

## I. RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BOURJOL, Maurice: *Droit administratif*; tomo I, *L'action administrative*, Ed. Masson et Cie, París, 1972, 333 pp.; tomo II, *Le contrôle de l'action administrative*, París, 1973, 287 pp.

Parece fuera de toda duda que uno de los índices más fiables para medir el grado de evolución y madurez de una disciplina universitaria, e incluso la calidad de las enseñanzas que se imparten en una Universidad nacional determinada, es el tono general de la literatura didáctica que esa misma Universidad produce para su propio consumo. Es ésta una reflexión que me ha surgido espontáneamente en diversas ocasiones, cuando, a lo largo de nuestra andadura docente, me he visto obligado a tomar contacto con los manuales y obras generales de uso común en la disciplina jurídico-administrativa de las Universidades francesa, alemana e italiana, que siguen siendo, hoy por hoy, nuestros modelos a efectos de tarea científica.

Cierto es que todas las comparaciones resultan odiosas, pero ésta lo es en grado sumo, sobre todo cuando la confrontación se realiza entre los ejemplos españoles y franceses. Cierto es que Francia no tiene rival en la literatura didáctica del Derecho administrativo, y que su nivel medio supera con mucho al de los restantes países de la Comunidad Económica Europea: Alemania e Italia se mueven aún preferentemente a nivel de gran tratado, y las experiencias de obras generales de menor vuelo dogmático (por ejemplo, los

libros de WITTERN, ROSEN VON HOEWEL, HERZOG-SCHICK, ROELLECKE, SCHROEDER-PRINTZEN y SCHWIND-HASSENPLUG-PAT-SCHKE, por no citar sino las más recientes entre los alemanes) distan aún mucho de ser enteramente satisfactorias. Y algo muy similar ocurre en España, falseando toda posibilidad de comparaciones, porque lo cierto es que nuestro país no conoce apenas experiencias de literatura verdaderamente didáctica (me refiero, claro está, al campo del Derecho administrativo). Con las excepciones del Curso de ENTRENA CUESTA y del Manual de MARTÍN MATZO (por cierto, éste pensado para alumnos de Ciencias Económicas), la doctrina universitaria española sigue mostrando una fuerte proclividad hacia la gran obra, hacia el tratado, circunstancia a la que no es ajeno el alto grado de emulación, competitividad y radical diversidad de enfoques y perspectivas que existe entre las primeras figuras del Derecho administrativo español. No se trata de afirmar, por supuesto, que el tratado u obra similar sea una especie esencialmente antididáctica: la Universidad no puede aspirar a concentrar su enseñanza sobre la base de compendios o píldoras científicas, sistema que, a la larga, resulta antipedagógico y deformador, pero tampoco sobre la base del gran tratado. Y ello por razones de pura imposibilidad: un curso de cinco asignaturas, por ejemplo, en el que la enseñanza de cada una de las cuales se haga sobre un texto del género del Tratado del profesor GARCÍA-TREVIJANO (ejemplo que cito exclusivamente por ser este

## BIBLIOGRAFIA

tratado, hoy, el más voluminoso —y, sin duda, uno de los más valiosos, en mi modesta opinión— de toda nuestra producción científica, es absolutamente inviable desde el punto de vista del alumno. Por otro lado, es forzoso reconocer que la producción científica mediante tratados u obras de gran envergadura es la forma normal y necesaria de manifestación de una doctrina científica poco evolucionada, como es el caso de España; al igual que los finísimos arcos de las catedrales góticas se asientan sobre sólidos cimientos, los preciosos libros de RIVERO y de VEDÉL, por ejemplo, hubieran sido imposibles si no les hubieran precedido las monumentales obras de HAURIOU, DUGUIT, LAFERRIÈRE y JÉZE. Y nuestra doctrina se encuentra en la actualidad en la fase de cimentación.

Con todo, y aun comprendiendo y justificando la desigualdad en todas sus facetas, personalmente no puedo evitar un sentimiento de admiración y envidia al contemplar los manuales franceses de los últimos veinticinco años, auténticos prodigios de lo que debe ser una verdadera literatura didáctica, en los que la suprema claridad de expresión (un indiscutible monopolio del *savoir faire* literario francés) y la aparente elementalidad de contenido no están reñidas con la profundidad de análisis y el tratamiento completo de los temas. Sorprende, sin embargo, que, pese a la uniformidad de su contenido (impuesto por el estrecho condicionamiento de los detallistas planes de estudio franceses), e incluso a la curiosa normalización de sus tamaños (con la excepción del libro de BENOIT), cada manual ofrece características irreductiblemente singulares. Cada nuevo libro es una nueva fuente de sorpresas y novedades, y ésta es, precisamente, la nota más destacable en el libro objeto del presente comentario.

Para comenzar, la personalidad del autor ya empieza siendo sorprendente. En una literatura didáctica tradicionalmente reservada, por razones obvias, al estamento docente supremo, un libro

realizado por un profesor no numerario en la terminología coloquial española constituye una verdadera sorpresa, como también lo es el hecho de provenir de una persona de ideología política muy cualificada (P. C. F.), típico producto del mayo de 1968, hasta ahora ausente del campo jurídico-administrativo. Pero en su examen objetivo del libro, estas circunstancias no son las más significativas. El libro de BOURJOL es, ante todo, un libro didáctico, de uso universitario, destinado a los alumnos del segundo año (primer ciclo) de la licenciatura en Derecho, pero es una obra didáctica, ante todo, por su contenido. Como el mismo autor advierte en el *avant-propos* (tomo I, p. 5), persigue, ante todo, servir de *guía* al estudiante. Esta declaración no es en modo alguno platónica, porque el contenido responde con toda fidelidad al planteamiento. Cada uno de los capítulos de la obra contiene, en primer lugar, una exposición sucinta, vigorosamente esquemática y sistemática de los temas analizados; no hay en esta exposición literatura alguna, sino un mero resumen de expresión austera y concisión máxima con las que se consigue, en escasísimas páginas, una visión sumaria y extraordinariamente clara de los problemas abordados.

Pero esta exposición no es sino la *guía*, como el autor advierte. La originalidad se encuentra en el resto de la documentación que acompaña a cada capítulo, que comprende:

a) Un conjunto muy completo de referencias bibliográficas, analíticamente detallado, donde el lector puede hallar su desarrollo *in extenso* de los temas tratados en la exposición introductoria.

b) Unos organigramas, esquemas y cuadros sinópticos donde se reflejan gráficamente en toda su estructura los temas analizados. Los organigramas son particularmente ingeniosos y felices y en ellos se reflejan cosas tan dispares como un esquema cibernético del Derecho administrativo (tomo I, p. 21), la organización de la región de París (tomo I, p. 117), las relaciones entre los

órganos del Departamento (tomo I, página 156) y los procedimientos de elección de los puntos locales (tomo II, p. 24).

c) Una serie de selecciones de textos (legislativos, doctrinales, jurisprudenciales) relativos a la materia tratada en cada uno de los capítulos o a los que éstos se remiten de manera expresa, textos que, como es obvio, facilitan considerablemente la labor del alumno al ahorrarle la tarea de consulta directa de los mismos.

d) Finalmente, un conjunto de «temas de reflexión» relativos asimismo a algunos de los puntos abordados en el capítulo, consistentes en textos o simples enunciados breves que pueden dar lugar a la composición de un pequeño ejercicio de construcción por parte del alumno sobre la base de las referencias bibliográficas antes aludidas.

Es toda esta documentación —aparentemente «complementaria»— lo que, a mi juicio, constituye la clave y la aportación fundamental del libro de BOURJOL. El texto literario en sí no posee peculiaridad alguna: su tono, predominantemente descriptivo; su concisión espartana en el empleo del lenguaje, su carácter rigurosamente sintético y compendiado le convierten en una verdadera guía para el alumno, que es lo que pretende ser. Tal es la auténtica singularidad del libro: su decisión de ser un producto meramente instrumental, su renuncia a constituirse como un mundo de ciencia autónomo y completo (que es la pretensión inconsciente de todo manual o tratado universitario. Por supuesto, esto no quiere decir que el libro de BOURJOL constituya un nuevo ideal, un modelo al que debieran tender en lo sucesivo todos los productos de la literatura didáctica universitaria; representa, simplemente, un nuevo modo de concebir la enseñanza del Derecho administrativo basada en una colaboración directa y activa con el alumno; la superación del tradicional papel del profesor, que se limita a poner al alcance de los alumnos una versión cerrada y estereotipada de la ciencia (el libro) que el

alumno debe hacer sin más suyo y de cuya perfecta asimilación se le pedirán cuentas al finalizar el curso, poniendo en su lugar un régimen de enseñanza basado en la *reconstrucción personal por el alumno del contenido de la disciplina* mediante la utilización conjunta de una pluralidad de textos y de documentos. En definitiva, el abandono del viejo y desacreditado *magister dixit*. Sin duda, el libro de BOURJOL no es perfecto, pero se trata de un primer atisbo de lo que la enseñanza universitaria puede llegar a ser en los próximos lustros. En este sentido, su conocimiento por todos los docentes es, a mi juicio, inexcusable.

J. A. SANTAMARIA PASTOR

DÍEZ-PICAZO, L.: *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, Col. «Ariel» (quinzenal), núm. 89, Barcelona, 1973, 327 páginas.

Esta obra diríamos que es muy singular en el plano metodológico y en el de la tradicionalmente llamada «teoría general del Derecho». El mismo orden de enunciación de su título (anteponer «las experiencias jurídicas» a «la teoría del Derecho») es revelador ciento por ciento, ya que denota el profundo cambio a que el jurista moderno y actualizado sujeta su misma visión de un mundo que le es particularmente querido, como es el del Derecho. Cuando en su lectura recordábamos la objeción de Sánchez Agesta a la construcción kelseniana, como si Kelsen «... fuera el nuevo rey Midas, que convierte todo lo que toca en Derecho...», no podíamos por menos en caer en la práctica de casi la totalidad de los profesionales del Derecho: mucho criticar la insuficiencia o deficiencia del Derecho para arrojarle por último a sus brazos como una tabla de salvación. La atención que tan insistentemente ha sido requerida en el campo jurídico-administrativo a la realidad y particularidad de cada caso, de cada supuesto de controversia, es por vez primera, creemos,

## BIBLIOGRAFIA

postulada en el campo de la teoría general del Derecho, y por aproximación, en el del Derecho civil, en el que el autor es tan ilustre profesor como profundo conocedor del mismo, del que tantas y tan reiteradas manifestaciones tenemos en magníficos tratados y manuales, así como en estudios de jurisprudencia. Es de agradecer por ello que haya vertido su ciencia en libro tan manejable como el que recensionamos: libro leído con verdadera delectación como con recatada gratitud, ya que con su apariencia de resumen y síntesis se nos ofrece una hermosa panorámica de lo que el Derecho ha sido, es y será. Para todos sus seguidores y para aquellos para los que el Derecho es la más alta vocación de su vida —que no tienen por qué ser forzosamente prácticos ni teóricos— la lectura de una obra como la presente constituye el más puro goce imaginable; nosotros no tuvimos reparo alguno en quitar algunas horas de nuestro asueto navideño para aprehender la filosofía y el concepto sobre el Derecho de uno de sus más preclaros representantes. Y prueba de la satisfacción proporcionada es esta pequeña glosa, siempre modesta en comparación con los méritos de la obra, y no digamos del autor.

Nuestro juicio lo podríamos resumir en lo dicho, como el de la obra: el Derecho es general, pero no autosuficiente. El Derecho es un mundo y un orden, cuya perfección pediría la imagen de un círculo cerrado, pero como institución humana su perfección es utópica, ya que al estar al servicio de los hombres está sujeto a los cambios que éstos, como las estructuras en que viven, experimentan. De no ser así, el Derecho dejaría de tener la menor utilidad. Puede ser esa magnífica construcción lograda por tantos juristas —escuela alemana e italiana, con sus elevados y altísimos conceptos—, pero sin olvidar la realidad social sobre la que se aplica y es aplicado. La mera presencia de este libro es buena prueba de la armonía y de la posibilidad de

ambos propósitos: el Derecho no dejará de ser menos atractivo por el hecho de estar atento a la especialidad de cada caso concreto de la vida real. No debe ser sólo ese orden tan bien simbolizado en esas «introducciones a la ciencia del Derecho» o a «la filosofía del Derecho», donde el Derecho se nos revela en las más altas cotas de la abstracción, como un mundo autónomo y autosuficiente. Resulta alentador comprobar tanto en el menor número actual de tales «introducciones» como en la aparición de libros como el del profesor Díez Picazo, porque esto es ya de por sí un *test* acerca de cómo se ve el Derecho en nuestros días; de ahí la atención creciente por el estudio de la Jurisprudencia, que en cada sentencia está recogiendo un supuesto real, totalmente distinto a otro. Esta atención explicará un proceso continuo de revisión que impide el menor narcisismo. Son hermosas las categorías jurídicas, pero más lo son tantos y tantos casos enjuiciados por una Jurisprudencia sobre las que el teórico del Derecho podrá levantar construcciones y esquemas más realistas y sugerentes; ¿qué nos dice hoy en abstracto la noción de «personalidad jurídica» frente a los numerosos supuestos —paradójicamente legales— de «uniones sin personalidad» o «agrupaciones de hecho»? Hay un repaso para lograr la referida armonía, a la visión clásica de la teoría del Derecho: capítulos relativos al concepto de Derecho, de sus fuentes, pero la atención a la realidad se cuela ya en ellas y se refuerza con el estudio del «ordenamiento jurídico», de los principios generales del Derecho, de distintas citas legales y algunas sentencias, que hacen más visible una noción o su significado social. Hay numerosos y reiterados enjuiciamientos críticos sobre la metodología clásica del Derecho, como su crítica de la técnica de la subsunción —del hecho en el Derecho— que tan enseñada ha sido hasta hace escasos años en nuestras Facultades de Derecho, a pesar de los escrúpulos que

frente a una realidad proteiforme experimentalmente un espíritu libre de ortodoxias y rígidos dogmatismos, ¿cómo era posible que doctos catedráticos enseñaran que la aplicación del Derecho era tan matemática como el más lógico y riguroso silogismo? Al leer las páginas consagradas a la misma, gozamos con la nueva visión en ellas propuesta, al mismo tiempo que en ellas se denuncia lo que humanamente podríamos llamar «el orgullo» del Derecho, que era más bien, según entendemos, el orgullo personal de sus cultivadores, para los que sólo había normas jurídicas y no hombres.

A lo largo de las páginas de la obra hemos ido subrayando distintos párrafos y afirmaciones, entre las que destacaríamos como botón de muestra la siguiente: «El Derecho no nos parece una formulación ideal, abstracta y general, que posea un valor universal, sino que está fundamentalmente formado por una serie de experiencias vividas o experiencias existenciales...» Son esas experiencias las que explican la inserción de todo un capítulo dedicado al examen del «cambio social y evolución jurídica», ya que el Derecho adquiere, creemos, su más completa coherencia cuando ancla sus normas en la realidad social. Es como si realidad y Derecho concertaran una paz perpetua influyéndose mutuamente, ya que la seguridad ofrecida por el segundo se compensaría con la revisión continua que la primera daría al segundo.

Todo lo que podríamos añadir sería superfluo frente a una obra que no deja de ser fruto asimismo de la experiencia que la ha motivado; es por esto por lo que es más sugestiva, ya que sus páginas están escritas por alguien que reúne la doble condición de profesor como de practicante del Derecho, con lo que todos sus razonamientos y consideraciones tienen el peso del conocimiento científico y de la experiencia práctica y vivida. Con su trabajo no podrá cumplirse la afirmación orteguiana sobre la condición clásica de los

esfuerzos intelectuales, ya que será difícil que la olvidemos, porque aun olvidada, lo que nos quede no será nuestro, sino de ella. Ante estos trabajos, no podemos más que pedir su continuación.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

ESCRIBANO COLLADO, P.: *Las vías urbanas. Concepto y régimen de uso*, prólogo del profesor CLAVERO AREVALO, Ed. Montecorvo, S. A., Madrid, 1973, 555 pp.

Faltaba desde hace tiempo en nuestro Derecho un estudio como el presente, cuya novedad, por tanto, es justamente destacada por el ilustre prologuista, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad hispalense. Su ausencia era buena prueba de que el Derecho administrativo español, a pesar del prestigioso y hasta abundante número de sus cultivadores, y de los magníficos trabajos ya publicados, está en sus comienzos: bastaría para confirmarlo la reiteración de obras, existentes sobre su motivo, en las literaturas extranjeras, fundamentalmente francesa e italiana, que han servido de consulta y guía al autor, en cuya investigación pocos antecedentes españoles se han encontrado. A pesar de que el moderno y reciente desarrollo urbanístico había lanzado a la calle y al ágora problemas graves en orden a la titularidad de las vías, carecíamos del estudio global y exhaustivo que nos ofreciera la solución jurídica de toda la problemática relacionada con las vías urbanas, en la que entra en especial —de enorme interés para el caso español, en donde la mayoría de las ciudades carecen del conveniente plan de ordenación— el tema de las alineaciones y sus consecuencias (uno de los puntos por donde la realidad puede hacer quebrar a la más rigurosa de las teorías, dado que por muchas y fuertes que sean las notas jurídicas predicadas del dominio público, es en relación con aquellas parcelas en inmediata conexión con la propiedad

## BIBLIOGRAFIA

privada, y particularmente con la edificable, en donde se ponen en tela de juicio, o sea en donde ponen a prueba su capacidad de «resistencia»).

Tras un escarceo sobre la definición o concepto de «vía urbana», tanto por el Derecho extranjero (fundamentalmente, a lo largo de la obra, representado por el francés e italiano) y español, pasa revista a los entes territoriales competentes en su regulación, destacando la intromisión estatal en una esfera que por ley tiene su asignación, con lo que se va culminando un proceso que prácticamente se inaugura con el asunto de las «travesías», que tantos comentarios han motivado. Se trata de una de las zonas más conflictivas, en donde más a prueba se está poniendo la capacidad local, para cuya armonía el autor esboza unas conclusiones entre las que resaltamos la de considerar «los factores geográficos y poblacional como suficientes para la reivindicación en favor del municipio de las competencias sobre los viales existentes en el interior de las ciudades». Entra seguidamente en el estudio nuclear de la obra, como es el de la naturaleza jurídica demanial de las vías urbanas, lo que significa afrontar de lleno la posibilidad —más real que teórica— de las vías privadas. Necesita para ello hacer un recorrido por los distintos cuerpos legales, en orden a la aprehensión de un concepto de «dominio público», a partir del primero de ellos, como es el Código civil, en que, a su juicio, se detecta una visión funcional de dicho dominio: «Esta adscripción del dominio público al Estado se hace con una clara finalidad ordinalista en cuanto la función que en definitiva ejerce sobre ellos, a consecuencia de la relación jurídica especial que implican, nace de ser el Estado el representante jurídico de la Sociedad, constituyendo una verdadera función de policía social y administrativa» (la cursiva no está en el original). La idea decisiva en orden a la citada posibilidad, por cuanto sí es el destino

o la afectación, lo que cualifica a los bienes de dominio público, ¿cómo podrán calificarse de privadas las vías que por serlo están afectadas a la función o fin de todas las que merecen tal nombre? Por no existir un precepto tan claro como el italiano que considera en tal caso, existe una *propiedad comunale*, es por lo que el autor se ve obligado a efectuar un detenido análisis del ordenamiento español, cuya solución varía según haya o no plan de ordenación, puesto que en el primer caso parece negar tal posibilidad, aunque el problema reside más en la titularidad; es obvio que los espacios calificados de viales por el plan tienen un destino público, pero esto, referido a dicha posibilidad, produce dos consecuencias: primera, cuál será la titularidad de vías con tal función, pero que venían atribuidas a la propiedad particular, y segunda, si después de la calificación del plan pueden presentarse algún supuesto igual. La posibilidad es realmente un problema de titularidad dominical, que exige un análisis minucioso de los modos de transferencia —cesiones, expropiación, etc.—, porque ¿basta la condición urbanística de «vía pública» o «urbana», para suprimir la titularidad privada, cuando esta preexiste a aquélla? El autor no se ensimisma con posiciones que serían más conformes con su vocación jurídica, sino que atento a la realidad, no deja de valorar los supuestos reales: es un problema que el jurista tiene que resolver, porque con plan o sin él, frecuentemente se alegan titularidades dominicales privadas sobre «calles», que así se juzgan, y por las cuales así se interponen las oportunas reclamaciones (incluso diríamos, como apunta, que el fenómeno de las calles presuntamente privadas, ha proliferado y prolifera con las nuevas urbanizaciones: de todos es conocida la existencia de barrios residenciales «cerrados a las miradas ajenas», convenientemente acotados y con avisos sobre la condición privada de sus calles). La respuesta del autor es mati-

zada, sin atenerse, como indica, exclusivamente a una dialéctica formal de los textos normativos, subrayando de paso alguna peculiaridad del Derecho español: como la «expropiación por zonas», que supone la posibilidad de expropiar por razones de urbanismo «una zona en la que estuviera comprendida la vía pública proyectada y también un amplio espacio de influencia».

Paralelo al problema anterior es el de la posible desafectación de las vías públicas, para lo que se requiere un planteamiento previo de las características típicas del «demanio»: inalienabilidad, imprescriptibilidad, etc. Es entonces cuando creemos confluyen los puntos de vista del autor, en orden a la configuración de una escala de sujeción de la propiedad privada, en un concepto por lo demás similar al de «escala de la demanialidad». No hay un tránsito brusco de una —privada— a otra propiedad —pública—, sino que también aquélla va sucesivamente pasando por una gradación de variable intensidad a mayores controles o limitaciones administrativas, porque lo importante —es su pensamiento— más que la pura titularidad, es el destino (de lo que cabe deducir que una calle puede ser privada por su titularidad, pero no por su destino, que reduce aquélla hasta su mínima expresión, ya que al estar afectada al uso de vía pública o urbana, queda sujeta a la misma función de policía y vigilancia que la Administración tiene sobre las vías urbanas verdaderamente públicas): «... estaríamos frente a una *escala de sujeción* de los bienes a las necesidades públicas, que iría desde la manifestación más estricta y perfecta del vínculo entre la función pública que presta y el bien, como es el dominio público, hasta su manifestación más débil, que podría estar representada en las meras limitaciones a la propiedad privada.» En una postura que encomiamos, el autor se mueve más en el terreno de los supuestos de hecho y posibilidades reales que en el de la pura y abstracta formulación

teórica y hasta pretendidamente jurídico-positiva: su método es el de plantearse situaciones que pueden ser reales —y que de hecho lo son—, para marginando su deseabilidad, ver el modo de encajarlas en un marco jurídico (véase sus conclusiones de la pág. 198). Por eso dedica todo un capítulo a «las vías jurídico-privadas: adquieren virtualidad todas sus consideraciones anteriores: será la función o el destino de la vía la que les condicionará en su esfera de derechos, que, sin embargo, no convertirán la propiedad en una mera ficción, ni en una propiedad *especial*, ni siquiera en una *copropiedad* (por el ejercicio simultáneo sobre ellas, de las facultades de la Administración) «aunque se asemeje mucho» (nos imaginamos que el autor habrá querido decir «en la práctica»): «Adoptando una postura realista más que dogmática, se observa que la titularidad es el último reducto en el que la propiedad privada se atrincheró frente a la penetración de la Administración.» No obstante, habría que preguntarse «en el interés» de tal titularidad; si como se dice se es dueño para algo y por algo, no se comprende bien en qué puede consistir ese algo, cuando la vía tiene destino público, ¿no sería más lógica la expropiación indemnizatoria a instancia del particular, tal como ordenaba una vieja Real Orden de principios de siglo?

El capítulo IV es dedicado totalmente al examen de «la alineación de las vías urbanas», punto espinoso sobre todo en ausencia de planes de ordenación. Las diferencias que existen entre esta operación en el Derecho español y en el francés, así como sus implicaciones según cada supuesto de hecho —ensanchamiento o estrechamiento de las vías urbanas—, merecen de él una atenta consideración. En el primer supuesto, nuestro Derecho establece prácticamente una servidumbre de *non aedificandi*, al sujetar al propietario de los inmuebles afectados, a un elevado número de gabelas y restricciones (prohibición de

## BIBLIOGRAFIA

obras de consolidación, mejora o reforma, y sólo de conservación, y todas sujetas a las correspondientes licencias); con tal sistema, nuestro Derecho sigue una pauta que personalmente estimamos no muy ortodoxa, al constreñir por métodos indirectos al titular a la transmisión de la finca (lo correcto sería una expropiación inmediata y hasta urgente, con lo que al propietario se le liberaría de la alucinante espada de Damocles que pesa sobre su propiedad, afectada irremediabilmente al destino público); tampoco es muy acertado, para el segundo, en el que el estrechamiento dará lugar a una parcela, antes vía pública, y ahora, sin tal fin, que obligatoriamente debería ser adquirida por los colindantes, ya que como atinadamente puntualiza el autor —influido por el Derecho francés— «... el destino de los terrenos sustraídos a la vía pública, se encuentra fuertemente condicionado por la existencia de propiedades colindantes, limítrofes con la vía pública, y en consecuencia por la existencia de los derechos del propietario frontista. Ello supone que un plan de estrechamiento no puede ignorar la cualidad de ribeño de los propietarios colindantes, ni por supuesto suprimirla mediante la enajenación de los terrenos a terceros. *La pérdida de la cualidad de colindante sólo es posible imponerla coactivamente, a través de la expropiación de la finca*» (las cursivas no son del original). En nuestro Derecho, el concepto que podía englobar este supuesto, como es el de «parcelas sobrantes de la vía pública», incluye los terrenos destinados a la vía pública, antes del estrechamiento de ésta, como aquellos otros que sin tener tal uso, por su extensión, no son edificables, ni aptos para cualquier otro uso, supuesto que se ha venido manifestando tradicionalmente en el ámbito local; el autor se inclina por la vigencia en tal ámbito de la regla de la adquisición forzosa por los propietarios colindantes, en base a un criterio de actuación imprescindible en esta materia: «la obligatoriedad absoluta de que

las construcciones colindantes con la vía pública se ajusten a la alineación aprobada por el plan».

La segunda parte de la obra creemos que es la más novedosa, por cuanto analiza el régimen jurídico de las «utilizaciones comunes» de las vías urbanas, que apenas ha sido objeto de tratamiento. El tema lo consideramos de enorme interés, dado que por su carácter común se venía prejuzgando su desatención científica. Por eso, el trabajo de ESCRIBANO marca un primer paso ante una situación que será más llamativa en el futuro, como ya lo está siendo en el presente (baste que pensemos en los problemas de aparcamientos, estacionamiento, circulación, por las vías urbanas de las grandes ciudades, y especialmente para los que viven en Madrid). Acaso el autor no valora del todo la trascendencia de las facultades y limitaciones que estudia, porque su perspectiva forzosamente tiene que ser distinta en virtud de su misma localización geográfica (por eso nos hemos referido a Madrid, porque formas de uso que han podido venir consagradas, y que apenas merecían atención, por no plantear problemas, los van suscitando a medida que la circulación es mayor; basta pensar para esto en los planes de tráfico, en la obligatoriedad de sus señales, en las «direcciones únicas», en la protección de las calzadas por «vallas», en carriles expresa y exclusivamente afectados a los medios de transporte colectivo, etc.), pero es el primero que nos va poniendo bajo el prisma jurídico formas y usos que hasta ahora residían más en la esfera de los hechos y de las conductas, que en su repercusión jurídica; creemos, por nuestra parte, que ello es una consecuencia de la misma evolución de las ciudades y de la sociedad; ha sido preciso el aumento desmesurado de vehículos, para que cualquier propietario de uno de ellos, que contemplaba hace unos años, como un derecho innato, su aparcamiento o estacionamiento «a su libre albedrío», compruebe que no era tal de-



recho, innato, ante una circunstancia como la presente, con zonas reservadas o prohibidas a tales operaciones, o sujetas a una cruel y fuerte competencia con los demás probables usuarios. Por encima de cualquier encaje, es ya de por sí interesante el planteamiento desde un ángulo jurídico; si algo le fuese criticado, sería quizá su desasistimiento de supuestos y situaciones reales, por cuanto tenemos la impresión de que su panorama es demasiado lineal, cuando sólo un pensamiento, en la realidad, nos pone en vanguardia ante la complejidad y multiplicidad de los intereses en litigio—no será el mismo el del comerciante colindante que el del inquilino de unas viviendas, ni entre los distintos comerciantes según la clase de su actividad mercantil; piénsese en un hotel, o en unos grandes almacenes, frente a comercios más artesanales—, entre una Administración, que, por ellos, debe intervenir cada día más enérgicamente, y unos particulares, que se ven sorprendidos en las limitaciones diarias que encuentran para el ejercicio de los que hasta entonces creían «sus derechos» (la prueba del «carril-bus», en la Gran Vía madrileña, con sus tremendas y económicas repercusiones en los usuarios de tal vía, obligados a variar su circuito habitual de circulación, de hacer parada en sitios distintos, de estacionar y aparcar también en lugares distintos, etc.); derechos, conflictivos entre sí, pero, a su vez, con los de las empresas públicas concesionarias de determinados servicios (¿nos hemos detenido a pensar en las limitaciones representadas por las «paradas» de autobuses?).

Y en tal marco destaca a su vez la calificación jurídica del *status* del colindante, figura que viene así a centralizar todas las múltiples consideraciones que ha merecido últimamente, ora de la doctrina, ora de la Jurisprudencia (y hasta del mismo Consejo de Estado, en sus dictámenes sobre «la responsabilidad de la Administración»). Nos hallamos ante un primer riguroso intento

de sistematizar la condición de colindante, sin traspasar todavía la zona que podríamos valorar como «innominada», en cuanto el autor, si bien se hace un planteamiento autónomo, no extrae excesivas conclusiones, con lo que la relación Administración-colindante, o si se quiere, dominio público-colindante, sigue viviendo en una pura relación fáctica, con algunas consecuencias jurídicas, pero sin que pueda hablarse como de una relación jurídica, de la que una y otra parte, obtengan derechos y también obligaciones. Esto puede obedecer, lo confesamos, más a un deseo que a una realidad, presente o futura, por cuanto mayor precisión jurídica, podrá obedecer a una tentativa o deseo personal, pero difícilmente lo será cuando la situación causa de tal relación no tiene origen voluntario.

El autor no deja nunca de colocar sus opiniones personales, por diversas que sean de las de autores consagrados, como no deja asimismo de enfrentarse con debatidas cuestiones, como por lo general son todas las que tocan al tema titular de su tesis doctoral. Mérito suyo es el que podamos contar en adelante con un trabajo que en su aspecto monográfico, al menos, no tiene precedentes y que aún en los demás, tampoco los tiene abundantes y comedidos. La profundidad y el rigor los tenemos por todas partes, lo que no es más que el fruto de la ilustre escuela de juristas en la que se inscribe.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

ESTEBAN, Jorge y otros: *Desarrollo político y Constitución española*. Colección «Demos». Edit. Ariel (Biblioteca de Ciencia Política). Prólogo de M. JIMÉNEZ DE PARGA, Barcelona, 1973, 591 páginas.

Pocas veces el crítico habrá pasado por situaciones tan contradictorias como durante la lectura y análisis de

## BIBLIOGRAFIA

esta obra. Situaciones debidas a tener ante sí un texto lleno de honestidad intelectual para la interpretación de unas leyes sobre las que los autores han puesto *ad liminen* su mayor capacidad crítica y reflexiva para sacar de ellas el mayor provecho posible para el futuro. Por vez primera creemos que se ha llevado a cabo el más profundo intento de interpretación coherente de unos textos que a pesar de su constitucionalidad tan poca atención han merecido, no ya del estudioso español, sino del extranjero, con una metodología exclusivamente jurídica—con escaso uso de la política—y en la que tanto se hace operar una perspectiva totalmente innovadora. No hay una argumentación constructivista y por supuesto menos aún apologética—aquella se produce sin ser partidario de nada y con el mejor espíritu de neutralidad científica, cuando se califica a un sistema político o jurídico-constitucional con ciertos mimbretes de fuerte sonoridad o con algunos predicados de algún tecnicismo—, sino meramente descriptiva y exhaustiva de una legalidad que por ser «fundamental» tendría que haber requerido la vocación de todos los juristas y frente a la que este libro ofrece los más limpios campos reformadores, tras una revisión imparcial de sus actuales imperfecciones.

Pocas veces unos textos normativos habrán merecido estudio tan detallado y al mismo tiempo tan fructífero como el presente, con tan elevadas miras como las de su equipo redactor, que han puesto en sus instrumentos y hasta en sus expresiones la menor carga polémica junto con la mayor altura científica. Para cualquier lector, la obra será de enorme interés, hasta el punto de que podría ser aconsejada su lectura a todos los que creen posible el camino de la reforma, antes que el de la revolución; lectura necesaria diríamos para todos los que están en posesión de algunos de los resortes constitucionales para tal fin, y a los que los autores se dirigen *in sotto voce* en alguna ocasión.

Y esto a pesar de que los autores, como cualquier lector, han estado debatiéndose entre dos impulsos naturales; que podríamos concretar en algunas preguntas: ¿para qué un estudio de unos textos cuya vigencia perpetua no es segura?, ¿para qué el comentario de unas leyes cuya problematicidad está apareciendo ahora más que nunca?, ¿para qué una postura como la de los autores, tan llena de sinceridad como tan llena de estudio, para buscar vía de ampliación a unos textos políticos, tan restringidamente interpretados?, ¿por qué ese secreto afán de los autores por ampliar las posibilidades democráticas de unas normas constitucionales para una etapa para la que se postula su reforma?

Conviene fijarse en el número de páginas, para comprobar la minuciosidad a que llegan en su comentario de los distintos textos constitucionales españoles, sobre los que se mueven casi en términos de exclusividad, ya que para su mayor honra y elogio, son escasísimas las citas de otros autores y, por ende, de bibliografía, que tanto enriquece a obras que carecen de lo más importante: la aportación personal. Aquí sí que puede decir aquello: todo es de los autores, y, sin embargo, el texto crítico no tiene nada de tradicional. Los españoles, que tan miméticos y copiones somos para tantas cosas, no siempre—ésta es una excepción—somos ni tradicionalistas, o tradicionales, ni plagarios, por lo que aquel conocido apotegma dorsiano, de mucho aparato, pero de escaso contenido, de que lo que no es tradición es plagio, no confirma su validez universal. El libro es una extraordinaria máquina de artillería, que desde los más diversos flancos, pero siempre *face à face*, se buscan los objetivos propuestos: clarificar el sentido de nuestras leyes fundamentales, sacándolas todos sus posibles frutos, para ponerlas a la luz de ese futuro, que parece mañana, pero que ya está siendo hoy, como viene a decir Buero Vallejo en su última obra sobre la libertad *La Fundación*.

Tras la lectura, a cualquiera pueden surgirle interrogantes: uno muy importante, ¿por qué tan elevado espíritu salvífico de unas disposiciones cuya coyunturiedad es evidente?, ¿por qué querer buscar su continuidad, cuando justamente esto es lo que parece en estado de revisión?, ¿por qué buscar esas posibilidades sin desarrollar, democráticas, de unos textos cuando van a ser tan distintas las circunstancias de su aplicación? Continuamente, mientras devorábamos capítulos, nos planteábamos estos y otros interrogantes: comentarios pacíficos, pero críticos, de unos textos vigentes, y simultáneamente, comentarios aperturistas, que nos dicen que aquel texto o aquella norma, que siempre nos había parecido estrecha, puede ser objeto de una interpretación extensiva y abierta, llena de lógica. Con esto no queremos decir que los autores hayan resuelto todos los problemas, ya que los textos constitucionales españoles vigentes contienen múltiples interpretaciones y son susceptibles de los más dispares sentidos (recordamos que casi coincidíamos en la lectura relativa al papel constitucional del Ejército con la conferencia pronunciada por una destacada personalidad; veíamos entonces que mientras para los autores la cuestión de cuándo tan destacada institución debe intervenir en la vía política no está clara —si es a la misma institución a la que corresponde tan grave decisión o si es a otra—, para dicha personalidad, quizá por darle como un ejemplo de la denominación titular de su conferencia —«la interpretación de nuestras leyes constitucionales»—, está claro que tal papel corresponde al Jefe del Estado o Rey), sino sólo subrayar su inmenso ánimo por culminar una labor llena de ingratitudes, ya que a bastantes de sus lectores les saldrán dudas sobre el para qué de este gran esfuerzo cuando todo nuestro sistema constitucional se monta sobre unas características peculiares, que pueden cambiar grandemente «cuando se cumplan las provisiones sucesorias».

Personalmente, estimamos que la obra ofrece en sí misma un inventario, con sus correspondientes debe y haber. Comenzando por las partidas positivas, desataríamos las siguientes:

1.º Estamos ante una rigurosa exposición jurídico-constitucional del sistema político español: insistimos en que sólo son las Leyes Fundamentales las que son objeto de estudio, desde un ángulo profesional conforme con la especialización de sus autores, profesores de Derecho Político de nuestra Universidad. Este primer punto lo juzgamos fundamental, porque a pesar de sus intenciones y en contra de su método —declarado y aplicado— se incurre esporádicamente en un lapso, motivado por la misma necesidad; de nada valdría moverse y decir que sólo se aplica dicho método, cuando determinadas manifestaciones no encajan más que en interpretaciones políticas (caso tan evidente de algunas «leyes de prerrogativa», mucho más de las últimas, con las que se han ido cubriendo ciertas lagunas —o algunas— de las presentadas por las Leyes Fundamentales; es sorprendente el candor con que se nos dice que tales leyes son ordinarias, aunque después se indica que dependerá de la calificación que a tales leyes dé su autor, por lo que, en definitiva, tales leyes podrán ser constitucionales. ¿Cómo no interpretar «políticamente» unas leyes que como algunas de las dictadas durante estos últimos años, por incidir en el ordenamiento constitucional, son «ilegales» desde una perspectiva exclusivamente jurídica? Si un paso no hace camino, tampoco una desviación sirve para descalificar a un método). No obstante, insistimos, los autores procuran moverse únicamente en su propio ámbito y utilizar las armas de su ciencia; si se recurre a otras ciencias es para reforzar o en plano auxiliar.

2.º Estamos también ante la más coherente interpretación jurídica de nuestras Leyes Fundamentales, formulada con el deseo de extraer de ella su vivencia para el futuro: frente a lo que pu

## BIBLIOGRAFIA

diera creerse, no es una exégesis seca o de interés arqueológico, sino de un generoso y amplio comentario que va poniendo de relieve lo caduco en cada texto, con el porvenir del mismo, porvenir que garantiza alguna vez con un pequeño retoque, y otras, con otro más profundo, pero siempre contando con el esqueleto visceral de la norma. No hay nunca una apresurada petición de derogación, vía que es la más fácil en el terreno jurídico, y que en el político sería equivalente a la vía de la revolución—despreciemos el pasado y destruyámoslo todo, como aseveraban aquellos personajes, primeros nihilistas en la historia escrita del tiempo de Turgueniev—, sino a la de la modificación, a la de la actualización, a la de su conformidad con los «signos de los tiempos», tan eficaces sobre instituciones hasta ahora a ellos impermeables, como la Iglesia, por ejemplo, para que por su reforma y revisión, sin grandes trastornos normativos, con lo que esto supondría de retroceso, puede lograrse el fin de toda Constitución: que un país tenga un orden fundamental o constitucional estable, y no esté dándose cada dos por tres una nueva constitución, con lo que representa de desarraigo para cada una.

Los autores no han olvidado el carácter de provisionalidad con que se ha definido el orden constitucional de nuestro país, pero tampoco olvidan que en algunas de sus expresiones tal orden tiene una llamada a la perennidad (creemos, no obstante, no se han fijado con exceso en el mismo calificativo con que abundantemente se ha presentado dicho orden, como un orden a desarrollar o en situación de desarrollo, a manera de un círculo que jamás se cierra, en una imagen que tiene sus puntos de favor como sus ángulos oscuros, porque si un orden no es capaz de completarse durante décadas, será tanto un orden por definición en estado de transitoriedad como un orden incompleto; sería preciso llamar la atención también que esa transitoriedad ha venido exigida en función de las mismas circuns-

tancias físicas que tanto matizan la actual Jefatura del Estado; resulta sorprendente comprobar la coincidencia cronológica de la mayoría de disposiciones interpretativas o aclaratorias durante estos últimos años, como no resulta sorprendente la publicación de una obra como la que examinamos).

3.ª Estamos asimismo ante una clara sistematización de los distintos elementos integrantes de un orden social y de convivencia como es una sociedad, vista desde el ángulo jurídico-político: los autores colocan por delante su «análisis de la estructura constitucional», y por detrás, como consecuencia de tal estructura, y, por lo tanto, de dicho análisis, sus referencias a los derechos fundamentales y demás instituciones. No se llevan ni de la loa, que sería más que nunca contraproducente, ni de la falta total de pasión, como tampoco de la rabia. Hay un repaso lento de la estructura constitucional, con lo que es y con lo que podrá ser, con su activo y con su pasivo, fríamente, pero también hay una confesión de la insuficiencia de su método: se contienen demasiadas llamadas de atención a los miembros o protagonistas de tales instituciones, para no ver en esta actitud demasiada dependencia de las personas, lo que es lógico dados unos textos tan susceptibles de interpretaciones amplias y estrechas (recuérdese el caso de la Ley Orgánica, sobre la que no es extraño ver diariamente peticiones de aplicación, al menos en «todos» sus puntos, y no sólo en algunos de ellos). Tal sistemática se basa implícitamente en una relación o, si se quiere, en una concesión: del orden o estructura constitucional dependerá el orden o ámbito de los derechos individuales. Relación que no conformará a todos, ya que es evidente la aparente casualidad que se establece de unos respecto de otros, pero que en cualquier supuesto es una visión real y no idealista.

4.ª Es una extraordinaria relación de remedios, de forma que si fuéramos gobernantes y con la mejor fe del mundo,

no dudaríamos en aplicar, si no todos, si la mayoría de los instrumentos que en esta obra se nos ofrecen, instrumentos los más lejanos a la revolución, ya que apelan a la vía legal de la modificación o reforma (un crítico de la obra recordaba el parecer de DISRAELI, cuando aconsejaba a los gobiernos adoptar por vía de reforma lo que, de no hacer, sería hecho por la revolución). Si los autores han hecho su estudio, ha sido para revelar la fertilidad de su método, que no sólo sirve para enterrar textos vacíos, sino para llenar de savia preceptos futuros.

No estimamos agotadas aquí las partidas positivas, aunque sí las más notables; en cambio, entre las negativas, pondríamos éstas:

1.<sup>a</sup> La misma utilidad de la obra: ¿hasta qué extremo todas las reformas que se postulan pueden lograrse?, o lo que es igual, ¿cómo serán posibles unas reformas sobre unos textos con tantos años de vigencia?, ¿qué interés podrá tener una reforma para «entonces»? Es claro que los autores se basan en la normativa vigente, pero con un fin: para demostrar la necesidad de su reforma. El problema oscuro es que juegan con una hipótesis, con una posibilidad histórica: juegan con que todo el entorno constitucional siga siendo el mismo, cuando es muy probable que cambie, y sobre aquella fijación, ausentes algunas particularidades, pueden tomarse medidas reformadoras. Los autores contestan afirmativamente a los grandes interrogantes de nuestro tiempo: ¿son posibles los grandes cambios, sin trastornos violentos? Pero también tienen que reconocer que juegan con algunas alternativas, que pueden salir o no, pero que condicionan a otras, con lo que a la postre son muchas posibilidades, y no una sola, las que se piden.

2.<sup>a</sup> Los autores juegan tanto o más con los instrumentos de su ciencia, con las virtudes del alma de los protagonistas de la vida política, o sea consideran que la democracia es tan perfecta que no puede por menos cualquier per-

sona que postular su implantación; de ahí sus llamadas a los participantes en ciertos órganos constitucionales para que hagan todo lo posible «por poner en la senda constitucional» —habría que decir, democrática— tanto a la institución de que forman parte, como a las demás instituciones sobre las que aquélla puede ejercer algún influjo. El dilema es prácticamente más grave: cuando existe temor ideológico, una conducta personal poco puede hacer; sólo tendrán eficacia las medidas de grupos, llámense como se llamen. No hay que dejar de reconocer que atender a las conductas personales para lograr ciertas reformas, no es salirse del ámbito providencialista, por mucho realismo que antes se haya expulsado poniendo claramente las deficiencias del órgano de que se forma parte. Lo difícil será tirar la primera piedra, y habría que preguntarse antes sobre quién será el primero.

3.<sup>a</sup> La obra no deja de ser un planteamiento posibilista que tiene a su favor, en el plano jurídico—político—, sus honrados propósitos de reforma, y, por tanto, de mejora, de una realidad que no es todo lo perfecta que sería deseable. Básicamente, se apoya en un silogismo, por lo demás tan habitual en la ciencia política, desde Hobbes; si para éste era evidente que todos los hombres nacen y actúan movidos por el temor, los contemporáneos nacerían y se guiarían por el deseo de una mayor democracia, por lo que habría que concluir en la necesidad de todo lo que a ella conduce; indirectamente, se califican de puramente transitorios los estadios en que la necesidad no es tal. La objeción pasa al fondo: ¿para qué prolongar un *status* que los mismos postulados ideológicos, o si se quiere, metodológicos, califican de provisional?

Curiosamente, y corroborando esto último, la obra se nos presenta como trabajo de un equipo, a su vez, miembro de un departamento de cátedra, cuyo esfuerzo personal no tiene parte individualizada, sino que todo es pro-

## BIBLIOGRAFIA

ducto de todos. Es, pues, tanto expresión de una voluntad de estudio, como reflejo de una vocación, que en cualquier caso, es posibilista (recuérdese la crítica en el país vecino a las tendencias reformistas). Siempre es de elogiar la investigación aunque no pueda traspasar los límites donde se efectúa, porque con todas sus limitaciones hay que apreciar el valor. El lector podrá tener opiniones particulares, y seguramente las tendrá sobre muchas de las cuestiones que hallará con largueza aquí expuestas, pero no podrá por menos de reconocer la paciencia y rigor científicos que reclaman posturas como las que en esta obra tan abundantemente se nos exponen; el libro por eso no deja de ser político, este término entendido en su sentido más elevado; su rigor jurídico hace que supere con creces los ámbitos de la literatura tan clásica en España sobre consejos al gobernante para la mejor regiduría de su pueblo. Que no tengan otras credenciales que las de su dedicación profesional, nos garantiza frente a cualquier tipo de partidismo, y los mismos autores no tienen reparo alguno en hacer suya una declaración de propósitos de Rousseau que creemos que es la que mejor retrata sus intenciones:

*Se me preguntará si soy príncipe o legislador para escribir de la política. Respondo que no y por eso es por lo que escribo.*

De ahí que lo que más admiremos en la obra es su honestidad intelectual, honestidad tanto en el método como en los medios. Los autores lucen sus armas desde el principio, y a ninguna estrategia oculta acuden. Se conforman con lo que son—estudiosos y expertos de Derecho constitucional— para dar y elaborar la más completa y sistemática exposición de Derecho político español, hecha con el ánimo de servicio al futuro de toda la comunidad española.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

INSTITUT INTERNACIONAL D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (Centre de Recherche et de Documentation sur la Fonction Publique): *Annuaire international de la Fonction Publique 1973-1974*. Paris, 1974.

El presente *Anuario* es una de las publicaciones del Instituto Internacional de Administración Pública que tiene por objeto facilitar información científica sobre los problemas esenciales de la Administración en diferentes Estados.

El *Anuario* se compone de las siguientes secciones:

1.ª Estudios, que en este número comprenden tres partes:

— Análisis comparado de la gestión de personal en diversos Departamentos y Administraciones públicas.

— Problemática que se presenta en algunos sectores funcionariales de la Administración francesa con acusado *esprit de corp*.

— Estudios referentes al régimen jurídico de las funciones públicas en Costa de Marfil, Finlandia y Afghanistan.

2.ª Bibliografía referente a los anteriores estudios, incluyendo la de carácter periódico.

3.ª Textos y documentos conteniendo las siguientes normas legales del Estado francés:

— Ley núm. 72-862, de 13 de julio de 1972, que implanta el Estatuto General de los Funcionarios de la Administración Militar.

— Ley núm. 72-594, de 5 de julio de 1972, modificadora de la Ordenanza número 59-244, de 4 de febrero de 1959, relativa al Estatuto General de los Funcionarios.

— Ley núm. 72-659, de 13 de julio de 1972, sobre la situación del personal civil francés que ejerce funciones de cooperación cultural, científica y técnica en Estados extranjeros.

— Decreto núm. 73-203, de 28 de febrero de 1973, modificadorio del Reglamento de la Función Pública.

— Decreto núm. 73-204, de 28 de febrero de 1973, asimismo modificatorio de dicho Reglamento.

— Decreto núm. 72-512, de 22 de junio de 1972, relativo al cese de los agentes civiles no funcionarios de las Administraciones públicas.

— Decreto núm. 73-321, de 15 de marzo de 1973, complementario de la Ley 72-659 citada.

En el prólogo del *Anuario* se habla ya del propósito que lo anima: efectuar un análisis de diversos supuestos de gestión de personal y sus correspondientes técnicas de reclutamiento, en atención a que es éste un aspecto fundamental de la Ciencia de la Administración quizá hasta ahora olvidado. Y en modo alguno puede entenderse la problemática funcionarial como algo secundario en el estudio de la Administración pública cuando su buen funcionamiento, encaminado por esencia al interés del público, depende de la calidad, buena formación y eficiencia de sus efectivos. Resulta paradójico que en el sector privado se dedique tanto interés al estudio de todas las cuestiones de personal, mientras que en el sector público la planificación y análisis científico de los puestos y del personal a su servicio hayan sido objeto de atención investigadora sólo en tiempos muy recientes. No obstante, también hay que reparar en el hecho de que el sector privado, con una mala gestión, se jugará normalmente su propia supervivencia o, cuando menos, su rápido crecimiento económico, mientras que el sector público posee la casi infinita seguridad que otorga la propiedad del erario público, el cual soporta con creces cualquier clase de carga.

1) Los cuatro primeros artículos del *Anuario* estudian la gestión de personal, planificación operacional y provisión de cuadros en los siguientes Departamentos administrativos franceses: Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Planificación Territorial, Obras Públicas, Vivienda y Turismo, Ministerio del Interior y Ejército.

En todos ellos se ha producido un crecimiento enorme de los efectivos debido a la complicación de las tareas administrativas producida por el propio desarrollo económico, fulgurante en el país desde la década 1950-1960.

a) La necesaria especialización funcionarial ha dado lugar en el Ministerio de Economía y Finanzas al desarrollo de los trabajos de planificación llevados a efecto por la Comisión de Desarrollo de la Informática. Es impresionante en este primer artículo la interpretación analítica de las estructuras y movimientos de personal por medio de fórmulas matemáticas complicadas y esquemas orgánicos que indican hasta qué punto es posible la investigación de estos problemas con un criterio enteramente aséptico y científico.

b) En lo que respecta al Ministerio de Planificación Territorial, Obras Públicas, Vivienda y Turismo, su nombre ya indica la complejidad de las competencias que le incumben. Nacido en 1967 y agrupando a 110.000 funcionarios en todo el país, podemos imaginar los difíciles problemas de personal a resolver desde el mismo momento de su reclutamiento hasta la consecución idónea de sus tareas administrativas. La planificación de los efectivos de este Departamento se ha realizado mediante una gestión por objetivos que sustituye a la antigua gestión de medios.

c) En el Ministerio del Interior se ideó y puso en funcionamiento un modelo de trabajo denominado EPEE (Estudio Provisional sobre la evolución de los efectivos).

En el programa participaron tres organismos:

— Un equipo de trabajo compuesto por un encargado de la Oficina de Estudios y de Coordinación (BEC) del Ministerio del Interior, dos técnicos de una sociedad especializada y un funcionario competente en la materia.

— Un comité restringido compuesto por los jefes de oficinas y departamen-

## BIBLIOGRAFIA

tos implicados en la preparación de las decisiones a cumplir.

— Un comité superior de orientación presidido por el director general de Asuntos Administrativos y Financieros compuesto por representantes de las diferentes direcciones de personal del propio Ministerio.

Con el proyecto aprobado se buscan y examinan las políticas de personal a un nivel global y anónimo, es decir, se logra una planificación científica de los efectivos ministeriales.

d) En cuanto a la provisión, gestión y promoción de los cuadros del Ejército se aplican modelos parecidos de planificación, utilizándose en toda su amplitud la ayuda de la informática.

2) Esta programación se extiende asimismo a los efectivos de empresas públicas como AIR FRANCE, caso analizado en otro artículo del *Anuario*. Además, se estudia la gestión de personal en las empresas del sector privado como contrapunto de todo lo anterior.

3) Seguidamente se hace referencia en sendos artículos a la gestión de personal en Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Grecia, Italia y Polonia.

En cada uno de estos países la Administración y su íntimo funcionamiento reflejan, claro está, las propias peculiaridades políticas y constitucionales vigentes en ellos.

a) En Bélgica el reparto de efectivos es el siguiente:

— Administración del Estado, que cuenta con 75.000 agentes y que constituyen la verdadera Función pública.

— Organismos públicos, con 160.000 funcionarios. Poseen estatutos propios y diferentes que les otorgan mayor o menor autonomía.

— Cuerpos especiales, como la gendarmería, la magistratura y la enseñanza, con 235.000 funcionarios, que dependen directamente del ejecutivo aunque posean estatutos particulares.

— Poderes locales, con 112.000 agentes que se hallan bajo simple tutela del Estado.

b) En Canadá se lleva a cabo una planificación en política de personal que se acerca a los modelos ya estudiados y aplicados en los departamentos franceses.

c) En Estados Unidos los problemas funcionariales son graves en cuanto existen trece millones de personas prestando servicios a las Administraciones públicas: federal, estatal y local, cantidad que representa el 20 por 100 de la población activa del país. El reparto de dichos efectivos es el siguiente:

— Las 185.000 colectividades locales emplean 7,5 millones de agentes y funcionarios.

— Los Estados ocupan a 2.850.000 funcionarios.

— Y el Estado federal posee 2.800.000 funcionarios.

Sin embargo, queda fuera de la Función pública todo el personal militar, constituido por más de dos millones de hombres y mujeres.

Cada nivel de Administración a que hemos hecho referencia funciona por sí en esta materia y no existe una coordinación verdadera entre los mismos. Ello se debe a que en el momento del nacimiento del Estado federal los Estados miembros cedieron a aquél determinadas funciones y competencia, pero conservaron su derecho de reclutar sus propios efectivos administrativos.

No obstante, el criterio general en todo el país es la aplicación del denominado *merit system*, es decir, que el otorgamiento de plazas y posterior promoción se produce en atención a los propios méritos adquiridos y desarrollados por cada funcionario. Tal sistema es defendido, además, por la Comisión de la Función Pública, encargada de aplicar la *Intergovernmental Personnel Act*, promulgada en 1971, ley que extiende con carácter general el *merit system*.



d) En cuanto a la Función pública británica nos encontramos con los siguientes efectivos: 500.000 funcionarios y 200.000 empleados denominados «industriales». Por ser cada ministro directamente responsable ante el Parlamento de su gestión, está obligado a utilizar los efectivos de su Departamento de la manera más eficaz posible. No obstante, en esta materia existe como órgano esencial el Ministerio de la Función Pública, que ejerce, además, desde 1968, fecha de su creación, las funciones tradicionalmente atribuidas al Tesoro en lo referente a la remuneración y gestión de personal. El encargado de este Departamento es el propio primer ministro, aunque el responsable del mismo es un ministro sin cartera: el lord del Sello Privado. El jefe del *Civil Service* es al mismo tiempo el responsable permanente del Ministerio y constituye, junto con el segundo secretario y cinco secretarios adjuntos, la «Dirección Suprema de la Función Pública». Las secciones son las siguientes:

— De reclutamiento (Comisión de la Función Pública).

— Gestión y política de personal y programas de formación.

— Organización y eficacia en el trabajo.

— Política de tratamiento y revalorización de la Función pública.

— Realización y gestión de los programas de formación (*Civil Service College*).

e) Por lo que se refiere a la Administración griega, actualmente se halla sometida a un rígido legalismo. Está fuertemente centralizada, pero al ser soporte principal del desarrollo económico, su inadaptación a las funciones que la incumben puede dar lugar a graves problemas. En el momento presente se tiende a una cierta regionalización, pero el propio carácter «tentacular y multiforme» de la Administración Central imprime carácter a la Función pública que la sirve.

f) En Italia se ha de distinguir entre *pubblica funzione* y *funzione pubblica*. La primera designa toda actividad realizada por un organismo público cualquiera que implique la utilización de poder público. Es decir, en ella se engloban todos los efectivos del Estado, tanto pertenecientes a la función ejecutiva como a la legislativa o judicial.

Sin embargo, la *funzione pubblica* posee un carácter restringido a lo que nosotros entendemos realmente por Función pública. Pero a pesar de ello en dicha actividad y cometido entran todos los efectivos de la Administración del Estado, incluidos los ministros, con carácter de funcionarios honorarios por contraposición al resto de funcionarios agentes.

g) Por último, en Polonia, su carácter de país socialista, da lugar a una Administración intervencionista y planificadora que exige elevados efectivos. En total hay 128.500 funcionarios que, en relación a los treinta y tres millones de habitantes, da lugar a la existencia de un funcionario por cada 260 ciudadanos. Actualmente se trabaja para disminuir el número de funcionarios mejorando la organización y las técnicas, así como la calificación y utilización de los cuadros.

4) La segunda parte del *Anuario* comprende cuatro artículos referentes a la problemática que en Francia presentan otros tantos sectores de la Función pública con acusado *esprit de corps*, como ocurre con los antiguos alumnos de la Escuela Nacional de Administración, graduados en la época dorada del «gaullismo» y muy vinculados políticamente al mismo, de forma que al ocupar actualmente los altos puestos de la Administración, suponen un importante y caracterizado grupo de presión y opinión. Los otros artículos hacen referencia al problema de los cuerpos de la Escuela Politécnica y a los grupos de extranjeros en la Función pública francesa.

## BIBLIOGRAFIA

5) Por fin, en la parte tercera del *Anuario* se estudian las siguientes funciones públicas nacionales:

a) La Función pública en la Costa de Marfil cuenta con trece años de existencia y 43.000 funcionarios. Se trata por ello del más grande «empresario» del país —lógico, por otra parte, en toda comunidad subdesarrollada—. Existe un Ministerio de la Función Pública, que tiene como misión formar y dirigir al personal de la Administración del Estado. Desde el año pasado se ha conseguido, además, un sistema total de seguridad social para los funcionarios públicos. También se creó una Escuela Nacional de Administración que depende del Ministerio y un Servicio Central de Organización y Métodos. El Departamento es, pues, más que un simple órgano de gestión.

b) La Función pública finlandesa es heredera de la sueca y rusa, de quienes dependió hasta que el país logró su plena independencia en 1917. Actualmente, y desde 1919, se halla regida por el capítulo X de la Constitución, que no ha sido reformado desde su promulgación.

Las ventajas sociales concedidas por la ley a los funcionarios son superiores a las del sector privado, aunque en los últimos años se ha producido una equiparación entre ambos. Además, exactamente igual que cualquier asalariado, el funcionario público soporta una carga fiscal anual de hasta un 34 por 100 bajo la forma de impuesto directo.

Los problemas funcionariales existentes cuando el Estado fijaba unilateralmente los sueldos han sido cortados de raíz al entrar en vigor el nuevo régimen de convenios colectivos en la Administración pública.

c) La Función pública de Afghanistan se caracteriza por la ausencia de clasificación de los funcionarios en diversas categorías. La única distinción existente proviene del grado que cada funcionario ocupe en el curso de su carrera administrativa. Se establecieron al respecto trece grados, que han sido reducidos

a diez por una ley de 1971, produciéndose una cierta correspondencia entre el nivel de estudios obtenido y el grado otorgado. Por ejemplo, el bachiller corresponde al grado o nivel décimo.

Por otra parte, cada grado es provisto mediante la firma de una autoridad diferente, de tal modo que, por ejemplo, los grados primero y segundo son cubiertos a propuesta del ministro del ramo por decisión del Consejo de Ministros y bajo la aprobación del Jefe del Estado.

No obstante, eso sí, la Administración afgana aplica la distinción entre personal titular y contratado, otorgando a aquél el carácter de permanente.

6) En conclusión, nos encontramos ante una publicación científica divulgadora de los avances que en el terreno de la Función pública se han producido recientemente en diversos países. El *Anuario* del Instituto Internacional de Administración Pública de París constituye así un vehículo importante de comunicación y estudio comparado del Derecho administrativo y organización jurídico-administrativa de países pertenecientes a muy dispares círculos políticos, económicos y jurídicos, con el importante trasvase de ideas que ello supone y que tan necesario es en un mundo internacionalizado como el actual.

I. DUCE S. DE MOYA

LANGROD, Georges: *Tratado de Ciencia administrativa*. Col. «Estudios Administrativos». Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973. 1.104 págs.

Ni el autor ni el título son únicos, ya que la obra es fruto del trabajo de un numeroso y extraordinario equipo de colaboradores, que bajo la batuta de LANGROD, han culminado una selección de trabajos tanto sobre la ciencia de

la Administración —entendida a manera como señala GARRIDO FALLA de «técnicas de la Administración»— como sobre el Derecho administrativo. La obra parece responder a una exigencia bibliográfica de nuestros días, muy de nuestros días, en los que tanto se habla del año 2000 y en la que tantos trabajos o *plaidoyers* se publican sobre tal futura época. Es por esto, por lo que todo ese equipo ha pretendido llevar a cabo una especie de inventario presente de lo que la Administración y su práctica ha sido y es, para lanzar una mirada sobre su porvenir, sobre ese futuro, que ya está siendo y que no dejara de ser

Vaya también por delante que al estar escrita por franceses, la obra posee la típica y tradicional brillantez que alcanzan obras de tal naturaleza en el vecino país: el espíritu cartesiano y, por tanto, analítico, adquiere aquí una nota de gran vivacidad, haciendo que las páginas sean de una enorme fluidez en su lectura, no pesando a pesar de su extensión. Esa mezcla de ciencia y de moralidad que por algunos es tan criticada, de filosofía con unas gotas de deontología, de objetividad junto a pequeñas intuiciones personales, de visión de la grandeza sin descuido de los más nimios problemas, que tan características son del francés, se cuidan aquí con tanto o mayor esmero que el que Cándido volteriano podía poner en su jardín. Leyendo obras como las presentes, comprobamos cómo autores como PEGUY, VALERY, BALZAC, etc., sólo podían ser franceses, porque si ellos siendo literatos no dejaron de cultivar con gran altura otros campos —la reflexión incluso sobre temas jurídicos con cierta hondura—, los juristas de ellos coterráneos tampoco dejan de poner hermosas citas literarias en sus escritos, logrando ese magnífico trasvase de saberes y de ciencias que en tan alto lugar colocan a la siempre bendita «cultura francesa». Raro es el colaborador de esta obra que no acompaña su exposición con re-

ferencias diversas, manejando con igual galanura el pensamiento de Marx, que la cita de Balzac; si a ambos les incluye en un profundo y ameno trabajo sobre el futuro de la Administración pública, tendremos un resultado que es tan sugestivo como ameno. Lo que la obra pierde de compromiso ideológico y jurídico —sólo parcial y mínimamente— lo gana con creces con su atractiva apariencia, muy necesaria para no desanimarse, dado su volumen. Es otra de las maravillas de la estrategia francesa, siempre tan ágil y movida en todos los terrenos; acaso por tener en su haber al más grande de los estrategas, Napoleón Bonaparte.

J. RIVERO, en una breve advertencia previa, que por primera vez vemos con su condición, señala al autor de la iniciativa, así como ventajas y desventajas de una obra como la presente. Pero sólo es un presentador que acota una pequeña nota introductoria, ya que la verdadera «introducción general» viene después en forma de una espléndida primera parte, de la que es preciso destacar lo siguiente:

1.º *La Historia del pensamiento administrativo francés.*—Buscando un seguro puntal en el pasado, al mirar la obra al porvenir, se inicia con un rastreo minucioso de sus antecedentes, cobijados conforme con unos criterios o ideas directrices, siendo una de ellas, la de la modernidad del mismo pensamiento, o sea su simultaneidad con el concepto estatal. Aunque con fecha y personaje real asignado, las instituciones no aparecen con el Estado de Luis XIV, aunque sí algunos de sus rasgos «con el fin de la Edad Media, comienza la época de las oficinas». Con ese monarca, se fija el prólogo o prefacio a este pensamiento, cuyo gobierno es una sucesiva concentración de poderes, así como objeto de un análisis doctrinal, que resumen aquel en tres prerrogativas: «hacer las leyes, comunicar el poder a los funcionarios, ejercer las funciones que existen en todo Estado». Es pre-

## BIBLIOGRAFIA

ciso atender al calificativo de prefacio por cuanto los mismos franceses apenas atribuyen relevancia a un periodo de su historia que no cuaja en la esfera jurídico-administrativa, lo que puede servir de indicio interpretativo en otras zonas geográficas, en las que algunas escuelas propugnan hoy día una dispersión temporal o en el cronos histórico de lo «administrativo», como si esto fuera algo propio de cualquier tiempo, y no característica esencial de una determinada forma de régimen político. Se nos viene a decir, por esto, que la separación entre Antiguo y Nuevo Régimen, con la Revolución de por medio, es esencial para la comprensión de lo que sea la Administración pública y su pensamiento sobre ella. Curiosamente, el gozne sobre el que se ve, es de transición, ya que ni la Revolución logró trastocar tendencia tan poderosa como la de la centralización, noción, por lo demás básica, «punto de gravedad de todo el pensamiento administrativo francés en la etapa de transición del antiguo régimen y el nuevo orden liberal».

2.º *La multiideología influyente.*—La riqueza del pensamiento francés se diversifica en la época moderna en las más diversas tendencias, todas con ilustres representantes, que ya desde un plano liberal, ya desde otro socialista, o desde zonas intermedias o más extremas, enjuician a la Administración, así como al Estado. Lo asombroso es la riqueza de pensamiento, de ideas, de intuiciones apenas inventariadas e incluso, mencionadas de paso, que son objeto de alusión. Desde los más diversos campos, concurren mentes preocupadas por la organización de la sociedad y del Estado, y leyendo estas páginas, donde se comprimen decenas de autores, valoramos la inmensa riqueza de un pensamiento, del que la presente obra, es continuidad. La exposición se hace dialécticamente, como algo viva, a manera de sucesivas y paralelas oposiciones o enfrentamientos, en donde cada nom-

bre mencionado adquiere el marco adecuado.

3.º *Ciencia política y ciencia de la Administración.*—El primer predicado puede entenderse simplemente y entrecomillado, como sinónimo de las posibilidades de una ciencia abierta a la «política» y de otra, ciencia, que como la de la Administración no pueden elaborarse sino «a cubierto de la política». Ambas ideas se entroncan por cuanto «... el *savoir-faire* del jurista es suficiente para lo esencial mientras domine el Estado-gendarme...», lo que significa que lo jurídico puede bastar para un Estado limitado a funciones de policía—idea que recientemente nos ha recordado MORELL OCAÑA en un trabajo publicado sobre la descentralización periférica en el número 180 del *Boletín de Estudios de la Vida Local*—, pero no cuando el propio sistema político ensancha su panorama; no es de extrañar que en aquel cuadro, el Derecho administrativo se limitase a ser fundamentalmente una recopilación de leyes y normas en general. Mas con la extensión de fines, se produce tanto una insuficiencia si se quiere, una completa idoneidad del instrumento jurídico para su comprensión—como la necesidad de unas técnicas que sin ser forzosamente jurídicas se hagan cargo de la nueva situación. A esto responden o intentan responder las nuevas técnicas de organización que van apareciendo a manera de complemento de aquél: técnicas tan escasamente jurídicas, como pueden ser los primeros ejercicios de análisis psicológico institucional en una aproximación empírica a una realidad objeto de fuertes convulsiones revolucionarias. Los trabajos de un LE PLAY o un SAUSSURE, por ejemplo, irán en tal dirección, para explicar la permanencia de elementos impersonales de las organizaciones administrativas, por encima y más allá de tales convulsiones.

La disyunción señalada tiene, pues, una explicación: ciencia «política» es tanto el Derecho administrativo como

la Ciencia de la Administración, en una primera etapa, confundidos, por cuanto los límites de ambas ramas están condicionados por la «política» vigente, o sea por el sistema o régimen, o forma de Estado en vigor, pero separadas ambas ramas, por cuanto la Ciencia de la Administración pretende superar «lo político» por la vía de la asepsia científica, de las técnicas de organización y documentación, que se juzgan descomprometidas. Todo esto en un marco que ha nacido por vía revolucionaria, y cuya revisión será permanente.

4.º *Revolución o reforma.* — Si como últimamente en nuestra Patria ha escrito Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, el tema de la descentralización local o territorial es un tema político (véase su introducción a la obra colectiva: *Descentralización administrativa y organización política*), el Derecho administrativo será un Derecho «político» por cuanto se siente afectado por su mismo entorno político. Quiérase o no, el sistema administrativo moderno francés es fruto de unas consecuencias revolucionarias; de ahí que desde su implantación es objeto de ataques, en todos sus órdenes, ataques que tanto nos recuerdan los recientes trabajos de cierto sector investigador español, tan afianzado en la búsqueda de antecedentes remotos para las instituciones administrativas, en una actitud donosiana, más propia del siglo XIX que de los tiempos presentes.

El Derecho administrativo siempre se moverá dentro de unas coordenadas políticas, de las que las últimas discusiones sobre la tecnocracia constituyen la versión moderna de una discusión tradicional. Esto es lo que nos dicen en el vecino país: hay en la obra, referencias a múltiples sucesos de la historia de Francia en los que la Administración se involucra con la política y viceversa, y en donde si bien aquélla juega a la tecnificación y eficiencia, la realidad de los hechos la desmiente, porque como decía MENDIZÁBAL ALLENDE,

en su conferencia sobre «Los administradores de la Educación», en las II Jornadas sobre la Función Pública, como protagonista no puede separarse del conjunto, que es la sociedad, que son los ciudadanos, los administrados. Por eso, se enfrenta a la Administración con ciertas situaciones comprometidas: la guerra, la lucha de clases, el gobierno local (donde por cierto se alega el testimonio de algún que otro autor en exceso conservador, partidario acérrimo de las libertades locales, en el sentido de un gobierno autónomo descentralizado, tesis que confirmaría el punto de vista adelantado por S. MARTÍN-RETORTILLO, en la obra citada, haciendo jugar la centralización como remedio contra los privilegios locales, y la defensa del autogobierno local, en sentido europeo continental, como un régimen fuerista, protector de determinados estamentos sociales).

Este parentesco político de lo administrativo hace que siempre exista una visión de él, doble: o reformista o revolucionaria. En España, gracias a la conducción maestra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, se han puesto de relieve la enorme baza que juega un Derecho que como el administrativo es tanto el mejor valladar contra el poder político y, por tanto, la mejor defensa de los administrados contra las presuntas arbitrariedades del poder político, como un instrumento susceptible de manipulaciones por parte de este poder. Diversas citas se extienden a lo largo de varias páginas demostrativas de esa diana crítica a que se somete la Administración pública.

Con esto, finaliza la parte introductoria, en donde se hace el repaso histórico más completo e interesante que hayamos podido leer, y que junto con la parte final, constituyen un cuadro completo de lo que ha sido y será la Ciencia de la Administración, en su versión jurídica o Derecho administrativo, y en su versión técnica o científica, *sensu strictu*, desde un prisma ex-

## BIBLIOGRAFIA

clusivamente francés, pero con miras universales, pues no hay que olvidar la primacía de este pensamiento administrativo francés y su influencia en el resto de los países europeos. El título del trabajo final es ilustrativo: *¿A dónde va la Administración?*, obra de autores tan prestigiosos como CATHERINE y THULLIER. Su referencia, por nuestra parte, parece justificada para completar la visión citada; con ahinco, realizan un trabajo desmitificador, a todos los niveles, de la Administración pública, con afirmaciones que acaso en nuestro país hubieran sido censuradas, como la que desvela el enorme peso de la ficción en la actuación administrativa, una ficción que lleva a enmascarar los intereses particulares en esa tabla de salvación, del interés público. Cualquier asunto o actividad se cubre con él; vienen a decir, que la Administración pública cree y predica estar al servicio de la comunidad, cuando realmente está a su servicio, o sea para que sus funcionarios hagan carrera. Visión realista, llena de pesimismo, sin la ironía parkinsoniana, pero con el expticismo tan típico francés, tan de vuelta de todo, y con una Administración, que tanto ha servido y sirve de modelo, a las demás.

En medio, se acumulan una larga serie de trabajos que ponen en práctica la visión complementaria que del Derecho administrativo, se predica de la Ciencia de la Administración: «las cuestiones referentes a la base material de la acción administrativa, de la técnica contable, del equipo del control financiero, etc., adquieren una importancia creciente e influyen en cualquier decisión... Desde el punto de vista de la ciencia administrativa nada se opone al desarrollo de la doctrina jurídico-administrativa y del mismo Derecho administrativo; al contrario. «Pasando de la metodología y del análisis del hecho administrativo, al estudio de la Administración y su medio; sus misiones, tan sugerentes ante una Administración

pública que a sí misma se califica de «misión»; las estructuras administrativas; las personales, alusivas al papel del funcionario; la forma de funcionamiento; las técnicas; los medios materiales y los controles, todo lo concerniente a la Administración va teniendo cabida en una tentativa de agotar todo lo que pueda ser enjuiciable del fenómeno administrativo, hasta culminar con un esbozo de una teoría general de la ciencia administrativa, hecha desde perspectivas futuristas, como la teoría cibernética de la acción administrativa, formulada por autor, sin embargo, ya tan clásico, como es Lucien MEHL. La obra es de una inmensa complejidad por cuanto en ella predominan en todos sus trabajos, el tono coloquial y discursivo, en donde los distintos autores discurren sus planes imaginativos, más que se dedican a poner sucesivamente sus tesis. En casi todos, predomina el estilo literario corrido, que tiene ventajas e inconvenientes: las primeras por la facilidad de su lectura, pero las segundas, por las múltiples sugerencias e ideas que van quedando repartidas en los distintos lugares, cuya recopilación o simple enumeración es ardua. Por eso, su lectura es fácil, pero al final resulta difícil su resumen. Acaso el resultado hubiera sido mucho mayor si en lugar de Tratado hubiera sido una monografía, aunque lógicamente entonces la obra en su estado actual no se nos hubiera ofrecido. En cualquier caso, nos encontramos ante un semillero de problemas y planteamientos en torno a la Ciencia de la Administración, con exposición relevante de unas técnicas que luchan por su científicación. Frente a los esquemas perfectamente elaborados del Derecho administrativo, esta Ciencia todavía no ha superado el aspecto precientífico: la inmensidad de este Tratado, es otro intento más de su reválida, quedándonos a su conclusión, con cierto sabor a insuficiencia. Es cierto que se ocupa de otros temas ajenos o complementarios al jurídico, por lo que a éste bien pue-

de venir su ayuda, pero también lo es que tales temas no son vinculantes, o sea no están sujetos a unas reglas científicas como las matemáticas, como la práctica nos prueba una y otra vez, ¿de qué valen unos principios de organización administrativa, si luego en la realidad nada es más conculcado que dicha organización? Es verdad que si somos objetivos tendríamos que reconocer que lo mismo sucede con el Derecho, que elabora una jerarquía que se desconoce a veces, pero al menos éste tiene el recurso defensivo de la impugnación, pero ¿cuál es el que tienen tales principios en su violación? La respuesta de algunos será la de su misma racionalidad, respuesta hermosa-mente socrática que por sí misma conduce al suicidio o fracaso. Hay a veces excesivo énfasis en la autonomía de una ciencia, que no puede desvincularse del Derecho.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

LLAMAS LABELLA, Miguel A.: *Las Contribuciones Especiales*, Studia Albornotiana, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, XVII, 1973, 332 pp.

Existen supuestos en los que un simple análisis de la legislación existente sobre un determinado instituto jurídico pone de manifiesto las incertidumbres, los confusionismos y las dificultades que su regulación suscita, bien debido a la intrínseca dificultad que la misma dinámica del fenómeno encierra, bien por causas de lastres que la inercia de la tradición ha ido depositando en las páginas de los Diarios Oficiales. Son casos en los que se evidencia, con meridiana claridad, el inestimable valor que puede tener, por cuanto de sintomático encierra, la siempre árida, aunque en este caso fecunda, tarea de ojear las colecciones legislativas.

Tal es, por ejemplo, lo que ocurre con las Contribuciones Especiales. Categoría

tributaria nacida de nuestro Ordenamiento, al menos con los perfiles actuales, allá por el año 1917—Real Decreto de 31 de diciembre—y cuya aplicación nunca ha sido pacífica, como prueba la abundantísima jurisprudencia dictada al respecto, ha sido objeto en los últimos años de reiterados intentos clarificadores—Ley 48/1966, de 23 de julio, Proyecto de Bases de Ley de Régimen Local— que en ocasiones no han hecho sino enturbiar aún más las nunca cristalinas aguas por las que fluía el instituto.

El aproximarse al tema con afanes de aprehensión y sistematización ya entraña un indudable mérito a imputar en el haber del autor cuya obra comentamos. Si a ello añadimos la formulación de una visión personal autónoma y científicamente fundamentada, tendremos en la justicia de inscribir un nuevo asiento en la ya meritada cuenta activa.

Se inicia la obra con un obligado y sucinto análisis de los que pudieran denominarse antecedentes históricos de las Contribuciones Especiales, análisis del que se infiere si no una total ruptura del legislador de 1917 con el acervo que le ofrecía la tradición española, si, al menos, un claro influjo de doctrinas foráneas que coadyuvaron a dotar al instituto de una insoslayable basamento lógico de la que, desde el punto de vista jurídico, se encontraba ayuna aquella. Precisamente ha sido la evidente influencia extranjera la que, al no ser debidamente adecuada a nuestras instituciones, ha dado origen a esa bipolaridad entre Contribuciones Especiales «por aumento de valor» y «por beneficios especiales» —figuras importadas de los ordenamientos italiano y alemán, respectivamente— cuya existencia ha sido fuente de numerosas controversias, al punto que el legislador español se ha visto obligado a apuntar hacia una unificación de las citadas contribuciones en torno al concepto del «beneficio» y en detrimento del denominado

## BIBLIOGRAFIA

«aumento de valor», postura que se inicia con el artículo 90 de la Ley Especial de Madrid y se confirma en la Ley 48/1966 y en la Base 74 del Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local.

Expone el autor a continuación una expresiva síntesis de las principales teorías acerca de la conceptualización jurídica del instituto, que va desde quienes niegan su naturaleza tributaria—bien por considerarla como un supuesto de gestión de negocios ajenos, bien como un caso típico de contraprestación del particular a la Administración o, por último, por entender que debe analizarse desde el prisma de la teoría del enriquecimiento injusto—, hasta quienes reconocen su específica autonomía conceptual dentro del marco genérico del instituto tributario, pasando por quienes, aun reconociendo su naturaleza tributaria, la consideran insusceptible de ser jurídicamente diferenciable de las restantes figuras impositivas, toda vez que ninguna diferencia presenta, en sus rasgos estructurales, su supuesto de hecho.

Tercia el autor en la polémica, reafirmando la naturaleza tributaria del instituto—carácter que únicamente en el caso de las denominadas *contribuciones especiales provocadas* cabría poner en entredicho—y pronunciándose abiertamente sobre su específica autonomía conceptual, sobre la base no únicamente de la mera exégesis de su hecho imponible—como venía haciéndose usualmente bajo el influjo de lo que se dio en llamar la glorificación del hecho imponible, conceptualizado como núcleo estructural del ordenamiento tributario—, sino también sobre la base de un triple orden de consideraciones que van a actuar como sostén de las propias ideas del autor: la peculiaridad de las relaciones jurídicas intersubjetivas y su irreconducibilidad, sin más, a los esquemas generales, la especial atención a dedicar a las funciones administrativas y el concreto análisis de los intereses propios tanto de la Administración

como de los contribuyentes. El enfoque propuesto viene así a paliar una extendida insuficiencia, prácticamente común en cuantos han abordado el tratamiento de esta materia: el apriorismo, la proclividad en el encasillamiento de esta categoría tributaria en unas estructuras predeterminadas, lo que generalmente concluía en deformar sus propios y originarios caracteres hasta conseguir que su conformación adquiriese trazos similares a los de la categoría en la que ya *ab initio* se la había encorsetado. El resultado final era más que su conformación conceptual, su deformación.

Con el citado planteamiento es dable comprobar la importancia que adquieren las nuevas orientaciones metodológicas que acentúan el papel de la función tributaria como encuadre menos rígido y, en ocasiones, más fructífero—como, sin duda, ocurre en el caso de las Contribuciones Especiales—que el esquema clásico obligacional. Es precisamente este nuevo enfoque el que, a mi modesto juicio, dota a la obra de una mayor fecundidad, no sólo por la nueva perspectiva ofrecida al análisis del tema, sino también, y muy especialmente, porque el planteamiento lejos de quedarse en una mera enunciación formal, obediente al señuelo de lo novedoso, se proyecta después en todos y cada uno de los pasajes que componen el estudio.

Efectivamente, la conexión que en las Contribuciones Especiales se produce entre ingreso y gasto pone de manifiesto la conveniencia de incluir entre los elementos de caracterización de esta categoría tributaria la afectación del ingreso obtenido para la cobertura del gasto a realizar. Téngase en cuenta que al enmarcar las Contribuciones Especiales dentro de la estructura procedimental se tiene la ventaja de no considerar ultimadas las relaciones jurídicas con la obtención del ingreso, cual ocurriría indefectiblemente si analizásemos el instituto desde otro prisma, sino que aquélla se prolonga lógicamente hasta regular la administración de los recur-



sos obtenidos y su aplicación a los fines previstos. Así se viene a reproducir, pudiéramos decir que a pequeña escala, esa unidad teológica y funcional entre ingresos y gastos del Estado —llamada a plasmarse en el documento presupuestario— y que dota de pleno sentido la concepción unitaria y autónoma del Derecho financiero. Es por ello, entre otras razones, que adquiere pleno sentido el hablar de una *función financiera* en el caso de las Contribuciones Especiales, lo cual, al margen de superar las rigideces que puede comportar el empleo exclusivo del nexo obligacional como explicativo de las relaciones jurídicas a que da lugar el establecimiento del tributo, procura además una mejor aprehensión de las relaciones o situaciones jurídicas accesorias.

Del cumplido análisis del procedimiento regulador del establecimiento, ordenación y aplicación de las contribuciones especiales se desprende, por una parte, la unidad conceptual del poder financiero, de la potestad reglamentaria en materia financiera y de las funciones administrativas financieras de las entidades locales y, por otra, la idea —central en el estudio que comentamos— de que las citadas contribuciones no se deben *por* sino *para* la realización de las obras, conclusión que entraña importantísimas consecuencias desde el punto de vista práctico.

Por otro lado, y por cuanto respecta al hecho generador de las situaciones jurídicas subjetivas pasivas, debe tenerse en cuenta que el acuerdo de establecimiento del tributo que simultáneamente aprueba la ordenanza que lo regula, o bien el expediente de imposición, da origen a que opere el procedimiento administrativo, siempre y cuando se entienda que las relaciones jurídicas dimanantes del acuerdo en cuestión no originaran ya el nacimiento de las relaciones obligatorias patrimoniales entre la Administración local y los sujetos llamados a contribuir. Ahora bien, a partir de este momento y mediante el correspondiente despliegue de los poderes

de los órganos administrativos y de los deberes de los particulares se desarrollará el procedimiento administrativo delimitador de las diversas situaciones jurídicas individualizadas, que encuentran su hecho generador en el presupuesto fáctico que decide la ejecución de las obras en cuestión.

El juicio que la obra cuyo contenido hemos comentado, con brevedad impropia de su importancia pero obligada por las circunstancias, no puede sino ser decididamente favorable, tanto por cuanto se refiere a las innumerables conclusiones teóricas que de la misma se desprenden como por cuanto se refiere al razonamiento metodológico empleado. Efectivamente, el hilo discursivo seguido constituye, a nuestro modesto juicio, el único válido en el análisis de este instituto. El estudio exhaustivo de la jurisprudencia dota a la obra de una riqueza que, junto a la acabada exposición teórica, la convierte en lectura obligada no sólo para el estudioso de la materia, sino también para quien profesionalmente debe adentrarse diariamente en la maraña normativa de esta figura y, muy especialmente, para el futuro legislador. Esta acabada síntesis entre las últimas aportaciones doctrinales teóricas y las realidades cotidianas que depara la aplicación del tributo, alcanza cotas muy elevadas en algunos pasajes del estudio —especialmente en el punto relativo al régimen de recursos contra los acuerdos de establecimiento, ordenación y aplicación del tributo—, al tiempo que permite poner de manifiesto ciertas incongruencias normativas a tener muy presentes en una futura reordenación del instituto, como ocurre, por ejemplo, en el caso de la inaplazable ordenación presupuestaria de los recursos obtenidos por Contribuciones especiales, materia a la que inexcusablemente habrá que dotar de un contenido tan específico como específica es la problemática suscitada por su aplicación, relegando de una vez para siempre esa falseada asimilación con las restantes figuras tributarias locales.

## BIBLIOGRAFIA

Quizá en posteriores ediciones de la obra comentada fuese aconsejable explicitar más extensamente algunos puntos que, aun constituyendo sectores de investigación en cierta forma marginales, proyectan indudables efectos sobre el tema objeto de análisis, tales como el estudio más pormenorizado de los principios materiales y formales de justicia y su directa incidencia sobre la normación de las Contribuciones especiales y, especialmente, su personal visión del fundamento jurídico de éstas, fundamento, afirma, que constituye una específica proyección del principio general de capacidad económica y que en este caso concreto se pone de manifiesto como una capacidad para subvenir económicamente a los gastos públicos referentes a actividades de la Administración que legalmente se presume o supone han sido el origen de aquélla.

En definitiva, la obra constituye una muy valiosa aportación a la doctrina jurídico financiera. Tanto en mérito a la visión crítica que de un fenómeno en tantos aspectos inaprehensible nos ofrece, cuanto por los variados y sugestivos temas de reflexión que se suscitan y lúcidamente plantean —formulándose por vez primera en la doctrina española la proyección íntegra de muy recientes teorías a un instituto concreto—, puede calificarse sin duda como la más acabada aportación doctrinal sobre el tema existente en los momentos actuales en nuestro país.

J. MARTIN QUERALT

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (Secretaría General Técnica. Sección de Publicaciones): *Tesoro Artístico*, segunda edición, «Cuadernos de Legislación», Madrid, 1971, 344 pp.

No debe pensarse que la materia concerniente a lo que en lenguaje corriente se entiende por Tesoro Artístico es un conjunto unívoco. Dentro de él se incluyen, como es sabido, objetos va-

rios, como son los Monumentos Histórico-Artísticos, el Tesoro Documental y Bibliográfico, los bienes muebles que reúnan ciertas cualidades, etc. Comprende, en general, todos aquellos valores que, bien por sus circunstancias históricas, estéticas, artísticas o simplemente etnológicas, precisan de una protección, puesto que representan el *modus vivendi* y el concepto que de la vida tiene cada pueblo en una determinada época.

Actualmente se está procediendo a una «toma de conciencia», y desde fechas no muy lejanas, no sólo juristas o especialistas en la materia, sino también meros aficionados, vienen abogando ya por un mayor cuidado en la conservación de nuestro Tesoro Artístico, basándose en razones de índole diversa: económicas, sociales o simplemente, y por encima de las anteriores, el interés espiritual y cultural que deben sentir todos los pueblos en la protección de su tradición cultural y artística. Esto equivale a decir que las cuestiones relacionadas con el Patrimonio Histórico - Artístico proporcionan una fuente indudable de preocupación para aquellos interesados en la conservación del acervo cultural y monumental de nuestro país.

El tema interesa profundamente, y para su estudio, desde un punto de vista estrictamente jurídico, es preciso conocer todas las disposiciones dictadas sobre el mismo.

La dificultad con que se tropieza en este punto es evidente, debido no sólo a la abundancia normativa existente, sino también a su dispersión. Por esto, la tarea comenzada en el año 1957 por la Dirección General de Bellas Artes de recopilar en un solo volumen, no sólo las disposiciones vigentes, sino también la inserción de «algunas otras que sólo tenían valor de antecedentes o carácter histórico» es digna de encomio por la dificultad que entraña toda obra «codificadora», así como el aliento que le empuja a emprenderla.

Las tareas de este tipo suelen tener poco reconocimiento y brillantez y, sin embargo, son los volúmenes que en mayor grado facilitan no sólo la tarea del investigador, sino también del jurista e incluso la de simples profanos.

En fechas recientes, quizá la obra más representativa—por su valor instrumental y pedagógico— sea la realizada por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA—*Código de la Administración Local y Urbanismo y Código de Leyes Administrativas*—, el cual reconoce, en su Prólogo a la primera edición, las dificultades con que se encuentra, y aclara

... que esto no pretende ser una enciclopedia completa, y que por ello no intenta suplir las obras de consulta y de registro de disposiciones...

pero

... la idea esencial sobre la que construye esta obra es la de que la estructura básica del Derecho administrativo es posible ofrecerla directamente sobre los textos legales.

Con el volumen que se reseña, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia lanza una segunda edición, siguiendo la obra anteriormente iniciada, en la que se recogen las normas jurídicas aplicables a la materia histórico-artística, bajo la rúbrica general de «Tesoro Artístico», pero con la salvedad de quedar referido exclusivamente a las disposiciones vigentes. Su finalidad es facilitar la tarea del estudioso recopilando en un manual de fácil manejo todas las leyes, decretos, órdenes, etc., que incidan en los diversos aspectos del tema. Para mayor comodidad, ofrece un índice cronológico junto a otro analítico. Con el primero se facilita enormemente el estudio evolutivo de esta materia y se contribuye a esclarecer el problema de la atomización de competencias que precisamente cobra mayor auge en lo rela-

cionado con la llamada «propiedad monumental».

El índice analítico, por su parte, remite, con una numeración que corresponde al índice anterior, al estudio de los diferentes planteamientos que inciden sobre el tema. Con él quedan cubiertos todas las numerosas vertientes de la materia monumental, si bien adolece de pequeños fallos técnicos—aunque podrían considerarse simples erratas de impresión—. A título enunciativo, en el apartado:

— «Bienes del Tesoro Artístico»:

Muebles: son imprescindibles e inalienables. Remite al número 8 del artículo 26, que corresponde al Real Decreto-ley de 9 de agosto de 1928, sobre Protección, Conservación y Acrecimiento de Riqueza Artística, cuando, en realidad, debía ser el artículo 27.

Dentro del apartado: «Catedráticos», en lo referente a Prehistoria, se afirma que forman parte de la Junta Consultiva de Excavaciones remitiendo al número 39; 35; parece querer decir artículo 35, y al efectuar la comprobación, hallamos que el número 39 sólo consta de un artículo, y el apartado 35 no hace mención a Catedráticos de Prehistoria.

Por otra parte, en el apartado: «Contribución». Está exento el Patrimonio Histórico-Artístico, número 32, 3.º, y 75. Este número 75 se refiere al Decreto 522/14-3-68, que regula el Patronato de Museos dependiente de la Dirección General de Bellas Artes, debiendo corresponder al número 76: Decreto 1049/1968, de 27 de mayo, que exime a monumentos histórico-artísticos de Contribución Territorial Urbana.

Prosiguiendo con el análisis formal del libro que se reseña se ha podido comprobar que la regulación del régimen fiscal aplicable a esta materia no está expuesto de un modo claro. Hay que acudir a los apartados:

*Aduanas*.—Que remite al acuerdo de Lake-Succes de 22 de noviembre de 1950,

## BIBLIOGRAFIA

publicado en 9 de marzo de 1956, eximiendo en su artículo primero a los Estados contratantes de la imposición de derechos de aduana u otros gravámenes en la importación de objetos de carácter educativo, científico o cultural, olvidando que por Decreto de 30 de mayo de 1960 se halla exento del impuesto de renta de Aduanas el Patrimonio Nacional para la importación de bienes de su propiedad.

Por otra parte, al declararle exento de contribuciones según el artículo 3.º de la Ley de 22 de diciembre de 1955, relativa a la Conservación del Patrimonio Histórico-Artístico, parece indicar que les exime de modo total de cualquier tipo de carga fiscal, cuando, en realidad, si bien se hallan exentos de impuestos directos, deben contribuir por el impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos (plusvalía), y ya dentro de contribuciones no está muy clara su exención del aumento de valor. No queda, por tanto, suficientemente delimitado el régimen fiscal.

Es de observar, sin embargo, un pequeño olvido; me refiero a la ausencia, dentro de la tabla de disposiciones, de los artículos 121, apartado 11, 178 y 179 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales con fecha de 17 de mayo de 1952 que hacen mención a diversos aspectos del tema.

Dejando a un lado estos pequeños defectos formales el propósito pretendido de «facilitar un medio rápido, seguro y eficiente para la consulta de nuestro derecho positivo educacional» se cumple plenamente.

Hay que hacer una pequeña observación acerca del problema que plantea la propia limitación temporal del libro. Teniendo en cuenta que la fecha de su edición es de 1971, todas las disposiciones posteriores no encuentran cabida en él. Sería, por tanto, conveniente a la vez que interesante, no prolongar tanto el intervalo de tiempo existente entre la fecha de publicación de una

edición y otra, puesto que en la actualidad la importante Ley de 21 de junio de 1972, regulando y definiendo el Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación, queda sin recopilar, así como otras disposiciones de menor rango legal, pero influyentes en la materia y de aplicación imprescindible.

A pesar de todo ello, la labor divulgadora se consigna y, por otra parte, el volumen reseñado contribuye a que la «orientación del consultante quede purgada, dentro de lo posible, de dudas y vacilaciones».

Es de esperar y desear una continuación de obras de este tipo en materias que adolecen de una falta de regulación material con el agravante de no disponer de una legislación reciente, como es el caso del Patrimonio Histórico-Artístico.

Vega ESTELLA IZQUIERDO

OLLERO, Andrés: *Derecho y Sociedad*. Col. «Ritmo Universitario», Editora Nacional, Madrid, 1973, 147 pp.

El lector, jurista de profesión y amante de la justicia, tan difícil de lograr en medio de las tensiones y conflictos de cada día de la sociedad, se sintió atraído por un título, que si bien poco original, conservará para él siempre la mayoría de sus aspiraciones: ver cómo el Derecho se impone y triunfa en la sociedad. Como cualquier otra obra, de igual o similar título, para él presentaba las suficientes credenciales, como para hacerla merecedora de algún tiempo para su lectura. Sin embargo, finalizada, debe de confesar que sus esperanzas sólo se han visto confirmadas parcialmente, por entender que en esta obra se presentan dos partes claramente separadas: una primera, llena de las últimas investigaciones sobre semántica, estructuralismo y lenguaje jurídico, y una segunda, en donde el autor entra en el compromiso, cuando de él salen por vez primera impresiones o pensa-

mientos en orden al papel del Derecho en esa sociedad del futuro, que está ya naciendo ante nuestra vista.

La primera parte, que el autor ya nos advierte que casi publica a manera de un estímulo para él mismo y en un plano obligatorio, ya que se vincula ante sus lectores a completar lo que puede considerarse ahora un esquema, resulta demasiado apretada y resumida, al buscar una panorámica amplia de las recientes búsquedas, sobre todo de la doctrina alemana, con la enorme repercusión que en ella han tenido las doctrinas en general de la llamada escuela crítica de Frankfort. Es demasiado profunda esta doctrina, como son demasiadas profundas sus repercusiones, como para quedar claras en unas cuantas páginas, aunque fueran más numerosas que las aquí consagradas. Se pasa de un autor a otro, en párrafos breves y consecutivos, por lo que el lector apenas tiene tiempo de poder digerir el pensamiento o la idea de un autor cuando debe enfrentarse con la de otro, que aunque Ollero coloque sucesivamente, a veces se separa bastante. La lectura se hace premiosa y, sin embargo, lenta, porque el lector se desconcierta algo viendo que en un primer intento no puede aprehender todas las perspectivas posibles respecto de esta o aquella cita. Es lástima, porque se maneja, como hemos dicho, un rico material teutónico, difícil de llegar hasta él, por la misma lengua, y razón no obstante para su atractivo. El lector comprende que lo que se está barajando con tal doctrina es nada más y nada menos que la valoración del Derecho, visto desde el prisma filosófico y crítico: si el Derecho es un fenómeno racional, comprensible con las solas luces de la razón, o si es algo más, pero lo comprende, mas no lo «aprehende» bien, porque duda caminar por los múltiples caminos que se le presentan, y porque es imposible caminar por todos ellos, simultáneamente.

Todo el desvelamiento ideológico que la citada escuela crítica ha llevado a cabo, es aquí también traído, para un

enjuiciamiento de la aplicación extensiva que se ha querido hacer de la filosofía célebre de la «Aufklärung» al campo jurídico. ¿Es que tal filosofía era pura racionalidad, sin ningún interés «sucio», como califican a los intereses reales y materiales, que siempre acompañan al pensamiento aun más elevado? Recordemos que el pensamiento jurídico, al ser un pensamiento abogado o forzado a la justicia, y que adquiere plenamente su justificación cuando tiene tal fin, según creemos personalmente, tiene que sufrir los naturales desgarros ante una aparente imparcialidad racionalista y su compromiso. El mismo libro, ya hemos dicho, se mueve sobre tal dilema: hasta ahora una exposición que se aleja incluso terminológicamente, de toda referencia comprometida, de todo lenguaje llano alusivo al significado del Derecho en la sociedad. Pero no por eso estas consideraciones son menos vitales: bajo capa de cientificismo y criticismo, y aun con el lenguaje más filosófico, no puede dejar de percibirse en su fondo una vibración, como dirían los parapsicólogos, en la que late la tremenda responsabilidad de cómo concebir el Derecho, de cómo pensarle y, en definitiva, cómo realizarle, cómo convertirle en preceptos de aplicación diaria y cotidiana. Por eso, en el lector surge cierta premiosidad, cierta prisa por ir de más en más, hasta alcanzar alguna clara expresión en orden a lo que busca: cuál es la función del Derecho, que por bien que crea saber, siempre le gusta encontrar de algún modo, impresa en letras de molde, para mayor solemnidad y ejemplo. Poco a poco, la filosofía y la «criptofilosofía» van dejando paso a la verdadera respuesta de lo que el título sugiere, lo que se va manifestando en la misma rotundidad de los distintos epígrafes: el Derecho y el poder, la politización del Derecho, el Derecho y la normatividad social donde el autor alude a un concepto sustitutivo de la «persona jurídica» que estimamos de porvenir, etc. El autor va exponiendo sus puntos de vista, que muchas veces contrastan con

## BIBLIOGRAFIA

la filosofía o crítica recogida, en lo que, sin duda alguna, tiene influencia su propia condición personal de cultivador del Derecho natural, si no léase lo siguiente: «Mientras que lo ideológico hace referencia al falseamiento de la realidad social..., lo "utópico" enlaza con una realidad social aún inexistente, pero posible y realizable. ¿Consiste la función del Derecho en servir de instrumento a esta labor de anticipación social? Para Maihofer, en ella radicaría la razón de subsistencia del derecho natural. Descartado que sea proyección de una previa naturaleza del hombre o de un mundo ordenado por Dios, sólo se justificaría como "utopía concreta", que apunte a una sociedad más humana, colaborando en la edificación de un nuevo derecho positivo. No se trata de eliminar lo inhumano, sino de crear lo humano. El *Sollen* no es lo opuesto al *Sein*..., sino el presupuesto humano de un ser futuro que lo superaría. Nosotros, por el contrario, pensamos que *el Derecho natural no puede reducirse a mero modelo utópico...*» (cursivas del autor).

El autor, procura no obstante, lo que resulta manifiesto, mantener una postura llena de equilibrio, como cuando escribe sobre el papel futuro del Derecho, en una sociedad futura, que ya está presente, de fuerte tecnificación y planificación, y con elevado índice intervencionista: «... el derecho ha de mantener una estratégica situación entre sociedad y Estado. El avance intervencionista de éste por la progresiva tecnificación de la solución de los problemas sociales, ocasiona un radical desequilibrio si no encuentra el contrapeso de una sociedad resuelta a la participación política. Esta imagen social parece problemática, cuando la pérdida de una efectiva sociabilidad se traduce en el afán por lograr una reducida esfera de autonomía personal a costa del total desinterés por los problemas generales. En la sociedad industrial parece no tener ya sentido la legitimación del Estado en base a la consciencia social, que

será sustituida por la alcanzada por su éxito al solucionar las necesidades experimentadas a un nivel inconsciente en la vida social. La separación entre sociedad y Estado es ya inevitable. Es el individuo, y no la sociedad, el llamado a participar en la gestión estatal, dando así paso a la única democracia posible en la era industrial...», palabras que evidencian una clara postura personal, incluso sobre temas ajenos al estudio, y que se apoyan más sobre la creencia personal que en el manejo de otros datos, pero llenas de interés por lo que tienen de *prise de conscience*.

Una obra, en resumen, de versión al castellano de un pensamiento tan crítico como el de las distintas tendencias en que se ha ido ramificando la Escuela filosófica moderna alemana, entrevistada por el autor, no sin espíritu crítico, que se cierra con una larga lista de los distintos miembros de la misma que han sido objeto de cita, y que revela el dominio de su doctrina, pero que pide por esto una ampliación, un mayor discurso, como con lenguaje clásico, podríamos decir, por cuanto hay demasiada síntesis de ideas y autores, que por sí solos merecerían la dedicación de un libro completo. Es por esto por lo que creemos que la intención del autor ha sido más bien inventarial y descriptiva, en un intento de poner a la vista de un determinado público la situación de cierta doctrina, y sus consecuencias actuales y para la construcción de ese esquema relacional Derecho-Sociedad. Al final, parece que el Derecho queda en una zona de nadie, lo que puede ser paradójico cuando se ha comenzado por vincularlos—lo que explica el título—, por cuanto parece autonomizarse al Derecho, alejándole de cualquier visión superestructuralista como de otro tipo, lo que puede tener sus consecuencias, ya que habría que ver a quién favorece tal autonomía, si al mismo Derecho o a los que lo manejan, pero esto es harina de otro costal, como también con lenguaje tópico podríamos decir; sólo con él detectamos un posi-

ble riesgo de las conclusiones de la obra, que desaparecerá si se produce la deseada ampliación del texto.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

VARIOS autores: *La empresa pública industrial en España*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda), Col. «Libros de Bolsillo», número 21, Madrid, 1973, 385 pp.

El lector pudiera tener algún recelo para entrar en la lectura de la presente obra, por su aspecto oficial en un doble sentido: por el mismo Instituto editor y por algunos, casi todos, los autores intervinientes (presentación por el actual ministro de Industria, estudio del actual subsecretario del mismo Departamento, conferencia del actual presidente del INI y, por último, réplica al informe del Banco Mundial, del que también creemos, porque nada se indica, actual jefe del Departamento financiero de dicho Instituto Nacional de Industria, así como la brevisima intervención de otro personaje hasta la última crisis, oficial, como es J. RASTORZA, para analizar las referencias del vigente Plan sobre dicho Instituto), quedando sólo dos colaboradores (del que uno también parece ser funcionario del citado Departamento), para cuyo desarme van estas líneas.

El libro si no crítico, es al menos, honesto, o sea, objetivo; tiene un pequeño —o grande, según desde donde se mire— defecto, ya que integrado por numerosas estadísticas, se procura incluir las sin apenas comentarios críticos. Sus autores —al menos los de su inserción— procuran eliminar todo juicio crítico, como dando a entender que «ahí están», pero este «ahí están» suponemos que se dirigirá a los expertos, a los que como ellos, están en lo que se da por llamar «el secreto de las cifras», que por desgracia, no son muchos aquí ni en ninguna otra parte. Esto que suele ser un vicio de nuestra literatura eco-

nómica, se agrava en libros como el presente, que buscan un público —o al menos que así debiera ser— más amplio que el restringido de expertos. Imaginemos lo que hubiera podido ser si esas breves notas literarias que a veces se acompañan, hubieran sido más extensas, cuando tanto dicen en su brevedad. Por lo expuesto, indicamos que la obra tiene un pronunciado matiz expositivo económico, aunque de gran trascendencia, por la misma figura de empresa pública industrial que se estudia como es el INI, hasta el punto de añadirse como parte del título.

La objetividad de la que hemos hablado es producto de la nueva política iniciada por el Departamento ministerial de Industria, del que depende dicho Instituto. Al haberse superado la etapa autárquica de nuestra economía, lo que en ella se planteaba en términos ditirámicos y puramente apologeticos, ha pasado a otra, en donde nociones como las de competitividad y rentabilidad triunfan sobre la institución. No puede elogiarse a cualquier institución, porque sea pública ni por ser de creación estatal. La economía de mercado ya no está sujeta a dudas en su existencia ni la economía del sector público se expone a la intemperie y necesitada de cualquier tipo de defensa. La misma publicación de este libro hubiera sido inimaginable hace unos años, así como la visión que, aun siendo oficial, en él se nos da. De salida, el mismo autor de la política industrial del país, como es el ministro de Industria, traza en síntesis los objetivos del Instituto, considerando que la empresa pública debe actuar en iguales circunstancias que la privada, y guiarse como ésta por los mismos criterios de actuación, o sea, debe ser competitiva y rentable. En lo mismo insiste el presidente del INI, cuya conferencia pronunciada en Estados Unidos es sumamente curiosa para un lector español, porque, dado su auditorio, se nota en la misma un gran esfuerzo para convertirlo, conociendo su partidismo por la empresa privada y la pura economía de mercado, de la necesidad en deter-

## BIBLIOGRAFIA

minadas circunstancias —que se puntualizan morosamente— de una intervención estatal, subrayando paralelamente que tal intervención no implica de modo alguno la desaparición de tal economía. La misma conferencia en sí de C. BOADA en reveladora por cuanto es una respuesta a una buscada visión *ad exterioram* del Instituto, al acudir, como ha empezado a hacerlo en estos últimos años, a «ese exterior» en demanda de parte de sus recursos financieros. Es una conferencia además interesante, por ser balance y previsión futura, de la que copiamos estas afirmaciones:

«Lo que llamamos el grupo de empresas del INI, está formado por 180 sociedades de muy diverso tamaño y características, de las que 88 son empresas en las que el Instituto posee acciones y las restantes son filiales de éstas. Es preciso tener presente, sin embargo, que un reducido grupo de empresas representan un porcentaje alto de las actividades del Instituto. Así, por ejemplo, si consideramos un índice de importancia medido por la media aritmética del capital invertido, la cifra de negocios anual y el número de personas empleado en cada empresa, 15 sociedades representan un 80 por 100 de la actividad de las 88 empresas, en las que el Instituto participa directamente... Esto quiere decir naturalmente que el INI se encuentra asociado con numerosos grupos privados industriales y bancarios españoles y también extranjeros. En nueve empresas de las 88, participa junto a capital de otros países, así como en una veintena de las filiales de éstas.»

Los trabajos mayoritariamente estadísticos, obra de MEDEL y ESTEBAN, son los más comprometidos, al tocar uno de los aspectos más controvertidos del INI, como es el financiero: ¿cómo allega recursos?, ¿en qué proporción son suyos y ajenos?, ¿cuáles son sus fuentes?, preguntas todas que revelan la importancia de su estudio, que aquí es pormenorizado, aunque aséptico; será el lector, si entiende de la materia y si está

habitado al manejo de las cifras, el que podrá sacar más provecho de su lectura, a pesar de que cualquiera pueda sacar algunas conclusiones de los párrafos que les acompañan. Una de ellas es la necesidad de saneamiento financiero que el INI ha sentido en estos últimos años, de la que se han hecho eco algunas manifestaciones normativas, corrigiendo lo que se estimaba excesiva dependencia de los recursos ajenos del mayor *holding* industrial de España, así como un mayor recurso al mercado de capitales, aunque sigue beneficiándose en una gran medida del ahorro institucional —léanse, de las Cajas de Ahorro—, aprovechándose así de un dinero que se le ofrece con preferencia en cantidades ilimitadas. En definitiva, a la postre, esta práctica permite decir que se está financiando con los ahorros de las clases más modestas, conocida la procedencia de los ingresos de tales instituciones crediticias. Este es uno de sus aspectos más criticables, que sigue en pie y sobre el que se pasa, apenas sin comentario.

La aportación del actual subsecretario del Departamento, F. BENZO, es la más conceptual, destacando su afirmación de que la empresa pública no tiene un respaldo legal constitucional, así como tampoco la tiene el tan reiterado principio de subsidiariedad de la intervención económica estatal, ya que las leyes fundamentales sólo hablan de la sumisión de todos los intereses al supremo de la nación: «En ningún momento, pues, aparece en nuestros preceptos constitucionales el llamado "Principio de Subsidiariedad", sino que claramente se contemplan dos vías posibles para el ejercicio de la actividad económica: la vía privada, que constituye el camino normal y la regla general, y la acción del Estado, de carácter especial, que deberá seguirse "en su caso". Y los propios preceptos, sin embigüedades, enumeran que tal caso se produce en dos supuestos alternativos: cuando falta la iniciativa privada o cuando, aun existiendo, lo exijan los intereses superiores de la nación.» Sobre el concepto



de «empresa pública», reconoce su carácter confuso y en gran parte extra-jurídico, estimando como decisiva la nota de la presencia de la Administración; cualquiera que sea su forma jurídica, para caracterizar a una empresa de pública es preciso que en ella esté la Administración. Pasa revista al ordenamiento legal referible a la misma, así como sus insuficiencias y previsiones, destacándose ese principio de subsidiariedad que impulsa la actuación estatal cuando la iniciativa privada no existe o es insuficiente: «La afirmación... (de este principio) ha sido en sus aplicaciones prácticas precisada por la Jurisprudencia; así, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1954 desestimó un recurso interpuesto por CAMPSA en relación con la refinería de Petróleos de Cartagena, por estimar que «el Decreto de que se trata, por los motivos del interés nacional a que responde y por todo su contenido, es una disposición de innegable carácter general, en la que no hay precepto concreto aplicable que vulnere determinadamente derecho administrativo alguno de la entidad actora»; las sentencias de 15 de noviembre de 1955 y 28 de octubre de 1957 desestimaron igualmente los recursos interpuestos por varias sociedades eléctricas contra los Decretos por los que se encomendaba al INI la creación de una empresa para el aprovechamiento integral del Noguera-Ribagorzana, razonan-

do la segunda de ellas que «es una disposición dictada por el Estado para la organización de una función o servicio de una entidad paraestatal o de Derecho público». En toda su exposición, postula por un «equilibrio entre empresa pública y privada», que es como la titula.

En suma, una obra que interesará a los estudiosos de la empresa pública, que son tantos en nuestro país que en ella encontrarán recogidas las disposiciones concernientes a la que tiene más importancia en el aspecto industrial como es el INI, con un carácter práctico, ya que esta visión normativa complementa la que se nos da a lo largo de todas sus páginas: de su funcionamiento, centrado principalmente en uno de los aspectos más controvertidos como es el financiero (no hay que olvidar que alguna de las empresas filiales del mismo, como MEXDEL puntualiza, monopoliza el respectivo sector o actividad, caso, por ejemplo, del transporte aéreo, con «Iberia»). El que el INI subsista, traspasando su circunstancia coyuntural emergente, y que su ejemplo se siga y cite en el extranjero (IDI francés o RCI británico), revela a las claras que su papel es tanto pasado como futuro, más en aquellos sectores de cualificada tecnología, o de «punta», en los que parece ser que el Estado puede ser el único empresario, al menos, en sus inicios.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA



## II. REVISTA DE REVISTAS \*

A cargo de R. BAÑÓN MARTÍNEZ, J. L. CARRO, LUIS M. DIEZ MARTÍN, ANGEL MARTÍN DIEZ-QUIJADA y F. SOSA WAGNER

### ADMINISTRACION FEDERAL

FEUCHTE, Paul: *Die bundesstaatliche Zusammenarbeit in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland*, AÖR, diciembre 1973, páginas 475-486.

El autor estudia sectorializadamente el grado de cooperación entre el *Bund* y los *länder*, concretamente en temas como el de política laboral, cultural, fiscal, política, informativa, etc. FEUCHTE trata de ir más allá de los concretos textos normativos repartidores de competencias, contrastando su aplicación práctica durante la vigencia de la G. G

### ADMINISTRACION FINANCIERA

CANO MATA, A.: *Defectos de procedimiento causantes de indefensión y quiebra del principio de legalidad en la nueva contribución territorial urbana*, REVL. 180/73, pp. 667-688.

Analiza los efectos de la omisión de la notificación personal al contribuyente de la base imponible de esta Contribución y que en la valoración de la renta catastral se supere el cuatro por ciento que fija la Ley reguladora.

### ADMINISTRACION LOCAL

HOURTICQ, Jean: *La contagion des fusions de communes en Europe occidentale*, RA, 155/73, pp. 553-557.

Exposición de la realidad belga y federal alemana en relación con la fusión de municipios.

MANAL, Roland: *La commune en Autriche: Organisation et fonctionnement*, RA, 155/73, pp. 558-562.

Expone las competencias de las corporaciones locales austríacas, sus órganos de gestión y la tutela sobre estas corporaciones.

### ADMINISTRACION EXTERIOR

RUDOLF, Walter: *Zue Reform des auswärtigen Dienstes*, DÖV, febrero-marzo, 1974, pp. 157-160.

Un tema sumamente descuidado en la doctrina española, el de la Administración exterior y sobre el que el autor marca unas pautas no muy originales pero de interés. Se analiza así la configuración de los órganos administrativos exteriores y los problemas de los funcionarios adscritos a su servicio.

### ADMINISTRACION PERIFERICA

MORELL OCAÑA, L.: *Problemas actuales de la administración periférica del Estado*, REVL. 180/73, pp. 609-633.

Se ocupa de los modos actuales de la Administración, del vaciamiento territorial de autoridad y de la tendencia

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

## BIBLIOGRAFIA

desconcentradora; finalmente aborda el problema de la tensión entre órganos de la Administración general y los especializados.

### ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL

ARIÑO ORTIZ, G.: *Sobre el concepto y significado institucional de la expresión «Establecimiento público»*, DA, 155/73, pp. 7-27

Analiza este concepto, desde su nacimiento en el Derecho revolucionario francés. Su conclusión es que en la normativa institucional administrativa apenas tiene significación.

PESTALOZZA, Christian: *Kollisionsrechtliche Aspekte der Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht*, DÖV, febrero-marzo 1974, pp. 188-193.

Análisis de la problemática jurídica que presenta la utilización por el Estado de formas jurídicas públicas o privadas en uso de su llamado «libertad de elección de unas u otras».

MIGUEL GARCÍA, P. DE. *Consideraciones en torno a lo privado y a lo público*, DA, 154/73, pp. 7-42.

La relación entre lo privado y lo público ha constituido en todo tiempo eje básico en la vida social. Examina los fenómenos de la publicación y privatización y su relación con el ejercicio de actividades administrativas por los particulares y privadas por los entes públicos.

### ADMINISTRACION REGIONAL

FERNÁNDEZ, Fernando: *Instrumentos y medidas regionales en el marco del III Plan de Desarrollo Económico y Social*, REAS, 84/73, pp. 109-125.

Exposición de la actuación administrativa en el desarrollo agrario regional y esbozo de la planificación agraria que habría de efectuarse en el IV Plan.

### AGRICULTURA

GARRIDO EGIDO, L.: *La reforma de las estructuras agrarias y el desarrollo regional*, REAS, 84/73, pp. 87-107.

El desarrollo industrial se ha efectuado a costa de la creación de grandes ciudades y la desertización del campo. El desarrollo agrario debe tener en cuenta una adecuada estructuración de las explotaciones agrícolas y medidas en favor de la población afectada.

GAVIRIA LABARTA, M.: *El desarrollo agrario contra la sociedad rural. El neorruralismo como modo de vida*, REAS, 84/73, pp. 49-67.

La mimetización europea y española de los procedimientos agrícolas norteamericanos está conduciendo a la ruina agraria y rural de aquéllas, explicándose por este proceso algunas notorias crisis de los productos agrarios españoles.

MARTÍN LOBO, M.: *Condicionantes y limitaciones de la agricultura en la planificación del desarrollo regional*, REAS, 84/73, pp. 69-86.

Además de las condiciones estrictamente agrícolas, el desarrollo agrario no debe ser único y debe comprender geográficamente el ámbito regional.

MARTÍNEZ CORTIÑA, R.: *Análisis crítico de los programas de desarrollo agrario en el contexto del desarrollo regional durante los últimos treinta años*, REAS, 84/73, pp. 17-47.

Primeramente se ocupa de la política agraria en España hasta 1959 y de las directrices que guiaron el desarrollo

agrario hasta 1972. Posteriormente, centra su atención en las divisiones regionales y en el análisis de la productividad agraria actual en cada una de ellas.

### BUROCRACIA

GARCÍA-ZAMOR, J. C.: *Micro-Bureaucracies and Development Administration*, RICA, 4/73, pp. 417-423.

Estudia la estrategia política de las microburocracias de los países en desarrollo para eliminar a los políticos o su influencia, asegurando una Administración tecnocrática.

KOSCIUSKO-MARIZET, A.: *Les polytechniciens dans les administrations*, RA, 155/73, pp. 525-532.

El autor de *La mafia politécnica*, libro de estudio sociológico de los funcionarios salidos de la Escuela Politécnica, hace un resumen de las actitudes de los ingenieros funcionarios en su actuación administrativa.

MANSFIELD, Roger: *Bureaucracy and Centralization: An Examination of Organizational Structure*, ASQ, 4/73, páginas 477-505.

Como REIMANN, MANSFIELD considera que el modelo burocrático de WEBER debe ser revisado, aunque no invalide su utilidad. El análisis de las tesis del grupo ASTON le lleva a ser rigurosamente crítico con su metodología. Las principales variables manejadas por el grupo en su investigación no son medidas vectoriales como dicen, sino escalares. Después de una reinterpretación de las variables de ASTON, afirma el autor que el abandono del modelo Weberiano es prematuro. Examina la relación de la burocracia con la centralización de la toma de decisiones, basándose en los estudios del equipo investigador de ASTON y su oponente CHILD.

VOSBURGH, William W., y DREW. Hyman: *Advocacy and Bureaucracy: the life and Times of a Decentralized Citizen's Advocacy Program*, ASQ, 4/73, pp. 433-448.

Como consecuencia de los motines de los ghettos negros, en 1967, el Gobernador de Pennsylvania hizo una crítica de los programas públicos de ayuda a los necesitados y creó unas nuevas oficinas administrativas. Estas se establecieron allí donde el conflicto pudiera surgir y tenían autoridad para actuar y apremiar a las demás oficinas burocráticas en nombre del gobernador. Esta iniciativa refleja el intento, por parte del gobernador, y su *staff* de constituirse en verdaderos servidores del bien público y, en primer lugar, defensores del ciudadano frente a la ameba burocrático-administrativa. Las nuevas oficinas dependientes y representantes del gobernador participaban, por extensión, de su carisma y crearon una imagen de *Ombudsman*, aunque siendo parte del ejecutivo. Los autores se detienen analizando las oportunidades de éxito de un programa de defensa del ciudadano en un marco burocrático, sujeto a fuerzas tales como: rutinización, inflexibilidad, apoyo cambiante del ejecutivo y rivalidad con otros programas.

### CONTROL DE LA ADMINISTRACION

VALLINA VELARDE, V.: *La figura del «Mediador» en el Derecho positivo francés*, DA, 156/73, pp. 141-155.

Comentario de la ley de 3 de enero de 1973, por la que se crea este cargo, similar al conocido *Ombudsman* de otras administraciones, que tiene la misión de recoger las quejas e iniciativas en relación con el funcionamiento de los servicios del Estado. Formula sugerencias respecto de su adaptación al ordenamiento español.

## BIBLIOGRAFIA

### DESARROLLO ECONOMICO

CAIDEN, G. E.: *Development, Capacity and Administrative Reform*, RICA, 4/73, pp. 327-344.

El desarrollo económico necesita de un proceso semejante en la Administración pública, que requiere que se mida su capacidad de impulsión, en función de los elementos que se detallan.

HOYLE, A. R.: *A view of Development Administration as an Open System*, RICA, 4/73, pp. 361-368.

Describe un sistema de administración para el desarrollo como un sistema abierto. La formulación por sistemas de esta Administración la concibe como un subsistema general dentro del marco del sistema nacional. Este modelo presenta tres aspectos: productos concretos, sistema de conversión y medios empleados.

PINTO, Rogerio: *Economic Development Analysis and Development Administration*, RICA, 4/73, pp. 383-397.

Trata de la exposición de las consecuencias económicas de los aspectos institucionales descritos por la teoría del desarrollo económico y del papel que juega en él el sector público, especialmente en América Latina.

### DESCENTRALIZACION

BERTRAND, M. J.: *Pour une Géographie du pouvoir exécutif*, RICA, 4/73, páginas 367-382.

En ciento veinte años ha aumentado ocho veces el número de funcionarios en Francia. Ello se debe a una asunción igualmente creciente de servicios por el Estado. Exige esto una descentralización en la que la geografía debe ser tenida muy en cuenta.

LENK, Klaus: *Automatisation et décentralisation administrative*, RICA, 4/73, pp. 354-360.

Las aprensiones contra el atribuido carácter centralizador que introduce la aplicación de la informática, pueden ser eliminadas ante la consideración de que este proceso lo que hace es centralizar la misión interventora y de vigilancia, no la decisoria que es favorecida.

### FUNCIONARIOS

GONZÁLEZ MARINAS, P.: *Derecho penal y derecho disciplinario*, DA, 155/73, páginas 29-48.

El Derecho penal está necesitado de una consideración autónoma del Derecho penal, pues que los intereses que se tratan de salvaguardar con él son distintos de los tutelados por el Derecho penal. Entiende que la jurisprudencia del Tribunal Supremo no ha percibido adecuadamente esta diferencia y restringe el margen discrecional de la Administración en el Derecho disciplinario.

KROPFENSTEDT, FRANZ: *Stand der Diskussion der Reform des öffentlichen Dienstrechts*, DÖV, febrero-marzo, 1974, páginas 145-147.

Tema sumamente debatido en la actualidad alemana, se recogen aquí las principales tomas de posición frente al mismo.

SOELL, Hermann: *Verfassungsrechtliche Maßstäbe für eine Reform des Besoldungsrechtes*, DÖV, febrero-marzo 1974, pp. 147-152.

En el ámbito concreto de la reforma funcional, aproximación jurídico-constitucional al tema de la retribución de los empleados del Estado.

KROPFENSTEDT, F.: *Stand der Diskussion der Reform des öffentlichen Dienstrechts*, DÖV, marzo 1974, núm. 5, pp. 145-147.

Breve descripción del estado actual de la discusión sobre el problema del Derecho de la función pública en la República Federal alemana.

RODRÍGUEZ DE LA TORRE, F.: *El Centro de Formación de Funcionarios del Mutualismo Laboral*, DA, 154/73, pp. 71-113.

El autor expone los principios de economía, celeridad y eficacia en que se inspira la administración mutualista laboral con anticipación a la de la Administración del Estado. Se ocupa de la formación del personal de las mutualidades para capacitarle en su tarea administrativa y su promoción, describiendo los cursos desarrollados en Estepona y Madrid.

SCHMITT GLAESER, W.: *Partizipazion im öffentlichen Dienst*, DÖV, marzo 1974, núm. 5, pp. 152-157.

Un nuevo estudio de la doctrina alemana sobre el tema de la participación, esta vez en el campo de la función pública.

SILVEIRA, Víctor: *La formation professionnelle continue dans la fonction publique*, RA, 155/73, pp. 533-536.

Descripción de la orgánica y de las acciones establecidas para poner en práctica en la Función pública francesa el objetivo de la formación profesional permanente, definida en una ley de 1971.

#### FUENTES DE DERECHO

TIEMANN, B.: *Die Grundsatzgesetzgebung im System der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen*, DÖV, abril 1974, núm. 7, pp. 229-237.

Una nueva aportación a la delimitación de la competencia legislativa entre la Federación (*Bund*) y los *Länder* en el sistema de la Ley Fundamental de Bonn. El autor trata de delimitar especialmente el significado de la competencia que tiene la Federación para establecer las bases o líneas generales de la legislación (*Grundsatzgesetzgebung*).

#### JUSTICIA ADMINISTRATIVA

BEGOUIN, J. C.: *L'effect suspensif des recours en annulation en droit administratif allemand*, RICA, 4/73, páginas 399-416.

En la jurisdicción contencioso-administrativa alemana, la interposición del recurso tiene generalmente efectos suspensivos, con excepciones que van siendo ampliadas por la jurisprudencia y son las directrices de esta tendencia las que ocupan la atención del autor.

STUER, B.: *Die gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen*, DÖV, abril 1974, núm. 8, pp. 257-264.

Modernamente el tema del posible control jurisdiccional de las calificaciones de exámenes ha sido objeto en Alemania de vivas discusiones. Aquí estamos ante una nueva aportación a la polémica en donde se intenta delimitar el alcance de dicho control.

#### ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

GEORGIU, Petro: *The Goal Paradigm and Notes towards a Counter Paradigm*, ASQ, 3/1973, pp. 291-310.

Definir los objetivos de la organización y comprender su comportamiento a través de ellos ha planteado grandes problemas a sus teóricos. A partir del análisis de Barnard, el autor defiende la necesidad de considerar los compor-

## BIBLIOGRAFIA

tamientos individuales, con diversidad de fines, como importantes determinantes de los cambios en la estructura de la organización.

PFEFFER, Jeffrey, y HUSEYIN, Leblebici: *Executive Recruitment and the Development of Interfirm Organizations*. ASQ, 4/73, pp. 449-461.

Este estudio desarrolla un modelo de la relación entre variables que miden el entorno organizativo y el advenimiento de los ejecutivos dentro de la organización. Dado el supuesto de una cierta organización informal interorganizativa, tratan de investigar y resaltar el papel del movimiento de los ejecutivos (entre empresas) como desarrollador de unos comportamientos estables de acción interorganizativa. El reclutamiento y movimiento profesional de los ejecutivos también responde a otros factores que consideran, a saber: el número de organizaciones en el sector, la diferente concentración industrial dados unos valores medios, el crecimiento en las ventas, la frecuencia de cambio tecnológico, el tamaño de la empresa, etc.

Concluyen los autores, que el movimiento de los ejecutivos entre varias empresas apoya la hipótesis basada en la posibilidad de desarrollar estructuras coordinadas de comportamiento interorganizativo, a más que por sí, ya es un medio de comunicación entre las organizaciones.

REIMANN, Bernard C.: *On the Dimensions of Bureaucratic Structure: An Empirical Reappraisal*. ASQ, 4/73, páginas 462-476.

El autor replantea la validez actual del concepto unidimensional weberiano para describir las estructuras que forman las organizaciones complejas. Contraponen las hipótesis de BLAU y CHILD a las del grupo ASTON, y sus conclusiones provienen de un estudio comparativo de 19 empresas estadounidenses. Usa las cuatro escalas estructurales

abreviadas del grupo ASTON y otras siete medidas que informan el concepto de un espacio burocrático estructurado multidimensionalmente. Los resultados sugieren que no sólo un modelo multidimensional es superior al weberiano, sino que el espacio burocrático estructurado puede ser una función del entorno sociocultural de la unidad organizativa examinada. También concluye que la organización burocrática puede responder a un principio de finalidades afines, por el cual una serie de medidas estructurales son estrategias variables para las diversas organizaciones tomadas como muestra.

SCHNEIDER, Benjamin, y ALDERFER, Clayton P.: *Three Studies of Need Satisfaction in Organization*. ASQ, 4/1973, pp. 489-505.

Estudio de la convergencia de diversas medidas del comportamiento humano y discusión de los resultados obtenidos en muestras de enfermeras, empleados de banca y empleados de una compañía de seguros de vida.

### PARTICIPACION Y COLABORACION DE LOS ADMINISTRADOS

SCHMITT GLAESER, Walter: *Participation im öffentlichen Dienst*, DÖV, febrero-marzo 1974, pp. 152-157.

Se trata de una serie de notas críticas al informe de la Comisión para la reforma de la función pública que subraya el alcance y dimensión del controvertido tema de la potenciación de una más acusada responsabilización del funcionario en las tareas públicas.

### PLANIFICACION

SALINAS, A.: *Esquema teórico del fenómeno del cambio administrativo*, RICA, 4/73, pp. 345-353.

Reflexiones de tipo organizativo acerca del fenómeno del cambio en la or-



ganización administrativa, con exposición de los factores que conducen a esta evolución.

### POLICIA

ALFÉREZ CALLEJÓN, G.: *Los pasaportes en España*, DA, 158/73, pp. 73-109.

Exposición de las diversas clases de pasaportes y documentos análogos desde la perspectiva de la tramitación para su expedición.

### PRENSA, INFORMACION

ALONSO COLOMER, F.: *La verdad y la falsedad en las publicaciones periódicas*, DA, 158/73, pp. 7-72.

Estudio comparado de la normativa que rige las infracciones cometidas por la prensa en relación con la verdad o falsedad de la información. Esta normativa comprende desde la de los países socialistas a la de los democráticos, reservando una especial atención al sistema español.

### PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

GRABITZ, Eberhard: *Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, AÖR, diciembre 1973, páginas 589-616.

El principio de proporcionalidad siempre ha constituido uno de los principios generales del Derecho que han jugado

especial importancia en el ámbito especialmente de las intervenciones de policía. GRABITZ estudia el tema a la luz de la jurisprudencia constitucional.

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

R. VÁZQUEZ DE PRADA, V.: *A vueltas con las notificaciones administrativas*, DA, 154/73, pp. 115-133.

El autor se ocupa de los casos dudosos de notificaciones públicas y particulares y de cuál de éstas debe entenderse como eficaz para hacer correr los plazos. Termina con algunas sugerencias para flexibilizar el procedimiento.

### PROPIEDAD PRIVADA

HANS-JURGEN PAPIER: *Eigentumsgarantie und Geldentwertung*, AÖR, diciembre 1973, pp. 528-567.

Se trata de un estudio sumamente exhaustivo y del más elevado interés de la Administración económica, el significado de la garantía de la propiedad privada y su deterioro frente a las crisis monetarias y a las devaluaciones de los signos monetarios nacionales.

### SANIDAD

BONNEFOY, J. L.: *Le malade, le médecin et l'ordre*, RA, 155/73, pp. 497-511.

Estudio de las relaciones médico-enfermo-Colegio de médicos, referido a la medicina hospitalaria, desde la perspectiva jurídico-administrativa.

## ABREVIATURAS

A	=	Anministrare.
ÁCFS	=	Anales de la Cátedra Francisco Suárez-Granada.
AJCL	=	The American Journal of Comparative Law.
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts.
AS	=	Analise Social.
B	=	Burocrazia.
BAyBZ	=	Bayerische Beamtenzeitung.
BCIJ	=	Boletín de la Comisión Internacional de Juristas.
BDMG	=	Boletín de Documentación. Ministerio de la Gobernación.
BIVL	=	Boletín Informativo de la Vida Local.
CA	=	Ciencias Administrativas. La Plata (Argentina).
DA	=	Documentación Administrativa.
DöV	=	Die öffentliche Verwaltung.
DVwB	=	Deutsches Verwaltungsblatt.
ECAJ	=	El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (Madrid).
JLAO	=	Journal of Local Administration Overseas.
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. 193 (enero-febrero 1974)

## ESTUDIOS:

CARMELO VIÑAS Y MEY: *En torno a los orígenes doctrinales del comunismo.*  
JUAN FERRANDO BADÍA: *Teorías contemporáneas en torno a la ciencia política: teorías negativas.*  
JOSÉ MARÍA MARTÍNEZ VAL: *Ante una nueva geopolítica europea.*  
CÉSAR ENRIQUE ROMERO: *El derecho constitucional y los procesos de modernización del Estado contemporáneo.*

## ESTADO - IGLESIA:

SANTIAGO PETSCHEN: *Posición transaccionista del partido demócrata en las constituyentes de 1889 respecto a las relaciones de la Iglesia y el Estado.*

## NOTAS:

JORGE USCATESCU: *Fundamentos éticos del estado platónico.*  
JESÚS LÓPEZ MEDEL: *El hombre y la educación.*

## MUNDO HISPANICO:

ENRIQUE FERRER VIEYRA: *Comunicación presentada al primer Congreso de la Asociación Argentina de Derecho Internacional sobre la II Reunión de juristas de la Cuenca del Plata celebrada en Córdoba del 16 al 21 de marzo de 1970.*

## CRONICA:

EMILIO SERRANO VILLAFANE: *Crónica del XV Congreso mundial de filosofía (Varna-Bulgaria).*

## SECCION BIBLIOGRAFICA:

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

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España ... ..	700,— ptas.
Portugal, Hispanoamérica y Filipinas ... ..	13,— \$
Otros países ... ..	14,— \$
Número suelto, España ... ..	175,— ptas.
Número suelto, extranjero ... ..	3,50 \$
Número atrasado ... ..	225,— ptas.

## 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 Y 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 131 (enero-febrero 1974)

## ESTUDIOS:

- El conflicto del Oriente Medio y sus repercusiones ecuménicas*, por Camilo BARCIA TRELLES.  
*Nuevas consideraciones sobre una guerra inacabada*, por Juan de ZAVALA.  
*Interés nacional y política internacional*, por Leandro RUBIO GARCÍA.  
*Los micro-Estados y su ingreso en las Naciones Unidas*, por Juan AZNAR SÁNCHEZ.  
*La Conferencia de plenipotenciarios de la Unión Internacional de Comunicaciones (UIT) de Málaga-Torremolinos (1973)*, por Félix FERNÁNDEZ-SHAW.  
*La política exterior de la República Federal de Alemania*, por Stefan GLEJDURA.

## NOTAS:

- La otra actualidad «oriental» en torno al mar Rojo*, por Rodolfo GIL BENUMEYA.  
*El ECOCEN, organismo de cooperación económica asiática*, por Luis MARIÑAS.  
*Efervescencia política en el Congo (IV)*, por Vicente SERRANO PADILLA.  
*El Estado ruso y la Iglesia ucraniana (III)*, por Angel SANTOS HERNÁNDEZ, S. J.

## CRONOLOGIA.

SECCION BIBLIOGRAFICA.

RECENSIONES.

NOTICIAS DE LIBROS.

REVISTA DE REVISTAS.

ACTIVIDADES.

DOCUMENTACION INTERNACIONAL.

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

Número suelto .....	150 ptas.
Número suelto, extranjero .....	3 \$
España .....	650 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas .....	12 \$
Otros países .....	13 \$

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. 100 (octubre-diciembre 1973)

### ENSAYOS:

#### Cargos directivos:

Antonio MARTÍN VALVERDE: *Huelga ilícita y despido en el Derecho del trabajo alemán.*

José Julián TOVILAS ZORZANO: *El despido del representante de comercio.*

Germán PRIETO ESCUDERO: *Organismos gestores de la Seguridad Social.*

### CRONICAS:

*El IV Congreso Iberoamericano de Direito do Trabalho e Previdencia Social*, por José Manuel SÁNCHEZ-CERVERA.

*XVII Congreso Internacional de Medicina del Trabajo*, por Leodegario FERNÁNDEZ MARCOS.

*Crónica Nacional*, por Luis LANGA GARCÍA.

*Crónica Internacional*, por Miguel FAGOAGA.

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

### JURISPRUDENCIA SOCIAL:

*Administrativa*: 1) *Legislación: Regulación de empleo.* 2) *Reglamentos laborales.* 3) *Seguridad Social: Desempleo. Régimen general; Invalidez permanente: Régimen general; Asistencia a los subnormales: Régimen especial agrario*, por José PÉREZ SERRANO.

*Tribunal Supremo, Sala VI, Cuestiones de trabajo*, Fernando VALDÉS DAL-RE.

*Tribunal Supremo, Sala VI*, por Luis ENRIQUE DE LA VILLA y otros.

*Tribunal Supremo, Sala IV*, por Ignacio DURÉNDEZ SÁEZ.

*Tribunal Supremo, Salas I, II, III y V: Sala I*, por José ANTONIO UCELAY DE MONTERO y José Enrique SERRANO MARTÍNEZ.

*Tribunal Central de Trabajo. Despidos, etc.*, por Fernando PÉREZ ESPINOSA, Antonio G. DE ENTERRÍA y María Eugenia HORTELANO.

*Tribunal Central de Trabajo*, por Francisco PEDRAJAS PÉREZ.

*Tribunal Central de Trabajo*, por la Facultad 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)



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

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

---

## TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO DEL TRABAJO

Por *MIGUEL HERNAINZ MARQUEZ*. 2 vol. en rústica de 16×24 cm. 11.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 MARTIN 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.

# REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

---

SUMARIO DEL VOL. XXXIX (1973) NUM. 4

- CAIDEN, G. E.: *Desarrollo, capacidad y reformas administrativas* (\*).
- SALINAS, A.: *Esquema teórico del fenómeno del cambio administrativo*.
- LENK, K.: *Automatización y descentralización administrativas: algunas experiencias europeas* (\*).
- HOYLE, A. R.: *La administración del desarrollo: un sistema abierto* (\*).
- BERTRAND, M. J.: *Para una geografía del Poder Ejecutivo* (\*).
- PINTO, R. F. S.: *Análisis del desarrollo económico y administración del desarrollo* (\*).
- BEGUIN, J. C.: *El efecto suspensivo de los recursos en anulación en Derecho administrativo alemán* (\*).
- GARCÍA-ZAMOR, J. C.: *Microburocracias y administración del desarrollo* (\*).

---

(\*) 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: 28 dólares - Número suelto: 8 dólares

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

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

# 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 -  
Esteri £ 6.000

# REVISTA DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

---

## ESTUDIOS - DICTAMENES - REVISTA DE REVISTAS - JURISPRUDENCIA

### SUMARIO DEL NUMERO 34

(Extraordinario dedicado al III Curso de Problemas Jurídico-Sociales  
del Urbanismo celebrado en La Coruña)

*Licencias urbanísticas*, por Juan José DE LA VALLINA VELARDE, catedrático de  
Derecho administrativo.

*La distribución justa de beneficios y cargas derivados de la ordenación urba-  
nística*, por Manuel DELGADO IRIBARREN, letrado del Consejo de Estado.

*Urbanismo y turismo en el Derecho español*, por José Luis GONZÁLEZ-BEREN-  
GUER URRUTIA, profesor de la Universidad de Navarra.

*Explicación de un caso práctico*, por Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, profesor  
de la Universidad de Barcelona.

*Problemas y ficciones derivados de la aplicación del Plan de Ordenación Ur-  
bana*, por Antonio RODRÍGUEZ MAS, secretario de la Diputación de La Coruña.

*Los juristas ante el reto del urbanismo*, por Antonio VIANA CONDE, abogado.

---

Pedidos:

«Revista de Derecho Administrativo y Fiscal»  
San Andrés, 143, 2.º E. La Coruña (España)

# RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

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. 10.000; estero L. 12.500

## SOMMARIO

(FASCICOLO N. 3)

### ARTICOLI:

Nicolò TROCKER: *I rapporti tra cittadini e Stato nella Costituzione di Bonn: significato storico e politico.*

Marcello CAPURSO: *I giudici e il ruolo della Costituzione nell'interpretazione giudiziaria delle norme giuridiche.*

Francesco Paolo PUGLIESE, Marco ALLEGRA, Gianfranco MANZO, Salvatore Alberto ROMANO: *Introduzione alle procedure contrattuali pubbliche in Italia, in Francia e negli Stati Uniti d'America.*

José ORTIZ DÍAZ: *Entes territoriales y procedimientos de programación.*

Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *El tema de la descentralización y sus relaciones con la planificación económica.*

Aldo TIGANO: *Il libero consorzio tra regione e comune.*

Leandro LUQUE SEVILLA: *Intervención del Estado en el planeamiento urbanístico local a la vista de la ley del suelo y sus reglamentos.*

Manuel PALLARÉS MORENO: *La planificación de las entidades locales en el ordenamiento jurídico local vigente y en el proyecto de ley de bases de régimen local.*

Eduardo ROCA ROCA: *Provincia y planificación en el derecho español.*

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

Fabio Alberto ROVERSI MONACO: *Brevi note su nuovi livelli e strumenti di amministrazione locale.*

Francesco TRIMARCHI: *Il comprensorio tra programmazione e riassetto dei poteri locali.*

### NOTE:

Anna DE VITA: *Il nuovo condice di procedura civile francese: prima tappa della riforma.*

# REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD

BIMESTRAL

*Director:* José Mariano LÓPEZ-CEPERO Y JURADO

*Subdirector:* Jesús CUBERO CALVO

DIRECTORES DE DEPARTAMENTO

*Investigación y Estudios:* Nicolás JIMÉNEZ VILLALBA. *Información, Documentación, Publicaciones y Estadísticas:* Modesto RUIZ DE CASTROVIEJO SERRANO. *Orientación de Servicio a la Juventud:* M.<sup>ra</sup> Haydée ALBERA ROLÓN. *Redactor - Jefe de Ediciones:* Luis VALERO DE BERNABÉ Y MARTÍN DE EUGENIO

CONSEJO DE REDACCIÓN

Beatriz de ARMAS SERRA, José BLANCO FERNÁNDEZ, Antonio FERNÁNDEZ PALACIOS, Mari-Pepa GARCÍA MAS, Juan GARCÍA YAGÜE, Clemente MARTÍN BARROSO, Luis MENDIZÁBAL OSÉS, Pedro ORIVE RIBA, José SARAS BESCÓS, Juan TESTA ALAVEZ, José Antonio de TOMÁS Y ORTIZ DE LA TORRE

CENTRO DE PUBLICACIONES

*Director:* Fernando MARTÍNEZ CANDELA

SUMARIO DEL NUM. 51 (febrero 1974)

## ESTUDIOS Y TÉCNICAS:

*Estructura juvenil de Jerez de la Frontera*, por José BLANCO FERNÁNDEZ.  
*La rebelión de los jóvenes*, por José MARÍA LÓPEZ RIOCEREZO.  
*Desarrollo comunitario y asistencia social*, por Beatriz de ARMAS SERRA.  
*El nuevo talante religioso de la juventud actual*, por Isaias DEL RÍO.  
*La pobreza cultural de la juventud trabajadora*, por Leopoldo ROSENMAÏR.

## INFORMES, SÍNTESIS Y RECENSIONES:

Informe sobre las III Jornadas Nacionales de Centros Infantiles de Asistencia Social  
Informe sobre la juventud deportista alemana. Juan TESTA ALAVEZ.  
Casos de Educación Familiar. Recensión del libro de Ana María NAVARRO.  
Hijo y alumno. Recensión del libro de F. GARRE ALCARAZ.

## LEGISLACION:

Regulación de la formación profesional en el año académico 1973-74.  
Ley sobre negativa a la prestación del servicio militar.

## DOCUMENTACION:

Preferencia de los niños y los jóvenes ante las revistas. Comunicación presentada al II Symposium Nacional «El niño y el joven ante el fenómeno publicitario».  
Los límites de edad y la capacidad de obrar en la juventud UNESCO.

## CONVOCATORIA:

Curso superior de estudios juveniles.

## REVISTA DE REVISTAS:

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD.