortes»: ¿dónde meter a todos los cualificados como «peligrosos sociales»? ¿no viene la Ley a renovar el viejo sistema de la Ley de Vagos y Maleantes de 1933 y, por tanto, a montar unas instituciones que no sean las estrictamente «carcelarias»? Indirectamente el profesor FAIRÉN nos advierte de esto: si se admite el sistema, hay que admitirle con todas las consecuencias y, por tanto, si el sancionado como «peligroso social» ve restringido su *status libertatis*, debe ser con las correspondientes compensaciones, de no identificarle con el delincuente común, ni siquiera por la vía de su inclusión en la típica institución penitenciaria, denominada cárcel. Con esto, no se dice que basta el cambio de nombre para que así se respete, sino que se postula porque las instituciones preventivas deben ser otra cosa distinta de las comunes.

(4) El autor destaca la misma imprecisión conceptual de los estados de peligrosidad social y, por tanto, su imposibilidad de ser manejados por querrelantes particulares,

de la cosa juzgada, de la ejecución de sentencias y de unas conclusiones y recomendaciones que a manera de síntesis recogen las principales sugerencias del autor en orden a un posible y futuro perfeccionamiento revisor de la Ley que ha examinado. El autor ha procurado durante todo este trayecto insistir en las particularidades presentadas por la Ley de Peligrosidad Social, como tal Ley, y por su contenido material, sin olvidar su entronque con el ordenamiento jurídico común y en especial con la Ley de Enjuiciamiento Criminal, siempre que este entronque resulte beneficioso y aumente o, al menos, mantenga las mismas garantías procesales que ofrece al procesado. Expresiones cortas, imprecisas o insuficientes de la Ley de Peligrosidad adquieren así un adecuado sentido.

En suma, una obra llena de fuerza y empuje crítico, construida con un riguroso método hermenéutico e imbuida de ese humanismo tan necesario para la plena comprensión de las Leyes como del fenómeno jurídico en general, que colocado ante el hombre en general —que implica siempre la visión de hombres concretos— mira a la protección de sus derechos más fundamentales porque precisamente es sobre ellos sobre los que se plantea tanto la eficacia del mismo ordenamiento constitucional como el alcance real de los mismos (5). Y todo

(5) Ante la aplicación de determinados estados excepcionales en nuestro país, se afirmó que no era de preocupar, ya que la mayoría, por no decir la casi totalidad, cumple con la observancia de las leyes, por lo que ninguna diferencia práctica encuentra entre la vigencia de los preceptos constitucionales definidores de su libertad y su suspensión temporal, que se dirige y se adopta precisamente para los que verifican mal tal cumplimiento, con lo que es en relación a ellos —que no dejan de ser miembros de la comunidad y necesitados de la misma, protección jurídica—, sobre los que se plantea el verdadero alcance de los llamados derechos fundamentales (lo contrario altera la visión constitucional: que la Constitución disponga que los arrestos o detenciones preventivas no superen, sin juicio, las setenta y dos horas, significa que serán a los que sufren tales medidas, a los que se encamina su protección, o sea a los que se garantiza que no estarán «retenidos» por más de ese tiempo, lo estén o no justamente, y afectando, por tanto, a los que están porque deberán estarlo, como a los que no deberán, pero igua-

ello dentro de los límites y «procedimientos» de su ciencia procesalista, a base de los instrumentos que ésta le ofrece y presentándonos una perspectiva renovadora para todos los que en el fondo estiman que las Leyes particulares deben ser simples diversificaciones de los criterios constitucionales —exista o no revisión de su conformidad a estos últimos— al referirse estos mismos a la esencia última del Derecho, como es la garantía de la libertad del ser humano en todas sus manifestaciones.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*. Inst. de Est. de Administración Local. Madrid, 1973, 219 pp.

La preocupación del ciudadano por los problemas derivados de la contaminación ambiental ha subido de tono en los últimos años. Una serie de hechos por todos conocidos han puesto de relieve que el desarrollo económico lleva también aparejado otro tipo de servidumbre poco grata. La valoración que de ese desarrollo se haga debe, pues, de ser objeto de ciertas matizaciones, ponderando los resultados con algún otro factor que ahora se percibe oscuramente, pero que no tardará en descubrir su verdadera entidad.

Al investigador, por supuesto, no le ha pasado inadvertido este problema por muy difuso que éste se presente. En todos los campos de la ciencia contemporánea comienzan a notarse ciertos atisbos de la perturbación ambiental, por cuyo motivo las tareas investigadoras sufren el impacto correspondiente y, en cierto modo, vuelven sobre sus pasos para tener en cuenta este nuevo factor de la sociedad postindustrial. A nadie puede sorprender, pues, que vayan apareciendo trabajos de muy diversa naturaleza con el fin de tomar partido respecto al nuevo factor.

El libro que nos presenta Tomás Ramón FERNÁNDEZ se encuentra en esa lí-

lándoles en el trato en esa situación, porque sólo se sabrá quiénes deberán estarlo, cuando haya juicio).

nea. Es una investigación de jurista; como tal, preocupado por una problemática a la que el Derecho actual no da una solución satisfactoria o, al menos, no plenamente satisfactoria. En la medida en que el Derecho debe de conseguir un equilibrio en la convivencia social, no parece difícil entender que sea también el jurista quien se enfrente con la problemática de la contaminación ambiental. Cierto que esta problemática no es sólo jurídica; hay una buena dosis de *técnica* —en el sentido menos jurídico del término— que debe ser estudiada y aplicada, si procede. Pero no cabe duda de que es al jurista, y especialmente al jurista comprometido con los temas de la Administración pública, a quien corresponde la tarea de abrir fuego en esta hipotética contienda por lograr una solución justa. El sociólogo podrá detectar la cuestión; el político podrá servirse de ella para así servir a su misión; el técnico podrá muy bien aportar soluciones de esa índole; el especulador, incluso, como nos advierte Tomás Ramón FERNÁNDEZ en las primeras páginas, tratará posiblemente de convertir la lucha contra la contaminación y la degradación del medio natural «en una nueva industria y en un sustancioso *bussines*». Pero, insisto, es el jurista el menos comprometido en apariencia y, consiguientemente, se encuentra en una situación óptima para llevar a cabo la tarea de restablecer el equilibrio en la convivencia social.

Tomás Ramón FERNÁNDEZ es plenamente consciente de la multiplicidad de facetas que el tema de la contaminación ofrece al estudioso. Por eso advierte que «la perspectiva que va a utilizar es forzosamente la jurídica; el sector de problemas al que se va a referir el estudio, el de la vecindad de la industria en el entorno urbano; la realidad concreta objeto de reflexión, la de nuestro propio país» (p. 25). Con ello pone los límites de rigor en toda tarea investigadora, porque, en efecto, ésta no puede ser afrontada en toda su amplitud. Pero «si el tema es pluridisciplinar, ello quiere decir pura y simplemente que su solu-

ción exige una convergencia de esfuerzos diversos»; «la pluridisciplinaridad de un sector de problemas no tiene nada que ver con el *dilettantismo* ni con el *escapismo*» (p. 21). Con ello ratifica nuestra idea de que es el jurista, menos comprometido, en apariencia, quien se encuentra en óptima situación para cumplir la tarea de restablecer un equilibrio que, al poco de iniciarse las primeras manifestaciones del tema del medio ambiente, se halla en grave peligro.

Acotamiento del tema, por un lado, y negativa al *escapismo*, por otro, son dos aspectos importantes en el enfrentamiento del jurista con la realidad. Creo que en ambos casos el libro de Tomás Ramón FERNÁNDEZ llega oportunamente. Pero entremos de lleno en el comentario.

El autor comienza con unas observaciones muy breves sobre el origen de la sensibilización general respecto al medio ambiente. Reconoce que el tema es de siempre, aunque es a partir de 1968 cuando se pone de moda. La aprobación de la Carta Europea del Agua, la promulgación en Inglaterra de la *Clean Air Act* (25 de octubre de 1968), los graves conflictos de ERANDIO en España, en el mismo año, entre otros sucesos de mayor o menor repercusión, lanzan el tema a la calle. De entonces acá han ocurrido bastantes cosas, especialmente la Conferencia Universal de Estocolmo y la promulgación, por lo que a España se refiere, de la Ley de 22 de diciembre de 1972 de protección contra la contaminación atmosférica.

Con todo, Tomás Ramón FERNÁNDEZ nos advierte de que «si hubiera que caracterizar con una sola palabra el estado de la cuestión, esa palabra tendría que ser forzosamente la de «*confusión*»» (p. 11). ¿Existe algún remedio contra esa *confusión*? ¿Hay posibilidad de superar el *impasse* en el que nos encontramos, fruto, sin duda, de una falta de rigor en el tratamiento del tema de la contaminación?

Creo que la respuesta a ambos interrogantes es difícil, pero no imposible.

Si se tienen en cuenta las implicaciones políticas y económicas, presentes en éste como en los demás temas, hay algo ganado. Si se advierte asimismo el peligro de la excesiva generalización que es inherente a esta cuestión, no parece difícil entender que el tema debe ser afrontado con rigor y concreción. Sólo así puede pasarse por encima de la superficialidad con que la prensa refleja los problemas derivados de la perturbación ambiental.

Parece, en efecto, que debe optarse por la contaminación, como producto íntimamente ligado a la sociedad de consumo (1), o por lo contrario, esto es, por lo que se ha llamado «desarrollo cero»: la detención del crecimiento. Como agudamente pone de relieve Tomás Ramón FERNÁNDEZ, «la detención del crecimiento (...) es un postulado muy fácil de aceptar por aquellas personas y aquellos países que han alcanzado ya el nivel de consumo de masas. Es, sin embargo, una condena inaceptable —y profundamente inmoral— cuando se refiere a los países atrasados o en vías de desarrollo» (p. 17). Siendo España uno de estos últimos países, es preciso salir de la doble opción, tratando de buscar una coexistencia entre el *desarrollo industrial* (2) y el *hábitat*.

Esta última es en realidad la línea argumental que se refleja en la obra comentada. Todos los argumentos del autor tratan de mostrar el camino adecuado para lograr esa coexistencia pacífica entre la vivienda y la industria, y entre la técnica y el *hábitat*, y de esa manera reconciliar la convivencia y el desarrollo económico (p. 26).

Tomás Ramón FERNÁNDEZ utiliza tres

(1) Llorenç VILLALONGA: *Fatalismo y Ecología*. Artículo periodístico publicado en «El Correo Catalán» de 14 de diciembre de 1971.

Las opiniones manifestadas por dicho autor fueron objeto de una aguda réplica por parte de M. VÁZQUEZ MONTALBÁN en la revista «Triunfo» número 482, de 25 de diciembre del mismo año, y precisamente en un artículo que lleva el mismo título que el de VILLALONGA.

(2) El autor de la obra que comento se cuida de advertir que existen otros muchos factores perturbadores del medio ambiente. Advierte asimismo, y vale la pena destacarlo, que es la industria la que en mayor medida incide en la perturbación del medio ambiente.

perspectivas diferentes: por una parte, el *aspecto civil* (arts. 590 y 1908 del Código Civil) sobre el que la doctrina privatista ha construido en nuestro Derecho el tema clásico de las relaciones de vecindad; por otro lado, el *aspecto de la policía administrativa*, muy especialmente el de la policía de los establecimientos y actividades reglamentadas (fundamentalmente el Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas); finalmente, el *aspecto urbanístico*. Sobre estos tres aspectos construye el autor la obra comentada. Pero veamos brevemente cuáles son las principales manifestaciones que ofrecen los dos primeros para concluir con el fundamental, el urbanístico, al que el autor reconduce en definitiva todo su análisis.

En lo que concierne al *aspecto civil*, parece claro que toda la construcción privatista gira en torno al problema de las relaciones de vecindad. Estas se presentan en nuestro Derecho con notoria insuficiencia para resolver la problemática que se deriva de aquellas relaciones. Las relaciones de vecindad muestran en principio dos facetas: a) por un lado, la faceta preventiva, encardinada fundamentalmente en el artículo 590 del Código Civil; b) de otro lado, la faceta represiva que tiene su marco en el general de la responsabilidad extracontractual, regulada por los artículos 1902 y siguientes del Código Civil (concretamente el art. 1908).

Pues bien, Tomás Ramón FERNÁNDEZ analiza con cierta minucia las doctrinas privatistas, en sus aspectos más teóricos, que se han ocupado del tema de las relaciones de vecindad. Su punto de partida se encuentra en el *qui suo iure utitur naeminem ledit*; de ahí arranca el planteamiento civilístico que, junto a soluciones importadas del Derecho canónico, tratará de encontrar la solución idónea al problema de las relaciones de vecindad. Las doctrinas o teorías de los actos de emulación y del abuso del derecho, del arbitrio judicial, de la obligación de vecindad, de la responsa-

bilidad por daños, de la responsabilidad objetiva por el ejercicio de la propia actividad útil, el criterio de la pre-ocupación o de la anterioridad del ejercicio o del estado posesorio y el criterio del uso normal, han desembocado, en opinión del autor, que refrenda con la aportación de una escasa pero explícita jurisprudencia, en un auténtico *impasse*, en el que justamente incide el Derecho administrativo y donde puede aportar instrumentos decisivos que permitan salir de él y resolver un problema que, durante siglos, ha sido insoluble para las técnicas civiles» (p. 36).

No vale la pena extenderse, en una breve recensión, sobre los inconvenientes concretos con que han tropezado las técnicas recogidas muy en síntesis por Tomás Ramón FERNÁNDEZ que, en su exposición, sigue fielmente a BONFANTE (3), como él mismo reconoce. Pese a ello, Tomás Ramón FERNÁNDEZ realiza un análisis crítico de la tesis sustentada por Bonfante que, aun criticando la técnica del *uso normal*, consistente, como es sabido, en utilizar el punto de partida de las inmisiones en propiedades ajenas, permitidas cuando sean indirectas y, por el contrario, prohibidas cuando sean directas, se pone de su lado con la salvedad de distinguir entre la esfera interna y la esfera externa del Derecho de propiedad. Sólo la segunda, la esfera externa, al no formar parte del contenido del Derecho, sería susceptible de molestias y, por tanto, no daría lugar a reivindicaciones jurídicas por consecuencia de hechos ajenos.

Con todo, y aun suponiendo una importante aportación al respecto, la tesis de BONFANTE puede ser, también, objeto de críticas. Al polarizar en el criterio social la medida del límite de tolerancia, se advierte sin dificultades que éste es variable con el tiempo. «No hay además —como agudamente dice Tomás Ramón FERNÁNDEZ (pp. 45-46)— ningún termómetro social que permita medir lo que en cada momento se estima general-

(3) En la obra titulada *Las relaciones de vecindad*, traducida por A. GARCÍA VALDECASAS, Madrid, 1.ª ed., 1932.

BIBLIOGRAFIA

mente necesario, ni es fácil distinguir en todo caso lo que pueda o deba ser o no considerado como una necesidad general y absoluta.»

En definitiva, las soluciones privatistas son insuficientes, tanto en sus facetas preventivas como en las represivas. Buena prueba de ello es que el juego de los artículos 590 y 1908 del Código Civil no ha dado el resultado apetecido. Fundamentalmente, porque los propios preceptos de dicho Código se remiten, como se sabe, a las distancias prescritas por los *Reglamentos y usos del lugar*, en cuanto a las tolerancias de construcciones e instalaciones vecinas, y que estos Reglamentos o no se han promulgado o cuando se han promulgado carecen de las prescripciones necesarias para solucionar los múltiples conflictos que se derivan de las relaciones de vecindad.

Con todo, al realizar una valoración de conjunto respecto a los planteamientos civilísticos, el autor anota en el haber «el marco general que proporciona para el tema entero. Es importante—continúa—subrayarlo así ahora que el tema se ha administrativizado de tal manera que es frecuente encontrarse con la falta de cobertura legal de las reglamentaciones administrativas al uso». Justamente son los preceptos del Código Civil antes mencionados, especialmente el artículo 590, los que llaman expresamente a tales reglamentaciones «para completar por vía de remisión su propio esquema normativo». «Hay que anotar, también, en el haber la trascendencia patrimonial de las relaciones conflictivas que constituyen hoy objeto de especial preocupación» (p. 75).

Este es, cabalmente, el punto óptimo de engarce en el análisis del *aspecto policial* que Tomás Ramón FERNÁNDEZ realiza a continuación. «Las aportaciones que el Derecho administrativo está en condiciones de hacer al Derecho civil son muchas y muy importantes» (p. 81). Entre esas aportaciones ha destacado hasta el presente el planteamiento que en la disciplina jurídico-administrativa suele denominarse—fruto de la denomina-

ción normativa—*el régimen de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, o que, Tomás Ramón FERNÁNDEZ encuadra bajo el rótulo más general de «la policía especial de las actividades clasificadas».

En efecto, tras unas muy breves precisiones históricas, el autor observa que la situación actual se caracteriza por la superación de los reglamentos y usos locales—que completarian por vía de remisión al Código Civil—en virtud de ciertas reglamentaciones estatales de aplicación general. Este proceso evolutivo no es exclusivo, como se sabe, en el campo de la contaminación ambiental. Bien presente se halla, por ejemplo, la materia urbanística para refrendar el proceso de estatalización al que alude Tomás Ramón FERNÁNDEZ. Pues bien; ni siquiera la estatalización de las actividades clasificadas ha servido para corregir los desajustes o como remedio de la insuficiencia de las técnicas privatísticas, sino más bien al contrario. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961, que trata de retocar o corregir las insuficiencias del viejo Reglamento de 1925, ha agravado el problema. Las fórmulas utilizadas por el de 1961 son idénticas a las del de 1925, con la particularidad de que esa identidad de planteamientos no ha tenido en cuenta: a) ni la transformación radical del país; b) ni la aparición de la Ley del Suelo de 1956; c) ni la disociación del urbanismo y la Administración local que se produce con ocasión de crearse en 1957 el Ministerio de la Vivienda.

Las técnicas que el nuevo Reglamento mantiene son las del *alejamiento* y las *medidas correctoras*. Ni una ni otra sirven. Las páginas que a la demostración de estas negativas dedica Tomás Ramón FERNÁNDEZ son muy significativas. Una copiosa jurisprudencia resalta la inoperancia de dichas técnicas, además de poner de relieve la fuente de tensiones originada como consecuencia de tal planteamiento. Parece que, según nos advierte el autor, *el otorgamiento de*

las licencias de apertura y funcionamiento que el Reglamento exige en cualesquiera tipo de industrias o actividades susceptibles de provocar molestias, insalubridad, nocividad y peligrosidad, va a cubrir con creces el polémico tema de las relaciones de vecindad entre la industria y el *hábitat*. El aprovechamiento del modelo de las licencias de construcción o edificación para regular la instalación de aquellas industrias pretendía ser un dogma incontestable. Que ello no ha sido así lo pone de relieve Tomás Ramón FERNÁNDEZ a lo largo de las páginas que dedica a la exégesis del Reglamento. Ni siquiera el aparato sancionador, montado en torno a él, ha servido. Su fracaso es evidente. A nadie puede sorprender, por ejemplo, que transcurridos ya doce años de la entrada en vigor de dicho Reglamento, no sólo continúen planteándose conflictos en torno a la coexistencia de la industria y la vivienda, sino que, incluso, y a pesar de la tajante norma en contrario, continúen existiendo vaquerías dentro del núcleo urbano de las ciudades (4). Dice el autor —y me parece una irreprochable opinión— que «si se siguen con alguna atención las actuaciones de la Administración en este tipo de cuestiones es fácil comprobar que el funcionamiento de los criterios jurídicos está en proporción inversa a la importancia de las situaciones conflictivas afrontadas» (p. 123).

Son justificadísimas las críticas al Reglamento de 1961. En primer lugar, porque ha tratado de sustituir la competencia municipal, que en esta materia —como en tantas otras— sería incuestionablemente de mayor efectividad. En segundo lugar, porque no ha remediado la multiplicidad competencial de los distintos servicios estatales. En tercer lugar —y me parece el argumento más convincente—, porque del mismo modo que fracasó su *régimen transitorio*, verdadero *punctus dolens* de la cuestión, al derogar el viejo Reglamento de 1925 fracasará cuando, consciente el legislador

de su insuficiencia, sea sustituido por otro nuevo. Me parece que la recentísima Ley contra la contaminación atmosférica, aprobada en 22 de diciembre de 1972, va a constituir la mejor demostración del argumento.

Como al analizar las distintas soluciones teóricas de la doctrina civilística en torno al problema de las relaciones de vecindad, Tomás Ramón FERNÁNDEZ concluye afirmando que es insuficiente actualmente la perspectiva tradicional de la policía administrativa (p. 165).

Pues bien; el autor de la obra comentada es también consciente de la insuficiencia de críticas que no vayan acompañadas de algún tipo de solución. En esa línea, que, por cierto, me parece estimabilísima, Tomás Ramón FERNÁNDEZ considera que el planteamiento de síntesis, la clave del problema se encuentra en adoptar una nueva perspectiva que «integrando todas las otras permita crear un marco razonable para la ordenación de las situaciones conflictivas, y dentro de él proporcione instrumentos eficaces que, al coordinar las funciones hagan innecesaria la coordinación de las autoridades» (p. 167). Ahí, en efecto, radica la solución: *coordinación de funciones y no coordinación de autoridades*. ¿Cuál puede ser ese marco razonable?

Para el autor sólo el Derecho urbanístico «está en condiciones de ayudar a superar... las limitaciones propias del planteamiento clásico» (p. 171). Dentro de la normativa urbanística, y como consecuencia del grandioso giro operado respecto al Derecho de propiedad, «nadie puede negar el papel que al plan urbanístico corresponde, su virtualidad superadora de la vieja perspectiva de la policía administrativa de los establecimientos clasificados y su decisivo enlace con el marco sustantivo civil» (p. 179).

No faltan obstáculos, desde luego, a la solución que apunta Tomás Ramón FERNÁNDEZ, como, por otra parte, él mismo reconoce: de un lado, la defectuosa organización del urbanismo en nuestro ordenamiento vigente; de otro lado, no menos importante, la indiscutible falta de plan en buena parte de los municipi-

(4) Se refiere el autor al artículo 13 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961.

BIBLIOGRAFIA

pios españoles, que no parece tener temprana solución.

Con todo, me parece laudable la solución apuntada por el autor. Tanto más cuanto los obstáculos de que se hace mención tienen fácil remedio; una adecuada descentralización y confianza en favor de la gestión de los entes locales podría ser uno de ellos; la reducción de las competencias especiales respecto a la planificación o, al menos, la integración en el marco de los planes territoriales —por otra parte, ya prevista en la Ley del Suelo (art. 13)—, podría ser otro; la remodelación del sistema de licencias, distinguiendo entre las procedentes para instalaciones industriales y las otorgadas para edificación o sus variantes, podría ser otro. En fin, creo que por la «vía urbanística» son mucho más fáciles los remedios. Estoy perfectamente de acuerdo con Tomás Ramón FERNÁNDEZ cuando, ya en el epílogo, afirma que «el tema de las vecindades industriales, de la coexistencia vivienda-industria en el medio urbano, es un tema esencialmente urbanístico y, por serlo, sólo puede ser correctamente entendido y resuelto desde el punto de vista del Derecho urbanístico y mediante el empleo de sus técnicas concretas». Por otro lado, pero en íntima relación con lo anterior, «la España de 1972 es un país predominantemente industrial y específicamente comprometido en esta dirección. La industria reclama, pues, el puesto que le corresponde en el ordenamiento urbanístico». ¿Habrá que negárselo por consecuencia de una tradición normativa ampliamente superada o por la preocupación, que ha adquirido tonos casi trágicos, acerca de la contaminación atmosférica?

El libro que nos ofrece Tomás Ramón FERNÁNDEZ debe situarse, a mi juicio, en un lugar preferente respecto a las críticas surgidas en torno a la perturbación del medio ambiente. ¡Basta ya de vulgarizaciones y de temores infundados en torno a un problema que cuenta con una tradición secular! El rechazo de la vieja proposición de ley que el señor DANVILA presentó al Congreso de Dipu-

tados el 26 de abril de 1877 demuestra que el tema no es de hoy. La acción popular admitida como control en el reciente proyecto de Ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, promulgada en Méjico el 11 de marzo de 1971, debería de servir de modelo para nuestro país, donde tantas campañas de prensa vienen apareciendo en los últimos meses.

En último término, análisis como el realizado por el autor de la obra que comento muestran bien a las claras que sólo la profundidad y el rigor científico son útiles a los efectos de conocer y dominar el tema. De lege data existen soluciones en nuestro ordenamiento. Corrigiendo las deficiencias que se observen y poniendo coto a los intereses que destruyen zonas verdes, límites de edificabilidad, zonificaciones industriales, etcétera (5), se conseguirá de verdad cumplir lo que tan enfáticamente ha proclamado la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano: «Que de todas las cosas del mundo, los seres humanos son lo más valioso.»

JOSE BERMEJO VERA

GAUTRON, Jean-Claude: *L'Administration sénégalaise*. Ed. Berger Leurault, París, 1971, 94 pp.

El Instituto Internacional de Administración Pública, con sede en París, ha publicado recientemente un libro, no muy voluminoso, del profesor de la Universidad de Burdeos y director de la Escuela de Administración Pública del Senegal, Jean-Claude GAUTRON sobre el régimen administrativo y la organización de la Administración pública de ese país.

Dividido en una introducción y tres capítulos, se expone en esta publicación por el profesor GAUTRON, con un contenido más amplio que su título indica, todo el sistema jurídico y el organizatorio de su régimen administrativo y

(5) *Vid.*, a propósito de la contaminación atmosférica en Madrid y las medidas que tratan de resolver el problema, la opinión de V. SIMANCAS y J. ELIZALDE: *El mito del gran Madrid*, Madrid, 1969, especialmente pág. 159.

de las administraciones que lo desenvuelven.

Recogiendo la afirmación del profesor de su mismo país M. GUILLABERT de que «la República del Senegal es una República de juristas», que se justifica, para el autor, por haber sido Dakar, su capital, el centro administrativo de la antigua África occidental francesa, el sistema comparativo del régimen administrativo de esa República africana y del vigente francés es dato que está implícito en toda la obra del profesor de la Universidad de Burdeos, pues en este último, en su misma afirmación, tienen su base la mayor parte de las normas vigentes e instituciones administrativas de dicho país africano.

Junto a ello, sin embargo (recepción, dice el autor), las normas de más actual contenido socioeconómico y el sistema organizatorio y funcional del sistema contencioso-administrativo vigente en el Senegal revisten, en la misma opinión, caracteres de total originalidad autóctona.

Con estas bases, el profesor GAUTRON hace en los tres sucesivos capítulos, en que, como se ha dicho, divide su obra, una exposición de las bases jurídicas en que descansa el total régimen administrativo de la República del Senegal, con un detenido estudio de los actos y servicios públicos del mismo; su régimen jurídico (con fecha 13 de julio de 1968 se promulgó un auténtico Código administrativo de actos y contratos) y la estructura y composición de esos servicios públicos que funcionan en el país.

Una acusada centralización y pluralidad de entidades territoriales locales que contrapesan, en parte, esa centralización; excesiva diversificación departamental y una administración originaria de desarrollo en los diversos niveles centrales y locales, que reglamenta la vigente Ley de 2 de mayo de 1968 son el contenido de los dos primeros capítulos del libro.

El estudio de la función pública, con sus elementos componentes; el régimen administrativo de los mismos y el número y composición de este estamento, con muy concretas estadísticas al res-

pecto, es el objeto del tercer capítulo, que constituye el más acabado estudio de la función pública del país.

Una administración en transición, en calificación del autor, hace que, junto a los elementos incorporados del régimen francés para el desarrollo del país vigentemente los elementos autóctonos, y aun de otros orígenes, convierten, en la misma autorizada opinión, en excesivo el número de organismos que, directa o indirectamente, se ocupan de esta tarea del desarrollo en el país. La suprema autoridad del presidente de la República y las disposiciones presupuestarias equilibran, en este campo, la administración senegalesa.

Libro, en resumen, éste del profesor Jean-Claude GAUTRON interesante para el conocimiento del régimen administrativo senegalés, que aumenta por la actualidad de los datos que recoge la autorizada bibliografía que en sus páginas cita y el detallado estudio de algunos de los temas que, verbigracia, muy acusadamente, los relativos a la administración del desarrollo en el país, se estudian por el autor.

E. CASADO

GILL, Mario: *Los ferrocarrileros*, Editorial Extemporáneos, México D. F., 1971, 238 pp.

Hace unos meses, concretamente el 17 de noviembre de 1972, un editorial del vespertino «Informaciones», de Madrid, recogiendo el eco despertado por las últimas reuniones de los ministros europeos del Transporte, y especialmente alguna de las ideas expuestas por comentaristas de allende los Pirineos (1), decía: «El ferrocarril, dado por muerto, renace debatiéndose por encontrar su puesto adecuado, por más que... su rentabilidad se sigue calculando con falsillas de estrategia política.»

Ciertamente, de todos los problemas

(1) Suplemento extraordinario de «Informaciones» del 17 de noviembre de 1972. Edición realizada por acuerdo especial entre «Informaciones», «Le Monde», «La Stampa», «The Times» y «Die Welt» con el título *El transporte en Europa*. Colaboraciones de Jacques Dousset, Jacques de BARRIN, J. F. SIMON, etc.

que se plantean en relación con los ferrocarriles, ninguno ha adquirido tanta importancia como el de su rentabilidad, porque es ésta, en definitiva, la que parece consolidarse como medida de las actividades humanas, incluso de las que, por uno u otro motivo, han dejado de ser campo abonado de la iniciativa privada —panacea universal que, al parecer, ha perdido cierto prestigio— para transformarse en típicas funciones públicas. Y como en los tiempos que corren las cuestiones políticas parecen atrincherarse tras las económicas, no por ello menos políticas, abundan los que intentan evitar el análisis sincero de los problemas que aquejan al Estado contemporáneo. Nunca está de más hurgar en las instituciones de hoy tratando de encontrar en el pasado alguna explicación convincente de los problemas actuales. Que la contemplación de algún problema del pasado nos desvele alguno de los problemas del presente puede significar, en mi opinión, que los mecanismos y los medios —y las personas!— empleados en la resolución de aquéllos han avanzado mucho menos de lo que se supone, cuando no han avanzado... hacia atrás.

Lo que acabo de decir en el párrafo anterior puede aprovecharse con respecto a los problemas que hoy se presentan en la institución ferroviaria. Quien ha tenido la oportunidad —y son bastantes— de conocer el funcionamiento de los ferrocarriles en el pasado y en el presente, se niega a admitir, como observador, que el avance, tan enfáticamente proclamado, es poco importante.

Estas consideraciones pueden servir como punto de arranque para el comentario de *Los ferrocarrileros*, sin perjuicio de que, como se verá más adelante, valgan asimismo como conclusión.

En efecto; el librito de Mario GILL, investigador mejicano al que debe concederse plena solvencia, estudia el problema de los ferrocarriles en su país, aunque, no sin cierta sorpresa, de su lectura, realizada con calma, y de la correspondiente meditación sobre alguno de sus puntos pueden extraerse con-

clusiones universales. Mario GILL nos presenta, bajo ese título curioso, un buen tratado de ciencia jurídico-política y una descripción no menos interesante de la historia de la institución ferroviaria en México. Sólo así se puede comprender el significado de la frase con que encabezábamos este comentario; sólo así puede entenderse el deseo de desplazar forzosamente hacia la rentabilidad el cúmulo de problemas que se presentan en relación con la institución ferroviaria. Como ocurre, por ejemplo, y salvando las distancias, con la colonización agrícola, que —en la sugestiva opinión de Michel DRAIN (2)— «sirve de paliativo para evitar la transformación que puede suponer una reforma agraria», la cuestión de la rentabilidad de los ferrocarriles «se sigue calculando con fallas de estrategia política».

La red ferroviaria de México comienza a construirse, como en casi todos los países, en la segunda mitad del siglo pasado. La fiebre de la sociedad industrial había atacado también al sistema de transporte, sin duda porque éste era imprescindible para el desarrollo y la continuidad de aquélla. Las tensiones en torno al establecimiento del ferrocarril son bien conocidas por cualquier amante de la historia: unas, absolutamente en contra del sistema, inconscientemente contagiadas de la oposición universal a los grandes inventos; otras, celosas defensoras del progreso, convencidas de lo necesario de impulsar la vida económica con todo lo útil a estos fines. El poder público iba pronto a decidirse en favor de estas últimas, lo que inclinó la balanza hacia el lado de quienes estaban dispuestos a obtener los correspondientes beneficios de una actividad que, por entonces, contaba con una fuerte oposición y cuyos riesgos eran evidentes. No resulta difícil explicarse, por ello, la dejación en manos privadas del ejercicio de la actividad ferroviaria. Al clásico argumento de la impotencia económica del Estado decimonónico para llevar a cabo actividades de esa índole

(2) *Iniciación a la economía de España*, trad. esp., Ariel, Barcelona, 1971, p. 151.

hay que añadir dos razones importantes: una, el convencimiento nunca abandonado de la necesidad del progreso económico; otra, la propia *transacción* con las fuerzas económicas que, si estaban dispuestas a correr con los riesgos, sería a cambio de algunos beneficios.

La primera razón encontró demasiado pronto un término de gran rentabilidad política: el interés público o el interés general; la segunda requería un mecanismo de cierta solidez, y éste tardó poco en encontrarse: la concesión. Con ambos, y algún aditamento tradicional, como el dominio público, se logró sacar adelante una institución cuyos principios eran nebulosos (3).

Mario GILL, sin embargo, prescinde del análisis que acabo de presentar en esquema. Para su obra, que constituye un ataque feroz y continuo contra la evolución ferroviaria, no le hacen falta más que las consecuencias prácticas. El punto de partida de su ataque, aun resultando certero, adolece, pues, de la falta de una crítica seria y rigurosa sobre las cuestiones jurídicas relacionadas con la institución ferroviaria. Nos dice así que el estado permanente de crisis en que han vivido los ferrocarriles (de México) se explica por «la falta de planeación total y de una política congruente con la geografía del país... la improvisación, ignorancia, irresponsabilidad, especulación con los subsidios... olvido de los intereses nacionales» (pp. 18 y 20). Si estos son los vicios de origen que presidieron el nacimiento de la red ferroviaria mejicana, es porque existió alguna razón de gran peso que los justificó. Uno se resiste a creer que el constitucionalismo del siglo XIX engendrara sin más todos los vicios que GILL observa en construcción y explotación de la red ferroviaria.

Pero en el conjunto de la obra de Mario GILL, el anterior no es más que un lunar que no empaña su buen quehacer. Como antes he dicho, su punto de

partida resulta certero y, por ello, el panorama completo de la historia ferroviaria de México no pierde, en la exposición del autor, su interés y sus aleccionadoras consecuencias. Tras un primer momento de euforia para los negociantes y los inversionistas, en su mayor parte extranjeros; pronto se hizo notar que el ferrocarril no podía funcionar eficazmente sin la ayuda del Poder público. En primer lugar, porque resultaba difícil y costosa la adquisición de los inmuebles necesarios para la construcción de la vía férrea; en segundo lugar, porque como consecuencia del interés general desempolvado y sacado a la luz desde la Gran Revolución, la actividad ferroviaria se sujetaba al principio de los precios políticos; en tercer lugar, porque siendo los ferrocarriles parte del dominio público más o menos artificialmente, y a largo plazo revértibles, el Estado no podía desentenderse totalmente de ellos. La ayuda del poder público se suministraba fundamentalmente de dos formas: jurídicamente, por medio de ciertos mecanismos, como la expropiación forzosa, los delegados gubernamentales, etc., que resolvían parcialmente los inconvenientes derivados de la prestación privada; económicamente, a través de importantes aportaciones dinerarias que contrapesasen el *precio político* señalado para el transporte ferroviario.

Así, el pueblo mejicano cargaba con el coste ferroviario por primera vez.

Con todo, la ayuda del poder público fue insuficiente desde el punto de vista económico. Un error de planteamiento, junto a otros muchos problemas, como las guerras y las depresiones económicas internacionales, que repercutieron hondamente en el país, cifrado en la creencia de que los ferrocarriles sólo precisaban de los gastos del primer establecimiento, quebró las optimistas perspectivas que presentaba la reversión gratuita, transcurrido el período de la concesión (4), de las instalaciones a la

(3) En la actualidad redacto mi trabajo para la consecución del título de doctor—ya a punto de finalizar—con referencia a los ferrocarriles españoles, donde, en parte, estudio todos estos problemas.

(4) Como en España, generalmente por noventa y nueve años, aunque no faltaron concesiones otorgadas a perpetuidad.

BIBLIOGRAFIA

colectividad que las había sufragado. Fue entonces cuando los «lobos internacionales de las finanzas coludidos con los nacionales» —en gráfica y jocosa frase del autor— organizaron lo que Mario GILL llama *el gran trinquete limantouriano*, cuando la situación financiera de los ferrocarriles era ya insalvable. José Ives LIMANTOUR, secretario de Hacienda en tiempo de Porfirio Díaz, tuvo la idea de fusionar en una sola las dos grandes empresas concesionarias explotadas por las firmas mundiales *Standard Oil* y *Casa Speyer*, de los USA y Francia, respectivamente. Para evitar el monopolio extranjero que intranquilizaba a don Porfirio, LIMANTOUR propuso, y logró, que el Gobierno mejicano controlase las acciones de una de ellas pagando un medio por ciento más de su precio de cotización en los mercados de Nueva York y Londres. Tras esta operación singular y con ocasión de la gran crisis cíclica del sistema capitalista en 1908, a LIMANTOUR se le ocurrió la idea de la *consolidación*, creando la Empresa de los Ferrocarriles Nacionales de México bajo el control gubernamental. El Gobierno mejicano no desembolsaría nada en efectivo. Le bastaba canjear las acciones que ya poseía, pagadas a buen precio, por otras de la nueva empresa consolidada. Como la situación de los ferrocarriles era bastante crítica y las acciones estaban por los suelos, «no hubo resistencia al plan de LIMANTOUR, que no sólo las salvaba de la quiebra, sino que daba a esas compañías la oportunidad de realizar una magnífica operación» (p. 23).

México se convertía así, teóricamente, en dueño por segunda vez de la red ferroviaria, aunque —como afirma Vicente FUENTES DÍAZ (5)— «un medio conocimiento de las cosas aconsejaba que el Gobierno no adquiriera esos ferrocarriles que nacieron para la quiebra y han vivido en ella». De todos modos, la consolidación no fue más que un pretexto que sólo encubría una gigantesca especulación. Lo prueba la

formación de una Junta de accionistas, con sede en Nueva York, facultada para participar en la dirección de la nueva sociedad, pese a que el Gobierno mejicano era el principal accionista (p. 24).

La guerra civil de 1910-1917 agravó la situación financiera de los ferrocarriles, y el régimen de la Revolución heredó del porfiriato un sistema ferroviario mal trazado e incompleto. Para remediarlo, el Gobierno mejicano expropió las acciones que quedaban en manos de los particulares en 1937 y, según Mario GILL, «esta vez los ferrocarriles sí serían de México y sin trinquete limantouriano». No hay duda, sin embargo, de que por medio de esta operación México se convirtió en dueño de la red ferroviaria por tercera vez, poniendo en manos de los mismos servidores del ferrocarril, «los ferrocarrileros», la administración de la nueva empresa nacionalizada. Después de una corta etapa de administración obrera, en 1940, siendo presidente Avila CAMACHO, se creó el tipo de empresa descentralizada que, hasta la fecha, explota los ferrocarriles de México.

Los efectos marginales de esta operación no se hicieron esperar. Al producirse la nacionalización de los ferrocarriles se cerró un importante canal de la inversión privada. Y como el Estado nunca ha contado con los recursos o el financiamiento requeridos para rehabilitar totalmente la red ferroviaria heredada, volvieron a producirse tensiones análogas a las que tuvieron lugar medio siglo antes..., pero, esta vez, con referencia al sistema de transporte por carretera. La nueva doctrina vial, bien apoyada económicamente por los inversores particulares, comenzó a competir con la ferroviaria atrayendo hacia sí ayudas del Poder público casi idénticas a las que se suministraban cuando el ferrocarril era explotado por los particulares.

Sin duda, las ventajas que presenta un sistema de transporte por ferrocarril son superiores a las ofrecidas por la carretera. Mario GILL analiza cui-

(5) *El problema ferrocarrilero en México*, México, D. F., 1951. Cit. por el autor.

dadosamente todas esas ventajas y concluye calificando de absurda la postura mantenida por el Gobierno mejicano de favorecer la nueva doctrina vial con base en la carretera. Esta conclusión que, por cierto, refrendan buena parte de los economistas contemporáneos (6), le obliga a buscar las causas del desplazamiento operado en favor de la carretera. Tras un análisis de aquéllas, GILL presenta un panorama no exento de cierto tinte irónico: «Nuevamente es el imperialismo norteamericano el que impone a México su programa de caminos y, lo mismo que antes, cuando trazó a su gusto las rutas ferrocarrileras. Antes, bajo el dominio de la Iglesia, todos los caminos conducían a Roma. Hoy, en la era del imperialismo, todos los caminos conducen a Washington» (p. 31).

El resto de la obra comentada ofrece un interés relativo. Su homenaje a los «ferrocarrileros», uno de los sectores obreros más castigados del país, es sin embargo importante y bonito.

Una seria reflexión se impone sobre las sugestivas ideas expuestas por Mario GILL. Los dogmas del Derecho administrativo no salen bien parados si se piensa en aquéllas, porque las fintas financieras y las falsillas de la estrategia política imponen, hoy como ayer, sus servidumbres. Bajo el estilo, en cierta medida panfletario, del librito de Mario GILL se ocultan otros valores que no conviene desdeñar.

J. BERMEJO VERA

HERNANDO DELGADO, Justo: *La Exportación. Manual de su regulación jurídico-administrativa*. Instituto de Estudios de Administración Local, 1973, 429 pp.

El sector económico de la exportación, hasta ahora, había sido tratado desde un punto de vista jurídico, de forma dispersa y marginal. Únicamente, el régimen aduanero era contemplado con mayor detenimiento. La obra,

que comentamos, nos ofrece una visión del conjunto de la intervención administrativa, en todos sus aspectos, sobre una actividad, que actualmente es básica, para nuestra Economía en Desarrollo. Concebida como tesis doctoral, merecedora de la calificación de sobresaliente *cum laude*, ha sido ampliada, sistematizada y dotada de índices de materias, alfabético, de autores y de un apéndice de las principales normas, usos internacionales y resoluciones administrativas más importantes, sobre los aspectos prácticos de la intervención administrativa.

Partiendo de las bases político constitucionales, que enmarcan la actitud del Estado, respecto de la actividad económica, que es la exportación, se resalta que su aspecto jurídico consiste en un acto de comercio, sobre el que recae la intervención administrativa; la licencia de exportación exige una previa relación mercantil, que supone que los sujetos pertenecen a soberanías distintas y la necesidad de transferir mercancías de un territorio aduanero a otro diferente: la compra-venta internacional es el presupuesto de la acción de la intervención administrativa. La necesidad de lograr una normativa aplicable de tipo uniforme, se ha suplido por los *Incoterms*, o modelos de condiciones generales aceptados en Derecho Internacional. Los negocios jurídicos mercantiles necesitan licencia de exportación, que no es un requisito de validez del contrato, sino de su eficacia.

Pero lo destacable es el aspecto administrativo de la exportación, que se desarrolla por una organización especial y un conjunto de actos administrativos, en los que se plasman las medidas intervencionistas o de fomento a la actividad exportadora, previstas por la ley, que pueden llegar a un régimen sancionador muy importante. Frente a este conjunto de medios administrativos se necesita el contrapeso de las garantías adecuadas del administrado.

Una organización especial resulta imprescindible, para este sector económico.

(6) Vid. el artículo de Jacques de BARRIN en el suplemento citado en nota 1.

BIBLIOGRAFIA

co. Sobre la base de las normas intervencionistas, que concretan la política del Estado, la sectorialidad funcional de la competencia del Ministerio de Comercio, no es sólo vertical, sino horizontal, de modo que viene a conjugar en las relaciones internacionales toda la producción económica. La organización se compone de órganos centrales y órganos periféricos, desconcentrados, no sólo en el interior del Territorio nacional, sino por Oficinas comerciales en el extranjero. Pero, además, contribuye la Organización Sindical y colaboran entidades de representación de intereses, como las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, bajo la tutela del Ministerio de Comercio. Los procedimientos de la exportación son tres: el ordinario, el de reembolso o pago de la exportación y el sancionador. Su trascendencia es que exige una documentación especial para tramitar los correspondientes expedientes y una valoración diferente de las circunstancias de los actos sometidos a intervención, que en algunos casos puede dar lugar a una actividad administrativa discrecional, en que se aprecia libremente por el funcionario competente, las respectivas solicitudes de licencia de los administrados. Pero, además, hay que seguir los trámites aduaneros y en ocasiones es necesario someterse al régimen vigente de Derecho Internacional, como la OCDE y el Mercado Común. Desde este punto de vista hay varios regímenes de exportación: el sistema de liberalización del Comercio Exterior con los países de la OCDE; los acuerdos multilaterales del GATT; los regímenes contractuales de comercio; regímenes arancelarios especiales y el acuerdo de España con la CEE. En cada uno de ellos ha de consultarse antes a la Administración la posibilidad de la operación que se pretenda.

Las limitaciones a la exportación se ejercen a través de las clásicas técnicas policiales de la autorización previa discrecional y de otras medidas fiscales y parafiscales, que gravan la exportación. La más importante son los

diferentes tipos de licencias de exportación: existe una licencia por operación, que es el tipo normal, pero junto a ella hay una gama de licencias: la licencia global, en que se permite la exportación por contingentes, la licencia de exportación abierta, en que la operación ha de ser en firme y el precio a plazo fijo, en la que hay que demostrar la existencia del contrato privado; la licencia para operaciones especiales, cuando la operación ha de cobrarse por compensación de importaciones de mercancías extranjeras; las licencias de exportación sin divisas ni compensación y las licencias de exportaciones temporales. Cada tipo de licencias faculta a su titular para las operaciones a que se refiere, en las condiciones especificadas para ellas.

Pero hoy se ha estimulado la exportación al seguirse una política de liberalización, lo que produce nuevas relaciones entre la Administración y el sector exportador, puesto que la actividad pública y la privada no pueden desconectarse; la Administración ayuda a los empresarios, pero condiciona su apoyo a que éstos asuman obligaciones de Derecho público. La acción de fomento es amplísima. El punto más importante es el Crédito a la Exportación; las facilidades que se han de conceder a los exportadores pueden llegar a descapitalizarlos; para cubrir ese riesgo, la Administración le pone a su disposición los fondos, que el comprador no va a hacer efectivos, más que en los plazos marcados, a través de la red de redescuento del Banco de España, o por créditos de la Banca Oficial. Las modalidades del crédito cubren, incluso, la prefinanciación, y de ellas la más intensa es el seguro de crédito a la exportación. Pero hay otras medidas de freno a la exportación (prohibiciones de *dumping* y Defensa Comercial), derivados de los acuerdos con el Mercado Común. Reacciones internas frente a prácticas extranjeras discriminatorias son las arancelarias y los derechos de compensación. Aunque la acción exportadora permanece en el

campo de la iniciativa privada, al lado de ella, cuando se producen necesidades esenciales para el Estado, hay un Comercio de Estado; en este caso, el comercio se verifica sólo entre los Estados sin intermedio del comerciante individual. Este servicio público comercial se efectúa por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes.

El intervencionismo en la exportación justifica medidas coactivas con las que el Estado reacciona, ante el incumplimiento de las obligaciones impuestas por este sector del ordenamiento jurídico. La sanción típica es la multa, pero la complejidad de las operaciones de exportación y la concurrencia sobre ella de diferentes competencias, hace que puedan existir procedimientos colaterales. Dentro de la propia competencia del Ministerio de Comercio es el INDIME, el organismo encargado de instruir los expedientes contra la disciplina del mercado. Hay además un sistema de sanciones derivadas de las infracciones al régimen aduanero cuya competencia se divide entre el Ministerio de Comercio y el de Hacienda; otras corresponden a la Jurisdicción de Delitos Monetarios.

Frente a las normas y actos administrativos en materia de intervencionismo sobre el comercio exterior, los administrados gozan de un sistema de garantías; sin embargo, un problema delicado es la posibilidad de impugnar los actos discrecionales de licencia, pues la Administración puede denegarlas valorando el interés público del sector, pero no por un oportunismo apreciado genéricamente, como ha declarado la sentencia de 6 de junio de 1967.

Estos son los temas tratados en la obra de HERNANDO. El autor, que fue uno de los tres redactores del «Curso de Derecho Administrativo Económico» demuestra, con gran rigor conceptual y exhaustiva sistemática, que incluso este sector, que parece sometido exclusivamente a la política económica, puede ser configurado jurídicamente, con auténtica categoría científica. El Derecho Administrativo del Comer-

cio cuenta desde ahora con otra de las obras, que suponen un hito en su progresiva construcción jurídica. Cuando en su momento comentamos la aparición del *Curso de Derecho Administrativo Económico*, pusimos de relieve que sería la base de futuras investigaciones. La obra que ahora analizamos nos ofrece uno de los primeros frutos de aquel primer avance. Parece que es la hora del estudio de los aspectos administrativos de la Economía.

A. CARRETERO PEREZ

HERRERO, Miguel: *El principio monárquico*. Ed. Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1972, 161 pp.

En esta obra flota de alguna manera el estilo y el espíritu de Mariano José DE LARRA. La afinidad de momentos históricos se refleja quizá en esta afinidad de actitudes, siquiera el humor de HERRERO no llegue al desmelenamiento romántico de LARRA, ni operen con igual presión en uno y otro caso los mecanismos de autocensura. La reconocida modernidad del autor del siglo pasado enlaza con el conscientismo arcaicismo del joven autor contemporáneo. Los dos se toman tan en serio la realidad constitucional en la que viven, que para poder expresarse sinceramente, no reparan en utilizar fórmulas de humor. LARRA, sin embargo, tenía una base optimista —la fe en el progreso libertal—, que no aparece en la obra que se comenta. Aquí los análisis técnicos del problema constitucional no dejan traslucir esperanza alguna.

Peró quede bien claro que, dejando aparte estos perfiles estilísticos, nos encontramos ante un librito rigurosamente técnico, obra de un jurista de extraordinaria calidad. Lo que importa subrayar, dada la penuria bibliográfica del tema. La tesis del autor —que justifica el título— estriba en afirmar que «la interpretación monarquizante del constitucionalismo germánico anterior a 1918 es perfectamente aplicable a las vigentes Leyes fundamentales españolas» (p. 18), y así se cuida de de-

mostrarlo cumplidamente. Esta interpretación monarquizante es el llamado «principio monárquico», cuya doctrina se articula en tres afirmaciones: en el Estado no hay otro órgano de soberanía que el rey, las Asambleas son órganos del Estado ajenos a toda idea de representación de la soberanía y, en fin, solamente al rey corresponde el ejercicio de la soberanía como potestad plenaria y suprema. El capítulo primero (pp. 17-57) desarrolla con toda precisión esta tesis sobre la base de nuestras leyes constitucionales.

El capítulo segundo se titula «el ejercicio de las competencias reales», y en él se procede a un análisis agudísimo de la figura del referendo (art. 8 de la Ley Orgánica del Estado), desmitificando de forma implacable su pretendida función de «endoso de la responsabilidad política del rey al ministro referendante». Las conclusiones a que se llega en las páginas 79-81 —afirmando la obligatoriedad que tiene el ministro de referendar, sin posibilidad de negarse ni de dimitir— son, a mi juicio, excesivas; sin perjuicio de su valor sugerente y de que literariamente sean de las más logradas (recuérdese lo dicho más arriba sobre el humorismo).

En el capítulo tercero se examina, en fin, «el recurso al pueblo», o sea el mecanismo del *referéndum*, en su triple vertiente: legislativa, de reforma constitucional y *praeter legem*.

Como apéndice (pp. 123-159) se transcriben los preceptos de las leyes fundamentales necesarios para la inteligencia del texto; y en las páginas 117-122 se resume la obra en unas breves conclusiones, cuya sabrosa justificación no puedo resistirme a transcribir: «Aunque este pequeño estudio tiene pretensiones de máxima claridad y en aras de la misma he sacrificado toda erudición y virtuosismo, es muy probable que las personas más directamente afectadas por lo que en él se dice no encuentren ocasión propicia para leerlo entero. Por ello hago en las conclusiones una síntesis vulgarizadora de sus principales tesis, junto con una lla-

mada de atención sobre su eventual importancia política».

En definitiva, y no obstante su breve extensión, nos encontramos ante una de las obras más importantes del Derecho constitucional español actual, cuya lectura esclarece alguno de los rincones más oscuros de las Leyes fundamentales, al tiempo que hace cobrar sentido al conjunto de todas ellas, es decir, a la constitución española. Es un libro riguroso, inteligente y de penetración desacostumbrada; un libro que no participa ni del canto encendido ni de la agresión cerril, a que nos tienen acostumbrados los comentaristas acritidos de las Leyes fundamentales. Un libro muy poco optimista, ciertamente, pero sereno. Un libro, en fin, de lectura imprescindible para el que quiera comprender nuestro futuro constitucional.

Soy consciente de que esta recomendación de «lectura imprescindible» es con frecuencia una simple cláusula de estilo en la pluma de los recensionistas; pero en este caso resulta completamente exacta. Lo único que hay que lamentar es que, dado la limitación de sus objetivos, sólo se haya examinado una pequeña parcela de la problemática constitucional. Por ello —aún a riesgo de volver a caer en otro lugar común de recensionista—, como español y como «profesor de la asignatura» en una cátedra universitaria, expreso mi deseo y mi ruego de que el autor siga insistiendo sobre el tema.

Por último, conviene llamar la atención sobre la relativa falta de información bibliográfica referente a lo que es el tema capital de la obra: el principio monárquico. Ciertamente que el autor maneja con perfecta soltura a los constitucionalistas alemanes de fines de siglo (BORNHAK, G. MEYER, STENDEL, G. JELLINEK, NAUMANN, SMEND, LABAND, etc.); pero, en cambio, no recoge la elaboración teórica específica del principio monárquico, cuya primera formulación, debida a STAHL (en 1845) puede consultarse hoy fácilmente en la reedición de Hildesheim de 1963 de su *Die Philosophie des Rechts* (II, pp. 372-423).

Para STAHL el principio monárquico, que contituye la nota esencial de los Estados alemanes anteriores a 1848 y que contrapone al principio parlamentario característico de la constitución inglesa, está basado en las siguientes notas: sólo el Príncipe puede dictar la ley, pues a los Estamentos corresponde únicamente la aprobación de la misma y, a lo sumo, la petición; el Príncipe es también el Jefe de la Administración; dispone de forma exclusiva de su patrimonio y de la Hacienda del Estado, precisando la aprobación de los Estamentos únicamente en los casos de elevación o ampliación de los impuestos y, en fin, ejerce todos sus derechos de manera inmediata y real, es decir, que no sólo reina sino que también gobierna. Pero no se crea por ello que STAHL infravalora el papel de los Estamentos. Dentro del juego del principio monárquico, corresponde a las Cortes una misión principalísima, que en nada desmerece respecto de la propia de los países democráticos: son los guardianes del mantenimiento y respeto de las leyes, vigilan por la aplicación legal de los impuestos y, sobre todo, ejercen un elevado poder moral.

De entre la abundante literatura posterior específicamente dedicada al tema, conviene recordar: E. KAUFMANN: *Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzip* 1906, O. HINTZE, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung*, 1911, H. O. MEISNER: *Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes*, 1913, H. REHM: *Das politische Wesen der deutschen Monarchie*, 1918, y O. BRUNNER: *Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip*, 1955.

A. NIETO

MOYA VALGAÑÓN, Carlos: *Burocracia y sociedad industrial*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972, 280 pp.

Es un hecho, me parece que difícilmente controvertible, que la sociología de la Administración pública ha sido,

hasta hace muy escasos años, patrimonio exclusivo de los juristas; más exactamente y salvo alguna excepción aislada, de los profesores de Derecho administrativo. Esta reserva temática no ha tenido su justificación en un monopolio académico o simplemente tradicional, sino más bien en el auténtico estado de subdesarrollo en que la sociología española se ha movido hasta casi nuestros días. Ante el total abandono en que la teoría sociológica ha tenido a nuestra Administración, el genio expansivo de algunos juristas, para quienes el Derecho sigue siendo en alguna medida *divinarum atque humanarum rerum notitia* ha tendido a llenar esta profunda laguna, para conocer la estructura real del suelo sobre el que se montan las construcciones jurídicas.

Por lo demás, tampoco resulta aventurado afirmar que los improvisados sociólogos de la Administración han salido francamente airosos de su empeño. Pese a su bagaje forzosamente limitado de conocimientos sociológicos, los estudios de GARCÍA DE ENTERRÍA sobre las disfunciones de nuestro aparato burocrático, de NIETO sobre las retribuciones funcionariales y de DE LA OLIVA y GUTIÉRREZ REÑÓN sobre los cuerpos de funcionarios (y perdóneseme la singularidad de las citas, que hago de memoria y con conciencia de su parcialidad y de las innumerables omisiones en que incurro) son aportaciones capitales en su género, auténticas primeras piedras con las que cualquier investigación sociológica sería tiene y tendrá que contar necesariamente en el futuro.

Es evidente, no obstante, que esta situación ha de cambiar; más aún, que está cambiando ya a pasos acelerados, en paralelo con la creciente maduración y relativa abundancia de nuestros estudios sociológicos. Las ponencias presentadas en la Mesa Redonda sobre «Sociología de la Administración Pública española» celebrada en el Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos y publicadas en 1968 fueron un primer paso prometedo: han tenido que transcurrir cuatro

BIBLIOGRAFIA

años para que apareciese el libro que ahora comentamos y es de esperar que no tengamos que aguardar un periodo de tan larga duración para disfrutar de otras producciones similares. Por supuesto, no preconizo el simple relevo de los juristas por los sociólogos; creo que los juristas tienen aún muchas cosas que decir, muchos conocimientos que aportar desde su ámbito exclusivo de vivencias al análisis de la Administración española; pero no cabe duda que los fundamentos del estudio sociológico del poder administrativo sólo pueden ser suministrador por los sociólogos, que no tendrían disculpa en olvidar esta parcela capital de la sociedad española contemporánea, totalmente incomprensible, desconocida, y por ello exasperante para quienes no la viven día a día desde dentro. Los juristas, los propios funcionarios pueden aportar sin duda vivencias, datos importantes para el conocimiento del devenir real de nuestra Administración; pero las claves del sistema, los modelos de análisis, la investigación cuantificada de los fenómenos burocráticos sólo pueden venir del campo de la auténtica sociología. En tanto esto no ocurra, el conocimiento sociológico de la Administración no podrá pasar de la fase de mero *amateurismo*, con todo el encanto que este modo de actuar tiene, pero también con todos sus inconvenientes. En este sentido, el libro de MORA supone un paso muy importante.

Burocracia y sociedad industrial no es un libro homogéneo. El propio autor se cuida de advertirlo en la misma presentación del volumen, al que niega honestamente la condición de «libro»; se trata, en efecto, de un conjunto de «papeles de trabajo» o «escritos provisionales» en torno al tema general de la burocracia. Prescindiendo de la sistemática interna del libro, éste se compone, a mi juicio, de seis trabajos o estudios perfectamente delimitables e identificables. Un primer trabajo, titulado *Modelos de Burocracia*, en el que se analiza el modelo weberiano de burocracia racional y su crí-

tica por la teoría funcionalista norteamericana de Robert K. MERTON y sus seguidores, con la proposición del modelo de organización gerencial como estrato de superior racionalidad burocrática en la sociedad industrial que vivimos. El segundo —a mi juicio, el más importante— viene bajo el rótulo *Burocracia pública y particularismo*, y es seguido por un tercero denominado *Dos modelos de Reforma administrativa*, estrechamente conectado con el anterior. El cuarto trabajo se denomina *Las élites de la economía española y su burocratización* y se mueve en la línea de las dos precedentes, sin más cambio que la sustitución del colectivo analizado: La burocracia económica privada en lugar de la burocracia pública. Finalmente, los dos últimos trabajos se refieren a los supuestos teóricos de la sociología de Max WEBER y a las conexiones entre burocracia y sociedad industrial, genéricamente relacionados ambos términos; dos estudios, pues, de teoría sociológica estricta a los que no vamos, por tanto, a referirnos aquí.

La médula del libro de Carlos MORA está constituida por los trabajos segundo y tercero (y hago esta apreciación desde mi calidad de administrativista, exclusivamente). El primero, referido a los modelos weberiano y gerencial de organización burocrática, aun siendo enormemente clarificador y sugestivo puede considerarse meramente como una introducción abstracta al trabajo tercero, en cuanto que ambos modelos han tenido propugnadores en nuestro sistema burocrático; entre ambos se interpone el segundo trabajo, que apunta un modelo sociológico explicativo de la resistencia de nuestra burocracia a todo intento de racionalización. La línea lógica de esta primera parte del libro queda con ello perfectamente clara: Exposición de los dos modelos de racionalización burocrática —razones de la resistencia de nuestra Administración a todo intento racionalizador— intentos teóricos y prácticos de aplicación de cada uno de ambos modelos en España, racionalización burocrática de

las élites económicas del país, en contrapartida a la inercia estamental de la burocracia pública.

El análisis de las causas de la resistencia a la racionalización burocrática del funcionariado español se realiza partiendo de la dicotomía *universalismo versus particularismo*, variable tipológica de contraposición ideada por el sociólogo norteamericano Talcott PARSONS para explicar el progreso dialéctico de una sociedad en desarrollo. Muy burdamente expresado, universalismo equivale a tendencia hacia lo racional, lo objetivo, lo eficaz, en tanto que particularismo supone tendencia hacia lo tradicional, lo afectivo. Ambas tendencias no son intercambiables ni indiferentes: así, el autor interpreta el esquema analítico de PARSONS insertándolo en la concepción weberiana del proceso de racionalización progresiva como «destino histórico occidental». «Hay un subyacente esquema de racionalización progresiva que va desde la acción «afectiva» y «tradicional» a la «acción racional»; el mismo esquema que se objetiva manifiestamente en el proceso de progresiva racionalización de las relaciones de poder que partiendo de la organización patriarcal-patrimonial llega hasta la burocracia moderna. ... En el extremo inicial tradicional de este proceso de racionalización progresiva de las pautas de organización encontramos las relaciones de dominación inmediatamente articuladas a partir de las estructuras familiares; en el extremo final moderno, la progresiva burocratización de las relaciones de dominación dentro de la sociedad contemporánea amenaza con disolver la propia estructura de la familia» (pp. 74-75). Pues bien, la clave de las tendencias particularistas, propias de una sociedad estamental, se halla en que «las relaciones de dominación se definen y organizan, en último término, como relaciones patrimoniales-familiares» (página 79), frente a las cuales el Estado moderno asume un papel destructor: «la lógica expansiva del Estado como organización racional de relaciones de

dominación se afirma como «razón universal» para todos sus súbditos, imponiéndose sobre el particularismo de los viejos vínculos familiares de la sociedad feudal estamental. En tanto proceso histórico-social concreto, tal «universalismo» jurídico-político se impone como progresiva expropiación de los viejos poderes estamentales en función del progresivo desarrollo de la Burocracia estatal, que acaba con el «particularismo patriarcal-patrimonial» de aquellas viejas relaciones de dominación» (p. 80). «El particularismo sería el tipo de «organización» de las relaciones sociales correspondientes a una sociedad en la que, a nivel global, las estructuras familiares desempeñan un papel dominante» (p. 84).

Tal es la base teórica de la que arranca el análisis que Carlos MORA lleva a cabo de la burocracia española: configurar la situación de predominio de las viejas estructuras familiares como una de las causas de las distorsiones organizativas y funcionales de nuestra burocracia: «las estructuras familiares... funcionan como un condicionamiento básico para la práctica definición social del comportamiento funcional, maximizando su racionalización o bloqueándola sustancialmente. Ante el reducido nivel de racionalidad de ciertas organizaciones públicas en su sistemática distorsión «particularista», el análisis sociológico puede descubrir que tal irracionalización y fragilidad organizativa no es sino el resultado de un fenómeno singular: La reproducción del contexto social familiar con su específico particularismo en el marco de la propia Burocracia Pública» (p. 85). Este es el *leit-motiv* del trabajo, y justo es decir que su exactitud y valor explicativo de la realidad burocrática española es absoluto. La oligarquía, el caciquismo, la yernocracia, el estamentalismo de nuestra función pública quedan perfectamente enmarcados en este modelo dialéctico del particularismo familiar, y a su luz se comprende plenamente la formación de la burguesía demomónica, constituida a partir de la

BIBLIOGRAFIA

vieja clase media que, ante el empuje de la revolución industrial y de los intentos por crear un mercado nacional, pretende recrear en el seno de la propia Administración pública el orden estamental, regido por el principio del «honor» del «servicio» al Estado frente al «deshonor» del mundo de los negocios (pp. 55 y 102).

Por lo demás, la aplicación de este esquema analítico a otros aspectos de nuestra burocracia arroja resultados muy brillantes. Así, la reinterpretación sociológica del sistema de oposiciones, que de «pretendido mecanismo administrativo para asegurar un reclutamiento racional del personal en la Función Pública, se convertían en meta decisiva de toda una estrategia colectiva de una clase social luchando por mantener su identidad colectiva y su imagen tradicional del orden social frente al desarrollo de una economía capitalista que condenaba tal mentalidad estamental... A escala individual, las oposiciones aparecían como un destino personal impuesto por la propia condición social: como solución ideal y casi exclusiva en que la biografía personal resultaba reconciliable con las rígidas exigencias de *status* impuestas por la propia clase y familia de origen. Con toda esta carga social, la preparación y desarrollo de las oposiciones se teñirían de una dramática tonalidad emocional, que iba a ser decisiva para la internalización personal y la interpretación colectiva de tal mecanismo de ingreso en la Administración. A escala personal, se pagaban todos los costes de un «rito de iniciación»: era realmente el rito de iniciación que señalaba la autonomía económico-social del individuo adulto con respecto a su familia de origen. Pero como tal «rito de iniciación, asumido personalmente a escala colectiva, las oposiciones conferían de por vida un *status* profesional: ... La función pública se patrimonializaba privadamente, como recompensa adherida al éxito en el rito de iniciación» (pp. 115 y 118). En el mismo sentido el mecanismo corporativo como

forma de sustitución del círculo estamental en que se desarrolla la vida social de sus miembros y el encauzamiento del honor, el prestigio y los privilegios a través de la lucha del Cuerpo de funcionarios como unidad homogénea de actuación.

De las propias palabras del autor se desprende la extraordinaria fecundidad potencial del modelo analítico que propone. Ciertamente es, como él mismo advierte, que no debe llegarse a la simplificación de que «las estructuras familiares constituyesen una especial de *deus ex machina* de toda la estructura global de la sociedad española» (p. 144), pero no menos cierto es que el modelo propuesto sobre la base del particularismo familiar estamental puede explicar muchas cosas a las que Carlos Moya apenas alude, como es el fracaso de la reforma burocrática de 1964, que pretendió compaginar el universalismo racionalizador de un sistema de puestos de trabajo con el particularismo del tradicional sistema de Cuerpos, los inútiles intentos por poner en marcha la clasificación de puestos de trabajo o por reordenar racionalmente las rentas funcionariales, el desuso de los mecanismos de obediencia y de responsabilidad disciplinaria, etc. La historia de nuestra función pública desde 1964 es la de una lucha estéril por conseguir unos niveles de aparente racionalidad burocrática manteniendo unas estructuras esencialmente afectivas, familiares o estamentales que son, por lo demás, las principales promotoras de la aparente reforma, manteniendo en todo momento su control para que nada sea sustancialmente alterado. La gran enseñanza del modelo que propone Carlos Moya radica en la interpenetración entre estructuras sociales y estructuras burocráticas, siendo impensable que estas últimas cambien sin que previamente la evolución natural o provocada del país no modifique las primeras: La burocracia no es más que un reflejo de la sociedad de la que emana, y no puede evolucionar sino con ella.

El tercero de los estudios del libro, titulado *Dos modelos de reforma adminis-*

trativa, es de carácter fundamentalmente descriptivo de la historia inmediata de la burocracia española a través de las diversas fórmulas sugeridas para su reforma. El autor examina el proceso de recepción de los dos modelos de racionalización burocrática, el de WEBER y el funcionalista - gerencial norteamericano de MERTON en nuestro país, y sus expresiones doctrinales como hipótesis de partida del movimiento reformador de la Administración española iniciado en los años cincuenta. Para MOYA, el modelo weberiano de racionalización burocrática resulta del movimiento ideológico que denomina «reforma nacional liberal», en el que engloba a una serie bastante heterogénea de intelectuales (ARANGUREN, MARAVALL, LAÍN ENTRALGO, MARIAS, RUIZ-JIMÉNEZ, DÍEZ DEL CORRAL, LEGAZ, CASTIELLA, FRAGA, etc.), y tiene su plasmación más pura en el libro de GARCÍA DE ENTEERRÍA *La Administración española*, que el autor glosa detalladamente señalando su filiación respecto de WEBER y advirtiendo sobre la inviabilidad de las soluciones propuestas en el marco estructural de poder de nuestro país. Por su parte, el modelo funcionalista norteamericano de reforma administrativa tiene su formulación clave en las obras de su principal impulsor; Laureano LÓPEZ ROBÓ; reforma que se define como «autorracionalización burocrática del Estado en cuanto impulsor fundamental de una nueva dinámica burocrática-empresarial que liberalice, nacional e internacionalmente, nuestro mercado nacional ... La reforma administrativa es sólo el momento burocrático estatal de un plan mucho más ambicioso: La creación de un mercado libre, la promoción de una economía empresarial desde las propias estructuras públicas del Estado» (p. 173).

El esquema planteado por Carlos Moya es altamente sugestivo, aunque quizá estemos demasiado cercanos a los hechos que relata para lograr una valoración histórica certera. Es exacta la contraposición de ambos modelos en base a sus respectivas finalidades: en el fondo, la reforma burocrática weberiana perseguía una reforma política de es-

tructuras; tras los ataques al estamentalismo funcional se adivinaba una clara crítica al estamentalismo y prebendalismo de nuestra sociedad en general, y del régimen político nacido de la guerra civil, en particular, y un propósito de evolución de estas estructuras hacia módulos liberales europeizantes. Por otra parte, la reforma gerencialista de LÓPEZ ROBÓ suponía proporcionar al régimen una alternativa *técnica* de evolución después del rechazo de los proyectos *políticos* de ARRESE de reforma autoritaria - neofalangista del Estado, quemando literalmente etapas para hacer saltar a la sociedad española directamente desde la postración y el inmovilismo estamental a la sociedad industrial neocapitalista de mercado burocráticamente organizado a escala mundial, y suprimiendo la fase intermedia de racionalización burocrática weberiana y liberal. Cuál de las dos soluciones hubiera dado más frutos no podremos saberlo hasta dentro de algunas décadas. Ciertamente, la aplicación del modelo weberiano de racionalización burocrática hubiera tenido más posibilidades de éxito a corto plazo, por ser la etapa evolutiva inmediatamente subsiguiente al estamentalismo funcional; el salto gigantesco que suponía la tesis funcionalista tenía necesariamente que estar abocada al fracaso, pues extraer *managers* de unos Cuerpos funcionariales esclerotizados, feudalizados, es tan difícil como formar a un físico nuclear en una tribu de maories. Sin embargo, tampoco es dudoso que el modelo weberiano de burocracia carecía de futuro a largo plazo: su justificación, plena en una estructura internacional como la existente hasta la primera guerra mundial, de naciones independientes imbuídas del ideario liberal, era nula en el sistema del imperialismo neocapitalista de los años sesenta, de sociedad de mercado mundial, burocráticamente organizado por las compañías multinacionales y sus protecciones militares respectivas. Si la opción estratégica de la sociedad española era alinearse en el bloque occidental, la adopción del módulo neoca-

BIBLIOGRAFIA

pitalista, gerencialista, resultaba obligado, aun cuando su ejecución práctica tropezara con dificultades prácticamente insalvables. Cabe, por supuesto, cuestionarse sobre si la reforma técnica-gerencialista era en la práctica viable sin ir precedida de una reforma burocrática política, de corte weberiano o no; pero esto, insisto, no podremos saberlo hasta dentro de bastantes años.

Tal es, en sus líneas básicas y por lo que a un administrativista interesa, el libro de Carlos MOYA; un libro que suscita abundantes reflexiones por la riqueza temática de su contenido y la extrema agudeza de los planteamientos, pero que no pueden ser abordadas en lo que no pretende ser otra cosa que una mera noticia y comentario superficial de la publicación. Un libro, por tanto, de obligada consulta—casi diría de obligada lectura—y que habrá que tener muy en cuenta en el futuro en el análisis de la burocracia española, muy en particular por las que se realicen desde la órbita jurídico-administrativa o de la ciencia de la administración, perspectivas éstas unilaterales y deformadoras si sus hipótesis no se insertan previamente en el marco sociológico de la realidad burocrática española. Debemos congratularnos de que, finalmente, la sociología de la burocracia haya dejado de ser el mero adorno estético de un análisis formalista, jurídico u organizativo, para convertirse por méritos propios en telón de fondo independiente—y obligado—de estos análisis, en los que ha de influir decisivamente. Los libros de GARCÍA DE ENTERRÍA y Alejandro NIETO demostraron ya en su momento la falacia de todo análisis jurídico del ordenamiento funcional que no partiese de un conocimiento sociológico profundo de nuestra burocracia; GARCÍA-TREVIJANO ha utilizado con sumo acierto esta hipótesis metodológica, y ahora el libro de Carlos MOYA vuelve a reabrir el ciclo proponiendo a los juristas un nuevo y sugestivo modelo de análisis. Tras el imperio de la metodología weberiana, que tan excelentes resultados ha dado en su asimilación por los juristas, no me cabe duda que el

nuevo instrumento analítico del particularismo patrimonial-familiar ideado por MOYA, mucho más próximo y ajustado a nuestra realidad, ha de resultar extraordinariamente fructífero.

J. A. SANTAMARIA PASTOR

PUVIANI, Amilcare: *Teoría de la ilusión financiera*. Col. Obras Básicas de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Estudio preliminar de A. RODRÍGUEZ BEREJO: La teoría de la ilusión financiera de PUVIANI: una contribución al estudio psicológico y sociológico de la Hacienda Pública. Madrid, 1972, 244 pp.

Los promotores de esta edición han tenido la clarividencia de encajar esta obra en una colección, que realza y subraya su papel en la historia de la ciencia financiera. A. R. BEREJO, en una magnífica síntesis preliminar, nos puntualiza aún más tal significado. Para nosotros, que nos movemos en parcelas colindantes con las del Derecho financiero, el término «ilusión» no nos es extraño por tener cierta semejanza con el de mito; la ilusión financiera, como el mito, encubre una falacia. Y si toda crítica contramítica es sinónimo de modernidad, de ahí la actualidad de una postura como la de PUVIANI, desvelando todo ese cúmulo de ilusiones a las que recurren gobernantes y gobernados para estimarse dueños de la situación (los engañados son los demás). Y tan moderna es—o fue—la postura de PUVIANI en relación con su tiempo, que su trabajo estaba entrando en el museo de las obras históricas y convirtiéndose en pura arqueología, de no haber revisores o actualizadores, preocupados al menos de su divulgación, tal como se engendró (iniciativa del I. E. F., que debemos agradecer).

El gran interés de la obra de PUVIANI reside en esto: en probar con suficiencia que tras datos aparentemente objetivos, que tras medidas tan aparentemente asépticas y neutrales como puedan ser las financieras, que tras preten-

didadas justas y objetivas reformas impositivas, laten unas posturas interesadas defensoras del *statu quo* social y económico (lo que si en el fondo no parece constituir más que una simple tautología, ya que nadie puede tirar piedras contra su propia casa, y menos el gobernante, que tiene más poder que nadie para defenderla, sin embargo no es baldío sino todo lo contrario, desvelar ante tan reiteradas manifestaciones de los titulares del poder público, de perseguir con sus planes reformadores profundas alteraciones de la situación existente, como si no fueran los más interesados en su continuación). El mérito de PUVIANI no sólo reside en esto (1), sino además en la aplicación de un método que le llevaba a ver un campo más amplio del estrictamente financiero que por ser parcial se inserta en el horizonte de una época, con espacio y tiempo determinados. ¿Por qué la ciencia financiera iba a excluirse del campo de los conflictos y luchas entre las distintas clases sociales? Por si hubiera duda, PUVIANI nos responde que no existe razón para ello.

Con PUVIANI la ciencia financiera adquiere todo su valor, ya que revelando su entramado social, la vivifica y no la deja reducida exclusivamente a una manipulación de técnicas, que es a lo que parecen reducirla todos los actuales y modernos llamados tecnócratas, de los que muchas veces puede pensarse que viven —quizá inconscientemente— en el limbo, ya que tan entusiasmados están con sus técnicas como tan ajenos parecen estar a todo contacto de tales técnicas con los recursos ideológicos (o sea, parecen creer dogmáticamente en la fidelidad y objetividad de tales técnicas, como si en el fondo, su misma conforma-

ción no responde a un previo juicio de clase social y económica, evidencia que llegan a olvidar, si es que alguna vez llegan a conocerla). La lucha de clases, que es una lucha por el predominio económico y social, tiene su reflejo y hasta una de sus más importantes manifestaciones en el campo financiero; con tal paralelismo PUVIANI aparece y se nos muestra hombre de su época al mismo tiempo que acérrimo defensor de la búsqueda de la realidad, por encima y más allá de ese puro cientificismo que intenta explicar todo, arropado con un conocimiento que por abstracto y elevado resulta muerto desde su mismo nacimiento. Es por lo que su obra se nos revela aún tan viva como cuando se escribió, porque oímos a su través los latidos de su tiempo, pero también los latidos del hombre, común con tantos otros pretéritos y futuros, de búsqueda de la verdad y la justicia (2). El mismo BEREJO nos indica cómo la actualidad del tema palpita en tantas otras ilusiones que posteriormente —y cerca de nuestros días— han sido objeto también de estudio y descripción (como, por ejemplo, la ilusión monetaria). Es verdad que la fuerza de la ilusión es tan poderosa que el ataque crítico tiene con frecuencia escasa eficacia (el término «ilusión» tiene en sí una carga dulzona, de suavidad, que halla padrinos por do-

(2) Es curioso constatar cómo otras ciencias han sido más honestas al ordenar sus instrumentos; cuando David Ricardo hablaba de la necesidad de limitar el recurso a la Deuda Pública, estaba pensando —y así lo escribía— en que de no limitarse lo que se lograría sería que los reyes emprendiesen guerras imperiales y de prestigio en mayor número de lo que lo hacían, ya que ningún trabajo les costaba recaudar dinero para tal fin (en una medida puramente económica —limitación de la Deuda Pública—, Ricardo involucraba una serie de argumentos, en su nada científicos, y en cierto modo, reveladores de su postura personal, como hombre de la City; el abuso era malo para las finanzas generales como para las finanzas que de aquellas dependían; sin querer, o queriendo, su formación económica servía a su posición social, pero su honestidad le impulsaba a exponer un argumento, escasamente económico y bastante humano—impedir que los reyes recurrieran con frecuencia a guerras. (Sobre este punto puede verse una *Historia de las doctrinas económicas*, de BARNER, publicada en Alianza Editorial, col. libros de bolsillo.)

(1) Es curioso cómo continúa vigente un pretendido asepticismo científico; hace escasos días leíamos una crítica de J. FOURASTÉ al libro de G. ARDANT sobre *La historia de los impuestos*, voluminosa obra con centenares de páginas que subraya la relación de esa historia... con otras historias (y estructuras). El crítico, maliciosamente, se preguntaba por qué ARDANT se detiene casi en los años 20 y apenas comenta la fiscalidad vigente. ¿Será que como inspector de Finanzas se siente comprometido? ¿A qué se reduce, entonces, su análisis histórico?

BIBLIOGRAFIA

quier, como si las ilusiones, lo que no se quiere dejarnos de hacer ver, fueran imprescindibles y necesarias en el plano existencial para nuestra vida) y desde este plano poco resultado habría logrado esta obra de PUVIANI, ya que a pesar de su arremetida, ahí siguen vigentes sus «ilusiones». Pero su mérito reside principalmente ahí: en demostrar su misma condición de ilusiones, negándolas su carácter pura y estrictamente científico. Habrá ciencia, pero también hay engaño.

Con PUVIANI, las leyes científicas del fenómeno financiero, sin dejar de serlo, adquieren el adecuado trasfondo social y nivel individual (en un proceso metodológico que hoy nos resulta tan obvio, de ser los comportamientos a nivel de grupo e individuos, los que explican la existencia de Leyes). Toda su labor se mueve entre estas coordenadas—subjetiva y objetiva—que colocan a la ciencia financiera en un verdadero *carrefour* de intereses y antagonismos: «Para explicar la aquiescencia o al menos la obediencia de la masa de los ciudadanos a los tributos impuestos por la clase dominante no basta, afirma PUVIANI, con referirse a las teorías del materialismo histórico: explotación, dominación, prepotencia o violencia ejercida por el Estado, diciendo que los tributos son un acto de fuerza de la clase dominante. Esta explicación es demasiado simple, «puede explicar las causas remotas de los hechos, pero el estudio del proceso de causación debe llegar hasta la fase en que los factores objetivos entran en la esfera de la conciencia de los sujetos». La gente paga impuestos, que no siempre, aunque parezca paradójico, son odiosos (incurriendo en la contradicción de pagar más gustosamente aquellos que son más injustos, o sea, los que recaen sobre sus consumos). Y este ejemplo puede multiplicarse; o sea, el de arriba no obtiene todo ni siempre lo que quiere obtener por la violencia o el temor. La ilusión es obra, a veces, del mismo ilusionado. Las ilusiones financieras, a las que se refiere PUVIANI, son tanto de los gobernantes como de los gobernados (de ahí que su crítica no sea parcial ni

se conforme con un sencillo unilateralismo interpretativo, básicamente de raíz marxista, sino que se amplía a un psicologismo de realista y preferente atención subjetiva).

Junto al interés de la obra destacamos el trabajo realizado por RODRÍGUEZ BEREJO, que tanto cuidado personal ha puesto en su estudio preliminar como en la traducción, y que sólo un gran especialista en la materia, como es su caso, podría lograr. Ante trabajos tan bien realizados como el suyo las obras originales adquieren el doble de su valor.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

RESCIGNO, BUTTARO, MINERVINI, BONESCHI, Loi: *Personalità giuridica e gruppi organizzati*, Giuffrè, 1971, 209 pp.

Las publicaciones del «Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale» encuentran incrementado su ya apreciable número con la publicación de las ponencias, comunicaciones y debates del Congreso celebrado en Trani-Barletta en 1970 sobre el tema general de *Personalità giuridica e gruppi organizzati*.

Las ponencias han estado encomendadas a Pietro RESCIGNO (iusprivatista), *Personalità giuridica e gruppi organizzati: Considerazioni introduttive*; Luca BUTTARO (mercantilista), *Vechi e nuovi orientamenti in tema di personalità giuridica*; Gustavo MINERVINI (mercantilista), *I principi costituzionali e la disciplina dei gruppi organizzati. Alcune prospettive di un'auspicabile riforma*; Mario BONESCHI (abogado), *Aspetti civilistici del problema della personalità giuridica e dei gruppi organizzati*; Umberto Loi (magistrado), *Proposte di discussione sul tema: Personalità giuridica e autonomia patrimoniale dell'impresa sociale e individuale*.

Una consideración global de las cinco ponencias permite llegar a delimitar el núcleo de problemas referidos al tema objeto del Congreso, porque la institución organizadora ha tenido el acierto de centrar la orientación de las ponencias

cias hacia los aspectos problemáticos que incidían sobre el tema propuesto. En este aspecto puede concretarse uno de los juicios favorables que merece la obra.

Varios puntos nos han llamado de un modo particular la atención:

I. La reiterada alusión, siempre que se toca el problema de la personalidad jurídica (y ésta es una constante que no va sólo referida a los autores que participan en esta obra), a la *multiformidad tipológica* como un grave obstáculo para llegar a conclusiones generales válidas. Situación que suele derivar hacia planteamientos metodológicos sobre los que parece posible orientarse doctrinalmente. Lo curioso de estas opciones es que todo se queda en simples constataciones de la dificultad y en insinuación de líneas de desarrollo, pero sin adentrarse en análisis experimentales, con base en la normativa positiva y en las posiciones jurisprudenciales (1).

II. La dualidad esencialidad-temor que el tema de la personalidad jurídica provoca, en conexión con los problemas derivados del pluralismo social y del fenómeno asociativo, tanto sobre el ejecutivo como sobre el legislativo. Esencialidad, en cuanto la personalidad jurídica remite con carácter obligado a formaciones sociales y a grupos de intereses ineludibles en la conformación social. Temor, por las consecuencias que la actuación de estos grupos puede tener sobre la organización social. Todo ello traduciéndose en la peculiar reserva hacia las figuras asociativas y en los peculiares mecanismos con los que la espontaneidad asociativa se ve frenada, desde la sujeción al sistema concesional, hasta limitaciones sobre composición y libre disposición del patrimonio. Fenómenos que dejan entrever pervivencias liberales de recelo ante el asociacionismo y la «nervatura paternalista y autoritaria» de los ordenamientos jurídicos, incluido el ordenamiento jurídico italia-

no, «a pesar del cuarto de siglo de Constitución republicana» (2).

III. El contraste que el fenómeno asociativo en el sector económico (sociedad comercial) ofrece en relación con el resto de las manifestaciones asociativas. El simple requisito del registro confiere a la sociedad comercial la personalidad jurídica y las consecuentes posibilidades operativas, con unos controles públicos mínimos, que pasan a tener un valor simbólico (3).

IV. La atención que a las distintas ponencias merecen las Asociaciones de hecho. Desde la constatación del peculiar régimen de las sociedades intermedias (familia, partidos, sindicatos), en las que falta o es eventual el revestimiento de personalidad jurídica (4), al estudio de la doctrina germánica al admitir la personalidad jurídica de las Asociaciones no reconocidas. Posición doctrinal que ha tenido relativa influencia sobre la evolución de la doctrina y de la normativa italiana. Los *entes de hecho* merecen a todos los ponentes un favorable juicio; significativa es la contribución de RESCIGNO, al considerar los entes de hecho como los más significativos de las formaciones sociales, junto al temor del mismo autor a la superación y desbordamiento de las formas jurídicas en base a la

«capacidad de atracción ejercitada por los grupos que se mueven fuera de la lógica antigua del fenómeno asociativo, en el ámbito de la espontaneidad, del diseño, otras veces de la intolerancia» (5).

V. Interés presenta la prognosis efectuada por los ponentes, coincidentes en un punto fundamental: el deseo de eliminación de las dificultades que en su desarrollo encuentra la espontaneidad asociativa: 1.º Eludiendo las reticencias del sistema concesional y evolucionan-

(1) Como ejemplo de este punto pueden verse las alusiones que en relación con las personas jurídico-públicas hace en la página 2 de su ponencia RESCIGNO, y la ponencia de BUTTARO con las opciones que sobre método deja entrever en las páginas 17, 20 y 22.

(2) Vid. ponencia BONESCHI, pp. 44 y 45.

(3) Vid. elaboración de RESCIGNO, pp. 12-13, y trabajo de MINERVINI, p. 31.

(4) Vid. trabajo de RESCIGNO, pp. 8 y 9.

(5) Véanse BONESCHI, pp. 48-50, y RESCIGNO, pp. 9, 10 y 13.

BIBLIOGRAFIA

do hacia el sistema registral, tan efectivo en las sociedades comerciales.

2.º Obviando los requisitos y dificultades presentadas con respecto al patrimonio de las Asociaciones y su libre disposición y las posibilidades de incremento en base a donaciones, legados, subvenciones..., sobre todo teniendo presente que el margen de tolerancia en el que se mueven las sociedades comerciales, con elusión en muchos casos de los condicionantes legales, no ha creado dificultades, ni para terceros, ajenos o relacionados con la sociedad, ni para el sistema social y sus valores (6).

3.º Orientándose hacia la paridad de derechos de las asociaciones registradas y no registradas y reconociendo el carácter natural, no sólo de la persona física, sino también de la persona jurídica (7). Admitiendo para el Principio de Igualdad de Derechos un ámbito aplicable del mismo modo a personas físicas y jurídicas, excluyendo la limitación del nivel de igualdad alcanzado, condicionado por el hecho de erigir para la actualización de tal igualdad, la pertenencia a la categoría tipológica de la persona jurídica analizada en su caso (8).

4.º Propuesta a nivel de legislación positiva de una normativa general, común a todas las asociaciones en sentido lato, y de una normativa especial, que recoja las categorías individuales del fenómeno (9).

Hay otro aspecto, apreciable para una fenomenología de la personalidad jurídica, y para el fenómeno asociativo, y que es objeto de repetidas referencias por ponentes y participantes en el Congreso; el relieve alcanzado por las sociedades o asociaciones deportivas, y el grado alcanzado en el movimiento de fondos económicos y el nivel de autoorganización conseguido. Aspectos que hacen admirar a BONESCHI, por el hecho de que hayan creado un propio ordenamiento jurídico, con carácter autónomo,

y dotado de una jurisdicción disciplinaria interna, que funciona con tal rapidez y precisión como para causar envidia a las jurisdicciones oficiales (10).

También presenta interés valorativo el juicio que sobre patología y doctrina hace BONESCHI en su ponencia. Pone de manifiesto la escasa jurisprudencia habida sobre asociaciones, encontrando la causa en los altos costos de la Administración de Justicia, y en la no inclusión de las asociaciones en la Orbita de Intereses Económicos, como posible vía de neutralización de los altos costes judiciales, para acabar concluyendo:

«Nuestra doctrina, ya lo hemos hecho notar, se regula sobre la jurisprudencia y, por tanto, ésta dispone de una experiencia jurídica basada exclusivamente sobre lo patológico y no sobre la fisiología. Es escasa la patología de las asociaciones y, por consecuencia, es escasa la doctrina sobre las asociaciones. Y de ello deriva el ocultamiento jurídico de las asociaciones, la asimilación irracional de las asociaciones a la sociedad (mercantil), y de ello deriva la vasta problemática de que la legalidad y justicia en la vida asociativa no se haya acogido con la atención que merece» (11).

Anotemos, finalmente, cómo el volumen publicado tiene su mayor mérito en la transcripción de los trabajos de los ponentes, porque los coloquios e intervenciones, registrados y publicados, presentan, como nota común, una falta de articulación y sistematización, y en gran medida falta de valor de las intervenciones, consecuencia de la heterogeneidad de componentes y de la peculiar mecánica congresual, que no suele superar, con generalizada frecuencia, el nivel del contacto social y de la divulgación doctrinal.

Hay también dos aspectos que se echan de menos en el volumen publicado. La ausencia de constitucionalistas y administrativistas en un tema cada vez más

(6) Vid. MINERVINI, p. 31 de su ponencia.

(7) Vid. MINERVINI, pp. 30 y 33.

(8) Vid. BONESCHI, p. 47, y el análisis que hace de la Jurisprudencia y de la Doctrina Italiana.

(9) Vid. MINERVINI, p. 30.

(10) Vid. BONESCHI, p. 52.

(11) Vid. BONESCHI, pp. 52-53.

condicionado por la intervención administrativa, que habrían aportado la necesaria visión del Derecho público a un tema eminentemente iuspublicista. A un nivel más pragmático, la ausencia de notas marginales en las ponencias publicadas, que hacen desmerecer los trabajos de los ponentes, apreciables en muchas facetas.

A. SANCHEZ BLANCO

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1973, 162 pp.

1. El comienzo de la presente década ha venido a coincidir con el inicio de un movimiento, de una inquietud, de una cierta agitación en el hasta entonces tranquilo—y visiblemente satisfecho—concierto del Derecho administrativo español, movimiento que, al parecer, va tomando cuerpo progresivamente, aunque todavía sea prematuro predecir sus resultados. Con todo, el hecho no deja de ser significativo y bien merece algunas reflexiones. Es significativo, en efecto, porque hasta ahora el Derecho administrativo español venía viviendo complacidamente del fruto de la obra de una espléndida generación de juristas que alumbró esta Revista en 1950, renovó totalmente nuestro panorama doctrinal y colaboró decisivamente en la puesta a punto de nuestras grandes Leyes administrativas, tarea en la que pronto encontró la colaboración de una segunda generación, de gran calidad también, que continuó la obra inicial. Esta afortunada circunstancia fue justamente valorada ya por el profesor GUASP en su prólogo a la obra de GARCÍA-TREVIJANO, *Principios jurídicos de la organización administrativa*.

El movimiento que acaba de iniciarse en la frontera de los años setenta tiene, sin embargo, un signo distinto. Por lo pronto, es una tercera generación la que aparece en el horizonte doctrinal. El tono que emplea en su trabajo esta ter-

cera generación no es ya continuista como el de la segunda, sino marcadamente revisionista, aunque respetuoso con la herencia recibida. Si bien se mira, todo esto no es en absoluto sorprendente ya que hay muchas y buenas razones que justifican el intento de revisión. Por una parte, no hay que olvidar la concreta situación en que se traduce el *aggiornamento* de nuestro Derecho administrativo en los años cincuenta. Europa acababa de salir entonces de la segunda gran guerra. El modelo que la ciencia jurídica europea ofrecía entonces a los que se propusieron la ingente tarea de renovar nuestro panorama doctrinal era el de preguerra y tenía en la once edición del *Précis*, de HAURIUO, su más acabada expresión. En el momento en que se adopta como tal ese modelo clásico está siendo objeto de revisión en su país de origen.

A esta primera razón hay que añadir otras varias. El Derecho administrativo, aunque sigue siendo cosa de pocos, se ha difundido apreciablemente. Son muchas ya las promociones de funcionarios que se han formado en las nuevas doctrinas y a resultas de ello éstas han pasado del campo de la teoría al de la aplicación práctica. Esta confrontación con la realidad ha revelado defectos e insuficiencias, ha puesto de manifiesto la necesidad de aportar nuevos matices, de completar planteamientos que, quizá conscientemente, fueron simplificados para facilitar su introducción y asimilación. Han aparecido también nuevas e importantes Leyes, de grandes pretensiones a veces, pero por eso mismo excesivamente rígidas en algunos de sus aspectos. El propio país ha cambiado sustancialmente; entrando en una etapa de modernización y desarrollo, más compleja y con mayores exigencias, que requieren un esfuerzo de perfeccionamiento y puesta a punto de las técnicas recibidas.

Dentro de este cuadro se comprende fácilmente la relativa insatisfacción que anima los intentos revisionistas, cuya meta no es ni puede ser la de volver del reyés el acervo científico heredado

BIBLIOGRAFIA

(en esta línea se inscribe otra corriente doctrinal con la que polemiza en su libro Juan Alfonso SANTAMARÍA, poniendo acertadamente de relieve su filiación), sino la de potenciarle, mediante un proceso de depuración que le flexibilice, liberándole de la rigidez dogmática de que en muchos casos adolece.

Pues bien, en este ambiente, enriquecedor por crítico, es como ha surgido la polémica en torno a las bases históricas de nuestro Derecho administrativo. No está de más recordar que fue PARADA quien inició este movimiento en un excelente trabajo sobre el privilegio de decisión ejecutoria, cuyo propósito fundamental no se centraba, como es bien evidente, en la pura reconstrucción histórica, sino en remover las ideas tenidas hasta entonces por axiomáticas y «desempolvar viejas técnicas y conceptos cara al futuro, sin olvidar las mejoras del sistema», por decirlo con sus propias palabras.

El trabajo de PARADA dio lugar a la polémica histórica, cuyas connotaciones precisa muy acertadamente en su libro Juan Alfonso SANTAMARÍA, uno de los autores más brillantes de esta tercera generación.

2. El libro de SANTAMARÍA cubre un período capital, el período inicial de la formación del Derecho administrativo español, que va desde la obra constitucional de Cádiz hasta 1845, fecha ésta en la que venía fijándose convencionalmente el arranque oficial de nuestra ciencia. Esto mismo constituye ya un mérito importante del libro, en cuanto que aborda la investigación de una etapa hasta ahora huérfana de estudio.

La base del trabajo radica en el análisis de los textos normativos con los que progresivamente y en medio de continuas vacilaciones y retrocesos se va construyendo la Administración española y su peculiar Derecho. Este análisis de los textos se realiza en el libro de forma cuidadosa y ordenada, subrayando muy especialmente el contexto socio-económico en el que cada uno de ellos se inserta. No me gusta interferir en el diálogo entre autor y lector que todo

libro suscita, ya que, en mi opinión, este diálogo es, sin duda alguna, el primero y fundamental fruto de toda obra de investigación. Sin embargo, me parece imprescindible precisar lo siguiente:

— El libro aclara en forma concluyente el sentido judicialista de la versión gaditana de la separación de poderes, que ya había anotado PARADA, separación que es absoluta y categórica en el plano orgánico.

— En el aspecto funcional, las observaciones de SANTAMARÍA me parecen también sumamente atinadas y esclarecedoras. Parece claro, en efecto, «que los constituyentes de Cádiz no se plantean en momento alguno el tema del contencioso-administrativo de modo frontal y directo» (p. 87), diferencia ésta, capital con la línea evolutiva del país vecino, cuyos modelos se importan con un retraso grave en 1845. En el pensamiento de los constituyentes no hay un contencioso-administrativo que añadir a la dicotomía clásica «gubernativo-contencioso» (que se utiliza sin ninguna reelaboración para llenar el aspecto funcional de la separación de poderes), sino que todo lo contencioso, incluido el contencioso con la Administración queda atribuido a los Tribunales ordinarios. Los apoyos de esta tesis son muy fuertes y están muy claramente subrayados (vid. por ejemplo, la excepción prevista en el Reglamento de Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, de 9 de octubre de 1812, y la vuelta a la normalidad —judicialista— constitucional con el Decreto de 13 de septiembre de 1813, aprobado el mismo día que las bases del nuevo sistema fiscal, con lo que se puso fin a la causa de la primitiva excepción, pp. 75 y ss.).

— La quiebra subrepticia del esquema gaditano durante el trienio constitucional a consecuencia de las dificultades de la Hacienda (capítulo II, *in toto*) es también una observación fundamental, porque justamente aquí está el origen de las confusiones y dificultades interpretativas. Los constitucionalistas del trienio no pueden olvidar los principios que lograron consagrar en Cádiz y mu-

cho menos pueden desmentirlos públicamente. El retroceso formal les está vedado, pero la realidad les obliga a ceder en sus principios, a apartar a los Tribunales de los negocios relativos al cobro de contribuciones, a garantizarse vías expeditas de recaudación. Ante este conflicto, la solución a la que acuden consiste en manipular sobre la distinción entre gubernativo y contencioso, calificando de gubernativas o administrativas estas materias en las que se quieren reconocer manos libres a la Administración. Como son materias gubernativas, está justificado el apartamiento de los Tribunales. Los principios quedan, pues, a salvo (externamente, claro). También en este punto los textos que el autor exhuma y analiza son explícitos (*vid.*, por ejemplo, el Decreto de 27 de junio de 1822, que consagra el *solve et repete* como requisito de admisibilidad de las reclamaciones, p. 90).

— A través de este análisis, el autor trata de dejar en claro y, a mi juicio, lo logra, el origen empírico de la exención judicial de la Administración, que no surge *ab initio* de un debate político sobre la base de una experiencia anterior, como ocurre en Francia, porque los principios constitucionales de Cádiz son otros distintos (modelo inglés de la separación de poderes decididamente judicialista) y no pueden ser formalmente desmentidos durante el trienio por los mismos que los consagraron. Las exigencias de la realidad, la desastrosa realidad financiera de la época, empuja hacia una revolución subrepticia e inconfesada.

— Esta vía evolutiva abrirá el camino hacia una Administración fuerte y centralizada que consolidarán los moderados mediante las tópicas justificaciones que nos son ya más conocidas y tras las cuales se encuentran, como SANTAMARÍA insiste en subrayar, los intereses de clase de la burguesía ascendente que ha pasado a dominar la Administración y por ello mismo la desea fuerte. En este contexto, esencialmente bien precisado, localiza el autor las técnicas privilegiadas que garantizan ya definitivamente

la exención jurisdiccional de la Administración: la prohibición de interdictos (Real Orden de 8 de mayo de 1839), el privilegio de inembargabilidad (Real Orden de 21 de enero de 1845 y Real Decreto de 12 de marzo de 1847), la reclamación previa (Real Orden de 9 de junio de 1847), la autorización previa para procesar a empleados administrativos y el sistema jurisdiccional contencioso-administrativo, cuya «creación en 1845 —dice el autor— no constituye, pues, una casualidad, sino una pieza obligada dentro de un proceso mucho más complejo que exigía la creación de una jurisdicción especial dentro de la propia Administración», ya que «desde la reviviscencia de la Constitución gaditana en agosto de 1836 se comprobó la imposibilidad de mantener su sistema judicialista con la organización judicial y sistema social entonces imperante (p. 150).

3. A la vista de estos datos básicos el lector podrá juzgar acerca de la importancia del libro, en el que, además de ofrecerse una visión evolutiva sumamente lúcida de las contradicciones en medio de las cuales se juega el destino futuro de la Administración española, a partir de unos principios que diseñan una organización muy distinta, se ofrece el certificado de nacimiento de unas técnicas concretas que hoy consideramos axiomáticas.

En este punto juego, desde luego, con ventaja, ya que conozco parte de lo que sigue. Espero, sin embargo, que el autor pueda ofrecer muy pronto al público los datos que apoyen sus afirmaciones finales, porque es, en efecto, muy ilustrativo comprobar la forma empírica en que nacen las técnicas que aseguran la exención judicial de la Administración y sus privilegios posicionales, que sólo aparecen anotadas en las últimas páginas del libro. Sin duda alguna, ello resultará enormemente esclarecedor en orden a una flexibilización de las ideas al uso, que, naturalmente, no podrán ni deberán ser sustituidas a estas alturas, pero que tampoco tienen por qué beneficiarse de la incontrovertibilidad de los axiomas, ya que su origen es mucho más

BIBLIOGRAFIA

modesto. A la hora de discutir sobre la procedencia del *solve et repete*, de la reclamación previa y de tantas cosas, esto tendrá que ser tenido en cuenta.

4. El capítulo cuarto del libro va a suscitar, sin duda, opiniones encontradas, sobre todo desde el momento en que el autor no duda en precisar desde las primeras páginas de su obra el trasfondo ideológico que late bajo la aparente neutralidad de los planteamientos científicos en una disciplina como el Derecho administrativo, esencialmente comprometida en cuanto que su objeto primario es la disciplina del ejercicio diario del poder público, cosa que muchos se niegan a reconocer *ad extra*, aunque sean muy conscientes de la exactitud de la advertencia e incluso muy consecuentes con ella.

Por mi parte, no tengo la más mínima duda acerca de la exactitud de las observaciones que SANTAMARÍA hace en el capítulo final de su libro acerca de las relaciones entre el contexto socioeconómico de los años cuarenta del siglo pasado y las técnicas jurídico-administrativas que surgen entonces. Tales relaciones son obvias y deben tenerse muy presentes. Eso no significa que el juicio que se haga de ellas tenga que ser por fuerza negativo. Los moderados se limitaron a cumplir su papel histórico, construyendo un Estado prácticamente de la nada. Históricamente, la obra era necesaria y muy difícilmente podría haberse realizado de otro modo. Lo que ya no es fácil de justificar es la reproducción actual de muchos de aquellos planteamientos. Es muy curioso comprobar el paralelismo de los debates que con siglo y cuarto de separación se han producido en nuestro país a propósito de temas tales como la designación de alcaldes (*vid.* p. 139, nota 115) o de la centralización (pp. 140 y ss.). La modernidad de POSADA HERRERA en relación a estos temas no es menos llamativa (así, por ejemplo, una larga cita de POSADA HERRERA sirve de pórtico al reciente libro de ARIÑO ORTIZ, *Descentralización y planificación*, IEAL, 1972). ¿Es sólo puro esteticismo?

5. Aunque sea tópico el recomendar la lectura de un libro al final de su reseña, en este caso tal recomendación resulta obligada. El libro de SANTAMARÍA debe leerse porque es un libro importante. El que lo haga no se arrepentirá, ni tampoco podrá aburrirse porque se lee de un tirón, lo cual no es frecuente con los libros de Derecho administrativo. Yo lo he leído dos veces y no renuncio a hacerlo todavía una tercera.

T. R. FERNANDEZ

TSIEN TCHE-HAO: *L'administration en Chine populaire*. Ed. Presses Universitaires de France, 1.ª edic., París, 1973, 98 pp.

Este volumen que nos ocupa es uno de los pertenecientes a la serie «Systèmes administratifs comparés», de la colección «Dossiers Thémis», dirigida por el profesor Maurice DUVERGER.

Su autor, TSIEN Tche-hao, es el encargado del curso de Derecho chino en la Universidad del distrito VIII de París, y en este reciente libro efectúa un somero estudio de diversos documentos chinos, de los cuales se da fe a retazos en el volumen, y que ponen de manifiesto ciertos aspectos globales de la organización gubernamental y administrativa de China.

Como premisa de este comentario, y para evitar confusiones terminológicas, se indica de antemano que, respondiendo al contenido del libro que se presenta, las citas de China y su Organización político-administrativa se entienden siempre con respecto a China continental, y desde luego se presume innecesaria esta aclaración habida cuenta de que tras la reciente admisión de este país en la Organización de las Naciones Unidas por gran mayoría de votos y consiguiente expulsión de la denominada China Nacionalista, ésta ha perdido su personalidad jurídica internacional, quedando reducida a mera región (Taiwán) dentro de una única nación china.

Por ello, el estudio que en el presente libro se realiza contempla un único Derecho chino, aludiendo, eso sí, a las ins-

tituciones o reminiscencias jurídicas provenientes del régimen de *Kuomin-tang* y que están latentes en determinadas esferas, de igual modo que se aprecia la presencia de influencias del Derecho y organización jurídica tradicionales.

De estas primeras consideraciones se desprende ya la utilidad y acierto de la obra tratada, en cuanto estudia un sistema jurídico y organizativo por largo tiempo ignorado en la mayor parte de las latitudes. En efecto, la atención al fenómeno histórico, jurídico, económico y político de la nueva China, es bien reciente, y más aún: es necesario acudir a la obra de un autor de aquella nacionalidad que es profesor en París, para tener conocimiento de la organización político-administrativa y jurídica de más de 800 millones de personas.

La dificultad de realizar estudios dentro del Derecho comparado, es en este caso bien patente y habremos de vernos satisfechos con el análisis y comentario de obras extrañas a nuestro propio patrimonio doctrinal a la espera de que vayan surgiendo también en nuestro país los estudios jurídicos de realidades tan plausibles en el mundo actual y que inopinadamente se han pasado por alto sin prestarles atención.

El valor de la obra que nos ocupa es meramente informativo. Primero por su extensión escasa, y segundo y principal, por basarse en unos documentos de procedencia enteramente dispar, pues no se trata en todos los casos de Leyes Constitucionales u ordinarias o de otras normas jurídicas, sino que también se realiza el estudio sobre textos doctrinales del Presidente MAO-TSE-TUNG, e incluso, contemplando discursos o informes de jerarquías del Partido o del Gobierno (CHU EN-LAI, por ejemplo). Por otro lado, sólo acompañan al texto trozos de documentos y nunca uno de éstos entero, como sería de desear, sobre todo en cuanto se refiere a la Constitución actual y a las Leyes programáticas que, como la Orgánica del Consejo de Asuntos Estatales, (institución equivalente al Gobierno en nuestro Ordenamiento) sólo aparece citada.

Por tanto, no se realiza un estudio exhaustivo de las instituciones siguiendo punto por punto los textos legales, sino una obrita de divulgación que encierra una gran sencillez; aunque acompañada, eso sí, de unos clarísimos esquemas y organigramas políticos y administrativos que demuestran el amplio conocimiento que el autor posee de la realidad china, únicamente empañado por una visible falta de información con respecto a los últimos acontecimientos y consecuencias nacidos de la Revolución Cultural, que indudablemente ha modificado la estructura jurídica de muchas instituciones, aunque sólo sea por la influencia que un movimiento ideológico de masas de semejante calibre ha de tener con respecto a una Organización jurídica no sedimentada, incluso por cuestión de principios.

A pesar de todo ello, el estudio, aunque breve, resulta muy coherente, y puede afirmarse que toca todas las cuestiones básicas en la Organización jurídico-administrativa del país, ofreciendo a nuestro conocimiento las grandes líneas del sistema con absoluta claridad.

Quizá por la misma brevedad de la obra o más bien por la formación ideológica del autor, es de destacarse el nulo espíritu crítico que anida en el estudio. Se trata más bien de una exposición sucinta que no desciende a detalles y que da por bueno todo lo legislado en aquel país y todo lo allí construido. Parece que el autor, conforme con todo lo realizado en China, sólo deseara comunicarlo y divulgarlo para su conocimiento.

El libro se compone de una *Presentación* a cargo del mismo profesor y de una *Introducción Histórica*, seguida del análisis en sendos puntos de los *Principios generales de la Organización*, la *Administración Central*, la *Administración Local* y el *Control de la Administración*, para terminar en una *Conclusión*, a la que seguirán todos los textos documentales aludidos o citados en el estudio preliminar.

Dentro de la *Presentación*, basa el sistema chino sobre tres pilares: el Par-

BIBLIOGRAFIA

tido, el Ejército y la Administración, no existiendo la tradicional separación de poderes propia de Occidente. No obstante, se aprecia en la Organización jurídica china la influencia, por una parte, del Derecho occidental, principalmente en las instituciones heredadas del *Kuomintang* o partido nacionalista, y por otro lado, del Derecho y organización soviéticos, sobre todo desde un punto de vista ideológico.

La parte histórica revela claramente dichas influencias y las innegables del Derecho tradicional chino (imperial). A partir de 1927 los comunistas chinos, organizados en guerrillas, fundan la «República de los Soviets chinos», en la que es patente el influjo de la naciente URSS. Sin embargo, una vez instalados en el poder en 1949 estructuran una Organización propia que se va alejando de aquella primitiva imitación. Se convoca la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (CCPPC), que tiene carácter de Asamblea Popular hasta 1954. El poder del Estado es remitido a la Comisión del Gobierno Popular Central, asistido por un Secretario general. Dependiendo directamente de ella se encuentran como órganos especializados el Tribunal Supremo Popular, que dirime los asuntos judiciales; la Corte Suprema Popular, que aplica las sanciones disciplinarias; el Consejo Militar Revolucionario Popular, cuyo poder va siendo cada vez mayor, y el Consejo de Asuntos Políticos, hoy Consejo de Asuntos Estatales (CAE), que es el órgano que realmente ejerce el Gobierno y del que dependen directamente los servicios administrativos y los Ministerios.

En el punto dedicado al estudio de los *Principios Generales del Sistema*, se pone de relieve el papel de director y controlador que posee el Partido; se explica el principio del centralismo democrático tomado de la URSS y que encierra una fuerte jerarquización vertical a la par que una democracia horizontal a nivel de Asambleas Populares, y se reflejan diversos hechos que ponen de relieve la reforma y simplificación de la Administración, basadas en el

empleo de los informes breves, la buena organización de los archivos y el rígido empleo de los sellos oficiales. A la vez se van disminuyendo eficazmente los efectivos personales para dedicarlos a otras tareas productivas, bien suprimiendo los órganos no indispensables o fusionando las instituciones duplicadas o las funciones complementarias. Fruto de ello es que las comisiones y órganos pasaron de 90 a 26 y los funcionarios de la Administración Central, de 80.000 a 10.000, según estadísticas de 1971. Tanto esta reestructuración orgánica, recogida también en nuestra última Ley de Funcionarios de 1964, como las normas de «cantidad, rapidez, calidad y economía» propias de la actuación administrativa china, similares a las de «economía, celeridad y eficacia» del artículo 29 de nuestra Ley de Procedimiento Administrativo, no demuestran *in extremis* sino que los problemas a resolver en una sociedad moderna son muy parecidos, y de ahí la importancia de los estudios de Derecho comparado aún con respecto a países alejados de nuestra propia esfera jurídica, todo ello como medio de acelerar y facilitar el mutuo conocimiento y comprensión entre los hombres y las naciones.

Describe el profesor TSIEN Tche-hao en el punto tercero, la *Administración Central*, con el ya aludido Consejo de Asuntos Estatales o Gobierno, antes asistido por unos Comités especializados y ahora, a partir de 1954, por unos denominados Servicios Administrativos que son gabinetes intermediarios entre los Ministerios y el Gobierno. Existen además algunos órganos entera y directamente sometidos a éste, como el Banco Popular y la Agencia «Nueva China».

En el punto cuarto se estudia la *Administración local*, distinguiéndose entre Municipios directamente sometidos al Poder Central (ciudades de Pekín, Shanghai y Tientsin), provincias (en número de 22) y regiones autónomas (cinco en total). La organización desciende en departamentos autónomos, regiones especiales, municipalidades, distritos, comunas, cantones y, por último,

comunas populares a nivel urbano y a rústico que integran, respectivamente, comités de calles y brigadas y equipos.

A raíz de la Revolución Cultural se potencian los comités de carácter revolucionario, basados, por reflejo de los «tres pilares básicos del Estado» (Partido, Administración y Ejército) en: masas revolucionarias, cuadros administrativos revolucionarios y representantes del Ejército Popular de liberación. Sin embargo, es de destacarse el desequilibrio que se establece tras la reciente apropiación abusiva de puestos administrativos por los militares, contraviéndose el principio maoísta de que «es el Partido quien manda al fusil y no lo contrario».

Finaliza el estudio de la *Administración local* con una alusión a la descentralización y desconcentración de funciones y de gestión de recursos públicos, como medios de sanear y autofinanciar los gastos y necesidades locales.

Por último, en el punto quinto se estudia el *Control de la Administración* que se realiza: 1.º Por representantes del pueblo periódicamente; 2.º por el Partido, y 3.º por la propia organización administrativa, tanto en sentido horizontal (democrático) como vertical (jerárquico). Existe además en cada departamento una Oficina de Control e Inspección, procedente de la disgregación del antiguo Comité y Ministerio de Control. El control de los gastos se realiza por contables profesionales en cada escalón administrativo.

En general, los particulares pueden presentar reclamaciones o hacer observaciones y sugerencias (algo semejante a lo dispuesto en nuestro artículo 34 de la Ley de Procedimiento). Todos los funcionarios y órganos del Estado son civilmente responsables de los daños que causen, tal y como se exige en nuestra propia Ley de Régimen Jurídico de la Administración (título IV).

La *Conclusión* viene a apoyar el pensamiento de MAO-TSE-TUNG, al afirmar que la Administración china es nacional, según el principio de que «lo antiguo sirva a lo nuevo y lo extranjero a

lo nacional»; científica, por su minuciosidad y su lógica, logrando el equilibrio entre centralismo y democracia, y de masa, por tratarse de un servicio a y para la población, que no se halla asistido de ningún privilegio y que se aproxima al pueblo hasta confundirse con él, alejándose así de las formas burocráticas y del «mandarinado», de tan luctuoso recuerdo en aquel país.

En definitiva, y a pesar de la brevedad del libro en cuestión, resulta agradable tener acceso al conocimiento de organizaciones jurídicas en principio tan alejadas de nosotros, pero que a la hora de observar cómo resuelven sus propios problemas nos damos cuenta de los indudables puntos comunes que existen entre todos los ordenamientos, y de cuyo estudio podremos siempre obtener unos beneficios, aunque sólo sea el acrecentamiento de nuestro acervo cultural y de la comprensión entre los pueblos, lo cual se logra perfectamente en el libro que comentamos, cuya lectura fácil, clara y sencilla se recomienda.

I. DUCE SANCHEZ DE MOYA

VARIOS AUTORES: *Acomodación de la Ley General Tributaria a las Haciendas Locales*. XVII Seminario de Investigación. IEAL, 1972, 271 pp.

Con la presentación de ROVIRA MOLA, este libro recoge las distintas participaciones de los asistentes al seminario de investigación a que se refiere, conservando, diríamos, toda la vivacidad que debieron tener los coloquios que en su día —principios de mayo de 1971— se celebraron en Sevilla, bajo la presidencia y dirección del profesor de Derecho financiero de su Universidad, GARCÍA AÑOVEROS. A lo largo de sus páginas, sin que en ninguna de ellas decaiga, se van entrelazando, sin querer, pero muy armoniosamente, la sabiduría que proporciona el estudio y la teoría, con la experiencia, de forma que, a diferencia de otros muchos libros, en éste nos encontramos con un conocimiento

del tema que no es libresco, sino fruto de una gestión cotidiana de sus asistentes.

Con ligeras rectificaciones, y después de los acomodós imprescindibles para su publicación, se recogen en forma adecuada para una pronta visión que la problemática del título origina, todas la intervenciones —de la ponencia, del mismo seminario en sus conclusiones, de algunos asistentes en particular y del autor que podríamos llamar, del «acomodo» de todos estos materiales, que es el presentador— sobre un tema, que en su formulación titular lo estimamos acertado. Subrayemos que lejos de un fácil mimetismo y no menos fácil sujeción, se ha huido de toda alusión a la acomodación de las Haciendas locales a la Ley estatal (como si ésta fuera la más noble y perfecta), sino que, por el contrario, del paralelo y constante cotejo de ambas normas —la representada por la Ley General Tributaria y las integrantes del régimen local con repercusiones tributarias— se ha buscado más un contraste, detectando lo que cada una por su lado tiene más de perfectible frente a la otra, actuando de gozne la local, cuyos aspectos mejorables son objeto de propuesta revisora. Hay muchos aspectos dentro de la legislación local que admiten cotejarse, a pesar de su mayor antigüedad frente a la estatal, y en especial frente a la LGT, por algunos alzada a alturas modélicas, y que siguen siendo parangonables y modélicos.

El procedimiento que se ha observado es el adecuado: partir de la Ley General Tributaria e ir la comparando en todas sus vertientes con la legislación local. Y, en torno a cada uno de los puntos equiparados, colocar escalonadamente los puntos de vista del seminario, como tal seminario (diríamos, con términos estadísticos, sumamente expresivos, como «colectivo»), de los asistentes que creyeron oportuno intervenir con opiniones discrepantes, o simplemente

matizadoras respecto de la opinión ponencial, de esta misma, y la del autor del comentario —o comentarista—. Subrayar, por nuestra parte, puntos concretos, aspectos, o temas, sería superfluo, una vez que ya hemos indicado el contenido del seminario; cualquiera puede saber, conociendo la LGT, o algunos de sus aspectos, que sobre ellos encontrará en este libro siempre diversas opiniones, algunas ocasiones encontradas —lo que tanto dice en pro de la libertad con que los coloquios se desarrollaron—, pero siempre mesuradas, y profundas, y que en cualquier caso servirán de punto de partida para el que tenga interés por el tema y por deseo de compulsar su juicio. Sólo indicar que del balance que podemos extraer al final es bastante comedido: pocos sacarán la impresión de que en este libro se pide la reforma por la reforma, y que nuestra legislación local, aunque susceptible, como todo, de mejora y revisión, tiene lados y ángulos que se han visto como adelantados, y que así pueden estimarse vista la legislación estatal.

Digamos que estos seminarios de investigación están demostrando sus frutos, porque son como semilla o surcos que sugieren a todos los aficionados al tema tanto mayor madurez en sus reflexiones como búsqueda del cotejo de sus opiniones con las de los asistentes a estos coloquios, hombres, generalmente, versados, con una práctica que les ha ido desvelando los aspectos más criticables de la norma aplicada que, al serlo diariamente, tiene un rodaje imprescindible. Agradecemos al Instituto de Estudios de Administración Local, tanto la iniciativa y sugerencia de estos seminarios de investigación, así como la posibilidad de darlos a la luz a través de alguna de sus colecciones, que tan fielmente recogen el espíritu con que aquellos se celebraron.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

II. REVISTA DE REVISTAS *

A cargo de J. L. CARRO y F.-VALMAYOR,
I. DAVI ARMENGOL, CRISTINA GRAU, J. J.
GARCÍA DE LA CORTE, ANGEL MARTÍN DÍEZ-
QUIJADA y J. PADILLA

ADMINISTRACION FINANCIERA

BARBEYRE, R.: *L'appréciation de la responsabilité pécuniaire des comptables publics*, RA, 150, 1972, pp. 593-597.

Analiza la normativa de los descubiertos en la contabilidad de la Hacienda pública, los pronunciamientos jurisprudenciales y los problemas que la práctica plantea en la aplicación de esta normativa.

ROTHMANN, Gerd: *O principio da legalidade tributária*, RDAB.

El principio de la legalidad del tributo es contemplado desde la perspectiva del panorama normativo con potestad para imponer tributos y la problemática de las normas admisibles para establecerlos.

YEBRA, P.: *Las infracciones tributarias de las sociedades en los Estados Unidos*, DA 149, 1972, pp. 89-108.

Expone las medidas adoptadas para evitar la evasión del impuesto sobre la renta de las personas físicas a través de sociedades, las sanciones fiscales por la defraudación de impuestos y las sanciones penales de aquellas cuando se realizan dolosamente.

ADMINISTRACION LOCAL

GÓMEZ DE PABLOS, M.: *La protección de las aguas públicas*, ROP, 119/72, páginas 905-918.

Señala el grado de importancia de la polución de las aguas en España y cuáles son las zonas en las que debería centrarse el esfuerzo para su disminución; sin embargo, el volumen de los recursos económicos necesarios se hace preocupante ante el avance del proceso de industrialización.

MARTÍNEZ VAL, J. M.: *La representación corporativa en la Administración local*, REVL, 176, 1972, pp. 663-680.

Un examen introductorio de los ensayos de representación corporativa en los entes locales permite al autor entrar en el examen de la realidad de esta representación en los municipios españoles, que efectúa al amparo de un examen estadístico del que resulta que un 99 por 100 de aquellos carece de asociaciones.

MARTINI, Gianfranco: *Linee di politica istituzionale per la partecipazione dei cittadini, degli enti locali e delle regioni all'assetto territoriale dell'Europa*, IFAEDAP, 7, 1972, pp. 765-802.

Tiene por objeto este estudio la forma de instrumentar la participación de los

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

BIBLIOGRAFIA

miembros de los entes regionales y locales en la creación, y más detalladamente, en la dinámica de un futuro orden europeo, surgido de la superación de las unidades nacionales.

Emplea al efecto el autor documentación procedente de las Comunidades Europeas, y en particular del Consejo de Europa, citando expresamente el estudio publicado por el Consejo de Europa en 1965: «Assetto del territorio: problema europeo.» Cita asimismo otras publicaciones de órganos del Consejo de Europa, y en particular de la Conferencia Europea de los entes locales.

Estudia como presupuestos la planificación del territorio, con una consideración especial para la región no como ente descentralizado de acción meramente administrativa, sino como ente dotado de auténtico *self government*, y considerándola desde todos los ángulos de la realidad social, entra a continuación a contemplar la necesidad de crear una nueva constelación institucional de una auténtica Europa como ente sustantivo.

Analiza seguidamente la participación de los entes señalados en la planificación europea sobre el análisis de su intervención en las planificaciones nacionales, exponiendo después los distintos órganos, tanto del Consejo de Europa como de la Comunidad Económica Europea, donde estos entes territoriales hoy participan, contribuyendo a planificaciones parciales de las actividades comunitarias.

Finaliza especulando sobre la posibilidad de un bicameralismo en una futura federación europea, cuya segunda cámara fuera de los Estados y de las regiones.

UNRUH, G. Ch. von: *Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als staatspolitische Aufgabe*, DVwL, enero 1973, pp. 1-11.

El autor analiza el significado de la ordenanza prusiana organizadora del *Kreis* de 13 de diciembre de 1872, e in-

terpreta el artículo 28 de la Ley Fundamental que incluye el *Kreis* entre las entidades locales que enumera al lado de los municipios y de los *Länders*.

VÁZQUEZ DE PRADA, V.: *Examen crítico de los acuerdos municipales de prórroga de las ordenanzas fiscales*, REVL, 176, 1972, pp. 681-700.

El problema de los acuerdos municipales de prórroga de las ordenanzas fiscales con plazo de duración previsto, se plantea desde la perspectiva de su validez y desde la de su recurriridad.

ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL

MOSHER, Frederick C., y ZINMERMAN, Virgil: *La Administración pública en la sociedad temporal*, DA, 149, 1972, páginas 11-69.

De la experiencia de los años sesenta, los autores tratan de deducir los objetivos de la Administración pública en los años venideros. Exponen algunas observaciones sobre los cuatro siguientes temas: el carácter naciente de las organizaciones administrativas; las necesidades incipientes de la Administración pública, con particular referencia a su personal dirigente; el cambio de los sistemas de dirección del personal de la Administración pública y programas de las Universidades para el personal público.

ADMINISTRACION REGIONAL

HOURTICQ, Jean: *La loi du 7 juillet 1972 portant création et organisation des régions*, RA 150, 1972, pp. 835-839.

Comentario a la Ley que introduce en la Administración francesa una tendencia a su regionalización, que por el momento es de carácter económico y diri-

gida a enderezar los esfuerzos de los departamentos para su desarrollo hacia objetivos coordinados a nivel regional.

LUCIFREDI, Alberto: *Ciò che è urgente per le Regioni*, RTSA, vol. 1, enero-marzo 1972, pp. 47 a 49.

Habiendo transcurrido un año y medio desde que se promulgó el ordenamiento regional en Italia, el autor expone en este artículo una serie de consejos dirigidos a los administradores regionales de dicho país, para que la institución de tales entes locales menores proporcione los resultados más positivos posibles y se eviten los temidos inconvenientes.

Así, les recuerda que la región es una parte del Estado italiano; por lo que sus acciones deben insertarse armónicamente en el Estado, respetando la competencia de éste y limitándose, por tanto, a servir a los verdaderos intereses regionales, colaborando con el Estado y adaptando la legislación uniforme estatal a las concretas exigencias de cada región.

En cuanto a la acción administrativa, les advierte que ejerciten sus funciones con criterios de modernidad y eficacia, evitando toda forma de grandiosidad y demagogia, concentrando los gastos en los sectores más necesitados y buscando la colaboración con los entes menores y con los ciudadanos.

Teniendo en cuenta todo ello, concluye el autor, se logrará que la reforma realizada en Italia con la institución de las regiones sea la mejor de las reformas, alabada por todos.

SOSA WAGNER, F.: *Nuevas perspectivas en la ordenación regional francesa*, REVL, 178, 1972, pp. 635-662.

Los intentos de regionalización de la Administración en Francia se esbozaron durante la primera guerra mundial, fueron proseguídos por el régimen de Vichy y repudiado por el referéndum

el proyecto de De Gaulle, se elaboró un proyecto convertido en Ley en julio de 1972.

CONSTITUCION

BRANDAO, T.: *O Tribunal de Contas. Orgao constitucional. Funções próprias e funções delegadas*, RDAB, 109, 1972, pp. 1-10.

Examina sus antecedentes históricos, su sistema de intervención hacendística, su función juzgadora, el control de la constitucionalidad y formula unas conclusiones de su examen.

HEREDERO HIGUERAS, M.: *Decisión y apoyo en la Presidencia de los Estados Unidos*, DA, 148, 1972, pp. 59-108.

Expone el ejecutivo americano, desde la perspectiva de su organización y dirección. Examina la decisión presidencial y los esquemas de apoyo que la hacen posible.

CONTROL DE LA ADMINISTRACION

MANNONI, G.: *I controlli amministrativi*, RARI, septiembre, 1972, pp. 637-62.

Análisis de los tipos de control ejercidos por el Estado sobre las regiones y de éstas sobre los entes locales menores.

DESARROLLO

MIGUEL GARCÍA P. DE: *La Tennessee Valley Authority*, DA, 149, 1972, pp. 71-87.

Exposición de esta institución que comprende territorio de seis Estados de la Unión, que ha potenciado los re-

BIBLIOGRAFIA

cursos energéticos disponibles por la industria y engendrado un fuerte progreso industrial.

DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

KELLNER H.: *Neue Erkenntnisse zum sogenannten Beurteilungsspielraum?*, DöV, diciembre, 1972, pp. 801-808.

Consideraciones críticas sobre las consecuencias que la sentencia del Tribunal federal administrativo de 16 de diciembre de 1971 (*Indizierungsurteil*) ha tenido sobre el concepto de margen de apreciación en los conceptos jurídicos indeterminados.

ENSEÑANZA

HÄBERLE P.: *Das Bundesverfassungsrecht im Leistungsstaat*, DöV, noviembre, 1972, pp. 729-740.

El profesor de MARBURG analiza la famosa sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de julio de 1972 sobre el *numerus clausus* en las Universidades, intentando delimitar su base jurídica, su contenido y su extensión.

GIGANTE, Marina: *Il concetto di «parità» tra scuole statali e non statali e le modalita di attuazioni del principio*, IFAEDAP, 7, 1972, pp. 736-764.

Partiendo del precepto constitucional de la paridad de la enseñanza, estudia la autora su concepto y los modos de llevarla a cabo según la doctrina.

Analiza su naturaleza como consecional, pues ésta es la que atribuye al acto de equiparamiento en que la paridad se manifiesta, y por estar subordinada además a una evaluación discrecional de la administración, así como sus efectos.

Considera a la enseñanza paritaria ejercida por centros privados como el ejercicio de una función pública en sustitución de la administración.

Se plantea en base a los preceptos constitucionales, la exigencia de crear nuevas escuelas privadas, y el carácter discriminatorio entre las de esta clase, que se observa entre las religiosas y las laicas.

Pasa a continuación a plantear un posible estudio de reforma, comenzando por señalar la necesidad de llevar cuanto antes a efecto una auténtica equiparación.

Examina el contraste entre la libertad proclamada, en favor de los padres, de elegir entre diversas escuelas, y la situación real en virtud de la cual sólo las públicas son gratuitas o semigratuitas.

Analiza a continuación con profusión de datos la situación y distribución humana de la enseñanza en Italia, en sus diversos grados, y estudia la crisis de la institución docente frente a las nuevas exigencias de la sociedad moderna, que radica ella en la inadecuación de la que hoy se imparte con la que demanda la nueva sociedad, que ha de ser crítica, popular, gratuita, etc.

Después de señalar cómo la instrucción y la formación es una finalidad contenida en el ordenamiento, destaca que la equiparación (de los centros públicos y privados) debe ser un principio de la praxis administrativa, estudiando los límites de la discrecionalidad y el procedimiento para la autorización de apertura de nuevos centros.

MINOT, J.: *L'entreprise Education Nationale*, Paris, A. Colin, 1970.

La interesante aportación de MINOT en este artículo es el perfil que da a la instrucción pública como «empresa». Este autor, partiendo de que la reforma de la enseñanza en Francia, tanto a nivel secundario como superior, no es un mero estudio o una quimera, sino una realidad, señala los diferentes aspectos de la misma, a través de una serie de apartados.

PASINI GASTONE: *L'istruzione quale pubblico servizio e le università non statali*, I. FAEDAP, 7, 1972, pp. 723-735.

Después de manifestar el autor la ausencia de un estudio sistemático de la legislación educativa, como parte especial del derecho administrativo en la doctrina italiana, contempla el carácter jurídico de esta legislación, o más bien la posibilidad de regular la actividad docente como una realidad jurídicamente relevante para el estado.

Distingue dos posibilidades conceptuales, la enseñanza como función pública, y como servicio público, señalando un momento autoritario en toda concepción educativa, que comprende la potestad del estado de expedir títulos, de indubitado interés público en su contenido, incidiendo a continuación en el carácter también público, en su opinión, de la fase didáctica, considerando superada la concepción liberal al respecto y en base incluso a la Constitución italiana considera a la enseñanza en sí como un servicio público, acogiendo al efecto la teoría del servicio público como ordenamiento sectorial con pluralidad de sujetos públicos o privados.

A este fin considera como servicio público en consecuencia a todos los niveles de la enseñanza desde la universidad a la escuela primaria.

Apunta la posibilidad de un control público general sobre la actividad didáctica y científica, dentro de un régimen de libertad de enseñanza y de paridad entre la pública y la privada, proclamadas por la Constitución italiana.

Conforma también la posibilidad de cohesionar su tesis de una normativa general, con la autonomía universitaria.

EXPROPIACION FORZOSA

CAIANIELLO, Vincenzo: *La competenza delle regioni a statuto ordinario in materia di espropriazioni*, RGE, mayo-junio, 1972, parte II, pp. 149 a 163.

El artículo 9.º de la ley número 865, de 22 de octubre de 1971, determina el

ámbito de aplicación de las normas contenidas en dicha ley, en materia de expropiación.

El autor pone de manifiesto, en primer lugar, cómo, lejos de una interpretación restrictiva que, en base a criterios lógicos y sistemáticos, él mismo propugna, el citado artículo 9.º, ha venido a entenderse de manera amplia, reforzándose esta ampliación en virtud del artículo 1.º de la ley número 13, de 1972, que se ha considerado interpretación auténtica de dicho artículo 9.º

Explica, después, cómo, a pesar de que la ley 865, de 1971, hubiese atribuido competencia a las regiones con estatuto ordinario en materia de expropiación, incluso para cuando ésta se promueva por motivos ultrarracionales, en virtud del artículo 25 de esa misma ley, se trataba de una atribución transitoria y provisional, hasta tanto no entrase en vigor el decreto de traspaso de competencias.

Dicho decreto, de 15 de enero de 1972 (derivado de la delegación, que para la elaboración del mismo, el artículo 17 de la ley número 281, de 1970, confiere al Gobierno) en su artículo 3.º, limita la atribución de funciones a los órganos regionales, a las expropiaciones dispuestas para la realización de obras de competencia de la región y para las que le sean delegadas; no reservando para estos casos de obras públicas transferidas o delegadas a la región, ninguna actividad a los órganos estatales.

Para finalizar, el autor, después de determinar que sólo al decreto de traspaso hay que referirse para ver cómo están distribuidas las funciones, en esta materia, entre el Estado y la región, sale al paso, para rechazarlas, de unas opiniones que ponen en tela de juicio la constitucionalidad de dicho decreto y, pone de manifiesto cómo, dentro de los límites de los principios generales del ordenamiento, pueden las regiones ejercitar la función legislativa relativa a la expropiación, teniéndose por totalmente aplicable, hasta tanto no lo hagan, la normativa estatal actualmente vigente.

BIBLIOGRAFIA

JACQUÉ, J. P.: *Les procédures spéciales d'expropriation*, RDPSP, 5, 1972, páginas 1019-1057.

Estudia en dos partes los procedimientos de expropiación de la Ordenanza de 1958, acelerados y que comportan una dispersión de la población, entre nosotros denominado «con traslado de población». En la segunda se ocupa de los procedimientos que permiten una ocupación de los bienes sin expropiación: cesiones de terreno de destino agrícola y cesiones de viales.

FUENTES DE DERECHO

VALLINA VELARDE, V.: *Consideraciones sobre la potestad normativa de los entes locales*, REVL, 176/1972, pp. 601-634.

En apoyo de la tesis de ampliación de la potestad normativa de los entes locales, aprovechando la coyuntura que el proyecto de Ley de Régimen Local —en las Cortes— supone, se examinan los antecedentes históricos del tema y la colisión entre potestad normativa estatal y local en la actualidad, con muy estrecho margen de actuación para esta última.

FUNDACIONES

SOARES DE ALBERGARIA, J.: *A natureza jurídica das fundações públicas*, RDAB, 109/1972, pp. 34-39.

Estudia el concepto de fundación y relata que en tanto que existe unanimidad a su respecto fuera de Brasil, allí existe una polémica acerca de si constituye una institución de Derecho privado o de Derecho público.

JUSTICIA

ALCALÁ-ZAMORA, Niceto: *Notas relativas al concepto de jurisdicción*, RIBDP, 2-3/1972, pp. 477-509.

Define el concepto y efectúa su delimitación frente al legislativo y la Ad-

ministración, analizando las doctrinas organicistas, las teorías objetivas, entendiendo que la solución está en un enfoque pluralista.

BAUR, Fritz: *Liberalización y socialización del proceso civil*, RIBDP, 2-3/1972, páginas 303-333.

Resumen de las ponencias de diversos países en el V Congreso Internacional de Derecho Procesal (Méjico, 1972). Han sido examinados los puntos referentes al componente liberal del proceso, así como su socialización, en el sentido de una incrementada actividad judicial en la dirección del proceso.

CORTÉS, Valentín: *Algunos aspectos de la inversión de la carga de la prueba*, RIBDP, 2-3/1972, pp. 581-642.

En esta comunicación al V Congreso de Derecho Procesal se analiza este principio con su motivación legal, la inversión convencional y judicial de la carga de la prueba, centrandose sus conclusiones en la posibilidad de la existencia válida de la inversión convencional de la carga de la prueba.

DENTI, Vittorio: *Cientifidad de la prueba en relación principalmente con los dictámenes periciales y la libertad de apreciación del juzgador*, RIBDP, 2-3/1972, pp. 277-301.

Relaciona los conceptos de prueba y su relación con el de cientifidad. Se estudia la admisión de los medios de prueba que ponen en peligro la dignidad de la persona humana, entrando seguidamente en el nudo del tema, relativo a la intervención de los peritos.

ONECHA, Carlos: *La especialización de los órganos de la Administración de justicia*, RIBDP, 2-3/1972, pp. 703-712.

La distribución de asuntos entre jueces y Tribunales está determinada nor-

mativamente por su importancia, pero debería avanzarse en la distribución por especialidades de las ciencias jurídicas, avanzando en el camino iniciado por la creación de las jurisdicciones laboral y contencioso-administrativa.

SERRA DOMÍNGUEZ, M.: *Liberalización y socialización del proceso civil*, RIBDP, 2-3/1972, pp. 511-543.

Expone la situación del proceso en España, rigidamente escriturario hasta extremos no igualados en el Derecho comparado, esbozando soluciones para introducir en la norma y en la práctica procesal los principios del tema de la comunicación al V Congreso de Derecho Procesal.

VILAR BADÍA, Ramón: *Derecho injusto y vinculación judicial*, RIBDP, 2-3/1972, páginas 661-687.

Plantea el problema de la relación entre seguridad jurídica y derecho injusto, referido éste a normas incorrectas por defecto de elaboración o por el transcurso del tiempo, pues deben ser rechazadas las radicalmente injustas, sosteniendo la tesis de que el juez debe administrar justicia, liberada de una excesiva sujeción a la ley en estos casos.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

CASTRO, José Olimpio: *Unidad de jurisdicción y justicia administrativa*, RIBDP, 2-3/1972, pp. 375-412.

Presenta, como ponente, las comunicaciones sobre el tema del V Congreso Internacional de Derecho Procesal. Concluyó que corresponde a la ciencia procesal el perfeccionamiento de la justicia administrativa, que ésta sea atribuida a un órgano especializado, que puede estar situado dentro de la organización judicial o del poder ejecutivo, pero con absoluta independencia, y deja para estudio otros problemas.

GELPI, A.: *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nella sua nuova disciplina*, NRLDG, núm. 14, julio 1972, pp. 1148-52.

Análisis de las modificaciones introducidas en el recurso extraordinario al presidente de la República por el Decreto de 24 de noviembre de 1971 sobre simplificación de los procedimientos en materia de recursos administrativos.

GRAVE, H.: *Bietet das verwaltungsgerechtliche Revisionsverfahren ausreichende Rechtsgarantien?*, VwA, 1, enero 1973, pp. 51-80.

Análisis del proyecto gubernamental de reforma del procedimiento de revisión, de 31 de diciembre de 1971.

MORELLI, A.: *I nuovi istituti di giustizia amministrativa*, NRLDG, núms. 11-12, junio 1972, pp. 793-807.

El autor analiza las modificaciones operadas en el sistema italiano de justicia administrativa con la entrada en vigor de la Ley de 6 de diciembre de 1971, creadora de los Tribunales administrativos regionales, y del Decreto de 24 de noviembre de 1971 sobre simplificación de los procedimientos en materia de recursos administrativos.

TIMINERI, B. A.: *Il Tribunali amministrativi regionali*, NRLDG, núms. 11-12, junio 1972, pp. 814-827.

Descripción de la competencia y funcionamiento de los Tribunales administrativos regionales, creados recientemente en Italia por la Ley de 6 de diciembre de 1971.

LIBERTADES PUBLICAS

FIZ-ZAMUDIO, Héctor: *Protección procesal de los derechos humanos*, RIBDP, 2-3/1972, pp. 413-474.

Presenta las comunicaciones sobre el tema del V Congreso Internacional de

Derecho Procesal y las conclusiones que estriban en encomendar a los Tribunales la defensa de estos derechos, rechazando la intervención de Tribunales militares, so pretexto de estados de excepción.

MEDIO AMBIENTE

ALVAREZ RICO, M.: *La crisis del concepto de competencia administrativa y la defensa del medio ambiente*, DA, 149/72, páginas 109-118.

Examina el concepto de competencia y se analiza su estado actual de crisis, sustituido por la coparticipación de competencias. Por último, examina cómo se reparten las que afectan a la conservación del medio ambiente, mejor distribuidas en el pasado, cuando el Ministerio de Fomento les daba una coordinación de la que hoy se carece.

ORGANIZACION Y METODOS

LEVIN, P. H.: *On decisions and decision making*, PA, 1972, pp. 19-43.

El autor comienza su artículo estudiando qué debe entenderse por el término «decisión», y dice que su significado tradicional —cualquier cosa que precede a la acción— no nos da una idea de la complejidad del proceso que siguen los poderes públicos y las organizaciones en general para lograr sus decisiones.

Partiendo de esta premisa LEVIN intenta analizar los elementos, tipos y fases del proceso decisorio público, tomando como base el estudio específico de la reciente experiencia de planificación territorial en Gran Bretaña.

SEPE, Onorato: *Nuove tendenze all'efficienza nello Stato sociale*, RTSA, vol. 1, enero-marzo 1972, pp. 5 a 46.

En este artículo, el autor, en primer lugar, resalta la necesidad de la eficacia

en el Estado social, en cuanto que este tipo de Estado, al dirigirse a la producción de bienes y servicios jurídicos y económicos, debe conjuntar a todos los ciudadanos al progreso de la sociedad, fijando el valor de dicha eficacia en la necesidad que tiene el Estado de utilizar todos sus propios esfuerzos y los de la comunidad para obtener los resultados mejores y más convenientes a la propia sociedad nacional.

Así, pues, afirma que es preciso adaptar la estructura y la actuación administrativa a la realidad actual a la que debe hacer frente, señalando que uno de los más fuertes obstáculos a la realización de estos objetivos deriva de la existencia de un aparato organizativo y de su resistencia a cambiar.

En este proceso de racionalización de los organismos administrativos contemporáneos considera el autor que los problemas más difíciles de resolver son los de la organización administrativa y la agilidad de los controles, los cuales han de supervisar no sólo la legitimidad formal del acto, sino que la gestión administrativa se adapte a las funciones que deben ser perseguidas.

Entre estas tentativas de racionalización del aparato y de la acción administrativa señala el autor varias técnicas, examinando la experiencia del PPBS (sistema del «programme budgeting»), que trata de fijar los diversos objetivos de la Administración y determinar los medios o actividades que contribuyen a la realización de estos objetivos.

Por último, analiza el autor el fenómeno de la regularidad administrativa como instrumento de eficacia, entendiendo dicha regularidad no sólo como la conformidad de la acción administrativa con las normas jurídicas, sino también como la adaptación con otros cánones no jurídicos, de modo que tal acción se adapte constantemente a las necesidades públicas.

PLANIFICACION

LIESEGANG, C. F.: *Über die Möglichkeiten parlamentarischer Einflussnahme bei der Aufstellung haushaltsabhängiger Regierungspläne*. DVmB, noviembre 1972, pp. 847-851.

Estudio de las formas de influencia que el Parlamento puede ejercer sobre la actividad planificadora del Gobierno a través de la aprobación del presupuesto.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PALEOLOGO, Giovanni: *Ricorsi amministrativi ordinari e nuova disciplina del commercio*, IFAEDAP, 7/72, pp. 803-839.

Estudia el autor la incidencia que la legislación creadora de los tribunales administrativos regionales ha tenido sobre la ordenación del recurso administrativo en la nueva legislación de comercio.

Se plantea toda la dinámica y toda la temática del recurso administrativo frente a esta materia y ante esta nueva legislación, así: los actos recurribles, la legitimación, el silencio administrativo, etc.

A juicio del autor, el nuevo sistema cambia totalmente la función del recurso administrativo, examinando también el acceso al contencioso y el alcance de esta nueva legislación en los demás aspectos.

Plantea el problema de las contradicciones entre dos textos legales recientes a la hora de su aplicación, analizando al efecto la totalidad de sus aspectos importantes y proponiendo las posibles soluciones, a la par que la tendencia legislativa en esta materia.

PROFESIONES LIBERALES

HÄBERLE, P.: *Berufsständische Satzungsautonomie und staatliche Gesetzgebung*. DVmB, diciembre 1972, pp. 909-913.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 1972 (*Fachartentscheidung*) da ocasión al autor para intentar delimitar el contenido y la justificación constitucional de la autonomía estatutaria profesional.

REFORMA ADMINISTRATIVA

FOURRÉ, Jean: *La confiscation des réformes*. RA, 150/72, pp. 612-618.

Las comisiones de reformas ministeriales están compuestas por funcionarios o representantes de profesiones que constituyen una estructura neocorporativista que trata de obtener beneficios de cuerpo o de clase en perjuicio del interés general.

VOIGT, R.: *Verwaltung und Justizverfassung in Westpreussen unter Friedrich dem Grossen*. DVwB, enero 1973, páginas 12-19.

Descripción sumaria de la reforma de la Administración y de la justicia llevada a cabo por Federico el Grande en la Prusia occidental después de su ocupación en el año 1772.

REGIMEN JURIDICO
DE LA ADMINISTRACION GENERAL

FUSS, E. W.: *Personale Kontaktverhältnisse zwischen Verwaltung und Bürger*. DöV, noviembre 1972, pp. 765-774.

Nuevo estudio sobre uno de los temas preferidos de la doctrina alemana: la relación especial de poder. El autor

BIBLIOGRAFIA

mantiene una actitud crítica sobre el concepto y propone una solución original.

RELACIONES PUBLICAS

ANSON OLIART, E.: *Relaciones públicas: Concepto y contenido*. DA, 148/72, páginas 11-58.

Continuación del tema tratado ya en el número 145. Aborda en éste la evolución histórica de las relaciones públicas; su espíritu que presenta como una ciencia aplicativa y como una actividad interdisciplinaria.

DE MAIO, Antonio: *Le esperienze umane nell'organizzazione*. RTSA, vol. I, enero-marzo 1972, pp. 59 a 63.

Siguiendo a algunos autores, afirma DE MAIO que la empresa como unidad de producción de servicios debe hacer sitio a la empresa como agente económico y social, cuya acción debe coadyuvar a la satisfacción de las necesidades del hombre en todos los sentidos: económicas, sociales, humanas; por lo que al sentido social se añade hoy día el sentido humano, ya que el bienestar del hombre, que es la parte más dinámica de la empresa, va ligado al rendimiento óptimo de ésta.

Partiendo de esta premisa, analiza el autor el relieve que tienen en la empresa las relaciones humanas, puesto que cualquiera que sea su función y su organización la empresa es, ante todo, un grupo de hombres en el que la solidaridad y la cohesión debe ser total.

Así, pues, concluye preconizando la importancia de la ciencia humana en la organización: cualquier método de organización no puede ser resuelto con la simple técnica, sino que se ha de conceder prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas, de la que depende la eficacia a todos los niveles.

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

PAPIER, H. J.: *Offentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungsanspruch bei Nichterfullung?* DöV, diciembre 1972, páginas 845-851.

Intento de delimitar el campo de aplicación de la pretensión del administrado a que la Administración elimine las consecuencias derivadas de su obrar antijurídico.

SANCIONES

ORTIZ DE MENDÍVIL, J.: *Los concursos de infracciones administrativas*. DA, 148/72, pp. 109-113.

Sobre el tema se examinan los casos de infracción instrumental, infracción continuada y concurso simple de infracciones que estima no deben ser sancionadas separadamente, sino por la que tenga señalada pena más grave.

SANIDAD

MARTÍNEZ JIMÉNEZ, J.-E.: *Organización y reorganización de la distribución de competencias en materia de sanidad pública*. REVL, 176/72, pp. 701-727.

Las competencias en materia de sanidad pública están dispersas por diversos departamentos ministeriales. Se hace precisa, a juicio del autor, una concentración en un órgano estatal único y su descentralización en entes institucionales.

SUBVENCIONES

LINK, Ch.: *Privatschulfinanzierung und Verfassung*. JRT, enero 1973, pp. 1-8.

El autor analiza el problema de saber si de la norma constitucional se puede derivar por parte de las escuelas privadas una pretensión al otorgamiento de la subvención.

TRIMARCHI, Francesca: *Incentivi finanziari e legalità amministrativa.*

La autora nos habla de las enormes dimensiones que han alcanzado los incentivos financieros del Estado para estimular la iniciativa privada. Esta actitud del Estado ha planteado un problema: la discrecionalidad de la Administración en cuanto a las subvenciones a otorgar y el control jurisdiccional sobre el uso de tal discrecionalidad. Partiendo de esta base, Francesca TRIMARCHI estudia el control jurisdiccional en este aspecto en algunos países europeos.

URBANISMO

FROMONT, Michel: *La Loi du 27 juillet relative aux opérations d'urbanisme.* RDPSP, 5/72, pp. 1107-1128.

Esta ley de Alemania Federal es complementaria de la de 1960, atenuando el liberalismo de aquella y acentuando la intervención administrativa. El autor comenta la legislación urbanística alemana, que se ha aproximado notablemente a la francesa, pero encuentra en ésta una gran dispersión en los textos.

PRESA SANTOS, L.: *Lugares de recreo para el Madrid de hoy y del futuro.* ROP, 119/72, pp. 829-836.

Las condiciones que debe reunir una zona de recreo aconsejan que se habilite como tal la zona del valle del Manzanares desde el Parque Sindical hasta el embalse de Santillana, así como la zona del río Guadarrama, realizando las inversiones en comunicaciones y embalses que señala.

VIGNOCCHI, Gustavo: *Legislazione urbanistica, regioni e leggi di edilizia popolare.* Aspetti e problemi. RGE. mayo-junio 1972, parte II, pp. 164-172.

El autor estudia las características generales de la legislación urbanística. En primer lugar, se plantea, en relación con la legislación regional, el problema de la utilidad de las leyes-marco estatales y de los decretos mediante los que se opera la transmisión de competencias, a los que, si bien considera oportunos como mecanismo condicionador del poder de emanación de leyes regionales, estima que, para ser totalmente eficaces, deberían orientarse a disciplinar los momentos fundamentales de la acción urbanística, con caracteres de generalidad suficiente que sirvan para fijar los principios directivos que guíen al legislador regional.

Propugna como más conveniente en el futuro una legislación orgánica que regule las varias materias de competencia regional con normas generales y no, como considera se ha hecho hasta ahora, a modo de regulación parcial y de situaciones concretas, que han dado a la más reciente legislación en la materia un carácter contingente que el autor critica.

Estudia también, y con cierto detenimiento, la ley núm. 865, de 22 de octubre de 1971, y pone de relieve los aspectos de la nueva normación que, considera, tienen poca relación y guardan poca armonía con los principios del ordenamiento jurídico general.

Para terminar, destaca la conexión entre legislación urbanística y programación y propugna la autonomía de los entes públicos menores, siempre dentro de los límites de la Constitución y del ordenamiento general.

ABREVIATURAS

A	=	Amministrare.
ACFS	=	Anales de la Cátedra Francisco Suárez-Granada.
AJCL	=	The American Journal of Comparative Law.
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts.
AS	=	Analse 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.
JRT	=	Juristenzeitung.
LCP	=	Law and Contemporari Problems.
IFAEDAP	=	Il foro amministrativo e delle acque pubbliche.
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).
RGE	=	Rivista Juridica dell'Edilizia.
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 Juridica de Cataluña.
RJP	=	Revista Juridica del Perú (Lima).
RJUPR	=	Revista Juridica 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.
RTSA	=	Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione.
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. 187 (enero-febrero 1973)

Estudios:

- Juan FERRANDO BADÍA: «Enfoques en el estudio de la ciencia política».
S. N. EISENSTADT: «El carisma, la creación de instituciones y la transformación social».
Manuel FOYACA, S. J.: «La ideología del joven Lenin».
Carlos Eduardo DE SOVERAL: «Reflexiones sobre la guerra de hoy y siempre».
Julio MAESTRE ROSA: «Francisco Silvela y su liberalismo regeneracionista».

Estado-Iglesia:

- Antonio MARTÍNEZ BLANCO: «Derecho interpotestativo eclesiástico».

Notas:

- Salvador M. DANA MONTAÑO: «La democracia representativa. A propósito del libro de Ferdinand Remens».
José Luis BERMEJO CABRERO: «La idea medieval de contrafuero en León y Castilla».
Emilio SERRANO VILLAFANE: «Una lección de sociología política».

Mundo hispánico:

- Manuel MOURELLE DE LEMA: «En torno al concepto de comunidad iberoamericana».

Sección bibliográfica:

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

PRECIOS DE SUSCRIPCION 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 124 (noviembre-diciembre 1972)

Estudios:

- «Ideales y realidades exteriores», por José María CORDERO TORRES.
- «La trayectoria internacional norteamericana», por Camilo BARCIA TRELLES.
- «Malandanzas y bienandanzas de las relaciones soviético-niponas», por Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA.
- «Ideología y realidades en la dinámica de la OUA» (II), por Leandro RUBIO GARCÍA.
- «Cincuenta años de la URSS y autodeterminación», por Stefan GLEJDURA.
- «El Viet-Nam, tierra de sangre» (I), por Angel SANTOS HERNÁNDEZ, S. J.

Notas:

- «Los Estados árabes ante Europa occidental», por Rodolfo GIL BENUMEYA.
- «La pertinaz inestabilidad política del Dahomey», por Julio COLA ALBERICH.
- «La PATA, organización plurinacional del Pacífico», 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	155
España	400
Portugal, Iberoamérica y 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: réplica".

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 PALANCAR (†), Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO, Federico RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Mariano UCELAY REPOLLÉS

Secretario: Manuel ALONSO OLEA

SUMARIO DEL NUM. 95 (julio-septiembre 1972)

Ensayos:

- Carmelo MESA LAGO: «La organización del trabajo y el sistema en Cuba».
Antonio OJEDA AVILÉS: «La asimilación por el ordenamiento laboral de la caducidad de derechos».
Carlos PALOMEQUE LÓPEZ: «El supuesto base en los conflictos individuales de clasificación profesional».
Carlos RODRÍGUEZ DEVESA: «La privación de libertad del trabajador».

Crónicas:

- «Novedades del Decreto de 23 de julio de 1971», por Manuel BOIX MULET.
«La Ley inglesa de Relaciones laborales de 1971», por Edwin R. TEPLÉ.
«Crónica nacional», por Luis LANGA.
«Crónica internacional», por Miguel FAGOAGA.
«Actividades de la OIT», por C. FERNÁNDEZ.

Jurisprudencia social:

- «Administrativa: 1) Legislación. 2) Reglamentos laborales. 3) Seguridad Social», por José PÉREZ SERRANO.
«Tribunal Supremo, Sala VI», por Fernando VALDÉS DAL-RE.
«Tribunal Supremo, Sala VI. Cuestiones de Seguridad Social», por Luis Enrique DE LA VILLA y otros.
«Tribunal Supremo, Sala IV», por Ignacio DURÉNDEZ SÁEZ.
«Tribunal Supremo, Salas I, II, III y V», por José Antonio UCELAY DE MONTERO y José E. SERRANO MARTÍNEZ.
«Tribunal Central de Trabajo», por Antonio GÓMEZ DE ENTERRÍA, F. PÉREZ ESPINOSA y María E. HORTELANO DíEZ.
«Tribunal Central de Trabajo», por Gonzalo DIÉGUEZ.
«Tribunal Central de Trabajo», por la cátedra de Derecho de la Universidad de Sevilla.

Recensiones.

Revista de revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

SUMARIO DEL VOL. XXXIX (1973), NUM. 1

- YBEMA, S. B., y WESSEL, J.: «La tramitación de recursos contra los actos administrativos» (*).
- MILLS, G. E.: «Las burocracias de las Caribes del Commonwealth y sus alrededores» (*).
- DUCCROS, J. C.: «La racionalización de las opciones presupuestarias y la organización de la Administración» (*).
- KURUVILLA, P. K.: «La noción de carrera en la función pública cadadiense» (*).
- NANEKAR, S. R.: «La formación en Administración Pública con vistas al cambio» (*).
- DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L.: «Análisis factorial de la organización: la estructura».

(*) 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: 23 dólares - Número suelto: 6,25 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 misera 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.^a 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.^a 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 MARTÍN OVIEDO*. Un volumen en rústica de 15,5×21 cm. 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 ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION TRIMESTRAL

Director: José María BOQUERA OLIVER

Secretario de Redacción: Carlos CABELLO GARCÍA

AÑO XXXI

NUMERO 176

Octubre-noviembre-diciembre 1972

I. SECCION DOCTRINAL:

Vicente de la VALLINA VELARDE: *Consideraciones sobre la potestad normativa de los entes locales.*

Francisco SOSA WAGNER: *Nuevas perspectivas en la ordenación regional francesa.*

José María MARTÍNEZ VAL: *La representación corporativa en la Administración local.*

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA: *Examen crítico de los acuerdos municipales de prórroga de las Ordenanzas fiscales.*

José Esteban MARTÍNEZ JIMÉNEZ: *Organización y reorganización de la distribución de competencias en materia de Sanidad pública.*

II. CRONICAS:

Enrique BARRERO GONZÁLEZ: *XIII Curso sobre «Problemas políticos de la vida local» en Peñíscola (Castellón).*

III. ESTADISTICA:

Ignacio BALLESTER ROS: *La evolución del personal al servicio de las Corporaciones locales en el decenio 1962-1971.*

IV. JURISPRUDENCIA:

Nemesio RODRÍGUEZ MORO: *El servicio de transporte colectivo urbano.*

V. BIBLIOGRAFIA.

VI. REVISTA DE REVISTAS.

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

Redacción y Administración:

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

J. García Morato, 7 - MADRID-10

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO 1972

N. 3

Direttori:

GIOVANNI MIELE - MASSIMO SEVERO GIANNINI

Vicedirettore:

SABINO CASSESE

La redazione della Rivista è in via Vittoria Colonna, 40-00193 Roma. L'amministrazione è presso la Casa Editrice dott. A. Giuffrè, via Statuto, 2-20121 Milano. Abbonamento annuo Italia L. 8.000; estero L. 10.000. Numeri arretrati rispettivamente L. 3.000 e 3.800

SOMMARIO

FASCICOLO N. 3

ARTICOLI:

Piero BARUCCI: *L'idea di pianificazione nella letteratura economica italiana.*

Enzo CAPACCIOLI: *Controlli sulle società per azioni: profili pubblicistici.*

Tullio TREVES: *La crisi monetaria del 1971 e il diritto internazionale.*

Paolo VITALE: *Il modello organizzativo dell'ordinamento del credito.*

Fabio MERUSI: *Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta.*

Giovanni MARIA UBERTAZZI: *Diritto comunitario e legge dello Stato.*

Maurizio PEDRAZZA GORLERO: *Boicottaggio e libertà costituzionali (II parte).*

STORIA DELLE ISTITUZIONI:

Franco BELLÌ - Antonio SCIALOJA: *Alle origini delle istituzioni capitalistiche in Italia: il sindacato governativo sulle società commerciali e gli istituti di credito (1866-1869).*

RESOCONTI STRANIERI:

Luigi COLACINO: *Il controllo pubblico del sistema creditizio negli Stati Uniti con particolare riguardo ai tassi di interesse.*

RICERCHE.

Enrico CICIOTTI - Sofia MANNOZZI: *L'intervento pubblico nell'edilizia abitativa in Inghilterra.*

COMMENTI:

Elisabetta MONTANARO: *La disciplina dei saggi bancari.*

RIVISTA BIBLIOGRAFICA.

NOTIZIE.

LIBRI RICEVUTI.

RIVISTE RICEVUTE.

*EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
acaba de publicar:*

SOCIALIZACION, ADMINISTRACION, DESARROLLO

por **LUIS LEGAZ Y LACAMBRA**

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

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

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

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

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

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

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

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