

I. RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BETTINI, Romano: *La partecipazione amministrativa (Modelli italiani di partecipazione del cittadino alla Pubblica Amministrazione)*, Giuffrè Ed., Milán, 1973, 154 pp.

I. Tema interesante y lleno de sugerencias importantes el que nos plantea R. BETTINI al presentar, muy esquemáticamente, los modelos italianos que articulan la participación de los ciudadanos en la actividad de la Administración pública. Tema ambicioso, además, que abre brecha en un hipotético «derecho a la participación administrativa», inequívocamente presente en la cultura jurídica de nuestro tiempo. Tema que, al menos, viene a incidir muy oportunamente en la polémica que, desde hace ya varios años, ha sido abierta en el ámbito propio de la gestión administrativa, desplazando así, al menos en su estricta exclusividad, cierta tópica idea que contemplaba a lo «político» como reducto acaparador de la cuestión de la participación ciudadana en el ejercicio del Poder. Por supuesto que, al comentar este muy interesante libro del profesor BETTINI, no puede dejarse de reflexionar acerca de la lejanía de nuestros planteamientos organizativos socio-políticos respecto de los foráneos, en triste actitud contemplativa de la innegable y cada vez más agudizada separación de nuestros esquemas políticos y las prácticas dominantes en los países vecinos. El mismo dato de que los esfuerzos de los teóricos, en incansable búsqueda de formas auténticas de participación en el ejercicio del Poder, incidan ahora de lleno

—R. BETTINI es profesor de una Facultad de Ciencias Políticas— sobre las técnicas que aseguren una real y eficaz participación de los ciudadanos en las actividades que lleva a cabo la Administración, es un serio aviso sobre nuestra permanente falta de puesta al día. Allí donde se ha superado la idea de «democracia delegada» por la de «democracia participada», ha y enseñanzas muy importantes para nuestra estructura socio-política (y sus mentores) donde las coordenadas de participación política distan mucho de haber alcanzado su punto de convergencia.

Romano BETTINI advierte que no ha pretendido construir toda una teoría de la participación de los administrados en la gestión de la Administración, ni mucho menos desplazar u oscurecer, er su pretensión, la idea, cuidadosa y depuradamente elaborada, de que es necesario —más, imprescindible— partir de la premisa «democracia política» para poder empezar a hablar sobre la supuesta necesidad de la «democracia administrativa». Bien lo pone de manifiesto cuando, aludiendo a H. P. HODGARD (1), explica (en un interesante capítulo expresivamente titulado «De la participación política a la participación administrativa, entendida como alternativa al modelo corporativo») que «no se puede hablar de participación administrativa, sino con referencia a una participación política» (p. 102).

(1) Cfr. H. P. HODGARD, uno de los máximos exponentes de la teoría de la «democracia administrativa», frente a las insuficiencias de la «democracia legislativa», en su monografía *The Politics of Truth*, the University of Alabama Press, 1971.

BIBLIOGRAFIA

Creo que las anteriores consideraciones no son nada triviales y, es más, constituyen un ineludible planteamiento de principio que excluya cualquier sospecha de alineación con la pretendida *crisis de las ideologías* a la que alguien se ha referido entre nosotros. Y ello porque, a mi juicio de convencido defensor, no sólo de mantener la ideologización política, sino de estimularla y permitir su encauzamiento sin cortapisa alguna, resulta necesario dejar bien claro que los sibilinos modelos de *integración* política, social y cultural tan de moda en los años cuarenta, han quedado estancados y, de rechazo, han cercenado las posibilidades de ir quemando etapas en el proceso de superación de fases que los tiempos han dejado trasnochadas. A ello, insisto, alude muy de pasada el autor de la obra comentada cuando, tras un intento de explicación de lo que significa la participación administrativa, llega a la conclusión de que dicha participación debe ser una fase subsiguiente al sufragio limitado y al sufragio universal. Vale la pena dejar bien sentadas estas cuestiones, sobre todo si se piensa en los intentos de quienes, entre nosotros, pretenden presentar a la supuesta «Ciencia de la Administración» como una disciplina técnica, cuyo permanente perfeccionamiento bastará para erradicar totalmente los males—graves males—de que adolece la gestión de lo público, y pulir los defectos—abundantes defectos—que ofrece la aplicación práctica de nuestro Derecho administrativo.

En relación, pues, con la llamada participación administrativa nos recuerda BETTINI que es ésta una noción que, bajo los presupuestos antes comentados, implica «el concurso del ciudadano en la *eficiencia* de la Administración pública, concebida como tipo ideal posweberiano o, en otros términos, como modelo ideal de organización participada que sustituya a los modelos de organización burocratizada. La tesis del autor, con ciertos matices que más tarde comentaré, reposa sobre el postulado

de que la única participación auténtica y relevante es la *externa*, esto es, la del ciudadano en cuanto tal o en cuanto usuario, y no la *interna*, es decir, la del dependiente de la organización (2).

Esta advertencia conceptual cobra todo su sentido cuando BETTINI, buen conocedor por lo demostrado en su libro de las corrientes sociológicas sobre la participación ciudadana en el Poder (3), revela que su análisis se concreta en la participación efectiva de los ciudadanos en las *instituciones público-administrativas* (en la peculiar terminología italiana). Participación, además, que debe dirigirse exclusivamente al logro del correcto funcionamiento de aquéllas o (seguimos la terminología italiana) de su *efficienza*, principio, por cierto, del que el propio R. BETTINI ha dado en otras ocasiones cumplida explicación (4).

(2) Vid. a este respecto su introducción a la monografía comentada y, muy especialmente, sus páginas 16 y siguientes. Las consideraciones que expone Peter DIENEL sobre la *Partizipation in Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung* (es el título de su trabajo publicado en la revista «Die Verwaltung», tomo 4 (1971), núm. 2, pp. 151 a 176) son realmente ilustrativas a este respecto.

(3) Entre los trabajos citados por R. BETTINI quizá convenga destacar las obras de K. von BEYME: *Interessengruppen in der Demokratie*, ed. R. Piper, München, 1971; J. N. KHOSLA y H. BUCH: *La participation des usagers ou des personnes directement intéressés à l'Administration publique*, comunicación presentada al XV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Roma en 1971. Publicación del Institut International des Sciences Administratives, cuyo resumen, en español, fue publicado en la crónica del Instituto inserta en la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», vol. XXXVII, de 1971, núm. 4, pp. 449-454; este último trabajo en línea con el elaborado por el profesor turco M. SOYSAL: *Les relations publiques en matières administratives: L'action des administrés sur le fonctionnement de l'Administration publique à l'exclusion du droit électoral*, en el XIII Congreso de I.I.S.A., Bruselas, 1965. Un resumen en español, publicado en el vol. XXXI de la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», número 3 de 1965, pp. 259-260; por fin, el interesante trabajo de G. GHETTI: *Il contraddittorio amministrativo*, Ed. Cedam, Padova, 1971.

(4) Especialmente, en sus monografías publicadas en la misma colección que la comentada, *Il principio d'efficienza in scienza dell'amministrazione* y la titulada *Programmazione economica e teoria della efficienza pubblico-amministrativa*, Milano, 1969 y 1970, respectivamente. Una interesante perspectiva sobre el tema de la *efficienza* en Michele

Ahora bien, este fundamental postulado del autor, fácilmente identificable desde posturas malintencionadas con la teoría americana del primer tercio de siglo sobre la «eficiencia productiva y maximalización del provecho como único sistema de valores» (5), tiene a mi juicio muy poco que ver con estas trasnochadas teorías. Creo que las sucintas consideraciones a las que me he referido al principio son bien explícitas e ilustran bien acerca de las radicales diferencias que pueden existir entre una Ciencia de la Administración, pretendidamente neutra o aséptica políticamente, y la búsqueda de una Administración *participada* en pro de la eficiencia. Es más, como advierte BETTINI, al revelarse la sociedad cada vez más capaz para la participación, se reclama una sustitución de las decisiones autoritarias por las decisiones negociadas y se reclama, en suma, un mayor reconocimiento de la relevancia jurídica y *funcional*—subrayo intencionadamente el término—del destinatario de las prestaciones administrativas, hasta ahora sustancialmente ignorado por la dogmática jurídica (p. 21).

II. La investigación de R. BETTINI comienza, tras unas someras alusiones a los pretendidos modelos de colaboración administrativa, inspirados en la doctrina

na norteamericana de las *publics relations*—y que según el autor no trataban más que de hacer operativa la legislación antitrust y el desarrollo de las direcciones científicas contra la irresponsabilidad social de los industriales americanos—, comienza, digo, con la exposición de ciertas experiencias italianas sobre la participación de los ciudadanos, configurada todavía como técnica de colaboración dentro de una Administración totalmente jerarquizada. Una Administración pública que, en ocasiones, se desbordaba de sus reductos burocráticos para sondear—todo lo más—la opinión de los destinatarios de su gestión. En este sentido, la ya citada fórmula de las relaciones públicas, más o menos iniciada en los años cincuenta (6), trataba de recabar opiniones como medio de cobertura de la acción administrativa unilateral y no como sistema óptimo de interesamiento de los ciudadanos en esa actividad.

La publicación del conocido informe SKEFFINGTON en Inglaterra (7) provocó en Italia cierta polémica e hizo madurar algunas puntualizaciones importantes sobre el problema de la auténtica participación ciudadana. En síntesis, el informe SKEFFINGTON revelaba—son palabras de BETTINI—«que la participación misma tiene que ser contemplada en función de la terapia política, en una concepción ritual de aproximación entre administradores y administrados, con el fin de mitigar la frustración que sufre el ciudadano, dado que, una vez asegurada la legitimidad democrática de los órganos de gobierno (estatales y locales), el ejercicio de las funciones administrativas está por norma abandonado a los órganos representativos y al aparato burocrático».

Estima el autor que la auténtica idea de la participación, en el sentido antes

CALIMERI: *Il livello dei residui pasivi nelle valutazioni di efficienza della pubblica amministrazione*, en la revista trimestral di «Scienza della Amministrazione», dirigida por G. CATALDI, núm. 3 de 1970, pp. 579-630.

(5) A este propósito, cfr. la obra por todas, de John M. PFIFFNER y Frank P. SHERWOOD: *Organización administrativa*, trad. española, Herrero Hermanos Sucesores, S. A., México, 4.ª ed., 1967, dentro de una abundantísima bibliografía sobre el tema. Para la exposición de las teorías organizativas, con raíces claras en la escuela más genuinamente tayloriana, vid., entre otros, WILLOUGHBY: *Principles of Public Administration*, Washington, D. C., 1927, y del mismo autor, *The Science of Public Administration*, en el volumen colectivo *Essays in Political Science*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1937. También el trabajo de Luther GULICK: *Science Values and Public Administration*, en *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, 1937, que es la exposición más ortodoxa del principio de la eficiencia, al menos por lo que dice DWIGHT WALDO: *Estudio de la Administración Pública*, trad. esp., Ed. Aguilar, Madrid, 1964, página 81, por nota.

(6) Vid., sobre este tema, por todas, la clásica obra de Scott M. CUTLIP y Allen H. CENTER: *Relaciones públicas*, trad. esp., Madrid, 1963.

(7) Publicado oficialmente con el título *People and Planning*, London, 1969. Un resumen de su contenido en la revista «Amministrare», núm. 32, de 1970, pp. 9 y ss., obra de Francesca TRIMARCHI.

indicado, parte de la elaboración de los *Estatutos* ordinarios regionales desde 1971. Y ello porque en los mencionados *Estatutos* —«Carta Magna de la participación»— aparece ésta como una noción de valor político-sindical y público-administrativa, al mismo tiempo que, a través de sus postulados, se puede ya lograr *individualizar* los fenómenos y las instituciones que exigen tal participación. Quede constancia, sin embargo, de que, pese a la poco halagadora idea de POTORSCHNIG sobre los juristas, más preocupados por las calificaciones formales de los conceptos y, en consecuencia, conformes con el principio de que toda la actividad administrativa está dirigida a la satisfacción de los intereses propios del autor de la actividad y no, por el contrario, de sus destinatarios (8), la doctrina jurídica italiana de la posguerra comenzó a tomar conciencia de la necesidad de superar una Administración de tipo «monologal» por una Administración de tipo «dialogante» (*vid.* pp. 14-42, sobre este tema). Reconoce BETTINI las insuficiencias de estos intentos, cifrados casi exclusivamente en afianzar las garantías de los administrados a través del perfeccionamiento de los procedimientos administrativos, así como de las técnicas de tutela de segundo grado por medio de la depuración formal de la jurisdicción contencioso-administrativa; técnicas ambas cuyas tremendas insuficiencias se agudizan en planteamientos políticos poco propicios a la consecución de esa legitimidad democrática que se postula como presupuesto previo a la idea de participación administrativa. En este sentido, basta con referirse, entre nosotros, a las agudas observaciones de J. GONZÁLEZ PÉREZ y L. MARTÍN-RETORTILLO, en relación con el procedimiento administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa, bien ilustrativas al respecto (9). El foco de las tesis par-

ticipatorias, sin embargo, no ha cesado en su expansión y los intentos han continuado depurándose, según BETTINI, desde perspectivas incluso ajenas a la simple teorización sobre la Administración pública.

III. Pasa después revista el autor a los modelos italianos sobre los que se configura esa pretendida participación del ciudadano en la gestión administrativa. Dichos modelos, cuya exposición no excluye la existencia de otros, tienen su origen práctico en la reconstrucción de los barrios en las grandes ciudades, a fines de los años cincuenta, dentro de la línea de lo que considera BETTINI como participación inframunicipal y gestión democrática de los servicios locales sanitarios y socio-asistenciales. Es bien sugestivo el comentario del autor sobre la tremenda contradicción que se produce en estos ámbitos al propugnarse el *microlocalismo* y, al tiempo, reconocerse las exigencias de una eficiente gestión de los servicios de este tipo. En la crítica de BETTINI parece que subyace la idea de que la eficiencia de la gestión excluye el microrrealismo en el ámbito de las repetidas actividades y que sólo en el microlocalismo pueden desarrollarse las instancias participatorias. Conviene, no obstante, matizar esta idea recurriendo al propio análisis del autor reseñado al suscribir la tesis de Z. MLINAR y H. TEUNE (10), cuando se comprueban las posibilidades de participación individual con absoluta independencia del medio orgánico que la propicie.

Se refiere después BETTINI a la pretendida *cogestión* en la Administración central, Universidades y Scuola italianas. En la primera expone concluyentemente el autor cómo el supuesto mode-

libre desplazamiento y el pasaporte en España, Madrid, 1974.

(10) Cfr. Z. MLINAR y H. TEUNE: *Developmental perspectives on local participation*, comunicación presentada al Congreso organizado por el Instituto de Sociología de la Universidad de Bolonia, el mes de octubre de 1972, cit. por BETTINI. Según estos autores, en la sociedad dotada de alta interdependencia, los individuos serán capaces de directo impacto sobre el sistema, sin necesidad de asociarse.

(8) Cfr. V. POTORSCHNIG: *I pubblici servizi*, Ed. Cedam, Padova, 1964, p. 210 en relación con la 163.

(9) Me refiero concretamente a J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Administración pública y libertad*, México, 1971, y L. MARTÍN-RETORTILLO: Prólogo al libro de J. M. CASTELLS, *El derecho de*

lo de representación del personal y de los *usuarios* en los consejos ministeriales evidencia, más allá de los planteamientos jurídico-positivos, la escasa funcionalidad de los órganos en que se articula la representación y el tremendo condicionamiento que supone la participación de representantes *interesados* de alguna manera—subrayo con intención la palabra—en la actividad de los órganos donde se participa. Las críticas en este punto son plenamente ciertas, a mi juicio, y no vale la pena extenderse sobre ellas. Distinta problemática ofrece la pretendida cogestión universitaria, en la que los estudiantes, por causas objetivas y subjetivas, no encuentran modelos donde inspirarse para construir la participación autogestora. Sólo en el ámbito de la gestión de la Scuola, donde el ensayo de la participación de las familias constituye un tímido punto de partida, encuentra BETTINI ciertas posibilidades todavía inmaduras. A este respecto arguye el autor que no les falta razón a los estudiantes cuando sospechan que la participación se reduce a los coloquios con el profesorado y, en definitiva, a constituir un refrendo del autoritarismo existente.

En similares términos se expresa al analizar los modelos italianos de participación administrativa en las actividades de la *previdenza* social, de la radio-televisión y, especialmente de las nuevas técnicas, sobre la que denomina *contratación programada* (11). En relación con esta última técnica, a la que reconoce ciertas posibilidades en cuanto que existen intentos de diálogo entre la Administración y los ciudadanos, conviene, a mi juicio, tener bien presente la idea de cesión del interés público que pueden comportar tales modelos en favor de intereses indiscutiblemente privados. Causa extrañeza en nuestros lares que Romano BETTINI dude sobre si estas técnicas no constituyen, en realidad, «un deseo del Estado de continuar decidiendo según procedimientos más fluidos y

(11) Es una adaptación de técnicas francesas sobre la llamada economía concertada. Vid. algunas referencias en F. BLOCHLAINE: *A la recherche d'une économie concertée*. Paris, 1959, entre las obras más clásicas.

simples, incluso menos democráticos» (p. 84).

Pues bien, tras la exposición y consiguientes críticas de dichos modelos, Romano BETTINI acomete en las dos últimas partes de su libro una tarea de enorme dificultad, como es la de conseguir, desde perspectivas teóricas, aproximarse a la fenomenología participatoria público-administrativa, a fin de alcanzar una *institucionalización* de la misma. Los problemas son aquí de una gran entidad. Ciertamente es que pocas, muy pocas, cortapisas pueden ser puestas a la reflexión jurídica y en este sentido el pensamiento de BETTINI alcanza cotas de gran valor. Así cuando, al referirse a las relaciones entre Estado y sociedad, que no son—conviene recalcarlo—dos órdenes integrados, pese a lo que alguien, entre nosotros, ha defendido (12), dice el autor que esas relaciones ya no se proyectan sólo a nivel de poder legislativo, sino a nivel de Administración pública, lo que reclama la pluralización de esta última, su ajuste a la verdadera medida de los intereses colectivos—como factores positivos—y su pérdida de autoritarismo interno y *carismaticidad*—como condicionamiento negativo—. La transformación, en definitiva, de las relaciones Estado-ciudadano de tipo antagónico, en unas relaciones de colaboración, de negociación, y no simplemente de información. Ideas, dicho sea incidentalmente, que podemos encontrar en las tesis institucionales de HAURIOU y discípulos ya a principios de siglo (13). Ideas que consolidarían, en suma, la transferencia del centro de gravedad del Legislativo hacia el Ejecutivo en todo lo concerniente a la gestión pública, tal

(12) A. CARRETERO PÉREZ: *Los servicios públicos económicos* en la «Revista de Derecho Administrativo y Fiscal», núms. 13-14, de 1966, página 9. Idea que, como es fácil imaginar, justifica cualquier acción de los órganos del Estado, aunque sea ésta consagrada por la intervención del Legislativo. No creo haga falta aportar muchos argumentos que desacrediten semejante postura.

(13) Vid. una exposición sucinta en la excelente tesis doctoral de GENT, publicada bajo el título *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, Ed. de la Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1930. Sobre este conflictivo tema estoy ahora preparando un trabajo monográfico para la ENAP.

BIBLIOGRAFIA

y como propugna BETTINI deudor, en este punto, de las corrientes sociológicas italianas más actuales. Así, también, cuando, recogiendo planteamientos de dichas doctrinas, aboga por la idea de una participación *individual*, realmente operativa, prescindiendo de toda forma asociativa en específicas instituciones públicas, lo que comportaría—resumiendo la tesis del autor—una especie de reestipulación del *contrato social*, en términos de redefinición de las relaciones entre Administración pública y ciudadanos. Redefinición que tendría como fin la formación de voluntades particulares *diferenciadas* para el logro de la necesaria integración de los distintos miembros, usuarios e interesados en general—conviene destacar en su verdadero significado la precedente tipología—sobre la actividad pública. Ideas que resume, recogiendo términos del Instituto belga de Información y Documentación, en la siguiente frase: «la Ciencia de la Administración debería contribuir a configurar mejor, explicitándolo y articulándolo, el difuso convencimiento de que el Estado eres tú». Lo que, por cierto, pretendía el repetido informe SKEFFINGTON al tratar de recuperar al no jugador, al particular indiferente o desprevenido, más que a solicitar las asociaciones y grupos de interés.

Vale la pena, sin embargo, volver al punto de partida. Todos los planteamientos de BETTINI parten de la premisa de una consolidada democratización política. Sin esto, ninguna de las ideas expuestas tiene la más mínima validez ni la más remota posibilidad operativa. El «derecho a la participación administrativa» es un derecho genuinamente político, al menos en mi criterio. Por eso—repetiendo la frase del autor reseñado—puede decirse que tomar parte, decidir y controlar es muy importante. Pero lo es más comunicar nuestras exigencias colectivas y el derecho a que nuestro mensaje sea oído y escuchado, incluso si ello tiene lugar a través de instrumentos no estrictamente organizativos, sino auténticamente democráticos, como

las grandes libertades de expresión, asociación y reunión.

Al concluir la lectura de la monografía de BETTINI no he podido sustraerme al recuerdo de esas palabras de Erich FROMM, a propósito del progreso de la democracia: «La primera condición consiste en la eliminación del dominio oculto de aquellos que, aunque pocos en número, ejercen sin responsabilidades de ninguna especie, un gran poder económico sobre los muchos, cuyo destino depende de las decisiones de aquellos (...). Debemos reemplazar la manipulación de los hombres por la cooperación activa e inteligente, y extender el principio del gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo, desde la esfera política formal a la económica» (14).

La exposición de Romano BETTINI, que tiene una gran coherencia interna, ofrece un evidente peligro de mixtificación conceptual cuando—utilizando metodologías típicas de quienes pueden partir de premisas políticas semejantes—pretende objetivas cuestiones íntimamente ligadas al problema de la estructura sociopolítica. Sustituir, en efecto, unas técnicas de decisión autoritaria por un sistema de decisiones negociadas y reclamar la mayor presencia del destinatario de las prestaciones administrativas, puede servir de cobertura a los mayores desmanes si previamente no se han decantado seriamente—y éste es quizá el nudo gordiano de la cuestión—las fórmulas de acceso al poder decisonal. El ejemplo español, en lo que se refiere a los escasos supuestos de negociación en las decisiones de trascendencia jurídica-pública, lo pone bien de manifiesto (15).

José BERMEJO VERA

(14) Erich FROMM: *El miedo a la libertad*. Ed. Paidós, trad. esp., Buenos Aires, 1971. La cita es de las pp. 317 y 318.

(15) Ultimamente, y por lo que se refiere a uno de los sectores donde en España se posibilita la técnica de la negociación entre el Estado y los particulares, *vid.* las agudas observaciones de S. MARTÍN-RETORTILLO en su monografía *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro*, Ed. Tecnos, Madrid, 1975, *in toto*.

CARRASCAL, J. María: *USA Superstar*. Ed. Destino, Madrid, 1974, 147 pp.

Nos encontramos realmente ante uno de los mejores reportajes sobre la gran nación americana, casi de imprescindible conocimiento para cualquier ciudadano del mundo que quiera saber algo del contorno político que le rodea. Si la Geopolítica nos habla de la tendencia bipolar de la estructura mundial del poder, nadie, responsable y consciente, puede permanecer extraño ante tal situación, y medio para ello es entrar en contacto con obras como la presente, en donde de manera vivida se nos quiere dar un retrato de uno de los gigantes que detentan el poder: los Estados Unidos de América. Frente al carácter de género menor que algunos atribuyen al reportaje habría que levantar excepciones como ésta, en donde el contenido de la obra guarda el máximo interés en favor del gran valor del material que se nos proporciona, para que nos formemos una imagen lo más exacta posible del país descrito. Para nosotros, espectadores y críticos neutrales, esta obra nos informa más y mejor sobre la realidad norteamericana a todos los niveles que muchos tratados y estudios jurídico-constitucionales, y sé que junto a sus extraordinarias dotes de observador el autor une un profundo conocimiento de lo que describe.

El anterior juicio comparativo lo basamos en lo siguiente: pocas veces hemos encontrado tan minucioso y exacto análisis del entramado jurídico-constitucional (sobre todo después de las implicaciones del *Watergate*) como en estas páginas, al igual que ocurre con otras muchas descripciones sociales y económicas. Ya sabemos que el autor ha contado con una prensa —la propia norteamericana— que informa del modo más exhaustivo y objetivo, y, por tanto, para la redacción de su trabajo, CARRASCAL no ha tenido que recurrir a fuentes ocultas, parciales o más o menos tendenciosas (respecto de algunos países, se imponen estos expertos en *oscuridades* para desvelar lo que se oculta en los

arcanos del poder o del caciquismo). Pero, a pesar de esta ventaja, no por eso disminuye el mérito del autor, que ha sabido componer armónicamente y con gran equilibrio todas las piezas en que consiste el espectacular caleidoscopio de la vida norteamericana. Hay siempre una explicación causal del porqué de la realidad descrita: remontándose a los orígenes para que, a través del presente, podamos ascender al futuro de un país que tanto se recrea autoconsiderándose como el «más grande y más rico» de toda la Historia (lo que a cualquier europeo puede parecerle símbolo de *snobismo*, para un norteamericano no lo es, como es el portar en el ojal de la solapa de su chaqueta o en cualquier otro sitio una «banderita» de su país, muestra visible de su orgullo patriótico y nacional, no nacionalista).

Pocos países como Estados Unidos tienen sentido tan vivencial de su régimen político; a la mayoría se nos ha hecho posible comprobarlo últimamente con el asunto *Watergate*, en una de cuyas sesiones en el Comité Judicial del Senado oímos este interesante alegato: «Hasta este juicio, las expresiones de la Constitución de mi país...» «Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos...», «se me habían aparecido como teóricas; ahora sé que "ese pueblo" somos nosotros...». Es evidente, pues, que un pueblo que somete cada día a la revisión más dura a todos sus gobernantes e instituciones (tras el *Watergate* aparece el juicio público a la CIA), es difícil que sea aprehendido en toda su grandeza por un observador extranjero; otro mérito que carga el autor en la cuenta de su haber. Se nos revela un excelente maestro tanto en la técnica *retro* o del *flash-back* —quizá por estar en el país en que todas las técnicas, por serlo, alcanzan los más altos niveles— como en la técnica del informe de la actualidad. Se combinan perfectamente el pasado y el presente, la teoría y la práctica, y lo que tenemos es un detallado mapa de un país que nos llega bastante porque el autor ha puesto en su empeño mucho sentimiento e interés. A nuestro juicio,

BIBLIOGRAFIA

a muestra de su punto de vista e interés se revela con este texto que transcribimos:

«Convertir el Tribunal Supremo en un organismo filial a la Presidencia, a base de ir cubriendo las vacantes que en él se produjeran con hombres ideológicamente afines al Presidente. Al mismo tiempo, al frente del FBI y la CIA se colocan hombres completamente sumisos a la Casa Blanca, en contraste con sus Jefes anteriores, HOOVER y HELM, fieles al principio de que ambas organizaciones no deben estar sometidas al poder político.

A las Cámaras se hará todo lo posible para dejarlas fuera de juego. Se les informará lo menos posible y consultará menos aún. Para ello, los Ministros —obligados por la Constitución a declarar ante los comités de aquéllas— se convertirán en figuras más o menos decorativas, mientras un grupo de Consejeros presidenciales —exentos de testificar— llevan las riendas de la política interior y exterior en estrecha colaboración con el Presidente. El ejemplo ROGERS - KISSINGER es el más notable, pero no el único. Con ello se consigue: primero, que las Cámaras no sepan nunca por dónde va la verdadera política del Gobierno, y segundo, reducir su poder, mientras aumenta el del Ejecutivo, que ya ni siquiera estará en manos del Gabinete, sino exclusivamente en las de la Casa Blanca.

Ello hace variar la presidencia misma. La Casa Blanca se convierte en un alcázar roqueño, dominante, inaccesible. Lejos están aquellos tiempos en que JEFFERSON se quedaba sin cenar por haber llegado el último a la mesa o en que LINCOLN en persona acudía a abrir la puerta. NIXON no sólo está impresionado por la mística presidencial que aprendió de DE GAULLE, sino también por el aura imperial, que sustituye a la vieja campechanía republicana. Ya en tiempos de KENNEDY, la Casa Blanca tuvo algo de pequeña corte ale-

mana del siglo XVIII, con conciertos, exposiciones y desfile de personalidades de las artes y de las letras. Bajo NIXON, la consigna es majestuosidad. Se preparan nuevos y rutilantes uniformes para la guardia y las apariciones del Presidente en las recepciones de gala, entre trompetas, tiene remembranzas augustas.

Curiosamente, NIXON como persona es el menos *realista* de los hombres. Nada hay de majestuoso en este hijo de un modesto tendero de California, cuya sencillez e incluso humildad de modales es lo más típico de su carácter cuando se le trata personalmente. Pero nada de ello le impide asumir actitudes reales en el ejercicio del cargo.

Más importante que todo este pomposo escenario es la nueva forma como empieza a funcionar el Gobierno. El Presidente se rodea de un equipo de hombres tan fieles a él como poco familiarizados con la política. No son profesionales de Washington, ni siquiera personalidades en el partido Republicano. Son, simplemente, amigos íntimos de NIXON: MITCHELL, su compañero de bufete, que se convertirá en ministro de Justicia; HALDEMAN, director de una agencia de publicidad, que después de encargarse de la del Presidente en la campaña pasará a ser el jefe de su casa civil; EHRLICHMAN, un abogado especialista en fincas urbanas, que se convirtió en principal consejero para asuntos domésticos. Bajo ellos, un equipo de jóvenes más ambiciosos que escrupulosos, más listos que inteligentes, más fieles al Presidente que al país, empiezan a conducir los negocios de éste. Todos están convencidos de que los Estados Unidos necesitan, sobre todas las cosas, el reajuste jerárquico que NIXON persigue, y ponen manos a la obra con verdadera pasión.

Para ello, lo primero es contar con una victoria aplastante, con un voto popular avasallador, que dé al Presidente carta blanca para hacer sus reformas, incluso contra el *eta-*

blishment político. Es significativo este rasgo de buscar el apoyo del pueblo al margen de los políticos profesionales, característico de todos los líderes autoritarios. La diferencia entre Richard Nixon y los reyes tradicionales es que éstos creían recibir su mandato de las alturas, por mediación divina, mientras Nixon cree recibirlo de abajo, del pueblo llano, de la gran mayoría silenciosa. Es así como interpreta su victoria absoluta de 1972: como un mandato para devolver al país a sus cauces tradicionales —el trabajo fuerte, la moral familiar, la religión— y como un rechazo de las corrientes socializantes y permisivas que se han impuesto durante la pasada década. En una entrevista al corresponsal del «Manchester Guardian», en Washington, Peter JERKINS, NIXON no dice, como Luis XIV, «el Estado soy yo», sino: «Afortunadamente, lo que la nueva mayoría quiere para América y lo que yo quiero para ella es básicamente lo mismo.» A lo que el periodista apostrofa con ironía británica, es decir, monárquica y democrática: «El Rey Richard ha sido coronado monarca absoluto por la mayoría silenciosa.»

Agradecemos al autor tan magnífico reportaje, cuya ampliación le pedimos, porque sabemos por adelantado que para él tampoco regirá aquello de que «segundas partes no fueron buenas».

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

CARRASCO CANALS, Carlos: *La burocracia en la España del siglo XIX*, Ed. IEAL, Madrid, 1975, 653 pp.

El difícil y no demasiado trabajado tema de la función pública es objeto de estudio en el presente libro del profesor CARRASCO CANALS, estudio que constituye una valiosa aportación a la problemática aludida.

Comienza el libro con un capítulo titulado «Bases para el estudio de la función pública española», esencial para comprender el contenido del resto, cuyas bases son la distinción entre burocracia y función pública, así como relación jurídica funcionarial y relación jurídica administrativa.

Parte del estudio del sistema instaurado hace ciento cincuenta años por LÓPEZ BALLESTEROS, autor del primer estatuto de la función pública hasta la aparición de la reforma de BRAVO MURILLO, examinándose la evolución sufrida por los cuerpos de funcionarios en todos los aspectos, muy señaladamente en el económico, el político y el cultural.

El capítulo II, de contenido rigurosamente metodológico, supone un interesante planteamiento del tema en base fundamentalmente al ya citado estatuto de BRAVO MURILLO, demostrándose la insuficiencia de los métodos de estudio de la materia hasta ahora utilizados. De esta investigación se deduce, por ejemplo, que el referido estatuto fue en realidad muy poco aplicado. CARRASCO CANALS postula como método investigativo más correcto el de máximo uso de la teoría de los modelos, y dentro de él, el de la simulación retrospectiva, método que aplica especialmente al dramático tema de la amovilidad.

El capítulo III se dedica al estudio de la noción del Cuerpo, proveniente, como tantas otras, de la Administración militar, examinándose el siempre candente tema de la disociación entre Cuerpo General y Cuerpos Especiales de la Administración, así como los no menos graves problemas del prebendalismo y el parasitismo. Se estudia también el problema de la proliferación de Cuerpos y el fenómeno de la perduración inercial de los mismos, cuando las funciones que justificaron su aparición ya han desaparecido, fenómeno éste sólo posible en una Administración de anticuadas estructuras como es la nuestra, servida por funcionarios insuficientemente formados, siempre dispuestos a oponerse a cualquier reforma, incluso a las favorecedoras.

BIBLIOGRAFIA

El capítulo IV se titula «Antecedentes históricos y notas sobre la burocracia en España», definiéndose las diferentes figuras del funcionariado del antiguo régimen y las sucesivas reformas de su régimen regulador. Se detiene el autor especialmente en el examen de la constitución de Bayona, primer documento de corte moderno relativo al tema, que «organiza en España una auténtica Administración». Se examina a continuación la labor de las Cortes de Cádiz.

Tras un capítulo dedicado a transcribir los preceptos de la *Novísima recopilación* dedicados a la función pública, el capítulo VI examina esa función entre 1810 y 1823, ello a través de los acuerdos de las Cortes adoptados en este período, en el que aparece un importante conjunto de Decretos sobre el tema funcional, Decretos que contemplan figuras tan actuales como las situaciones de excedencia de supernumerario, o la sorprendente decisión de rebajar los sueldos a los empleados que no sirven en su plaza, o la rehabilitación de los funcionarios que sirvieron bajo el rey José I, así como la regulación de la responsabilidad civil de los funcionarios, o, finalmente, las normas que aluden a los «sueldos dobles», con su consiguiente regulación de las incompatibilidades.

El capítulo VII se refiere a la función pública en el período comprendido entre 1823 y 1885, momento realmente decisivo que se inaugura, como ya hemos visto, con la reforma de LÓPEZ BALLESTEROS, verificada al segundo período absolutista de Fernando VII, a cuya reforma hay que añadir los Decretos de GONZÁLEZ BRAVO de 1844, y, por último, el estatuto de 1852, debido a BRAVO MURILLO, hombre verdaderamente clave en la historia del funcionariado español, para el estudio de cuya época, sin embargo, no se cuenta con los datos que serían deseables, y cuyo Decreto fundamental fue, sin embargo, según demuestra CARRASCO CANALS, reiteradamente incumplido, ya que no logró la deseada estabilidad y cuyas previsiones

no van a ser realidad hasta 1918. Es de gran valor, para conocer el grado de vigencia social de todo ello, la lectura de la prensa de la época, de la cual el autor saca muy interesantes consecuencias.

Con posterioridad al Decreto de BRAVO MURILLO aparecen nuevos proyectos, generalmente frustrados: el de Bases para el ingreso de funcionarios de 7 de febrero de 1858, el de 20 de mayo de 1862, el Reglamento de 4 de noviembre de 1866 y el proyecto de RUIZ GÓMEZ de 25 de septiembre de 1872.

Acaba el libro con un interesantísimo capítulo dedicado a conclusiones, aparte de las también extraordinariamente interesantes páginas que contienen apéndices documentales. Las primeras podrían resumirse así: la función pública del siglo XIX español fue regulada de manera harto dispersa, mediante normas frecuentemente inaplicables, siendo, desde luego, escasos y poco exactos los estudios hasta ahora hechos sobre la misma que no han utilizado prácticamente fuentes de primera mano. En general, las normas dichas traducían proyectos franceses, además de elevar fuertes elementos de la regulación del antiguo régimen. A los datos normativos aparecidos en el *Boletín Oficial del Estado* hay que añadir tres proporciones de Ley importantes y desconocidas que patrocinan ALVAREZ MARIÑO, el marqués de CABRIÑANE y la del diputado señor OSUNA.

La cesantía es un fenómeno mucho menos habitual de lo que se ha creído, y frecuentemente iba acompañada de cierto estatuto económico. En algunos aspectos —como, por ejemplo, el asociativo— la función pública se encuentra regulada de modo mucho más avanzado en el siglo XIX que hoy. La inmoralidad y corrupción son fenómenos ya entonces frecuentes.

Con ello queda expuesto muy a grandes rasgos el interesantísimo contenido de un libro que aborda el hirsuto tema de la función pública con profundidad, con dominio de las fuentes y con hondo sentido jurídico. La aportación de CA-

RRASCO CANALS al tema de la función pública y sus antecedentes constituye un dato de imprescindible consulta para los estudiosos de un tema clave.

J. L. GONZALEZ-BERENGUER

DROMI, José R.: *Acto administrativo. Ejecución, suspensión y recursos*, Ed. Macchi. Buenos Aires, 1973, 203 pp.

El autor del libro que recensionamos es en la actualidad profesor titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Aconcagua y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Sus publicaciones en el ámbito del Derecho administrativo alcanzan una amplia proyección, destacando entre ellas: *Instituciones de Derecho administrativo, Responsabilidad del Estado, El juicio de expropiación, Potestad sancionadora del Estado, La desconcentración administrativa, La suspensión de la ejecución del acto administrativo ante la ley inconstitucional, La jurisprudencia como fuente y como conocimiento del Derecho* y otras más.

Se trata, la obra que recensionamos, de un estudio en profundidad sobre el acto administrativo y las modificaciones a que puede verse sometido su régimen jurídico.

El doctor DROMI sitúa el tema del acto administrativo, en primer lugar, como un problema que concierne directamente a la concepción misma del Estado y a la tensión permanente entre autoridad y libertad, poder e individuo, prerrogativas y garantías; y, siguiendo a GORDILLO, lo conceptúa como «manifestación específica de voluntad, conocimiento, juicio u opinión de los órganos estatales realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos individuales e inmediatos de relevancia jurídica».

Una vez señalada la ubicación y el concepto del tema, pasa el autor a examinar las características del acto, y, en

concreto, la ejecutividad o exigibilidad del mismo y la ejecutoriedad o ejecución forzosa. Si la primera es una propiedad esencial de todo acto, como consecuencia de la presunción de legitimidad a favor de los actos administrativos, entiende DROMI que la ejecutoriedad no es una propiedad esencial ni una cualidad inseparable del acto, pues no concierne a su esencia y vale en tanto el Derecho positivo de cada país lo autoriza y con la extensión y medida que lo consagra. Así, y en base a los artículos 9 y 12 de la Ley 19549/1972 (*), afirma que en el Derecho argentino «la ejecutoriedad no es un principio o regla general, sino un carácter contingente del acto, en tanto el ordenamiento jurídico lo prevé» (p. 39). Este principio básico de su tesis lo fundamenta en razones políticas y jurídicas, examinando a continuación los presupuestos, especies y medios jurídicos de la ejecutoriedad.

Pasa a continuación el autor a considerar el tema de la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, distinguiendo tres clases: administrativa, judicial y ejecutiva. En el estudio de la suspensión por decisión administrativa aporta DROMI otra de las tesis básicas de la obra, a saber, la afirmación del efecto suspensivo de los recursos administrativos, ya que «la doctrina moderna a la que nos adherimos entiende que, por regla general, la ejecución de los actos se suspende con la sola interposición de los recursos, siendo sus fundamentos razones de control administrativo, práctica administrativa y analogía jurídica. No obstante, la Administración puede ejecutarlo por deci-

(*) Artículo 12 de la Ley 19549/1972: «El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios—a menos que la ley o la naturaleza del acto exijan la intervención judicial—e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario.»

«Sin embargo, la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta.»

BIBLIOGRAFIA

sión fundada» (p. 111), compartiendo de este modo la opinión de LINARES y GORDILLO.

La suspensión por decisión judicial implica como presupuestos, en el Derecho argentino, verdadera dificultad para reparar los daños que la ejecución ocasionare y/o ilegalidad manifiesta del acto, y que el solicitante de la suspensión otorgue la garantía correspondiente, siendo de destacar en este tema la posibilidad de revocar la suspensión «cuando la autoridad administrativa demandada manifieste que la suspensión produce perjuicios al servicio público o que es urgente cumplir aquella resolución». También es de especial interés el desarrollo que el autor realiza de los medios idóneos para obtener la suspensión, en especial la acción de amparo, la prohibición de innovar y los interdictos contra el Estado.

Admite DROMI, por último, la posibilidad de una suspensión de la ejecución del acto por decisión legislativa, que tiene lugar cuando el órgano legislativo, en ejercicio de la función legislativa, decida, por intermedio de una norma abstracta, general e impersonal, suspender la ejecución de ciertos actos administrativos.

Tal es, a grandes rasgos, el contenido de la obra del profesor DROMI, obra que hay que acoger favorablemente por cuanto supone un estudio globalizador de la temática del acto administrativo en el Derecho argentino y por lo acertado de criterios, cómo referir esta problemática a la tensión entre prerrogativa y garantía y, en definitiva, a la concepción misma que se tenga del Estado. Hay que hacer aquí alusión a la trascendencia del tema y a las posibles repercusiones que la posición de DROMI originaria sobre la práctica administrativa y jurisprudencial. Por una parte, las tesis sustentadas suponen un incremento sustancial de las posibilidades de defensa de los ciudadanos, pero cabe preguntarse si, como contrapartida, no quedan excesivamente sujetas las prerrogativas de la Administración, conduciendo en definitiva a una imposibilidad práctica de obrar por parte de ésta,

con lo que queda totalmente en entredicho el postulado básico de la eficacia en la actuación administrativa.

Sin embargo, no podemos dejar de manifestar nuestra insatisfacción por la fundamentación doctrinal y legal de las tesis principales de la obra, como son el carácter contingente de la ejecutoriedad de los actos administrativos y la afirmación del carácter suspensivo de los recursos administrativos. Hay aquí demasiadas peticiones de principios, demasiados *desiderátums*, que, aun siendo muy estimables de *lege ferenda*, no encuentran una adecuada fundamentación. El artículo 12 de la Ley 19549/1972 —básico en ambos extremos— no conduce literalmente a una interpretación como la referida, debiendo ser entonces una interpretación histórico-sistemática, con consideración especial de la posición subjetiva de la Administración y de sus prerrogativas de autotutela, la que nos dé la clave de estos extremos, interpretación que se echa a faltar en la obra referida.

De cualquier manera, y salvo estas deficiencias, la obra aquí recensionada supone un estudio casi exhaustivo de la problemática del acto administrativo en el Derecho argentino y que ofrece consideraciones de gran interés y tesis novedosas para cualquier aficionado al Derecho administrativo, de cualquier nacionalidad que sea.

Avelino BLASCO

DUMONT, René: *L'utopie ou la mort*. Ed. du Seuil. Collection «Politique». París, 1974, 189 pp. (1).

«La reducción de las injusticias sociales, que no cesan de aumentar, acen-

(1) Los reclamamos que acompañan al título son bastante ilustrativos: «El mundo está mal distribuido: entre los pobres, el hambre; entre los ricos, la astixia. El egoísmo de los dueños los condena a todos a la muerte.» Pero más así lo es el simple pero revelador gráfico: una vía que se bifurca, yendo un tramo hacia un bloque de grandes edificios rodeados de una negra capa de humos y otro hacia una tierra con árboles y sal. ¿Qué opción deberá o podrá elegir el ser humano? ¿Estará condenado a vivir en la contaminación o en el desierto?

tuándose estos últimos años, sobre el plano internacional principalmente, hace que se nos convierta en imperativo categórico de nuestro tiempo la afirmación de Patrick FRANÇOIS: "El análisis histórico del desarrollo económico prueba la acumulación del capital privado o del Estado. El paso de la economía campesina a otra industrial y urbana ha tenido en una primera etapa, como consecuencia, un aumento en las desigualdades. Un desarrollo armonizado limitando estos sufrimientos es altamente deseable."*

Con esta especie de mensaje da comienzo DUMONT su peregrinación por el muestrario de indicios o signos externos de un mundo natural que está cambiando, como se dice a ojos vista. La obra viene a ser un *plaidoyer* o requisitoria frente a los poderes públicos como frente a nosotros, y, en general, a todos esos ciudadanos que desprecian olímpicamente toda esa inmensa variedad de recursos ofrecidos por una naturaleza cada día menos generosa. En medio de tanto llamamiento pesimista sobre el porvenir de la Humanidad. DUMONT en nada desmerece, si no es acaso por los drásticos remedios que propone; así, por ejemplo, la consideración jurídica de recursos comunes, a los que hasta ahora vienen siendo económicamente gratuitos, como el agua, el aire, etc. (2):

•Estas riquezas no renovables deberán, por tanto, considerarse como el patrimonio común de la Humanidad, digno de ser ahorrado, y defendido como la niña de nuestros ojos... El planeta no es el monopolio de los ricos y poderosos, sino *propiedad común*, aunque esta noción no figure ni en el Derecho romano ni en el Código civil. Si todos los hombres con-

(2) Una vez más, el Derecho se torna el instrumento más idóneo para «realizar» las esperanzas de los hombres; el actual ministro de Planificación del Desarrollo así también lo cree, cuando en su reciente discurso ante las Cortes, el 13 de enero de 1975, afirmaba esto: «El carácter social del Plan nos exige, además, por principio, que ciertos postulados sociales pasen del campo de la política al sólido terreno de lo jurídico» (editado por el Servicio de Publicaciones del mismo Departamento, p. 18).

sumiesen tanto petróleo como el ciudadano norteamericano medio, las reservas comprobadas de este líquido no durarían ni siete años... La ley del beneficio no tomaba en cuenta, hasta estos últimos años, la salvaguardia del planeta.»

En resumen, lo que se plantea es la misma subsistencia de una sociedad consumista, degenerada en el derroche y el *gaspillage*. Su testimonio lo acompaña de la opinión de otros muchos expertos en Ciencias Naturales, también agoreros sobre el excesivo uso por la Humanidad de unos recursos que creíamos ilimitados. Podrá parecernos ciencia-ficción, pero en Nueva York los comerciantes parecen haber pensado en la posibilidad próxima de llegar a vender «aire puro de Alaska». Para evitar situaciones límite (3), a veces no se adoptan medidas que pueden aparentar alguna radicalidad, cuando en el fondo son las más convenientes (por ejemplo, evitar la polución automovilística, sancionando el empleo de coche particular y su sustitución por el transporte colectivo). Ahora bien, de la citada concepción «jurídica», y al mismo tiempo sociológica, de los bienes colectivos y públicos se deduce una visión muy distinta de las medidas a adoptar; todavía en nuestras sociedades no ha cuajado la perspectiva de malhechor al ciudadano particular que con sus basuras o desechos perjudica la limpieza de unas aguas o de un bosque (4):

(3) Recordemos la situación producida en Madrid, a principios del corriente año, cuando una adversa temporada atmosférica ocasionó la subida de la contaminación a límites que se vieron peligrosos y que llegaron a aconsejar la posible prohibición de coches particulares por el centro de la ciudad. Sin embargo, esta medida, que era la más absoluta, no se adoptó, paradójicamente, por su misma totalidad.

(4) Si, ya el profesor DEL ROSAL no salía del asombro al ver cómo en nuestro Código penal sale mejor parado el asesino que el ladrón, por lo que, según tal cuerpo legal, es mejor matar que hurtar (véanse sus juicios críticos sobre nuestra legislación penal, incluidos en su trabajo de colaboración, a la obra *La España de los 70*, vol. III, tomo 2.º, «El Estado y la política»), como si con ello se nos dijese que nuestras leyes protegen y dan más seguridad al propietario que al ciudadano corriente, que sólo tiene su vida,

BIBLIOGRAFIA

«La degradación del patrimonio común de la Humanidad constituye una verdadera expoliación, por las empresas o los particulares, de la riqueza colectiva. Explotación que puede a veces superar la plusvalía obtenida del trabajo asalariado o incluso del consumidor...»

DUMONT no oculta su participación con las medidas más radicales; frente a tantos generalistas, divagadores y obscuros partidarios de declaraciones rimbombantes, nuestro autor estima que a los culpables hay que marcarles con un *sambenito*, lo mismo que hay que señalar aquellas zonas sobre las que es preciso montar un servicio de vigilancia. Para él, la solución para un sistema de vida humano no puede ser exclusivamente técnica y, por tanto, «apolítica»:

«Para evitar desaparecer (5), será preciso modificar toda nuestra forma de vida, todos los conceptos básicos de nuestra civilización, y, en primer lugar, su sistema de apropiación y de gestión de la producción... El Club de Roma y los ecólogos ingleses parecen esforzarse en tratar estos problemas, tan vastos como complejos, de una manera *apolítica*, como si esto fuera posible. En realidad —se trata de una peligrosa ilusión—, toda tentativa de apolitismo tapa una posición satisfactoria de las estructuras económicas actuales, o sea conservadora.»

De ahí su exclamación tan personalizadora: «Los ricos de los países ricos

no es de extrañar que desde parecida perspectiva, eminentemente individualista, no se haya llegado a pensar en la existencia, ya real, de determinados bienes que nos pertenecen a todos, como partes integrantes de un todo común. Para nosotros es obvio que tan antisocial es una conducta de robo como la de un *dañador* de esos bienes públicos y colectivos; por consiguiente, tan sancionable nos parece el que roba como el que con toda su peor intención perjudica las aguas de un río o estropea la visión estética de un parque o paisaje natural.

(5) El autor alude así a la alternativa: cambiar o desaparecer.

son los responsables.» Con una gran lógica, y siguiendo un razonamiento bastante generalizado, viene a decir que el rico consume como tal, incrementando sin cesar su consumo, con el natural «efecto-demostración», lo que llega al consumismo generalizado y al derroche colectivo (excitaciones publicitarias e ilusiones consumistas vistas como necesidades), exponiendo su caso personal (6). En ocasiones pensamos que es excesivo su desgarramiento; aunque valoramos en su justo precio la honestidad de un científico, que no deja de ser hombre y que es en virtud y al servicio de la condición humana en general, como pone todo su saber, por eso, cuando se sabe que incluso toda la problemática que por aquí desfila, que utilizaba no hace mucho como meollo de su campaña para la presidencia de la República francesa, no podemos por menos de agradecerle su compromiso, que es más universal que individual, aunque parezca ser sólo la voz de un hombre, en lugar de la tan imprescindible aquí «voz del pueblo».

Pero voz frecuentemente tan poderosa y enérgica que no duda en participar de algún modo en ciertas concepciones de «acción directa» contra unas situaciones y unos hechos que perduran, al parecer, perpetuamente, y frente a los que no cabe otra pose que el «ataque frontal» (acaso porque, como decía GRAMSCI, «los hechos son testarudos»), deteniéndose, no obstante, por las consecuencias imprevisibles y perjudiciales que pueden tener muchas de tales acciones directas contra el sistema. El autor no por eso descuida a otro tipo de acciones que pueden ser tan directas —aunque se recurra al instrumento jurídico— como son las «nacionalizaciones»: si algún teórico residencial, en el mayor y mejor exponente del sistema capitalista —como TAWNEY ya escribía—,

(6) Resulta sorprendente leer cómo en el Congreso de Bucarest, celebrado por la ONU en agosto de 1974, la demanda de reducción en el consumo de ciertos artículos (petróleo, carne, etc.) a los Estados Unidos fue contestada, con insultos, por los representantes sindicales de este país. ¿Será la clase obrera de los países ricos la clase *más alienada*?

como parte de la producción de dicho sistema no puede dejar de valorarse como «desperdicio», fijémonos en las imbricaciones que tal «modo de producción» puede tener en tantas economías nacionales, pobres en sus «niveles de vida», aunque ricas en materias primas, que, no obstante, venían y aún siguen siendo explotadas y esquilmas por los países más ricos (o, si se quiere, de más alto nivel de vida); de ahí que, frente a esa explotación, se proponga por DUMONT una medida tan directa como es la «nacionalización del subsuelo», puesto que para él «... no se trata más que de recuperar lo que pertenece, en justicia, a la colectividad nacional...». Las Naciones Unidas discutieron, en la primavera de 1974, la nacionalización de materias primas, cuyo principio se adoptó por mayoría, correspondiendo a cada país la determinación de las indemnizaciones...». Junto a esto propone el establecimiento de un verdadero fondo de ayuda internacional, ya que, teniendo en cuenta la evidente desigualdad natural y física de las riquezas del subsuelo con este suplemento, los países pobres seguirían siéndolo como antes (7). Su visión de un equilibrio planetario, estructurado sobre un reparto equitativo «internacional» de los recursos naturales, le conduce al esquema de una «centralización» de la economía mundial, aunque no a un «gobierno mundial».

«... Tendría un papel análogo al de los Ministerios de Abastecimiento en tiempos de guerra... Tendría cuenta de las necesidades justificadas, expresadas por cada grupo nacional, en función de su población actual...»

Otras medidas que propone son las de un impuesto sobre el capital (especialmente sobre el capital suntuario) y así

(7) Recuérdese lo que se ha escrito con motivo de las últimas crisis de energía y materias primas, que, al repercutir sobre el alza de precios, han incidido sustancialmente en las economías más débiles; al igual que las subidas internas de precios, a los que más perjudican es a las clases económica y socialmente más necesitadas.

como un refuerzo de los derechos sucesorios e incluso un «impuesto internacional», ya que cree que la emoción causada por el «medio ambiente» puede interpretarse como un primer paso «hacia una organización efectiva de la economía planetaria» y, por supuesto, «la municipalización del suelo edificable» (8).

Todas las propuestas son de gran fuerza, aunque su forma de exposición se hace muy llamativamente en epígrafes de formulaciones generales, como, por ejemplo: «Viajes aéreos racionalizados y reducidos», «Transportes colectivos contra coches particulares», etc., que agarran al lector de repente, aunque con la impresión de ser destinados precisamente a eso, como un manifiesto político cuya eficacia se refuerza con la inclusión en el texto de datos y referencias a los casos más sorprendentes producidos en el mundo últimamente.

El texto está redactado con una finalidad específica, creemos: concentrar la atención de los posibles lectores sobre los extremos más relevantes del mundo que nos rodea, desde una perspectiva de justicia social, a todos los niveles: internacional, intergrupual e interindividual.

Es como un balance en el que forzosamente se sintetizan los resultados, recogándose los más sobresalientes que, en el caso concreto del autor, han sido objeto a lo largo de toda su vida de esforzados cotejos y comprobaciones. Su requisitoria, aunque a muchos puede parecer exagerada, lo es más en la forma que en el fondo, por su reiterado

(8) Continuamente alude al «impuesto sobre la energía», fórmula fiscal que renace como *ave fénix*, después de haber sido utilizada como alternativa a la diversidad impositiva hace años por SCHUELLER; hoy, este impuesto recibe otros fines que los puramente sistemáticos y de unidad fiscal, ya que son los países anglosajones los que más inteligentemente recurren a él, con un afán puramente de nuestros días, como es el de servir de instrumento frente a la polución, con lo que «los grandes consumidores de energía, que son también los grandes contaminadores, serían de este modo penalizados», palabras que parecen proféticas, dado que en nuestros días el programa del presidente Ford incluye un gravamen penalizador en función del consumo del carburante (a mayor consumo, mayor gravamen).

BIBLIOGRAFIA

recurso más al *flash* lingüístico y expresivo, y hasta ideológico y cultural, que al discurso medurado y reiterativo (9).

Realmente ningún campo de la actividad humana y del desarrollo económico queda al margen de este pequeño, pero concentrado e intenso arsenal de ideas que es el libro de DUMONT: el empleo, la agricultura, la industria, el medio ambiente, la alimentación, el transporte, el suelo, la vivienda, los espacios verdes, la energía, los mares, el desierto... Nada se oculta a su vista y todo lo que sucede sobre la tierra no deja de ser contemplado por un autor que estima que todo lo que existe sobre el planeta pertenece a todos y, por consiguiente, todos deben participar en su disfrute, como todos deben participar en su defensa; derechos y obligaciones en justa reciprocidad. El dilema final es que el mundo tiene una opción: o la injusticia o la supervivencia. Al igual que GOETHE formulara su clásica alternativa: o la injusticia o el desorden, DUMONT lo altera ya que o se prefiere la injusticia (actual) o se busca la supervivencia (el futuro, modificando la actual distribución de poderes y de riquezas), aunque el dilema en su fondo aparece condicionado, puesto que la injusticia lo será sólo a corto plazo, ya que a largo plazo, si se desea *sobrevivir*, la única opción es modificar el actual reparto de

(9) Cabría preguntar sobre la operatividad de llamamientos tan gesticulantes y dramáticos; cuando redactábamos estas líneas—comienzos de marzo de 1975—, la Comisión norteamericana de Medio Ambiente no veía inconveniente alguno en autorizar la libre circulación por el «espacio aéreo» de su país del gigantesco avión supersónico anglosajón *Concorde*, después de haber estado oponiéndose durante años a conceder su visto bueno, al considerar a dicho avión como eminentemente *contaminante*. Sin saber por qué—algunos piensan que al haberse alcanzado el techo de la producción comercial—, se autoriza ahora, mientras que un avión similar—aunque ruso, como es el *Tupolev*—no recibe la misma autorización, por lo que, lógicamente, podemos preguntarnos: ¿hasta dónde llega la ideología? Jamás máquina humana había recibido tantas críticas adversas de los defensores de un medio ambiente sano, entre los que figura DUMONT, como dicho tipo de avión, y, a su pesar (digámoslo con la típica expresión francesa *malgré lui*), se le abren en este momento las puertas para su uso... y—¿por qué no?—abuso. ¿Hasta cuándo el cielo podrá presentar un color azul?

poderes en el mundo. Como se ve, una conclusión que a muchos sonará como utópica, aunque reconozcan la gran carga de solidaridad que lleva consigo el mero planteamiento de la opción. Casi en lo postrero, el autor lanza como un grito: si los países ricos no ayudan o no quieren ser generosos ni aceptan ceder algo de sus poderes, «al menos, cesar de perjudicar». Por eso el conocido *slogan* del Club de Roma: «Alto al crecimiento», lo sustituye por el de «Alto a las explotaciones y a las alienaciones, buscando la construcción de una sociedad menos injusta, menos despilfarradora y menos represiva: una variedad *siempre imperfecta* de socialismo más preocupado de una supervivencia prolongada que los regímenes actuales».

Es cierto que nos encontramos ante un libro que por calificarle con algún remoque lo haríamos con el tan usual de «progresista», pero también lo es que, empleando el anterior término en su mejor sentido, todo en él es de gran sinceridad y honestidad intelectual y humana, ya que el autor nunca ha dejado de pensar como hombre ni en los hombres sin renunciar a su condición de científico y experto.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *El urbanismo concertado y la Ley del Suelo*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975, 121 pp.

La ya numerosa y crecientemente valiosa producción escrita sobre el apasionante tema de la Ley del Suelo se ve enriquecida con la aportación del profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ sobre el urbanismo concertado, aportación que obtuvo el premio de investigación «Fernando Albi 1973».

El libro se compone de una introducción dedicada a lo que se ha dado en llamar «Administración concertada» (esto es, «un sistema en el que la Administración, sin abdicar de sus funciones ni renunciar a sus potestades, pretende conseguir la adhesión libremente

prestada de los particulares») y seis capítulos dedicados a la Ley del Suelo y la realidad urbanística actual, el ejemplo del Derecho francés; la política del suelo en la última década, la política urbanística del III Plan de Desarrollo, el urbanismo concertado en Madrid y el urbanismo concertado y la reforma de la Ley del Suelo. Basta citar esta temática y la personalidad del autor para comprender que estamos ante un libro máximamente interesante.

En el primer capítulo se aborda la actual realidad española, señalando un nuevo aspecto de los muchos que deberían haber sido tenidos en cuenta a la hora de cometer esa magna equivocación que ha sido la reforma de la Ley del Suelo y cuyo aspecto se refiere al peligro de la mayor capacidad de reacción que hoy tienen los grupos económicos perjudicados frente a cualquier intento de establecer un orden urbanístico serio.

Estudia FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ el tema del sistema de valoraciones de la Ley actual, sistema que considera defendible y del que dice que hubiera funcionado con corrección de haber sido efectivamente complementado por los patrimonios municipales del suelo.

A continuación se estudia el encadenamiento de los planes, tema, como es sabido, central en nuestra problemática urbanística. Cree el autor que no puede hablarse de rigidez en un sistema que permite continuas revisiones, aunque sí puede hablarse de gran rigor técnico y aunque también puede hablarse del excesivo número de ayuntamientos que aún carecen de plan, así como de que «la ilegalidad se ha aceptado por todos como una situación normal». En cuanto al punto concreto de la dialéctica plan general-plan parcial, encuentra el autor que, en general, el desdoblamiento es irreprochable, tesis ésta de la que vengo hace mucho tiempo discrepando.

Particularmente interesante es el estudio que el autor dedica al difícil problema de las actuaciones en zona de reserva urbana, problema que resuelve en el sentido de negar su posibilidad sin que el suelo previamente pierda la

condición de reserva mediante la elaboración de un plan parcial. Es muy hábil la argumentación de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en este punto, si bien estimamos que a sus argumentos, formalmente correctos, cabría oponer otros igualmente correctos desde el punto de vista formal, relativos a la necesidad de otorgar licencias en suelo urbano. Pero, sobre todo, cabe oponer a toda su inteligente defensa de la dualidad de planes hoy vigentes un argumento fundamental: la imperiosa necesidad de poner en el mercado prontamente la mayor cantidad posible de suelo edificado.

Trata el catedrático de San Sebastián el tema de la unidad plan general-plan parcial, especialmente agudo cuando, llegado el momento de reparcelación, hay que determinar cuál es el «planeamiento anterior» a efectos de determinar valores. Con todo acierto resuelve el autor que este planeamiento anterior es el vigente con anterioridad al plan general que se ejecuta.

El problema de la modificación del plan general por el plan parcial (cosa imposible «frontalmente», como dice el autor) cobra interés cuando aquélla se lleva a cabo modificando expresamente (y observando los trámites previstos) el plan general, actuación que FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ califica de fraudulenta si se convierte en sistemática. Es evidente que esta tesis es correcta.

A continuación aborda FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ un punto que en su estudio y en todo estudio de Derecho urbanístico me parece central: el del dilema entre el cumplimiento formalista del plan y su operatividad. Al autor le parece que la tendencia actual consiste en cargar el acento en este segundo aspecto de la operatividad en detrimento de los aspectos normativos del planeamiento. Pruebas de esta tendencia pueden ser la ley de valoraciones de 21 de julio de 1962 y el Decreto-ley de actuaciones urgentes, de 27 de junio de 1970.

Se dedica el capítulo siguiente al estudio del Derecho francés, estudio interesante dado el constante mimetismo en que nuestro legislador se mueve, manifestado últimamente en el llamado ur-

BIBLIOGRAFIA

banismo concertado. Establece el autor un paralelismo entre nuestra Ley de Valoraciones y las ZUP francesas (actuaciones sin plan) y entre nuestro urbanismo concertado ZAC francesa (actuaciones con plan flexibilizado).

El capítulo cuarto se dedica a nuestra política del suelo en la última década, política presidida desgraciadamente por la desconfianza de los administradores en la Ley del Suelo y jalonada fundamentalmente por las dos grandes normas ya citadas: la Ley de 21 de junio de 1972 («rotundo y categórico mentís de las bases mismas sobre las que está montado el ordenamiento urbanístico y cuyo deterioro ha sido progresivo a partir de ese momento y cuya desvalorización social es hoy evidente») y el Decreto-ley de 27 de junio de 1970 («que insiste en la marginación del planeamiento preexistente, tentación difícil de resistir una vez abierta la brecha en el sistema»), Respecto de la primera, afirma Tomás Ramón FERNÁNDEZ que «no está demás afirmar que la finalidad perseguida no ha sido otra que la de impedir formalmente la revisión judicial de los justiprecios... La Ley de 21 de julio de 1972 no puede mantenerse con un mínimo decoro. No puede silenciarse que tan estruendoso mentís del sistema ha sido, además, inútil». Respecto de la segunda, afirma el autor que «el ensayo de urbanismo operativo en que se concreta el régimen de las actuaciones urbanísticas urgentes, no puede calificarse de afortunado».

El capítulo quinto se dedica a la política urbanística en el III Plan de Desarrollo y comienza por establecer que la planificación española ha optado por la potenciación de focos ya existentes a costa de aumentar las diferencias regionales. Pasa a continuación a hablar del urbanismo concertado, que «no es otra cosa que un urbanismo hecho a medias entre los particulares y la Administración». Al estudio concreto del urbanismo concertado en el caso de Madrid se consagra el capítulo siguiente, dedicado a examinar el Decreto de 18 de agosto de 1972 por el que se convocaban los famo-

sos concursos recientemente resueltos. Respecto a ellos, el primer problema que se plantea FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ es el muy grave que se deriva de la indudable privatización que de este Decreto se deduce y afirma «entregar estas capitales decisiones a la iniciativa privada es rigurosamente inadmisibles y supone dejar en manos de un grupo de grandes empresas el futuro del Area Metropolitana de Madrid». Añade, sin embargo, que el problema de la recuperación de plusvalías es el único aspecto bien tratado y resuelto por el Decreto de 18 de agosto de 1972, opinión ésta que yo dudaría mucho en suscribir.

Finaliza el libro con un breve y enjundioso capítulo dedicado al tema del urbanismo concertado y la reforma de la Ley del Suelo. Considera el profesor donostiarra que la futura Ley es el punto final de una etapa de tanteos que culmina precisamente en la fórmula del urbanismo concertado. Y plantea de nuevo el tema clave de la consideración del plan como norma a cumplir a rajatabla o como simple marco para una actuación más o menos previsible y más o menos probable. Alude, como es lógico, al punto en el que más destacadamente la nueva Ley se plantea el citado dilema: «los proyectos de actuación urbanística», estableciendo la diferencia (a mi juicio, sólo de grado) entre dichos proyectos y los concursos regulados por el Decreto de 18 de agosto de 1972.

Con lo anterior queda expuesto muy someramente el contenido de un libro extraordinariamente valioso e interesante, como no podía por menos de ser dada la preparación de su autor. Concluida la lectura, me parece que son dos los puntos fundamentales de este calificadísimo trabajo: el relativo a la oportunidad de la reforma de la Ley del Suelo y el relativo al problema de la flexibilidad en la aplicación del planeamiento.

Respecto al primero, me parece claro que la postura de Tomás Ramón FERNÁNDEZ es absolutamente opuesta al cambio legislativo, cosa que compartimos por completo. Así, en la página 49, puede

leerse: «Es posible que la Ley vigente no haya conseguido sus objetivos, pero me parece lícito dudar de que pueda conseguirlos una nueva Ley. En mi opinión, un cambio en las técnicas jurídico-formales dista de ser una solución para la situación actual. Las causas últimas de esta situación son más profundas, sin duda, y hay que buscarlas en el clima insano en que se mueven los problemas del urbanismo, clima al que no han sabido sustraerse tampoco los entes públicos responsables en la materia». En efecto, si hay algún error en la política de la aplicación de las leyes, este error es cambiarlas cuando aún es posible extraer de ellas grandes posibilidades. Y de la actual Ley del Suelo se puede predicar perfectamente tal cosa. Como GARCÍA DE ENTERRÍA dice en el prólogo al *Código de la Administración Local*, «la Ley del Suelo es una Ley, sin duda, excelente, que sólo bastante imperfectamente es aún Derecho vivo». Por mi parte, creo que la reforma de la Ley del Suelo es uno de los casos de inopuntidad más patente que se han dado en toda la historia del Derecho español.

En cuanto al segundo punto, a mí me parece que el plan de urbanismo es fundamentalmente un marco fuera del cual no es concebible ni tolerable ninguna actuación urbana, pero dentro del cual ha de poder moverse el administrador con una cierta holgura que le permita adecuarse en cada momento a las exigencias (no todas previsibles en el plan). Si ninguna norma puede ser cumplida a rajatabla, mucho menos puede serlo el plan de urbanismo. Y justamente es en este punto en donde yo encuentro base para el mayor de los reproches que puede hacerse a la nueva Ley del Suelo. Porque es evidente que sus autores, como muy bien destaca Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, han tenido plena conciencia de este problema y han intentado resolverlo estableciendo fórmulas flexibilizadoras. Pero sucede que la aplicación de estas nuevas fórmulas va a crear, sin duda, una situación que podríamos llamar de «punto cero», cuando la verdad es que tanto la práctica administrativa como

la doctrina, como los Tribunales, habían logrado ya formulaciones altamente válidas en cuanto al problema de la dialéctica de los planes. Este punto, absolutamente crucial en el urbanismo y que la nueva Ley pretende resolver como una gran aportación suya, la verdad es que estaba ya resuelto.

J. L. GONZALEZ-BERENGUER

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, Ed. Cívitas-Revista de Occidente, Madrid, 1974, 621 pp.

Si hubiera que hacer una tipología elemental de Manuales, tendría que distinguirse en primer término entre los manuales universitarios—cuyo objetivo consiste en facilitar a los estudiantes una apoyatura escrita de las explicaciones del profesor a los efectos de ayudarles a memorizar, con vistas al examen, las lecciones que han oído a lo largo del curso—y aquellos otros, mucho más ambiciosos, que intentan reflejar sistemáticamente el pensamiento científico de su autor. Cada uno de estos dos tipos cumple una finalidad específica distinta y la bibliografía española cuenta con ejemplos muy significativos de ambos. Aunque pueda parecer que esta clasificación es convencional y hasta muy poco recomendable, resulta un hecho evidente. La masificación del estudiantado—que aleja inevitablemente al profesor del alumno—exige tales instrumentos de trabajo, máxime cuando el abstencionismo discente sólo puede paliarse con la digestión solitaria del manual «recomendado» o escrito por el profesor. Más aún, las modernas corrientes de la enseñanza fomentan este tipo de publicaciones, que proliferan incontinentemente tanto en España como en el extranjero.

En el prólogo del libro que comentamos se hace expresa referencia a su finalidad docente y a la experiencia universitaria de sus autores. Sin embargo,

BIBLIOGRAFIA

no debe creerse que se trata de la redacción elaborada de los consabidos «apuntes de cátedra» *ad usum scholarum*. Por descontado que su lectura ha de resultar muy útil a los estudiantes de las Facultades de Derecho, pero parece claro que no son éstos sus únicos destinatarios, puesto que el libro de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ se aparta notoriamente de la corriente académica que acaba de anotarse. No son unos simples apuntes encuadrados ni pretenden resolver el problema de cómo aprobar la asignatura. Su claridad de exposición le hace ciertamente asequible a los estudiantes, pero, desde luego, en él pueden aprender todos, incluso profesionales y juristas maduros. Y a más de un profesor—como ha sucedido con el que suscribe— le será provechoso leerlo con paciencia y modestia escolar para encontrar la formulación precisa de ideas problemáticas—o aproblemáticas, pero difusas— y para poder observar rincones inéditos de viejas y nuevas cuestiones que los autores iluminan desde perspectivas enriquecedoras.

Frente a la masificación de la enseñanza y al deterioro docente, que reduce la labor del profesor a una información expresada en auténticas pastillas intelectuales de nivel mínimo asimilables por lectores semianalfabetos, a los que conscientemente se desaconseja cualquier inquietud científica, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ imponen una dignificación de la enseñanza del estudiante. La claridad formal de la exposición no debe engañarnos. No es un libro de simple información, sino de aportación científica, aunque no se exprese eruditamente y, sobre todo, no es un libro para aprender, sino para meditar. Lo cual puede resultar incómodo para el estudiante adocenado y pasivo, pero enormemente estimulante para el lector inquieto, haya de preparar o no un examen. En buena parte de sus capítulos la memorización es inútil, pero, en cambio, el lector experimenta una sacudida intelectual y de forma casi inevitable se ve impulsado a ampliar sus lecturas para comprobar el acierto de las tesis expuestas. Sin que lo dicho

implique tampoco, naturalmente, que se trate de una obra de ensayo, puesto que cada afirmación va apoyada con su correspondiente información. El libro puede entenderse por completo desde sus propias páginas, sin otro complemento que los textos positivos y alguna lectura más circunstanciada de las referencias sumarias que se hacen a una jurisprudencia abundante. Lo que sucede es que, como se ha indicado, el libro, además de informar, afirma y sugiere, o, lo que es lo mismo, excita la curiosidad intelectual.

El *Curso* no puede, por tanto, calificarse de moderno, si por modernidad se entiende la información degradada y la enseñanza programada. Posiblemente estos métodos sean recomendables en otras áreas del saber. En la discusión no entro, pero me parece indudable—como a los autores— que es incompatible con la ciencia del Derecho. La mentalidad del jurista, salvo en sus aspectos más artesanales y secundarios, tiene muy poco que ver con los mecanismos de un ordenador. Y como este libro está escrito para juristas (y para estudiantes con vocación de juristas) es un acicate para pensar o, si se quiere, un instrumento para captar el sentido de las instituciones jurídicas y no un extracto de leyes y citas retenibles con vistas a un examen escolar. De la misma manera, tampoco suministra información sobre bibliografía y doctrinas que, resumidas convencionalmente, de tan gran utilidad son para hacer alarde de cultura de segunda y tercera mano. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ no proceden por acumulación, sino por penetración. Sus citas de autores españoles y extranjeros son siempre sumarias y, por así decirlo, funcionales. No hay adornos bibliográficos ni asomo de erudición. Las referencias doctrinales sirven exclusivamente para explicar la razón de las cosas, que casi nunca surgen de la nada y sólo pueden entenderse cuando se descubren los presupuestos teóricos o institucionales que les dieron origen. De aquí que haya ausencias aparentemente sorprendentes. Y es que cuando alguna de las llamadas teorías

o escuelas no ha servido para madurar la evolución de las instituciones examinadas, en opinión de los autores carece de sentido funcional el resumirlas y hasta el aludirlas.

Si el libro no es «moderno» y se aparta conscientemente de los modelos pedagógicos de algunos expertos a la violeta, tiene, en cambio, un formato inequívocamente «clásico» en el sentido propio del término. A mí me recuerda a HAURIU; lo que—caso de estar en lo cierto— se entendería muy fácilmente por la confesada influencia que este autor ha ejercido en la formación jurídica de GARCÍA DE ENTERRÍA. El presente libro, como los de HAURIU, tiene un afán obsesivo por articularse institucionalmente, sin perjuicio del realismo de su temática, así como por explicar el sentido histórico de cada una de las instituciones; no rehúye, antes al contrario, sale al encuentro de las implicaciones políticas, gusta de evitar las soluciones de compromiso ecléctico (que queriendo explicar todo no explican nada) y no rechaza la responsabilidad de una visión original con tal de que sea coherente con los principios informadores de toda la obra.

La adopción metodológica de este análisis institucional trae como consecuencia que la obra se vertebra en una serie de instituciones—propias del ordenamiento español— y que el hilo del Derecho positivo, una vez salvada la Introducción, no se rompe en ningún momento. En cada institución se integran los elementos doctrinales que han colaborado a su formación o que pueden ayudar a su interpretación y los normativos. No hay, pues, separación de niveles, complementándose funcionalmente la doctrina y las normas en cada uno de sus capítulos. La historia política y la de las doctrinas sirve para irnos explicando en cada caso el cómo y el porqué han surgido las instituciones, así como las causas de su evolución posterior, hasta llegar al momento actual, y la doctrina y la jurisprudencia nos sirven para comprender su alcance presente y para ayudarnos en la inter-

pretación. En definitiva, la falsa contraposición entre la doctrina y las normas positivas se borra aquí, como también la no menos falsa contraposición entre teoría y práctica. A tal respecto no hay que olvidar que si los autores del libro tienen una gran reputación como profesores universitarios—avalada por años de docencia y numerosas publicaciones— no es menor su fama como abogados. El ejercicio de la profesión no resulta aquí vano, puesto que, aparte del enriquecimiento temático que proporciona la casuística, los planteamientos aparentemente teóricos de cada cuestión esconden una garra realista de operatividad inmediata. Máxime cuando a su experiencia del foro añaden otra no menos importante de funcionarios de la Administración del Estado.

El libro que comentamos es el tomo primero de un *Curso* que está planeado en varios (encontrándose ya el segundo en una fase bastante avanzada de elaboración) y consta de las siguientes partes: Introducción, el ordenamiento jurídico-administrativo, la posición jurídica del administrado (personalidad de las Administraciones públicas, el principio de legalidad de la Administración, las relaciones entre Administración y justicia y el principio de autotutela) y, en fin, la actuación administrativa (actos, contratos, coacción administrativa y actividad técnica de la Administración). En total doce capítulos escritos por dos autores con el alcance que ellos mismos aclaran en el prólogo: «Nuestra colaboración en la redacción de este libro, justificada en la amplitud del proyecto que ponemos en marcha, está sustentada ella misma en una larga colaboración universitaria y profesional y, por tanto, en una identidad básica de posiciones y de criterios. Los dos nos hacemos responsables del conjunto y para ello lo hemos revisado mancomunadamente, lo que no impide que la redacción base de cada capítulo sea siempre de hecho atribuible a uno sólo y así lo haremos constar, para evitar ambigüedades, al comienzo de cada tomo, con la reserva de que esa

BIBLIOGRAFIA

redacción base está siempre realizada sobre un proyecto común y después corregida y aceptada por los dos.*

Excedería de los límites usuales de una reseña el entrar ahora en la descripción del contenido de cada uno de sus capítulos. De alguna de sus posiciones esenciales ha de tener ya referencia el lector a través de obras anteriores de GARCÍA DE ENTERRÍA y del que en su día fue su alumno aventajado, luego discípulo excepcional, orgullo de una escuela y hoy catedrático de Derecho administrativo de la Facultad de San Sebastián, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. De la misma manera tampoco puede entrarse aquí en una crítica pormenorizada a una obra rigurosamente coherente que supone la coronación de una etapa del Derecho administrativo español (cuyas ventajas y desventajas empiezan ya a dibujarse claramente en la bibliografía crítica): la que, iniciada en los momentos difíciles de la posguerra, acertó a escoger la opción liberal y la defensa de los derechos individuales de los ciudadanos.

Alejandro NIETO

GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín: *Gobernación y gobernadores (notas sobre la Administración de Castilla en el período de formación del Estado moderno)*, Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, Madrid, 1974, 258 pp.

Al considerar el fenómeno del surgimiento del Estado moderno y ver los avatares que en la Península Ibérica había experimentado, ha sido con frecuencia tarea más fácil la de transportar aquí las grandes síntesis y los grandes esquemas, minuciosamente elaborados y sustentados por otras realidades sociales que la de entretenerse en exprimir el fruto de los datos propios. En estos momentos en que el tema del Estado constituye uno de los grandes temas de reflexión colectiva, dado que la institución parece hacer agua por todas partes, no sólo no llega tarde —es decir, no es ya mero estudio erudito—, sino que

llega con toda oportunidad, cualquier investigación válida que tienda a precisar cómo fueron surgiendo los instrumentos más destacados que caracterizan el surgimiento de lo que ha venido denominándose el *Estado moderno*. GONZÁLEZ ALONSO, catedrático de Historia del Derecho en la Universidad de La Laguna, que dedicó un libro señero al estudio de los corregidores (1) —y es éste el momento adecuado para hacer votos porque llegue pronto una nueva edición del mismo, agotada rápidamente la primera— ha estudiado ahora en el presente libro con el mismo rigor otro de los oficiales regios importantes, los gobernadores. Es curioso el punto de partida de la investigación que ahora se ofrece.

Al haber recibido Cristóbal COLÓN —aun antes de los descubrimientos— los títulos de *almirante*, *virrey* y *gobernador* de las Indias, el estudio de la figura del gobernador se había abordado, como norma general y salvo muy honrosas excepciones que abrieron otras perspectivas, desde el prisma del Derecho indiano. Pues bien, GONZÁLEZ ALONSO, partiendo de la hipótesis de que si se nombra gobernador a COLÓN es porque la figura ya existía en el Derecho de la metrópoli, lo que ha hecho ha sido buscar los datos para ver si es que la figura existía en efecto y qué perfiles reunía, caso de existir, en el Derecho castellano.

Su investigación ha dado resultados fructuosos, habiendo podido documentar su hipótesis de partida, llegando incluso a perfilar institucionalmente la figura del gobernador. Con documentos de la época de Enrique IV y de los Reyes Católicos —se fija como tope el último año del siglo xv— ha podido reconstruir un modelo de oficial regio, importante, solemne (2) y poderoso, si bien un tanto

(1) GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín: *El corregidor castellano (1348-1808)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970.

(2) El cargo de gobernador, que alcanzaría gran relieve en la conquista americana, llega a calar también en la conciencia social. Se puede recordar así, entre muchos otros datos, el que años después tan buen observador de la realidad social como Cervantes convirtiera a Sancho en *gobernador* en el memorable episodio de la Insula Barataria.

excepcional. Figura casuísticamente modelada y creada pensando siempre en situaciones extremas de conflictividad y tensiones: guerra civil y conflictos similares, plazas fronterizas, conquistas de nuevos territorios.

La documentación, por escasa no menos interesante, permite seguir las huellas de la erección de gobernadores en Galicia, Canarias, Marquesado de Villena, Jaén, Murcia, Toledo, Ciudad Rodrigo, etc. (3). Se trata de un instrumento más para afianzamiento de la hegemonía de los monarcas castellanos y para la *pacificación* de los territorios conflictivos. De este modo, si bien es cierto que los gobernadores ostentarán en ocasiones también otras funciones —y quiero destacar que el estudio realizado es muy completo—, no es menos cierto que la figura aparece estrechamente vinculada a los supuestos de domeñación, sumisión (4)

(3) Acabo de leer al tiempo de escribir estas líneas dos interesantísimas cartas cruzadas hace ya más de treinta años entre SÁNCHEZ ALBORNOZ y CASTELAO acerca de la dominación de Galicia por los monarcas castellanos (cfr. en el número especial que la revista *Grial* acaba de dedicar al XXV aniversario de la muerte de CASTELAO, núm. 47, de 1975, pp. 99 y ss. Ambas cartas son, en concreto, de 1944). Aparte de las numerosas referencias que se hacen a lo largo del estudio a la intervención de los gobernadores en Galicia, son del mayor interés, para ver las técnicas de introducción en Galicia que utiliza la monarquía castellana, los abundantes documentos que incluye GONZÁLEZ ALONSO en el apéndice cuya primera parte está dedicada a los gobernadores de Galicia. Por supuesto que ésa no es más que una parte del apéndice, incluyéndose también en él documentos relativos a los gobernadores del marquesado de Villena, a los de Gran Canaria y a los de Ciudad Rodrigo y Toledo.

Por cierto, que, a título anecdótico, se puede recordar que en algunos de los documentos transcritos figura como secretario de los Reyes Católicos un llamado Gaspar de Ariño (cfr. los documentos núms. 4, 15, 28 y 29).

(4) Igualmente me parece de interés destacar el cómodo sistema que utilizan los monarcas a la hora de ordenar la retribución de los gobernadores. Si algunos casos parece que se financian directamente con cargo a la Hacienda Real, en otros queda claramente comprobado que se impone a los territorios que van a ser gobernados la carga de pagar al gobernador. Incluso no será difícil localizar mandatos reales del siguiente tenor: «... e sy los dichos conçejos e personas que los dichos maravedis deveys e aveys a dar los non diereades e pagaredes a los plases e segund e en la manera que dicha es por esta

y pacificación. El orden público, pero siempre que se entienda la expresión en el viejo sentido de grandes tensiones y conflictos sangrientos y armados, aparece como la justificación básica que explica la invención de esta figura de oficial real. La investigación demuestra una vez más la importancia que cobran en el proceso de afianzamiento del Estado moderno los instrumentos represivos.

Lorenzo MARTIN-RETORTILLO

GORDILLO, Agustín: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Parte general, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1974.

I. *El autor, el tratado y su plan global*

Agustín GORDILLO ha presentado el primer engranaje de su *Tratado de Derecho Administrativo*, adelantándonos los moldes que utilizará para cubrir los siete tomos en que dividirá su obra.

La carga de responsabilidad que echa sobre sus hombros quien presenta un *Tratado* se ve agigantada en esta circunstancia, pues estamos en presencia de un *Tratado de Derecho Administrativo* que, como tal, es una obra que debe servir no sólo para la formación e información del profesional en Derecho, sino, además, para la formación e información de la población administradora, que en las presentes alturas de la democracia debe actuar condicionada a derecho.

Pero no sólo éste es el volumen del peso, pues el Derecho administrativo es derecho en construcción y los derechos en construcción deben, a más de ornamentarse y analizarse, construirse.

Y es esta la tarea en la que a mi juicio GORDILLO se halla inmerso. Construir lo no construido, reparar las construcciones dañadas, destruir lo mal cons-

nuestra carta mandamos e damos poder cumplido al dicho doctor o a quien el dicho su poder oviere para que vos pueda faser e faga cerca de lo susodicho todas las prendas e premias e prisnyones que se requieran...» (documento núm. 13, p. 199).

BIBLIOGRAFIA

truido o lo ayer construido con determinada finalidad, que hoy ya no subsiste.

Las armas con las que sale a batallar son poderosas y conocidas. Fueron construidas con largos años de docencia, de investigación, de actuación en el ámbito público y privado nacional e internacional. Fueron diseñadas con sentido práctico, pero no por ello menos profundo, con norte en la libertad, pero no en el libertinaje.

Creo que cuando GORDILLO escribe no sólo piensa en el alumno, el profesor o el editor, sino también en el abogado, en el hombre dedicado a derecho y que ha hecho de ese derecho su profesión y su sustento, pues sus obras no enseñan casos de laboratorio ni quimeras académicas, sino Derecho vivo, realidad existente y soluciones jurídicas que no conocíamos, aun cuando conocíamos los problemas que las necesitaban.

El plan general de la obra se distribuye en siete tomos, como se ha adelantado. Los dos primeros analizan la *Parte general del Derecho administrativo* y poseen para la obra y para la materia una trascendencia particular, ya que sobre estos cimientos descansarán y serán construidas todas las otras instituciones que poblarán los siguientes tomos.

El contenido reproduce gran parte de publicaciones anteriores, algunas ya agotadas (*Introducción al Derecho administrativo*, 1962-1966; *Derecho administrativo de la Economía*, 1967; *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*, 1973; *Empresas del Estado*, 1968), pero se ha incorporado nuevo material y se ha remozado el anterior, adecuándolo a la vigente y cambiante legislación administrativa.

El autor ha sabido aprovechar este inicio para adelantar su posición doctrinaria en una batería de temas considerados hasta hoy como pilares incommovibles del Derecho administrativo. Es así cómo capítulos independientes exploran el acto de gobierno, el Poder de Policía y los servicios públicos.

En lo que hace a estos últimos, un recomendable estudio publicado en 1962 sobre la reestructuración de su concepto y régimen jurídico testimonia la temprana preocupación del autor por el tema, para despojarlo de las malezas que en su derredor habían crecido, lográndolo.

En la temática Poder de Policía también se dispone de un valioso antecedente doctrinario. En él, GORDILLO estudia la institución y su profunda crisis, proponiendo la eliminación total del concepto, que en su opinión carece actualmente de un régimen jurídico específico, de caracteres particulares y hasta de justificación política.

«... La coacción estatal —afirma— aplicada por alguno de sus órganos sobre los particulares para la consecución de determinados objetivos de bien común u orden público sigue siendo una realidad en el mundo jurídico, pero no lo es que haya una parte de esa coacción, una parte de esos órganos y una parte de esos objetos que se encadenen entre sí diferenciándose del resto de la acción estatal e institucionalizándose en el mentado "poder de policía"» (*La crisis de la noción de Poder de Policía*. Separata del Instituto de Filosofía del Derecho y Sociología de la Universidad de la Plata, año 1973, p. 3).

El tomo tercero de la obra versará sobre el *acto administrativo*, otra de las columnas vertebrales de la materia, y es indudable que GORDILLO volverá a remodelar las dos ediciones ya agotadas del libro que llevando el mismo título se publicó en 1963 y 1969. En este tomo analizará la noción, caracteres, nulidades, vicios y el régimen de extinción y modificación de aquel Instituto.

El tomo cuarto del *Tratado* expondrá la *organización económica y administrativa del Estado*. Aquí el autor, como requisito previo, deberá adueñarse de la compleja y extensa realidad que abarca el tema y explorar una de las cuestiones más caras de nuestro tiempo, especialmente en lo que hace a organización económica del Estado.

Argentina en el último cuarto de este siglo requiere un estudio orgánico y actualizado de este tema, que cubra el vacío doctrinal que la constante y creciente intervención del Estado en la economía ha provocado.

El análisis del sector público y privado de la economía, las diversas empresas públicas, el régimen jurídico de los principales servicios administrativos y las limitaciones a la propiedad serán los temas centrales que este tomo incluirá.

Contratos administrativos será el tema a desarrollar en el tomo quinto de la obra. La nomenclatura con que se lo ha apellidado nos indica una toma de posición respecto del tema, que tuvo su primer rayo de luz en el libro *Derecho administrativo de la Economía*, que GORDILLO publicó en 1967. La concepción, secuela de su sistema de Derecho administrativo, consiste en asignar a todos los contratos de la Administración un régimen jurídico unitario, borrando la clásica distinción doctrinaria entre contratos administrativos y privados de la Administración.

La expectativa que un trabajo sobre el tema produce es obvia, no sólo por su trascendencia a nivel técnico y práctico (... léase y piénsese en contratos de obras públicas, suministros, concesiones, función pública, etc.), sino además por la escasez de material bibliográfico sobre el tema que obliga al especialista y aun al aspirante a consultar bibliografía extranjera, no siempre acomodada a nuestra realidad y/o al idioma que conocemos.

GORDILLO ha tratado en estudios aislados aspectos sobresalientes de algunos contratos (verbigracia, obra pública), pero será ésta su gran oportunidad para que con su acostumbrado estilo analice y organice la materia, fortaleciendo su posición y cubriendo el vacío existente.

El sexto tomo de la obra servirá de molde al *Procedimiento administrativo*, conceptualizado por el hoy tratadista como «la parte del Derecho administrativo

que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa».

Fue en 1964, y posteriormente en 1971, ya siendo profesor titular en las universidades de Buenos Aires y La Plata, cuando su preocupación científica y su afán investigativo dieron luz a su *Procedimiento y recursos administrativos*, tal vez el estudio más conocido sobre el tema y el autor, que posibilitó creciente rango de juridicidad al procedimiento seguido ante la Administración.

Allí estructuró las diversas instituciones procedimentales, analizando las técnicas formales e informales de defensa ante la Administración, los recursos administrativos en particular, y aun volcando su inmensa actuación y experiencia en un capítulo sobre «Recursos administrativos en la práctica», que será de difícil olvido para quienes lo leyeron o escucharon y para quienes administran o son administrados.

Además, su tarea doctrinal fue receptada por la legislación procedimental vigente, haciéndose carne en parte considerable de las disposiciones de la Ley nacional de Procedimiento administrativo 19549 y su Decreto reglamentario 1759/1972.

Por fin, el séptimo y último tomo de la obra analizará el *Derecho procesal administrativo*, o sea, el delicado instrumental jurídico a utilizar en la acción, defensa y resolución de los procesos judiciales contra la Administración, estudiándose las acciones y recursos en el orden nacional y provincial contra el ejercicio ilegítimo de la función administrativa.

Hace más de once años, desde el prólogo a una de sus obras, GORDILLO hacía una «vehemente y alarmada» llamada de atención, por la pronunciada y creciente renuncia de los administrados a acudir a la justicia para la defensa de sus derechos frente a la Administración pública, solicitando el urgente dictado de un Código contencioso-administrativo liberado de los prejuicios propios «del

BIBLIOGRAFIA

viejo Derecho administrativo autoritario».

También, confederando esfuerzos con otros especialistas, elabora en 1965 el anteproyecto de Código procesal administrativo para la nación, al margen de otras investigaciones sobre la compleja materia.

Pero el problema sigue viviendo, y aquellas palabras siguen palpitando en la cruda realidad de hoy, y tal vez este último tomo sea su nueva y esperada contribución para frenar el proceso de desequilibrio de poderes que, en palabras suyas, «... instaurarán la supremacía de la Administración...».

II. El tomo I, parte general

Arquitectónicamente, la primera entrega de este *Tratado* se divide en tres secciones (*Introducción*, *el Derecho administrativo* y *Función administrativa*). Las secciones se han estructurado a través de capítulos, que en el total de este tomo suman once.

El capítulo inicial se refiere a la frecuentemente olvidada conexión entre el lenguaje y el Derecho administrativo, que, por olvidada, transforma muchas veces una obra, en estéril lucha de palabras y en campo de batalla propicio para el enfrentamiento «a mano armada» de naturalezas jurídicas, clasificaciones y esencias.

GORDILLO no ha olvidado este «detalle», y, recogiendo enseñanzas de lingüistas y lógicos como HOSPERS, BLANCHÉ, COPI y CARRIÓ, entre otros, registra aquí su primer esclarecedor acierto, en razón de que no se debe intentar responder cuestiones sin saber previamente qué cuestiones se desea responder.

A continuación, en el capítulo II se ha trabajado el «pasado, presente y futuro del Derecho administrativo». El autor ha derrotado la acostumbrada «pesadez» del «capítulo histórico», mutando un tema fatigoso por otro ágil, original y sobre todo útil, pues su estudio permite comprender la compleja evolución sufrida por el Derecho admi-

nistrativo en los sucesivos estadios históricos por los que atravesó y atraviesa.

Así es cómo se estudian sus instituciones y principios en el Estado de Policía y en el Estado de Derecho, detectando las nacidas bajo el imperio del primero y para su utilidad, que rebeldeamente pretenden sobrevivir en el segundo, a veces asistidas por la labor consciente o inconsciente de legisladores y juristas. En la especie el autor no transa, pues en sus textuales y terminantes palabras «... una de las empresas que el *Tratado* acomete es un nuevo intento por erradicarlas...».

Mas en análisis no se detiene en el hoy; penetra el caparazón del futuro y plantea la proyección del Derecho administrativo en el mañana, con los nuevos problemas que habrá de enfrentar, con las nuevas funciones que habrá de cumplir, con los nuevos principios sobre los que habrá de edificar, analizándose aún los órganos de control necesarios para el proceso de cambio esperado.

La primera sección cierra su contenido con un estudio pormenorizado de las bases políticas, constitucionales y sociales del Derecho administrativo, que integran el capítulo III.

Las páginas iniciales reviven el viejo y permanente conflicto entre libertad y autoridad, que se agudiza en forma crítica para el caso del Derecho administrativo, optando el autor por laborar en pos de su delicado equilibrio, pero transformando la palabra «libertad» en refinado tamiz y severo censor de todos los pensamientos y soluciones que requiere este campo.

También se analiza aquí el teórico pero irreal equilibrio de los poderes del Estado, con asombrosa, crudeza de explicaciones, de causas y consecuencias, pareciendo haberse añadido una nueva dimensión al tradicional enfoque jurídico bidimensional, pues no sólo se investiga el «ser» y el «deber ser», sino también una suerte de «podrá ser» que juega como un «ser» del futuro cercano.

A continuación toca turno de estudio a las bases constitucionales que sirven de plataforma al Derecho administrativo, atento a la íntima correlación existente entre este último y el sistema constitucional imperante en determinado país.

Es destacable la utilización de este molde para trabajar el añejo problema de la única o doble personalidad del Estado, conocido «instrumento de tortura» para juristas y no juristas que con él se han enfrentado y que ahora tendrán a su disposición un análisis sencillo y bien fundamentado de la cuestión, dedicado al sostenimiento de la primera posición, que es la que el autor del *Tratado* defiende.

El capítulo finaliza con el tratamiento de las bases sociales del Derecho administrativo, para lo cual GORDILLO efectúa un detenido análisis comparativo entre el Estado de Derecho y el Estado de bienestar, con sus marcadas diferencias, pero obligada complementariedad.

Y a esta altura del *Tratado*, el autor presenta la segunda sección de este primer tomo, que nos trasladará al dominio de la conceptualización, fuentes y relaciones del Derecho administrativo.

En primer lugar, es necesario definir la materia; lograr, como dice ABRAHAM KAPLAN, una equivalencia lógica entre el término definido y la expresión cuyo significado ya se ha especificado (*Definición y especificación del significado, Antología semántica*, compilada por M. BUNGE, p. 76).

GORDILLO debe decidir lingüísticamente cuál será la traducción asignada a las palabras «Derecho administrativo», y emprende la difícil tarea en el capítulo cuarto de la obra.

Pero antes de entrar en su análisis indaguemos el cómo y el para qué de una definición. Ello nos conectará con las diversas características que la integran y con las diversas funciones que cumple el lenguaje.

El lenguaje, como dice COPPI, es un instrumento tan sutil y complicado, que

a menudo se pierde de vista la multiplicidad de sus usos (*Introducción a la lógica*, p. 34). Recordemos en especial dos; me refiero al descriptivo y al expresivo.

El discurso informativo o descriptivo es usado para describir el mundo y para razonar acerca de él; se informa acerca de ciertos fenómenos o estados de cosas (*op. cit.*, p. 35). La función expresiva del lenguaje hace, en cambio, que usemos a éste «para dar expansión a sentimientos y emociones, o para comunicarlos»; su finalidad es, como vemos, manifestar los sentimientos del que habla, para despertar, inconsciente o deliberadamente, ciertos sentimientos en su auditorio.

Explica ALFRED J. AYER que «si se desea influir en otra persona, de modo que sus sentimientos sobre una cuestión determinada lleguen a coincidir con los de uno mismo, hay varias maneras de proceder. Se puede, por ejemplo, hacerle notar ciertos hechos que suponemos no ha tenido en cuenta y también... influir en ellos, mediante un lenguaje emotivo, adecuadamente elegido, lo que constituye la justificación práctica del uso de expresiones normativas de valor...» (*Lenguaje, verdad y lógica*, p. 23).

En lo que hace a las características de las definiciones, ellas pueden ser definitorias o concomitantes. Las primeras serán aquellas sin las cuales «no se aplicaría a la cosa una palabra determinada, y las segundas, aquellas sin las cuales la palabra se aplicaría lo mismo». La distinción es de la mayor importancia, pues «si nuestro enunciado será o no discutido y de qué manera lo será depende enteramente de qué clase de característica sea» (Conf. JOHN HOSPERS: *Introducción al análisis filológico*, t. I, pp. 34-43).

Vayamos ahora—luego de estas consideraciones previas—al estudio de la definición en cuestión. Adelantemos que en la especie, contenido y método se han distanciado de parte dominante de la doctrina nacional.

Contenido, pues GORDILLO ha subrayado la diferencia existente entre el De-

BIBLIOGRAFIA

recho administrativo como disciplina científica por un lado y como conjunto de normas jurídicas por el otro, conceptuando lo primero (lo que hace divorciar su definición de las de BIELSA, MARIENHOFF, VILLEGAS SASAVILBASO, DIEZ y CANASI entre otros), y también método, pues en lugar de acopiar definiciones ajenas para sumar luego la propia, ha preferido explicar minuciosamente el proceso intelectual que lo ha llevado a definir la materia como *la rama del Derecho-público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta*.

Pero ¿qué función desempeña este lenguaje?... ¿Qué características reúnen los elementos de la definición? Y aún más: ¿qué se ha definido?

Sugiero que GORDILLO ha construido su definición de Derecho administrativo en base a dos elementos—el primero, definitorio; el segundo, concomitante—, los cuales, a su vez, cumplen diversas finalidades lingüísticas.

Así, cuando señala que el *Derecho administrativo es la rama del Derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa*, está informándonos sobre el campo de conocimiento que cubre el objeto de la materia, incorporando la característica definitoria esencial para lograr la equivalencia lógica de que nos hablaba KAPLAN. Es éste, como él dice, «... el elemento de síntesis que puede reflejar adecuadamente la *totalidad* de las partes que componen a esta rama del Derecho...» (cap. IV, p. 12).

Pero no obstante esta aserción, una conjunción agrega un nuevo elemento, que es *el estudio de la protección judicial existente contra el ejercicio de dicha función*. El autor reconoce que se trata de un elemento que integra la disciplina y que, por tanto, no debiera en principio ser incluido en la definición (*op. cit.*, p. 14), pero agrega «... que existen *razones de otra índole* que justifican aislarlo y elevarlo a la categoría de caracterización conceptual de la materia».

Sometamos ahora este segundo ele-

mento, a lo que denomino «prueba de HOSPERS». Este autor dice que «la prueba para saber si una cierta característica es o no definitoria es siempre ésta: ¿se aplicaría la palabra a la cosa, si ésta careciera de esta característica? Si la respuesta es no, la característica es definitoria; si es sí, es simplemente concomitante» (*op. cit.*, p. 35).

Pienso que la rama del Derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa seguirá siendo *Derecho administrativo*, aun faltando el segundo elemento y que, a diferencia del anterior, éste ha sido usado para «llamar la atención sobre algo previamente desatendido, colocándolo, por decir así, en un sorpresivo primer plano, que destaca su importancia» (Cfr. GENARO CARRIÓ: *Notas sobre Derecho y lenguaje*, p. 68).

Estamos en presencia de una característica concomitante que utiliza lenguaje predominantemente expresivo para manifestarse y que acomoda la definición transcrita entre las llamadas reenfáticas (STEVENSON); ellas, al decir de CARRIÓ, destacan la importancia de ciertos aspectos o circunstancias que se consideran injustamente desatendidos (*op. cit.*, p. 78).

Pero entiéndase bien: el análisis que antecede estudia la definición de GORDILLO *en cuanto definición de Derecho administrativo*.

Si, como el autor señala, se ha agregado lo relacionado con la «protección judicial» a efectos de caracterizar esta disciplina en el Estado de Derecho, para diferenciarla del Derecho administrativo totalitario (cap. IV, pp. 14-15). Si es cierto, como él lo admite, que el Derecho administrativo puede mantenerse atado al marco de un Estado de Policía (cap. II, p. 9), ya no serán correctos los planteos que he efectuado, pues el lenguaje de ambos elementos será descriptivo y sus características plenamente definitorias, conformándose precisamente una definición informativa y no reenfática.

Pero entonces no se habrá definido al Derecho administrativo, sino al De-

recho administrativo en el Estado de Derecho...

Luego el capítulo V dedica su contenido al *análisis de las fuentes del Derecho administrativo*.

En rigor, corresponde a la teoría general del Derecho el estudio detallado de la cuestión, pues en materia de fuentes, todas las ramas del Derecho tienen un fondo común. Por eso, en una obra de esta naturaleza cobra particular relieve la investigación y dilucidación de aquellas que plantean específicas cuestiones para con la materia.

Y es ésa, precisamente, la tarea que ha emprendido GORDILLO en este capítulo, introduciéndonos al tema con una inusitada explicación de las causas de confusión entre las llamadas fuentes formales y materiales del Derecho administrativo para referirse luego a la específica problemática de las primeras.

A continuación, es objetivo del capítulo VI determinar las *relaciones del Derecho administrativo con otras ramas del conocimiento*.

Estamos en presencia del tradicionalmente considerado «capítulo inútil de los textos de Derecho», atento reflexionar sobre su ínfima trascendencia y sobre la existencia de un conocimiento innato de él..., casi surgido por instinto.

Dirigido al alumno, no se lee, por la capacidad imaginativa que crea la crisis nerviosa del momento del examen.

Dirigido al abogado, ¿qué consulta podría evacuarse con este conocimiento?

Juzgo, sin embargo, que para el Derecho administrativo el tema adquiere una relevancia especial, en razón de que solamente a través de él los no iniciados en la materia (... pero iniciados en la ciencia jurídica) pueden acomodar este nuevo y complejo conocimiento en la órbita de su conocimiento general anterior, máxime en una materia como ésta, interconectada profundamente con todos los restantes engranajes del Derecho público y privado y aun con las ciencias no jurídicas.

Y dichas interconexiones son analizadas en este capítulo, incluyéndose ma-

terial no tradicional (verbigracia: relaciones con el Derecho de los recursos naturales), sin perjuicio de considerarse *in extenso* las relaciones existentes con el Derecho civil, constitucional, y la ciencia de la Administración.

Pero no es esto todo. Viejas y nuevas ciencias no jurídicas también reclaman un toque de atención que sirva de medicina revitalizadora para los estudios jurídicos, y precisamente son las últimas páginas de esta segunda sección las que atienden dicho reclamo, presentando las perspectivas futuras de combinación del Derecho administrativo con ciencias como la estadística, la psicología, la sociología, la matemática, etc., al margen de admitirse que el único límite a dicha combinación «es el existente en nuestra imaginación...».

En lo que hace a los cinco capítulos finales, ellos integran la tercera y última sección del tomo, y han dedicado su contenido al estudio de la *función administrativa*.

No es necesario ahondar la importancia del tema, pues la propia definición de la materia ya lo advierte: función administrativa es al Derecho administrativo lo que el hombre a la anatomía: su objeto de estudio.

Primero será necesario encuadrar dicha función dentro del marco general de las funciones del Estado, y para ello resultará inminente lograr un criterio útil para traducir el «qué» de la función administrativa.

La tarea es compleja, y el fracaso teórico-práctico de la utilización individual de los conceptos orgánico, negativo y material que de ella se han dado hace indispensable para el autor un afinamiento previo de las concepciones de función legislativa y jurisdiccional, desde el ángulo de visión orgánico material, pues la propia definición de «función administrativa» resultará integrada por estos elementos.

Y es el séptimo capítulo de la obra la base de procesamiento para estas cuestiones, analizándose *en qué consiste la función legislativa y la jurisdic-*

BIBLIOGRAFIA

cional, quién debe ejercerla y quién no, quién la ejerce y por qué.

Se obtiene así campo libre y propicio para cercar el ámbito de acción y procedencia de la función administrativa, única función que ejercen los tres poderes del Estado y aun instituciones no estatales en forma excepcional, y que GORDILLO conceptualiza como «toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos, respectivamente, los hechos y actos materialmente legislativos y jurisdiccionales».

También urge mencionar la inclusión del tratamiento exhaustivo del «problema de la jurisdicción administrativa», que recibe en este tomo el aporte más acabado y terminante que haya tenido hasta el presente, traspasando el autor los límites de sus propias construcciones presentadas en obras anteriores.

A continuación, el capítulo VIII introduce al tomo la *clasificación jurídica de la función administrativa*.

Mediante lo que podríamos denominar un proceso gráfico de perfeccionamiento de definiciones, GORDILLO distingue en primer lugar la actividad jurídica y no jurídica de la Administración y su manifestación en actos o hechos, para modelar luego nociones ajustadas de contratos, reglamentos y actos administrativos *strictu sensu*, apartando así su criterio del de gran parte de la doctrina administrativa argentina que sobre el particular no distingue (verbigracia: BIELSA, MARIENHOFF, FIORINI, etc.).

Es necesario recalcar en este punto la permanente concordancia de su doctrina con los datos ofrecidos por el Derecho vigente, en particular la Ley nacional de Procedimiento administrativo (Decreto-ley a partir del Decreto 976/1973), material que ya fuera adelantado por el autor en el tercer número de la «Revista Argentina de Derecho Administrativo», en la cual integra su consejo consultivo.

Hacia el final, el estudio de las fa-

cultades regladas y discrecionales de la Administración completa el análisis del «cómo» de la función administrativa, incluyéndose inventario completo de los diversos aspectos que la difícil cuestión comprende.

Pero el objetivo central del capítulo no es la conscripción de nuevos fieles hacia la «verdadera» clasificación; aquí el lector no encontrará la «verdadera», porque la verdadera no existe. Las clasificaciones no tienen valor de verdad, sino tan sólo de utilidad, y así lo pretende GORDILLO de la suya: «... las clases están hechas por el hombre, en el sentido de que el acto de clasificar es obra de los seres humanos y depende de sus intereses y necesidades...» (HOSPERS, John: *Introducción al análisis filosófico*, t. I, p. 29).

A continuación es tarea del capítulo IX resolver cómo se manifiesta orgánicamente la *voluntad administrativa*.

El ajuste conceptual de la noción de órgano, distinguiéndose entre «órgano institución» y «órgano individuo»; mas el panorama comparativo de sus diversos criterios de actuación inauguran para esta obra el tradicional estudio de la organización administrativa, incluyéndose pulido material doctrinario sobre «competencia» y «jerarquía», es decir sobre las relaciones interorgánicas de coordinación y subordinación, estando a la terminología del doctor Manuel María Díez.

En lo que hace a competencia, una detallada clasificación y el severo análisis de los institutos de la delegación y avocación completan el contenido temático del capítulo que hacia el final incorpora una selección actualizada del régimen jurídico de los principales órganos de la Administración pública, que no sólo sirve de valioso ejemplo de aplicación para los temas aquí desarroliados, sino que a la par se transforma en práctico material de consulta para la resolución de casos profesionales.

El capítulo X refiérese a *los agentes públicos*, grupo humano que un autor

calificara como «el mayor ejército de empleados con que cuenta la nación».

La partida inicia con una tradicional «apertura GORDILLO», que para este caso consiste en borrar la distinción doctrinaria entre funcionario y empleado público en base a una crítica conceptual y otra legal, para internarse luego, en el específico problema del personal regido parcialmente por el Derecho privado, detectándose el cómo y el cuánto del adjetivo «parcialmente».

Hacia el final, la debatida naturaleza de la relación de empleo público y el problema de la estabilidad cierran el contenido del capítulo, haciendo las veces de palabras liminares al tratamiento *in extenso* del tema, que espera turno de análisis en el quinto tomo de la obra.

Y, por fin, el extremo capítulo del tomo trae consigo la *clasificación de los entes públicos*, materia introductoria a la conocida obra *Empresas del Estado*, que el autor publicara en 1966 y que ahora se incorpora al *Tratado* con las indispensables adaptaciones que una década de constantes cambios normativos hacen necesarias.

De inicio, conceptos afinados de centralización, desconcentración y descentralización, a los que se suma un esclarecedor paralelo entre las nociones de autonomía y autarquía, terminan por modelar los pilares básicos sobre los que se asienta la organización administrativa, dando así vía libre al cumplimiento acabado del objetivo del capítulo, que se logra a través de un sistema clasificatorio sencillo y pulido, con la fuerza y habilidad necesarias para penetrar la estructura interior de cada uno de los titulares del ejercicio de la función administrativa.

III. Epílogo

No nos falta valor para emprender ciertas cosas porque son difíciles, sino que son difíciles porque nos falta valor para emprenderlas.

SÉNECA

Y, por minúscula que sea, sucede también a ésta lo que a cualquier otra pieza literaria: llega el momento más complejo de la trama, que es precisamente el momento del desenlace.

El análisis ha sido más superficial del que fuera a nuestro gusto, pues hablar de claridad de exposición, rigor metódico y economía literaria no traduce el verdadero «cómo» de esta obra, que requeriría tal vez un estudio por separado.

Pero, aun así, es indispensable referirse a los continuos gráficos que con la fuerza de la imagen aclaran puntos oscuros de la materia; a la selección de fallos que, incorporados en apéndices a los capítulos, completan la dimensión sociológica de los temas tratados; a la incorporación de la moderna doctrina alemana, que, hasta hoy relegada, presenta sus credenciales por primera vez en un *Tratado de Derecho Administrativo Argentino*; a los casos prácticos que la propia obra provee, acompañados de sugerencias metodológicas para su resolución, y a un completo arsenal de recursos didácticos, que el autor utiliza para mantener la atención del lector, renovadamente sorprendida.

Como dijéramos de inicio, Agustín GORDILLO ha presentado el primer engranaje de su *Tratado de Derecho Administrativo*, y agregamos ahora que lo ha hecho con la hondura y serenidad científica que lo caracterizan. Podrá discreparse con su contenido o con su método, porque la discrepancia es una manifestación inevitable de la libertad, pero aun su crítico más aguerrido y su censor más intransigente saludarán la presencia de una obra, encarada sin temores, con profunda versación y estilo contundente.

Daniel E. BUTLOW

JAY, Antoni: *Management and Machiavelli*, Penguin Books, Londres, 1970, 231 pp.

He aquí un libro inusitado que ha de desconcertar a muchos lectores por la

BIBLIOGRAFIA

duda de si considerarlo como una humorada agudísima (al estilo de PARKINSON) o como una interperación histórica genial (al estilo de BURNHAM); pero que, en cualquier caso, está lleno de sugerencias y no deja a nadie indiferente. Su tesis central consiste en la afirmación de que la empresa privada ha tenido un destino histórico similar al del Estado occidental y que, por lo mismo, el *management*, o arte de gobernarla, es el contrapunto de la política o arte de gobernar los Estados. De esta manera, si se estudian conjuntamente ambas figuras, las lecciones de política han de arrojar una gran luz sobre las empresas y corporaciones. Y esto —aunque no sea absolutamente original, puesto que el camino ya había sido señalado por hombres de formación tan dispar como MARX, MAX WEBER y BARNARD— es lo que realiza JAY con un ingenio deslumbrador. En definitiva, según él, «las grandes corporaciones modernas son tan similares a los estados independientes o semiindependientes del pasado que sólo pueden ser entendidas desde la perspectiva de la historia política y constitucional y que, por ende, el *management* sólo puede ser estudiado como una rama del arte del gobierno» (p. 21).

El punto de partida de su trabajo se encuentra en la constatación de que estados y corporaciones responden a un mismo concepto: instituciones que persiguen el empleo efectivo de recursos y poder a través de un gobierno (en su caso, consejo de administración) para el mantenimiento o desarrollo de la riqueza de los terratenientes (en su caso, accionistas) y para la seguridad y prosperidad de sus ciudadanos (en su caso, empleados). La competencia de los rivales comerciales e industriales, las huelgas, el intento de alcanzar la situación económica más ventajosa sacrificando lo menos posible la independencia, etc., son, en el fondo, los mismos problemas que los de una invasión extranjera, la rebelión interna o las alianzas internacionales; los cárteles y acuerdos sobre precios equivalen a los tratados y delimitaciones de fronteras

territoriales y de áreas de influencia y conflicto (p. 22). De hecho, una gran corporación en nada importante difiere de un estado o, mejor aún, es un estado, salvo algunas pequeñas peculiaridades. La corporación, como el estado, tiene su rey y sus barones, sus cortesanos y embajadores, sus partidarios y sus enemigos interiores y exteriores (página 27).

Buena parte del libro de JAY está dedicado al estudio comparativo de la formación histórica de los estados modernos y de las grandes corporaciones, poniendo de relieve en sus páginas, con enorme ingenio, su asombrosa similitud.

La historia política de Europa a partir del siglo XI se corresponde con la historia de sus organizaciones económicas a partir de 1800. En uno y otro caso nos encontramos entre estructuras originarias idénticas: la monarquía anglonormanda se basaba en el señor feudal, que vivía de la renta de sus tierras y de sus vasallos, a los que administraba con un escaso personal que dependía de él directamente y en términos arbitrarios y prácticamente independientes. Pues bien: ¿no es éste el caso de las pequeñas industrias del siglo XIX? Pero con el transcurso del tiempo los señores feudales fueron perdiendo su independencia inicial y, a través de fusiones y absorciones (matrimoniales o violentas), terminaron constituyendo unidades mayores. Proceso, como se sabe, equivalente al que tuvo lugar en la industria en la segunda mitad del siglo XIX, cuando aparecen las grandes empresas en las que van integrándose las antiguas de menor tamaño. En cualquier caso, el resultado de la evolución fue el mismo en ambos sectores: en el político, la aparición de la monarquía absoluta; en lo económico, la aparición de las grandes corporaciones. Los VANDERBILTS, los ROCKEFELLERS y los CARNEGIES son los monarcas absolutistas en los reinos de los ferrocarriles, aceros y petróleos, surgidos como los TUDOR, de un caos feudal.

Esta situación, sin embargo, no se prorroga indefinidamente. La enorme extensión y complejidad de las monar-

quias (políticas y económicas) desbordan la capacidad de trabajo y financiación de los reyes, quienes, por las buenas o por las malas, tienen que ir cediendo progresivamente su poder a sus ministros y burócratas, por un lado, y a los Parlamentos y Asambleas de accionistas, por otro (pp. 27-42).

La imaginación del autor para descubrir paralelismos alcanza una de sus cotas más ingeniosas a la hora de comparar el papado medieval con la moderna hegemonía norteamericana. El presidente de los Estados Unidos encarna hoy el concepto filosófico y político de una determinada forma de civilización (la democrática) frente a su rival socialista; de la misma manera que el Papa encarnaba la del cristianismo frente a la del Islam. Uno y otro dan coherencia a una serie de organizaciones que les están subordinadas en cierto sentido, garantizan la defensa de sus fronteras y hasta ocasionalmente dirigen cruzadas en territorio enemigo, bien sea a Tierra Santa o a Corea y Vietnam. El presidente norteamericano coordina a estos efectos la acción de los demás grandes estados de la actualidad: lo mismo de los políticos (NATO) que de los económicos (IBM, ITT, *General Motors*, *Standard Oil*), procurando, además, poner paz entre ellos por medio de su autoridad (páginas 51-56).

¿Y qué decir de la etapa colonizadora de la edad moderna? ¿No podemos constatar el mismo fenómeno en las grandes corporaciones-estados de la actualidad? Al igual que en su tiempo, los estados europeos, las grandes corporaciones, se han lanzado a la colonización del mundo más allá de sus fronteras territoriales con objeto de absorber los recursos y plusvalías de los demás países y organizaciones (páginas 64-72). El caso es tan sobradamente conocido que no vale la pena insistir en él.

La moraleja de tan largo proceso histórico consiste, para JAY, en que no sólo el pasado, sino el presente, y aun el futuro, de las grandes corporaciones debe ser estudiado con los mismos mé-

todos que el de la política estatal, puesto que, en sustancia, se trata de los mismos fenómenos. Tal es el medio más eficaz, como se ha dicho al principio, de comprender el secreto de las organizaciones modernas. Su estructura es similar a la de los estados (pp. 73-85) y lo mismo sucede con los problemas de sus dirigentes (pp. 86-92). La vocación política y la vocación empresarial están impulsadas por las mismas motivaciones: no el dinero, sino la gloria y la ambición de poder (pp. 128-135), y son idénticas las aberraciones personales que han provocado los desastres en los estados y en las empresas: desde HIRLER a HENRI FORD (pp. 136-143).

Detengámonos un momento, a título de ejemplo, en un tema concreto: en el de los nobles y cortesanos. ¿No hay aquí una réplica exacta del *staff and line*? La monarquía se organiza a través de sus consejeros áulicos (*staff*) actuando a través de los nobles territoriales (*line*); dos eslabones que se enlazan en la persona del monarca, como en la empresa en el director general (páginas 144-149).

Por otro lado, la gran corporación también tiene su religión, puesto que necesita, lo mismo que el Estado, de una fe. La mayor parte de los hombres trabaja más a gusto si está convencido de que realiza algo bueno, que sirve para ayudar a la Humanidad. Esto lo ha sabido siempre el Estado; pero es notorio que también utilizan tal instrumento las Corporaciones. El dogma de que «lo que es bueno para la *General Motors* es bueno para los Estados Unidos» tranquiliza muchas conciencias y estimula los esfuerzos y resultados de la *General Motors*. La indoctrinación religiosa de corporaciones tan simples como las de productos de belleza es en ocasiones tan intensa que no desperdicia los ritos más insignificantes: convenciones, jubileos, uniformes, emblemas y hasta saludos personales. Además, los dogmas de fe sirven también para aniquilar a los herejes, sin necesidad de aportar mayores pruebas de su peligrosidad. Sin olvidar tampoco que la religión necesita sus ídolos

BIBLIOGRAFIA

y sacerdotes, a cuyo efecto, si no los hay, se inventan, atribuyendo a determinadas personas (ordinariamente los fundadores) virtudes extraordinarias y hata taumatúrgicas (pp. 192-199). Y de la misma manera también puede hablarse —y se habla— de la filosofía de la gran corporación, con su objetivo de dar una explicación última al fenómeno de su existencia (pp. 217-218).

Particularmente importante es el tema del nacionalismo. Como es sabido, durante el siglo XIX experimenta Europa un renacimiento de los movimientos nacionalistas, que exige el autogobierno. En lo económico no puede evidentemente seguirse la línea ascendente de un pueblo, una nación, un gobierno y un estado; pero se procura utilizar el mismo mecanismo, aunque en sentido inverso. O sea, que ya que no puede tratarse de que cada pueblo cree su propio gobierno, se pretende que cada gobierno se cree su propio pueblo. Y así vemos los esfuerzos —en ocasiones grotescos— que hacen las grandes corporaciones (sobre la base de instrumentos ideológicos y económicos) para crear un sentimiento de solidaridad pseudo-nacionalista entre sus miembros. En lo que, por cierto, no hacen sino seguir las huellas de los fundadores de naciones e imperios: pagan historiadores para que les escriban una historia mítica, encomiendan a arquitectos que les construyan monumentos simbólicos y establecen fundaciones para que intelectuales y artistas les guarden agradecimiento.

En el campo de la política internacional hay que señalar, por último, tres aspectos a cuál más importante: el primero es el de la primacía de la guerra económica sobre la militar (como consecuencia, en parte, de la existencia de la bomba atómica), que subraya aún más la importancia de las grandes corporaciones respecto de los viejos estados políticos. El segundo es el de la exacerbación del neocolonialismo, que, contra lo que suele afirmarse, no sólo afecta a los países subdesarrollados: en éstos explotaba, y explota, las materias primas, pero en los industrializados es

aún más profundo, puesto que absorbe su capacidad productiva, su trabajo especializado y su *management*. Y en tercer lugar, el hecho de que el internacionalismo corporativo, neocolonialista o no, está transformando la política económica de los Estados políticos, ya que se están perdiendo cada vez más los tradicionales vínculos personales y territoriales que unían a la gran corporación con el estado político (páginas 211-220).

Es muy posible que algún día el libro de JAY sea sometido a una crítica demoledora en la que se demuestre que sus tesis no son científicas. Tarea ciertamente no muy difícil de llevar a cabo, y que si no se ha hecho inmediatamente (como sucedió con BURNHAM) se debe probablemente a la ausencia de carga ideológica, que no aparece en el libro de JAY, y que, por tanto, no provoca una reacción defensiva por parte de los ideólogos del otro bando. A mi modo de ver, sin embargo, una tarea refutadora de este tipo resultaría totalmente supreflúa. JAY no pretende afirmar proposiciones científicas, sino, mucho más sencillamente, dar una explicación nueva al fenómeno de las organizaciones económicas. Se trata, pues, de un simple ensayo, rezumante de ingenio muy inglés, que, recogiendo alusiones en gran parte inconscientes y desperdigadas en la bibliografía anterior, sistematiza y eleva a lo consciente en un esfuerzo, cuyos resultados no serán revolucionarios, desde luego, pero, al menos, extremadamente útiles para la inteligencia del pasado, del presente y del futuro de la gran corporación.

Alejandro NIETO

MARCHETTI, Víctor, y MARKS, John D.:
La CIA y el culto del espionaje. Editorial Euros, Barcelona, 1974.

De entrada tenemos que confesar que pocas veces hemos leído un libro tan impresionante y tan revelador. Su título, como queriendo seguir el juego de

lo que describe, no tiene nada de llamativo (1), quizá para disimular toda la explosiva mercancía que contiene: creemos que pocas veces se podrá encontrar por escrito público un relato analítico como el que aquí se nos ofrece de una de las Agencias del Gobierno de Estados Unidos, una Agencia que aparentemente ha buscado ser como las demás, cuando no lo era, ni lo es, y buena prueba la tenemos con lo que aquí se nos dice (2).

En el fondo se nos da un retrato de un «proceder» *sui géneris*, y en cierta manera de un «superpoder», al encontrarse por encima de todas las ataduras, principalmente legales, a que se hallan sujetas todos los demás poderes, más o menos, constitucionalizados, y naturalmente constitucionalizados. Sobre la base del «interés nacional» o «de la seguridad frente al enemigo número uno del exterior», se monta toda una organización burocrática y de servicios, que con el tiempo tenderá a superponerse a la propia organización, en cuya defensa nace. Se asiste a un proceso en cierto sentido fatalista, que se concreta en una pregunta asentada en todos los sistemas de poder: ¿Quizá vigila al custodio, al guardián, a ese centinela del orden y la seguridad nacionales? Al no haberse encontrado respuesta, nos encontraremos situaciones como las aquí descritas: una Agencia federal

como es la que se nos describe puede convertirse en un organismo superpoderoso que sólo parcialmente responde a los controles del Ejecutivo, dado que su marcha independiente cada día lo será mayor hasta alcanzar un volumen e importancia que difícilmente puede ser no sólo parecido sino ni siquiera obstaculizado (3).

Ese proceso tuvo la siguiente causa: Estados Unidos concluye como líder indiscutible de las democracias occidentales y europeas, la II Guerra Mundial, descubriendo al poco tiempo la existencia de un poder más totalitario que el vencido en esa guerra, con el agravante de declarado enemigo del capitalismo (su sistema económico y social). Como la guerra había terminado, se monta un servicio, una agencia del Gobierno para que durante ese conflicto ideológico y

(3) Curiosamente en estos días estamos asistiendo paralelamente a la consolidación como a un «descubrimiento público» de estos superpoderes: el fenómeno de las «multinacionales» y de los grandes trusts comerciales, con redes y filiales por encima de las fronteras nacionales, se están consagrando precisamente cuando aparecen algunas críticas, por lo que no se sabe si esto último es también una campaña respondiendo a la estrategia de tales empresas. Múltiples obras, como las de Ch. LEVINSON, o la de SAMPSON sobre una de tales empresas, como la célebre ITT, o la de O'CONNOR sobre «los grandes Barones del petróleo», han puesto de relieve la sumisión de los tradicionales poderes políticos «nacionales» a poderes libres de todo control (incluido el legal y, por supuesto, el judicial). Muy recientemente, cierta coyuntura económica, como es la crisis del petróleo, ha excitado la hasta ahora total pasividad de tales poderes, por lo que ha sido posible la visión de alguna queja en el Legislativo; así, en el Congreso de EE.UU. se presentó una moción, a comienzos de enero de 1975, de unos senadores, alegando ciertos acuerdos de las Compañías petrolíferas contra «la soberanía nacional», algo parecido ha sucedido en el Parlamento francés, donde la oposición elevó sus voces frente a una política gubernamental que parece someterse a los «dictados» de las Soberanas empresas petroleras. No es de extrañar que se hable de «superestados», pero lo tremendo es que se haga en un sentido totalmente distinto del habitual, ya que con dicha expresión se quiere aludir a la existencia de agencias y empresas con un poder superior al de un Estado, pero sin ninguno de sus controles, originando el temor de una multa a cierto positivismo, ya que si se necesitaron siglos para someter al Estado al Derecho, con estos «superpoderes» se corre el riesgo de perder toda esta experiencia secular, volviendo a una situación que se creía ya superada y dominada.

(1) Creemos que es debido a uno de los residuos que los autores conocieran de su pasada condición de «ex agentes de la CIA»: lo que ellos tanto critican de la institución, como es el «secreto», se les metió de tal modo que se refleja en sus obras. El título no encubre un «manual de contraespionaje», como pudiera deducirse de él.

(2) La publicación de este libro ha coincidido con el asunto *Watergate* y sus consecuencias —al que se hace alguna referencia—, en un momento en que el gran público o la masa ciudadana se halla supersensibilizada al tema de los posibles «abusos de poder» a que puede conducir un poder demasiado poderoso, o con terminología norteamericana, «demasiado arrogante» (justamente un libro del que fue notable político norteamericano, W. FULLBRIGHT, tiene el título de *La arrogancia del poder*, inspirado en el examen de unos hechos que, como los involucrados en el conflicto vietnamita, produjeron la extorsión de muchas conductas privadas y públicas: sobre estas últimas es sobre las que se monta la obra que comentamos).

BIBLIOGRAFIA

«frío», que no se ve, se dedique a vigilar al que se considera enemigo del sistema. La vigilancia llevará pronto consigo la persecución, tanto interior (recuérdese, el maccartismo), como «exterior» (4). Por esto que la Ley constitutiva de la CIA, de 1949, dada en una época sumamente convulsa por las circunstancias, contuviera algunas disposiciones que han sido el punto de partida de una organización que ha ido aumentando su autonomía frente a los demás poderes, a costa de las garantías ciudadanas y, por supuesto, de tales poderes, ya que la anterior pregunta podría responderse así: el poder que no es vigilado ni controlado no sólo se convierte en el más abusivo de los poderes, como ya predijera lord ACTON, sino en un poder opresor, que arriesga a todo el sistema, de ahí las voces de alarma que se levantan, gracias a las cuales pueden escribirse libros como el presente. En esa Ley de 1949 se contienen, como ya hemos dicho, algunas de las autorizaciones que el tiempo ha convertido en prácticas abusivas y totalmente disconformes con las reglas del más elemental Derecho y respeto cívico e internacional: los autores no se olvidan de recordarnos estas «reglas» distintas a las que regían y rigen a los demás organismos oficiales, aplicables a la CIA, como la relativa al uso y distribución de su presupuesto, que la ha permitido indirectamente recurrir a prácticas heterodoxas sobre manejo de divisas extranjeras para poder pagar «sin sospechas» sus servicios extranjeros:

«Las sumas facilitadas a la Agencia (Central Intelligence Agency) podrán emplearse sin sujetarse a las

(4) El caso *Watergate* ha producido cierto desasosiego interpretativo en España; así, por ejemplo, se ha dicho, recordando la sentencia de Tayllerand, que «más que un crimen es una imbecilidad». Incluso algún comentarista, como A. SEMPRUN, ha llegado a considerar que detrás del caso han jugado intereses precisamente antinacionales y, por tanto, antipatrióticos, a manera de una operación de aquellos a los que justamente contrasta la CIA.

provisiones legales y reglamentarias referentes al gasto de fondos oficiales» (5).

En otros múltiples aspectos también establece además derogaciones exorbitantes del régimen común; así, por ejemplo, para reconocer u otorgar de entrada en el país de aquellos agentes «extranjeros» que se hayan «quemado» en sus actividades, a los cuales el director de la Agencia puede autorizar:

«... la entrada de un extranjero determinado para que fije su residencia de modo permanente en el país... en interés de la Seguridad nacional que en apoyo de la misión confiada a los Servicios Secretos nacionales». El agente y su familia pueden obtener permiso de «residencia permanente sin tener en cuenta si son admisibles o no de acuerdo con la Ley de inmigración o cualesquiera otras leyes o reglamentos».

Aunque resulta clara la intención de esta Ley de crear un orden, trascendente, en cuanto superponible, al régimen común a todos los ciudadanos, no estaba inequívoco, en el momento de su publicación, del sesgo operativo que podrían darse a tales «excepcionales» re-

(5) No hay que extrañarse que ante regla tan exorbitante se produjeran las consecuencias que estamos viendo y que están siendo tan criticadas, como es la ignorancia que incluso a nivel gubernamental, y no digamos de la opinión pública, existe en los Estados Unidos sobre el presupuesto y gastos de la CIA, parece que punto tan fundamental en el conocimiento ortodoxo de todo organismo público está lejos de ser reconocido y, por supuesto, practicado por los que hasta ahora han venido dirigiéndola, los cuales, esto si vienen proclamando la necesidad «para la seguridad nacional» del derecho al secreto, a su secreto. El libro que comentamos parece ser el primer ataque público —y publicado— sobre «los secretos de la CIA»; su interés radica precisamente en eso, en ser la primera luz sobre una organización conocida sólo por el nombre, como lo era por tantos jóvenes españoles a quienes en la década de los 50 y primeros años de los 60, a través de numerosos folletones en los que se hablaba de la CIA, como se hablaba del FBI y de los aventureros agentes o *G-men*, a quienes, como «hombres del Gobierno», se les identificaba con los más fieles adictos y defensores del país.

glas, aunque hay que confesar la ingenuidad de sus redactores, porque aun siendo pensable que tales reglas eran prácticamente previsibles para «situaciones excepcionales» (guerra fría «excesivamente caliente», potencias y enemigos extranjeros), debieron serlo en los excesos que encerraban, con el riesgo de ser utilizadas a niveles nacionales (como así ha sucedido) (6). La observación de los autores no puede ser más desmoralizadora para todo lector europeo con prejuicios jurisdicistas y hasta morales:

«La creencia de que la moral humana y las leyes sociales no rigen para las operaciones encubiertas y quienes las practican, está profundamente arraigada en la mente clandestina (la de la CIA), la profesión de quienes pertenecen a los Servicios Secretos, debido a los elevados objetivos de «Seguridad nacional» que la inspiran, está libre de toda restricción moral. No es necesario luchar con legalismos técnicos ni preocuparse en averiguar si algo es bueno o malo.»

Los autores demuestran que el amparo legal excepcional se ha visto desbordado con creces a lo largo de la existen-

(6) Es fácil deducir el entronque que con este sistema tienen las prácticas desveladas con el asunto *Ellsberg*, autor de los llamados «Papeles del Pentágono», y sobre todo con el *Watergate*. La ilación de todo esto con las prácticas, ya institucionalizadas por su misma cotidianidad por la CIA, se prueban con la misma alusión por los autores de una de las entrevistas con uno de los implicados en el *Watergate*, en donde frente a las preguntas de si el agente consideraba legal o inmoral la invasión en el domicilio de un particular, la respuesta fue la siguiente: «Yo la llamaría simplemente operación de penetración realizada bajo los auspicios de la autoridad competente.» A esto añaden los autores: «Dentro de la CIA se realizan acciones parecidas con el consentimiento de la autoridad competente. Los conspiradores del *Watergate*, convencidos de que la «Seguridad nacional» se hallaba en juego, no pusieron en duda la legalidad ni la moralidad de sus métodos, ni lo hacen tampoco la gran mayoría de los funcionarios de la CIA. Centenares, si no millones, de hombres de la CIA han participado en operaciones semejantes... y la mentalidad clandestina no sólo lo permite, sino que verdaderamente lo desea.»

cia de la CIA; que las prácticas que frecuentemente no dudan en calificar de verdaderos chantajes contra las vidas de los agentes o a ellos contactados, como para sus familiares y allegados más o menos próximos; métodos despiadados para el «alastamiento» como para la consecución de los objetivos propuestos para la organización se nos ponen ante la vista, para que vayamos averiguando con quiénes y entre quiénes vivimos. Con ellos, esa palabra que tanto nos suena a través de películas, libros, novelas jamesbundistas, etc., como éste de «organización» adquiere esos contornos macabros, que casi instintivamente le veníamos dando, y lo malo es que no se trata de una organización que juega a nivel individual, sino del «nacional» en la mayoría de sus «operaciones» (7).

El libro es una brillante y extraordinaria denuncia de una de las organizaciones más poderosas existentes hoy sobre la Tierra (hay indicios de que ya está empezando a preparar sus actuaciones planetarias y el mundo se pregunta si los satélites artificiales que la van envolviendo no serán agentes disgregados de la CIA), cuya sola mención causa pavor y sorpresa, como la que produce a cualquier lector su lectura, puesto que ve cómo es verdad aquello que dice que siempre lo real es distinto de lo pensado e imaginado, yendo más allá. Ahora bien, conviene no olvidar que es justamente en el país en que tiene sus «reales» donde la denuncia ha aparecido, por mano de antiguos miembros de la organización, buen síntoma de la capacidad crítica del sistema político en que la organización se mueve,

(7) Muy recientemente, al abrirse por el Comité Especial del Senado norteamericano pesquisas sobre los abusos de la CIA, su actual director, *Colby*—sobre el que se encuentran bastantes datos en el libro—, ha declarado públicamente que la Agencia se cree con el derecho de intervenir discretamente en los países que estime conveniente (lo que significa que *intervendrá*, sin requerir para nada la autorización del Gobierno respectivo, ya que acaso su intervención irá dirigida contra este Gobierno). No es de extrañar que un diputado del Parlamento inglés haya presentado propuesta de prohibición de la CIA por entender que en la ideología de esta Agencia no existe ningún «Estado amigo» (véase «The Times», 2-2-75).

BIBLIOGRAFIA

cuya vitalidad se demuestra una vez más, al igual que sucedió con el asunto *Watergate*, aunque no hay que confiar en que dicha capacidad subsistirá siempre, porque con el tiempo, como sigamos así, podrá ser eliminada por organizaciones como las que aquí se describen, ya que frente al ataque individual, solitario y aislado hay que buscar la reacción social y solidaria que levante los necesarios controles.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *Los consorcios en el derecho español* (análisis de su naturaleza jurídica), Ed. IEAL, Madrid, 1974, 607 pp.

La temática consorcial ha despertado desde algunos años un creciente interés en los medios científicos, del que son reveladoras muestras los trabajos de José Antonio MANZANEDO, Alejandro NIETO y Ramón MARTÍN MATEO, cada uno de los cuales ha aportado matizaciones precisas a la teoría general del consorcio, justamente al hilo del análisis de algunas figuras e instrumentos jurídicos: los grupos de exportadores (MANZANEDO), las comunidades de aguas canarias (NIETO) y, desde una perspectiva más general, los consorcios locales (MARTÍN MATEO). Debe subrayarse la importancia que en todo el renacimiento y depuración de este tema ha tenido el estudio de STANCANELLI, *I consorzi nel Diritto Amministrativo*, publicado por vez primera en 1963 y traducido al castellano en 1972. El reciente libro de J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ resulta una exhaustiva recopilación del manejo que el legislador ha hecho de la técnica consorcial, en sus significados exacto y espúreo y una contribución esclarecedora a la dogmática general del consorcio.

El libro se divide en dos partes. En la primera de ellas puede seguirse a su vez dos líneas argumentales perfectamente diferenciadas: a) estudio de

lo que el autor llama consorcios relacionales y consorcios-organizaciones; b) análisis de la formalización de la figura consorcial hecha por la doctrina italiana y española. Bajo la expresión consorcios relacionales se estudian, entre otras, las figuras de los consorcios de repoblación forestal o las creadas para el sostenimiento de Centros de formación profesional de agricultores y obreros del campo; dentro de los consorcios-organizaciones se estudian diversas modalidades, que van desde el Consorcio Nacional Carbonero hasta el bien recientemente desaparecido Consorcio Nacional Almadrabeto. Acertadamente, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ califica estos supuestos de falsos consorcios y, en consecuencia, de la utilización de una rúbrica, de un *nomen iuris* inexacto y confuso.

La segunda parte se dedica a analizar, desde una perspectiva de derecho constituido, el significado, encaje ordinal y régimen jurídico de los consorcios locales, explicitando el autor su tesis acerca de lo que expresivamente llama «Administración compartida», fórmula ésta sugerente y acerca de la cual dice el prologoista de la obra, profesor de la VALLINA VELARDE: «Estas fórmulas de colaboración que han de estar en la base de la configuración futura de la Administración Local, resultante del proceso de reforma en que nos encontramos, y que son expresión de lo que se ha denominado sistema de Administración mixta o compartida, cobran todo su pleno sentido en la figura del consorcio en cuanto instrumento jurídico a través del cual las fórmulas asociativas aplicadas al ámbito local se presentan con un amplio haz de posibilidades. Específicamente, la fórmula consorcial facilita, por un lado, superar las limitaciones que presentan las Entidades Locales tradicionales para la adecuada prestación de los servicios públicos que demandan las comunidades de base, y por otro permite disponer de un amplio cauce a través del cual se configure un nuevo sentido de las re-

laciones Estado-Entidades Locales y que abre amplias posibilidades descentralizadoras.»

El consorcio, verdadera Administración pública, y como tal subsumible en el ámbito del artículo 1, 2.º, de la LJCA, puede definirse con el autor como «Corporación interadministrativa local y no territorial, voluntariamente constituida e integrada por alguna o algunas Corporaciones Locales y otra u otras Entidades públicas de diferente orden, o solamente por Corporaciones Locales de distinto grado, con el fin de instalar o gestionar servicios de interés local».

Se trata, en conjunto, de un tema de investigación, originariamente presentado como tesis doctoral, acertadamente elegido y llevado a término con rigor jurídico y pulcritud. Resultará a partir de ahora, sin duda, fuente de ineludible consulta a la hora de cualquier reelaboración que se haga de la materia, ya sea por vía legislativa o doctrinal.

F. SOSA WAGNER

SALAS, Javier: *Registros de empresas periodísticas y editoriales. Régimen jurídico de inscripciones y cancelaciones*. Ed. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1975, 126 pp.

1. No por reiterativo es menos cierto el hecho de que buena parte de las grandes construcciones formales de las grandilocuentes declaraciones político-constitucionales hallan su tamiz y su expresión exacta en su concreta y diaria aplicación, en el juego cotidiano de su regulación jurídico-administrativa donde se comprueba su verdadero funcionalismo. Cuando la anterior observación se traslada a un tema tan prolijo, apasionante y necesitado de análisis y actualización como es el de las libertades públicas, pienso que adquiere, si cabe, una mayor evidencia, por más que siempre pueda tacharse a este tipo

de análisis su concatenación con el marco político-constitucional. Si esta concatenación se resalta desde una perspectiva crítica no puede por menos de señalarse la coherencia y vinculación del régimen jurídico-administrativo de las libertades públicas con el sistema político general, coherencia que se desvela y desprende del estudio concreto—desde análisis estrictamente jurídicos, bien entendido—de la realidad jurídico-administrativa de las parcelas concretas de que se trate. Lo contrario constituye una concepción tópica y falsamente aséptica de un Derecho Administrativo que se pretende autocomplaciente, omnipresente y totalizador, «de buena facha y modales cuidados, sugeridor de confianza y seguridad» como ha sido recientemente descrita una peculiar manera de concebir un Derecho Administrativo triunfalista (1). Por el contrario, la vocación crítica del jurista—sin prescindir por ello de su objetividad científica y de su independencia de criterio—le ha de llevar—sobre todo en las generaciones más jóvenes—a cuestionar, desde ese mismo campo y con las mismas armas dialécticas de la cultura, la inteligencia y el razonamiento, aquel estado de cosas. Los temas necesitados de revisión y análisis concretos son múltiples y variados sin que necesariamente tengan una cristalización política concreta, pero en cualquier caso un repaso de la producción científica de buena parte de los jóvenes investigadores españoles se orienta hacia temas en ocasiones de nueva factura, unas veces más cerca que otras de los problemas dogmático-jurídicos, pero casi siempre en torno a cuestiones que configuran por sí mismas el bagaje de sus preocupaciones por la problemática de la vida colectiva. En unos casos se pondrá más hincapié en el aspecto garantizador, en la pretensión radical de una seguridad jurídica en el marco ins-

(1) L. MARTÍN-RETORTILLO: *Prólogo* al libro de J. M. CASTELLS, *El derecho de libre desplazamiento y el pasaporte en España*, Madrid, 1974, p. 7.

BIBLIOGRAFIA

tucional de un Estado de Derecho; en otros se tratará de sacar experiencias organizativas de la vertiente histórica de las instituciones; en otros, finalmente, de desvelar el mecanismo y la problemática de conceptos o realidades jurídicas estructuradas. Ya sea en defensa de lo público, ya sea en defensa del particular, en muchos casos hay siempre una finalidad instrumental, un punto de vista que partiendo de una óptica de la realidad no abandona tampoco la óptica de lo posible. De cualquier modo pienso que debe tenerse muy presente a la hora de establecer un juicio una valoración positiva o negativa de este hecho en cierta medida generacional, el marco social en el que se desarrolla, en el que conviven con frecuencia preocupaciones más generales que de alguna manera influyen para coartar o impulsar determinados estudios o investigaciones. Es evidente que no es necesario insistir en el principio de legalidad, pongo por caso, o en el tema del orden público o en la defensa del patrimonio y el entorno natural o urbano allí donde estos problemas son objeto de una reflexión y una atención decidida y consagrada por los poderes públicos, apoyados en una tradición de respeto y convivencia. Probablemente, las preocupaciones entonces serían otras. Probablemente también las preocupaciones serían más afines entre los cultivadores de la ciencia jurídico-pública patria y sus jóvenes colegas de otros países.

Pues bien, en este orden de consideraciones, que me parece oportuno destacar, se enmarca el tema de las libertades públicas en el que consciente y expresamente sitúa el autor del libro recensionado el concreto aspecto de los registros de empresas periodísticas y editoriales (p. 13). Tema éste de las libertades públicas que no está sobrado de estudios monográficos, como ha sido puesto recientemente de relieve (2),

pero que directa o indirectamente, en sus variadas vertientes, comienza a ser objeto de pormenorizados trabajos. ¿Qué tiene que ver, en este orden de ideas, el tema de las inscripciones y cancelaciones en los registros de empresas periodísticas y editoriales con el tema de las libertades públicas? ¿Cómo incide en este aspecto un problema aparentemente tan técnico y de tan poca resonancia pública? El libro da cumplida respuesta a estos interrogantes y de alguna manera enlaza con las observaciones antes mencionadas. En efecto, el funcionamiento y la operatividad de conceptos, tales como *libertad de expresión*, hallan su virtualidad no sólo en las mayores o menores limitaciones directas que a la misma se opongan (vertiente que toca el aspecto sancionatorio de la cuestión y que entre nosotros se limitaría a recordar el tan conocido artículo 2.º de la Ley de Prensa, que ya ha sido objeto de algún trabajo de reconocida valía), sino también, y muy fundamentalmente, en las limitaciones o cortapisas impuestas en el mecanismo interno, en el sustrato económico de tal libertad de expresión. En concreto, en el caso de las publicaciones periódicas y en las editoriales, las dificultades impuestas en la organización empresarial repercuten, y de manera muy decisiva, en el aspecto público de la cuestión, en la libertad de expresión, por mucho que esta última esté formalmente salvaguardada. En efecto, si para poder editar un periódico se hace necesario inscribir en el registro de empresas periodísticas una prolija serie de datos que a la menor variación pueden significar la cancelación de la inscripción, que se configura como un requisito necesario para el ejercicio de la actividad empresarial de que se trate, de poco o, mejor dicho, de nada sirve que se configure amplia, abstracta y generosamente una pretendida libertad de expresión. Como el autor pone muy acertadamente de manifiesto «no puede desligarse la libertad de expresión de la libertad de empresa

(2) Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR en la recensión crítica al citado libro de CASTELLS, en esta REVISTA, 75 (1974), pp. 534 y ss.

(periodística o editorial), dado que en gran parte el contenido de ésta viene a ser, precisamente, el ejercicio de aquélla» (p. 35), unidad sustancial que se configura, en el Derecho comparado, con el global apelativo de *libertad de prensa*.

Estudiar entonces, dados estos presupuestos, el régimen jurídico de las inscripciones y cancelaciones, sistematizar la problemática actual que los Registros de empresas periodísticas y editoriales plantea, rastrear sus antecedentes, mostrar los requisitos exigidos, es tanto como cuestionarse, como decía más atrás, hasta dónde y bajo qué condiciones juega en la realidad el principio general, abstracto, enfatizado incluso, de la libertad de expresión. Y esto es precisamente lo que Javier SALAS hace, diseccionando, con técnica hábil y un bagaje dogmático-jurídico muy preciso —algo que, por otra parte, ya ha sido puesto de manifiesto con anterioridad (3)—, toda esta problemática en el libro que acaba de publicar el Instituto García Oviedo de la Universidad hispalense.

2. Después de una Introducción en la que se trata de situar el tema y de destacar cómo el control registral y la consiguiente cancelación de las inscripciones supone, de hecho, una sanción más grave que cualquiera de las conceptuadas técnicamente como tales en el capítulo X de la Ley de Prensa e Imprenta de 1966 —es decir, se trata de un episodio más de lo que muy gráficamente se ha llamado el tema de las «sanciones solapadas»—, después de esta Introducción, hay un capítulo inicial acerca de la llamada actividad registral de la Administración (pp. 19 y ss.), en el que el profesor SALAS se define decididamente en contra de la tendencia

que intenta configurar unitariamente aquella actividad registral, al considerar la «estructura, finalidad, objeto y efectos de la inscripción» en cada uno de los múltiples registros que cita. La finalidad de muchos de estos registros poco tiene que ver, en efecto, con aquel que se toma como tipo (el de la propiedad), siendo el dato fundamental en muchos registros administrativos «permitir a la Administración un mejor conocimiento a efectos de realizar un control más efectivo de la persona, actividad o empresa registrada» (p. 22), y en este sentido, la peculiaridad de los registros relativos al ejercicio de determinadas libertades públicas consiste en que esas actividades tienen una relevancia directamente política, lo que determina que la intervención de la Administración sea también de ese carácter y que el registro no constituya sino un elemento configurador de la situación de limitación que afecta al ejercicio de determinadas libertades públicas.

Sentadas estas premisas, el capítulo o apartado tercero de la obra se refiere ya a la institución registral en las empresas periodísticas y editoriales que constituye el núcleo esencial del trabajo que se comenta. El tema del alcance real del pretendido principio de libertad de empresa periodística; la inscripción en el Registro y los antecedentes del mismo; las causas de denegación y de cancelación junto al estudio de los problemas que plantea el artículo clave en este punto —el 29 de la LP— y la aplicación a la cancelación registral de los principios inherentes a la caducidad de concesiones y autorizaciones, son otros tantos apartados de este capítulo donde se van analizando con precisión y bisturí de cirujano cada uno de los problemas más interesantes y las consecuencias que presentan, para acabar con unas consideraciones finales que ponen colofón a este jugoso y sugestivo libro.

No voy a referirme a cada uno de estos capítulos. El lector interesado po-

(3) Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR en la reseña crítica al libro dirigido por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización administrativa y organización política*, en esta REVISTA, 71 (1973), pp 578 y s., al referirse al trabajo de J. SALAS en aquél incluido: *El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial*, vol. II, pp. 297-678.

BIBLIOGRAFIA

drá, por sí mismo, tener cumplida información al leer directamente el trabajo. Sólo quiero referirme, de pasada, a dos o tres aspectos que llaman la atención.

Sorprende, en primer lugar, el elevado número de datos y requisitos a aportar a la Administración para que ésta proceda a la inscripción en el Registro, inscripción que se configura como carga y requisito *sine qua non* para ejercer la actividad periodística o editorial, requisitos que constituyen en definitiva otras tantas limitaciones a la libertad de empresa, a la libertad de expresión en definitiva, tan solemnemente proclamada. Todos los detalles están previstos. De todo ha de darse cuenta a la Administración. En este sentido, la lectura de la nota 63, que sistematiza los datos a aportar, es bien aleccionadora.

Pero pensemos en que finalmente se aportan esos datos. La Administración estaría obligada a efectuar la inscripción, siendo sus facultades en este punto regladas. Pero con alguna frecuencia nos encontramos ante el silencio administrativo, ante la falta de contestación—el caso de *El País*, que el autor cita, y el más reciente de *Historia 16* son ejemplificativos—, y aunque técnicamente cabe echar mano de la LPA, se observa un cierto retraimiento a recurrir, como Javier SALAS pone de manifiesto. Retraimiento que no es sino la contrapartida de una dependencia en otras esferas a las que se refiere el tema antes aludido de las sanciones solapadas, retraimiento ante el temor de una «especial vigilancia», una vez obtenida la inscripción (4), y la certeza en oca-

siones de la tardanza de una decisión jurisprudencial favorable que se confía, sin recurrir, pueda ser «negociable» en los despachos administrativos (p. 43). Todo lo que se haga por arbitrar técnicas que eviten estas situaciones redundará, en definitiva, en provecho de la propia libertad de expresión y el establecimiento del silencio positivo podía ser una de esas técnicas a semejanza de lo que sucede en otras parcelas—licencias urbanísticas, por ejemplo— donde no está quizá tan justificado como aquí.

Comparto también el asombro del profesor SALAS al aludir a las causas de cancelación, asombro que viene referido a que sean las mismas causas de denegación de una inscripción original que puedan determinar, en última instancia, la cancelación de la misma. Las consecuencias, en uno y otro caso, no tienen parangón posible, por más que es dudoso que alguna de ellas pueda arbitrarse, en buena técnica, como causa de denegación de la inscripción y al mismo tiempo de cancelación. Este es un tema ampliamente tocado en el libro (pp. 56 y ss) y no quiero volver sobre él. Pero, en cualquier caso, causa sorpresa esa identificación, ese reforzamiento de la postura de la Administración como si no bastase el tamiz que la inscripción inicial supone, las valoraciones que la praxis administrativa introduce en unos datos que debería limitarse a constatar, y la utilización, en último extremo, de las facultades sancionadoras que la LP pone a su disposición.

Porque este es otro de los temas y de los aspectos a destacar en el libro de J. SALAS. La confusión, la amalgama, el entrecruzamiento de dos regímenes—el de inscripciones y el sancionatorio—, que nacen para cumplir distintas finalidades, al menos sobre el

(4) En una línea paralela a la aquí señalada, y como añadido a mayor abundamiento, conviene recordar cómo la doctrina es consciente, aunque también impotente, de estas limitaciones del contencioso, del entorno de éste, mejor dicho. Así ENTRENA se ha referido, por poner un único ejemplo, al certificado de buena conducta solicitado a un alcalde frente a cuya resolución en materia de policía se recurrió con anterioridad. «A nadie se le oculta—dice—que existirían menos dificultades para la extensión de dicho certificado si el recurso no se hubiera interpuesto.» Cfr *Límites de la*

actividad de policía municipal, en «REVL», número 126 (1962), p. 816, texto que ha recordado más recientemente GONZÁLEZ PÉREZ (*Administración Pública y Libertad*, México, 1971, p. 80) al referirse al particular ante el proceso contencioso. Más referencias en el propio libro que se comenta, nota 70.

papel. Sucede que la Administración «ante un mismo hecho—la falta de comunicación de una modificación registral— puede pronunciarse por la sanción o por la cancelación» (p. 82), con las diferentes consecuencias que conlleva cada una de estas dos decisiones con lo que, y volvemos al principio, la cancelación se manifiesta así, de hecho, en la práctica, como una sanción más importante que cualquier otra de las tipificadas en la Ley de Prensa. Y esto es grave. Es grave porque significa dejar en manos de la Administración una opción que en buena medida dependerá de la personalidad del presunto infractor. Como se pone de manifiesto en el libro, ante dos hechos semejantes—la falta de notificación de un acuerdo social de ampliación del capital de la empresa—: en uno, «España económica», se opta por la cancelación, y en otro, «La voz de Asturias», se decide la imposición de sanciones pecuniarias. Acaso convenga recordar aquí, ante estos supuestos, lo que ya he tenido ocasión de comentar en otro momento: «es preciso saber a quién pertenecen los periódicos, cuál es su tirada, la cantidad y el precio de la publicidad, su capital social, su situación financiera... para poder explicarse, acaso, el mayor grado de tolerancia que existe para determinadas publicaciones, la mayor incidencia de las sanciones sobre otras, etcétera» (5).

Ante estas circunstancias, el autor

(5) Cfr. mi recensión al *Anuario de la Prensa española 1970*, editado por el Ministerio de Información y Turismo, en esta revista, 64 (1971), p. 480. Por cierto, que los datos referentes al periódico citado en el texto pueden consultarse, quizá con algún provecho, en el citado *Anuario*, pp. 897, 875 y 1105. Por lo que respecta a los de *España económica* no figuran en dicho *Anuario*, lo que es desde luego un poco sorprendente, dado que, según se desprende del considerando 8.º de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1972, que contempla su caso, la cancelación de la inscripción no parece haberse producido antes de mediados de octubre de 1970, y los últimos datos del *Anuario* son de marzo del mismo año.

propugna, en el apartado final del capítulo III, la aplicación de los principios de la caducidad de concesiones y autorizaciones a la cancelación registral, y en este sentido aboga por una limitación de la cancelación a los casos más graves de incumplimiento de obligaciones o infracción de normas, por potenciar el principio de proporcionalidad entre los requisitos incumplidos—ya que no todos tienen la misma relevancia— y la medida adoptada, y al mismo tiempo exigir la previa intimación al cumplimiento del requisito omitido junto con el principio de audiencia del interesado en el procedimiento de cancelación.

3. Casi no merece la pena insistir en el interés de este libro de J. SALAS después de cuanto se viene diciendo. Se trata de un lúcido ejemplo de análisis sectorial y concreto en el sentido de lo que afirmaba más atrás al comenzar esta reseña, que se une a la serie de trabajos anteriores del autor en idéntica o parecida línea. Un libro ameno y sugeridor de consideraciones de más amplia resonancia que termina con unas palabras referentes a una técnica, la cancelatoria, «plenamente coherente dentro del régimen jurídico vigente de la prensa y, en general, del de las llamadas libertades públicas, tal como se regulan en nuestro sistema» (página 93), con las que doy también por finalizado este ya largo comentario: la institución cancelatoria—dirá J. SALAS— «no puede considerarse asépticamente como la mera contrapartida a la ausencia de los presupuestos determinantes de la inscripción, sino que ha de ponerse en relación con el número y la entidad de tales presupuestos, con las consecuencias de su declaración por parte de la Administración y con los fines que mediante la misma puede ésta perseguir» (p. 92).

Luis MARTIN REBOLLO

II. REVISTA DE REVISTAS *

A cargo de R. BAÑÓN MARTÍNEZ, J. L. CARRERO, A. MARTÍN DíEZ-QUIJADA y F. SOSA WAGNER

ACTOS ADMINISTRATIVOS

TACITO, C.: *Teoría e prática do desvio de poder*, RDB, 117/74, pp. 1-18.

Examina la doctrina científica de la desviación de poder, en los sistemas latinos y anglosajones, para adentrarse en la aplicación que de ella ha efectuado la jurisprudencia brasileña.

ADMINISTRACION LOCAL

GUERRA-LIBRERO, G.: *La entidad municipal metropolitana de Barcelona*, REVL, 184/74, pp. 633-694.

Es objeto de examen el Decreto-ley creador de esta Entidad en su aplicación al planeamiento urbanístico, a los servicios públicos y a los recursos financieros.

HOURLICQ, J.: *Réformes des collectivités locales; un bilan de trois ans*, RA, 162/74, pp. 589-591.

El autor hace un balance de los resultados de una ley de 1971 que pretende la clasificación de los municipios en los que pueden subvenir su desarrollo, los que deben fusionarse con otros y aquellos a quienes les es suficiente establecer mancomunidades para determinadas actividades.

SIEDENTOPF, H.: *Die Kreise vor einem neuen Leistungs-und Gestaltungsauftrag?*, DVBL, enero 1975, pp. 13-20.

La reforma territorial de los *Kreise* (comarcas) está siendo llevada a cabo en la mayor parte de los *Länder* alemanes; el autor analiza las posibilidades funcionales de la nueva ordenación.

UNRUH, G. Ch. von: *Gebiet und Gebietskörperschaften als Organisationsgrundlagen nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, DVBL, enero 1975, pp. 1-4.

Con ocasión del análisis de la norma constitucional contenida en el artículo 115 y III de la GG referida a la protección del Municipio, el autor intenta determinar conceptualmente la noción de corporación territorial.

ADMINISTRACION MILITAR

NEUFELDER, M.: *Das Verfahren der Truppendienstgerichte nach der Wehrbeschwerdeordnung*, DöV, diciembre 1974, pp. 842-849.

Se analiza la protección jurídica del soldado ante los Tribunales militares según la normativa existente en la República Federal de Alemania (Ordenanza disciplinaria del Ejército y, sobre todo, la Ordenanza sobre recursos en materia militar).

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

BIBLIOGRAFIA

AGUAS

DWIVEDI, O. P.: *The International Joint Commission: Its role in the United States-Canada Boundary Pollution Control*, RICA, 4/74, pp. 369-376.

Instituida en 1906 para la regulación de las aguas de los Grandes Lagos y del curso effuyente ha centrado su actividad en los últimos años en el estudio y sugerencia de soluciones de la contaminación de estas aguas.

ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS

VALETTE, J.: *La Cité Interministérielle des Archives*, RA, 162/64, pp. 599-612.

Los problemas de archivos vivos del Estado francés se han tratado de resolver construyendo en las proximidades de Fontainebleau, en un terreno de 200.000 metros cuadrados, un conjunto de edificios con capacidad para 800 kilómetros de anaqueles, cuya problemática se expone en este artículo.

ASISTENCIA SOCIAL

HERING, E.: *Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe und ihre Grenzen*, DöV, enero 1975, pp. 8-15.

El concepto de ayuda social (regulada en la RFA por la Ley federal de Ayuda Social de 1961, con posteriores modificaciones) se intenta delimitar de otros afines

BUROCRACIA

GARNHAN, D.: *Foreign Service Elitism and U. S. Foreign Affairs*, PAR, 1/75, pp. 44-51.

Al examinar la composición personal de la Carrera Diplomática en los Estados Unidos (*United States Foreign Service Officer Corps*), el autor detecta una infrarrepresentación de las muje-

res e individuos no pertenecientes a la raza blanca. Aún más, el Cuerpo está primordialmente integrado por graduados de ciertas universidades, predomina la religión protestante y el origen geográfico es de la costa este y el sur del país. El profesor GARNHAN enfrenta la cuestión de si esta composición de élite puede afectar la dirección de la política exterior como comúnmente se cree. Mediante la utilización de métodos y modelos estadísticos concluye que no hay una relación estadística significativa entre el origen social o geográfico de los funcionarios y su satisfacción con el trabajo, flexibilidad, psicología, etcétera. Por ello, parece poco probable que la composición del cuerpo tenga un impacto predeterminado en la gestión de la política exterior de los Estados Unidos de América.

GEERTS, P.: *La documentation personnelle des agents des services publics*, RICA, 4/74, pp. 353-358.

El artículo se refiere a la documentación que el funcionario reúne para facilitar su trabajo, como son libros, notas, fotocopias de resoluciones, revistas, que constituyen una fuente de información que agilizan su trabajo y el rendimiento de su actuación.

HOYLE, A. R.: *Some deficiencies in the Training of Senior Administrators for Developing Countries*, RICA, 4/74, pp. 329-334.

En los países en desarrollo se ha tratado de aplicar, para la formación de los administrativos superiores, técnicas burocráticas pensadas para países dotados de estabilidad. El fracaso ha llevado al desencanto a los asesores, que harían mejor en abandonar axiomas y asumir su labor con mentalidad dispuesta al cambio constante buscando la acomodación a la realidad del entorno social.

MAZMANIAN, D. A., y MORDECAI, L.: *Tradition be Damned! The Army Corps of Engineers Is Changing*, PAR, 2/75, pp. 166-172.

Uno de los principios implícitamente aceptados en los estudios sobre burocracia es que a más años de existencia de una organización menor es su capacidad y voluntad de cambio, o simplemente de aprehender las innovaciones en su entorno. En este sentido el *U. S. Army Corps of Engineers*, uno de los cuerpos de funcionarios más poderosos y antiguos de los Estados Unidos, se tenía como conservador y esclerotizado. Sin embargo, en este artículo se aducen datos empíricos que indican un cambio de actitudes en el Cuerpo en relación con las cuestiones ecológicas, centro de su actividad por la índole de sus funciones. Ello lleva a los autores a cuestionar la validez de los juicios sobre el Cuerpo y, lo que es más importante, la validez teórica de la rigidez inherente a las organizaciones antiguas.

ROSEBLOOM, D. H.: *Public Personnel Administration and the Constitution: An Emergent Approach*, PAR, 1/75, páginas 52-59.

El artículo estudia, a la luz de la jurisprudencia en los últimos cinco años, los cambios de procedimiento operados en la defensa de los derechos constitucionales de los funcionarios. Las ideas de neutralidad política y conducta moral de los empleados públicos han sido revisadas, por lo que el autor denomina contemplación *ideográfica* de los tribunales, en los casos concernientes a sus libertades de expresión, asociación y pensamiento, así como al derecho de igualdad de oportunidades.

El sentido de la jurisprudencia obliga a un cambio de los procedimientos disciplinarios en el seno de la administración y a un reajuste a los derechos

que protege la constitución para el ciudadano no cualificado de los conceptos de eficacia, valores morales y actividad política incompatible con la función pública.

CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

BACCIGALUPO, A.: *Enseignement et recherche sur les administrations publiques dans les universités québécoises*, RICA, 4/74, pp. 322-328.

El autor se ocupa de exponer el estado de los estudios de Derecho administrativo y Ciencia de la Administración en las Universidades de Quebec, el cual se halla en estado embrionario, sin duda por la falta de tradición en la intervención del Estado en la vida económica y social.

CONSTITUCION

SEABRA FAGUNDES, M.: *Desenvolvimento e instituições políticas*, RDB, 117/74, pp. 19-28.

La Constitución de Brasil de 1967 asigna al Poder Ejecutivo la misión de asegurar el desarrollo y la seguridad. El presidente es elegido en comicios de segundo grado entre los parlamentarios, y no es responsable ante el Parlamento.

SUBRA DE BIEUSES, P.: *Stabilité constitutionnelle et développement politique de l'Espagne*, RDPSP, 5/74, pp. 1381-1449.

Interpretando las Leyes Fundamentales y las opiniones de políticos y tratadistas, el autor se pregunta y responde en cada caso, acerca de los poderes del Rey, de la democratización de las Cortes y del pluralismo político.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

BOQUERA, J. M.: *La revisión de precios de los contratos de obras de las Administraciones locales*, REVL, 184/74, pp. 609-631.

La revisión y la variación del precio del contrato de obras sirven al autor de introducción al estudio de la aplicación de las cláusulas de revisión en función de los elementos variables admitidos para la repercusión.

CONTROL DE LA ADMINISTRACION

ADAMOLEKUN, L.: *Accountability and Control Measures in Public Bureaucracies*, RICA, 4/74, pp. 307-321.

Constituye una comparación de la eficacia de los mecanismos de control de la Administración en los países de Centroáfrica procedentes de las antiguas administraciones coloniales inglesa y francesa, con sus típicas intervenciones parlamentarias y judiciales.

DEPORTES

PLOUVIN, J. P.: *L'Organisation et l'Administration du sport dans la République Fédérale allemande*, RA, 182/64, pp. 593-598.

La estructura federal de la RFA determina que las competencias deportivas estén distribuidas entre el Estado, el *Land* y el municipio, aparte de la gran intervención de organizaciones privadas. Sus peculiaridades en relación con los Estados centralizados son muy marcadas.

DERECHO PARLAMENTARIO

BEUTLER, B.: *Die Entlastung des britischen Parlaments im Rechtsetzungsverfahren*, DöV, febrero 1975, pp. 85-90.

Se trata de un estudio sobre el procedimiento legislativo en el Parlamento inglés con referencia especial a la *delegated Legislation* y su control.

DERECHO PROCESAL

CORTÉS DOMÍNGUEZ, V.: *El proceso, la demanda, el derecho material*, RDP, 3/74, pp. 639-650.

Se ocupa del principio de disponibilidad del proceso en la jurisdicción civil y en la penal, con las consecuencias que comporta en relación con los límites que determina la demanda.

FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El proceso ante el Tribunal de las Aguas de Valencia*, RDP, 3/74, pp. 531-637.

Tras una exposición histórica del proceso usado por este antiquísimo tribunal, efectúa un examen de la aplicación por el de los conocidos principios del Derecho procesal.

DERECHO PUBLICO

KURIKI, H.: *Die Rolle des Allgemeinen Staatsrechts in Deutschland von der Mitte des 18. bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts*, diciembre 1974, núm. 4, pp. 536-585.

Se trata de un análisis muy minucioso de la doctrina de la Teoría del Estado en Alemania y de su función hasta mediados del pasado siglo. Se analiza así la influencia de los grandes pensadores desde BOBINO hasta los pensadores decimonónicos enmarcados en su adecuado contexto histórico-político.

DOMINIO PUBLICO

SÁNCHEZ Díez, L.: *La concesión en el régimen de utilización de los bienes de dominio público de las Corporaciones Locales*, REVL, 184/74, páginas 695-708.

Se examina el uso común, y éste en relación con las situaciones de colindancia; el uso privativo y la dualidad de régimen en la concesión demanial.

EMPRESAS PÚBLICAS

LESCUYER, G.: *La responsabilité publique des dirigeants d'entreprises publiques*, RDPS, 4/74, pp. 975-990.

El autor se pregunta cómo podría exigirse responsabilidad civil a los directores de las empresas públicas por su gestión. La respuesta es que a falta de textos legales que la regulen, no es posible hoy exigirles otra que una de tipo disciplinario, cuya sanción es más bien imprecisa.

ENSEÑANZA

LÜTHJE, J.: *Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Hochschulwesen*, DöV, agosto 1973, núm. 16, pp. 545-554.

Estudio sectorial del tema de las competencias del Parlamento federal en materia de enseñanza.

EXPROPIACION FORZOSA

LÜCKE, J.: *Die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit*, DöV, noviembre 1974, pp. 769-771.

Breve análisis sobre la relación existente entre el principio de proporcionalidad y de exigibilidad del sacrificio. El primero —en la tesis del autor— se vincularía a la finalidad perseguida, mientras que el segundo haría más bien referencia al sujeto.

EXTRANJEROS

Staatsrechtslehretagung 1973, DöV, noviembre 1973, núm. 21, pp. 736-745.

El Congreso anual de los Profesores de Derecho Público Alemán se ocupó en 1973 del estatuto de los extranjeros en la República Federal Alemana y de la protección de la confianza en Derecho Administrativo. Además hubo un análisis de sumo interés sobre la situa-

ción de la enseñanza de la Ciencia de la Administración en las Universidades alemanas.

ZULEEG, M.: *Menschen zweiter Klasse?*, DöV, junio 1973, núm. 11-12, p. 361.

DOLBE, K.-P.: *Zur Beteiligung von Ausländern am politischen Willensbildungsprozess*, DöV, junio 1973, número 11-12, p. 370.

BEHREND, O.: *Kommunalwahlrecht für Ausländer in der Bundesrepublik*, DöV, junio 1973, núm. 11-12, p. 376.

Se trata de tres estudios muy completos sobre distintos aspectos del estatuto de los extranjeros en la República Federal Alemana, especialmente el de su posible participación en las elecciones políticas.

FEDERALISMO

Demokratie und Föderalismus, DöV, octubre 1973, núm. 19, pp. 672-673.

La Unión de Asistentes de Derecho Público de los países germanoparlantes se ha enfrentado en 1973 con el tema genérico de la Democracia y el Federalismo, epígrafe bajo el cual han discutido los siguientes puntos: sociedad compleja y democracia; relaciones entre el Bundestag y los Parlamentos de los Länder en la República Federal Alemana; las computadoras como nuevo medio de la democracia, y aspectos de la estructura de partidos y de la formación de la voluntad de los órganos federales.

FUENTES DE DERECHO

ACHTERBERG, N.: *Kriterien des Gesetzesbegriffs unter dem Grundgesetz*, DöV, mayo 1973, núm. 9, pp. 289-298.

Análisis jurídico-constitucional de los criterios del concepto de ley, tal como vienen planteados por la GG de la Re-

BIBLIOGRAFIA

pública Federal Alemana. Se trata de un trabajo útil a pesar de la brevedad con que está planteado un tema tan oceánico.

GUIBAL, N.: *Le retard des textes d'application des lois*, RDPSP, 4/74, pp. 1079-1090.

Se ocupa, con aporte de datos estadísticos, del retraso en la publicación de los reglamentos de aplicación de las leyes; analiza las causas de este retraso, los problemas constitucionales que determina y examina las posibles soluciones para evitarlo.

FUNCIONARIOS

BUSCH, J.-D.: *Die Dienstrechtsreform der UN-Organisationen*, DöV, enero 1975, núm. 1-2, pp. 15-22.

En el marco de las actuales preocupaciones alemanas por la reforma del derecho de la función pública se estudia aquí el tema desde la perspectiva de las relaciones del personal de la ONU.

HOURTICO, J.: *La carrière communale*, RA, 161/74, pp. 473-477.

Comentario acerca de las actitudes psicológicas de los funcionarios municipales de Francia, muchos de los cuales tienen que simultanear su función con otras ocupaciones, a causa de la escasa importancia del municipio y consiguientemente de su posibilidad de remunerarles adecuadamente.

INFORMATICA

KORNPROBST, B.: *L'automatisation de la comptabilité communale et le point de vu de l'élu*, RA, 161/74, pp. 485-489.

Se analiza la incidencia de la aplicación de la informática a los órganos de la Administración local, tanto en la

parte de la gestión como en la de preparación de la decisión. Ello plantea problemas de responsabilidad entre funcionarios y representantes, de los que se ocupa el autor.

LIBERTADES PUBLICAS

TOMUSCHAT, Ch.: *Freizügigkeit nach deutschen Recht und Völkerrecht*, DöV, noviembre 1974, pp. 757-765.

El profesor de Bonn realiza un detenido estudio del derecho de libre desplazamiento en Derecho Internacional y su configuración legal en el Derecho positivo interno alemán.

MEDIO AMBIENTE

WALDE, T. W.: *Recht und Umweltschutz*, diciembre 1974, núm. 4, pp. 585-627.

El autor estudia con extrema minuciosidad distintos aspectos de la protección del equilibrio ambiental tal como vienen formuladas en la doctrina y legislación alemana y comparada. Este trabajo es sumamente recomendable.

ORGANIZACION Y METODOS

DWORAK, R. J.: *Economizing in Public Organization*, PAR, 2/75, pp. 158-165.

Para potenciar la eficacia, eficiencia y economía en el comportamiento de las macroorganizaciones, el autor propone la introducción e implementación de cuatro mecanismos de mercado en las organizaciones públicas. Estos mecanismos son flexibilidad, delegación de autoridad, técnicas de asignación de costos y nuevos sistemas de localización de recursos. Todo ello se predica como medio de alcanzar el óptimo de los tres principios organizativos nombrados. Asimismo, completando el di-

seño de cambio, DWORAK habla de formas específicas de estructura financiera organizativa que induzcan los mecanismos de mercado.

POLICIA

KNEMEYER, F.-L.: *Deutsches Polizeirecht*, DöV, enero 1975, pp. 34-38.

Se analizan los principales cambios que el reciente anteproyecto sobre unificación de las leyes de policía de los *Länder* alemanes pretende introducir en las mismas.

PRESUPUESTOS

BAILEY, J. J., y O'CONNOR, R. J.: *Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles*, PAR, 1/75, pp. 60-66.

Mediante el análisis de varias obras centradas en el proceso de formación de políticas públicas y presupuestarias, los autores intentan resaltar las incongruencias lógicas y analíticas que se derivan de la confusión entre proceso y resultado. El concepto de *incrementalismo*, central en la descripción de los planes públicos de acción, aplicado al presupuesto, ha sido equívocamente empleado. Los profesionales no han sabido diferenciar entre proceso de negociación y resultados o *output*, implicando que el proceso obligadamente tiene por consecuencia unos resultados *incrementados*. Por ello, se carece de criterios de distinción entre los resultados directamente derivados del *incrementalismo* o *gradualismo* de aquellos que son independientes de esta técnica de negociación. Asimismo, en gran parte de los trabajos sobre el presupuesto se evidencia la existencia de resultados no relacionados con la táctica gradualista, lo que obliga, en opinión de los autores, a replantearse los conceptos de investigación empírica.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

HAUBEISEN, F.: *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsakten*, DöV, octubre de 1973, núm. 19, pp. 653-657.

La doctrina alemana todavía se debate con la problemática del procedimiento administrativo, tal como ha formalizado el Proyecto de ley de 18 de julio de 1973. El autor analiza el tema del acto administrativo en su relación con las técnicas procedimentales.

PROPIEDAD PRIVADA

LEISNER, W.: *Der Eigentümer als Organ der Wirtschaftsverfassung*, DöV, febrero 1975, pp. 73-79.

El profesor LEISNER vuelve a tocar en este artículo el tema de la propiedad. Desde una perspectiva general analiza el nuevo entendimiento de los derechos fundamentales que acentúa más su carácter de *status positivus* frente a la mera consideración como derechos de defensa (*Abwehrrechte*).

RADIODIFUSION Y TELEVISION

IPSEN, H. P.: *Zum Funktionsbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausserhalb der unmittelbaren Programmveranstaltung*, DöV, noviembre 1974, pp. 721-736.

El conocido profesor alemán aborda en esta ocasión el estudio de la problemática de la delimitación de las funciones a desarrollar por las estaciones de radio en mano pública, intentando ver si éstas han de reducirse a la mera emisión de la programación o si por el contrario pueden realizar actividades que se podrían calificar de comerciales.

BIBLIOGRAFIA

REGION

SCHMIDT, R.: *Rechtsfragen der regionalen Strukturpolitik*, AÖR, diciembre 1974, núm. 4, pp. 529-555.

El autor analiza desde una perspectiva no estrictamente jurídica el tema de la política regional y su inserción en el marco de la política económica y de las técnicas jurídico-públicas concretas que el ordenamiento arbitra.

URBANISMO

ENGELKEN, K.: *Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge*, DöV, octubre 1974, pp. 685-699.

En el marco de la reforma del Derecho urbanístico que se pretende llevar

a cabo en la República Federal Alemana, se analizan los objetivos que debe perseguir todo gravamen sobre las plusvalías urbanísticas.

MARITA, Y.: *Städtebau- und Bodenrecht in Japan*, DöV, febrero 1975, pp. 79-85.

Sumaria descripción del Derecho urbanístico japonés y su comparación con el de la República Federal Alemana.

MAUNZ, T. H.: *Bodenrecht vor den Schranken des Grundgesetzes*, DöV, enero 1975, pp. 1-8.

Con ocasión de la reforma del Derecho urbanístico en Alemania Federal, el conocido profesor germano analiza el sentido actual y alcance del derecho de propiedad.

ABREVIATURAS

A	=	Amministrare.
ACFS	=	Anales de la Cátedra Francisco Suárez-Granada.
AJCL	=	The American Journal of Comparative Law.
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts.
AS	=	Análise Social.
ASQ	=	Administrative Science Quarterly. Cornell University. Ithaca New York.
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.
DUBL	=	Deutsches Verwaltungsblatt.
ECAJ	=	El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (Madrid).
JLAO	=	Journal of Local Administration Overseas.
JRT	=	Juristenzeitung.
LCP	=	Law and Contemporary 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.
PAR	=	Public Administration Review. Washington.
RA	=	La Revue Administrative.
RADB	=	Revue de l'Administration de la Belgique (Bruselas).
RADPURA	=	Revista de Administración Pública (República Argentina).
RARI	=	Rivista Amministrativa della Repubblica 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 Jurídica de Cataluña.
RJP	=	Revista Jurídica del Perú (Lima).
RJUPR	=	Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.
RMAL	=	Revista Moderna de Administración Local (Barcelona).
RONRAP	=	Revista de la Oficina de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (Lima).
ROP	=	Revista de Obras Públicas (Madrid).
RTDP	=	Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico.
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: Jesús FUEYO ALVAREZ

Secretario: Miguel Angel MEDINA MUÑOZ

Secretario adjunto: Emilio SERRANO VILLAFAÑE

SUMARIO DEL NUM. 199 (enero-febrero 1975)

ESTUDIOS:

Juan FERRANDO BADÍA: *En torno a los grupos sociales, su jerarquía y la noción de estructura social.*

Isidoro MUÑOZ VALLE: *La ideología de la aristocracia griega antigua.*

Domenico DE NAPOLI: *Las tendencias monárquicas en Italia.*

Dalmacio NEGRO PAVÓN: *Sobre la naturaleza de la corrupción política.*

José Luis CASCAJO CASTRO: *La jurisdicción constitucional de la libertad.*

Teófilo URDANOZ, O. P.: *Doctrina internacionalista de Francisco de Vitoria (2.ª parte).*

NOTAS:

Jorge USCATESCU: *El XXIV centenario de Platón.*

Ernst TOPITSCH: *El marxismo como ideología del poder.*

Francesco LEONI: *Fórmula política y estructura social.*

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)

Pedidos: LESPO, Arriaza, 16. Madrid-8

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 138 (marzo-abril 1975)

IN MEMORIAM: RODOLFO GIL BENUMEYA (1901-1975).

ESTUDIOS:

Descolonizaciones ruidosas y recolonizaciones silenciosas, por José María CORDERO TORRES.

La Historia como lazarillo, por Camilo BARCIA TRELLES.

Población y hambre, por Camille ROUGERON.

La diplomacia inglesa y el fin de la guerra civil española, por Michael ALPERT.

Los componentes del Afganistán contemporáneo (II), por Leandro RUBIO GARCÍA.

Un quinquenio decisivo en la India: 1970-1975 (II), por Julio COLA ALBERICH.

Vicisitudes europeas, por Stefan GLEJDURA.

NOTAS:

El shahinshah Reza Pahlevi en la actualidad mundial, por Rodolfo GIL BENUMEYA.

La nueva política de fronteras en Iberoamérica, por José Enrique GREÑO VELASCO.

LA OCAN, evolución de una Organización africana de integración, por Luis MARIÑAS OTERO.

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 DIRECCION

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 NUMERO 104 (octubre-diciembre 1974)

ENSAYOS:

Bernardo M. CREMADES: *Notas sobre la nueva legislación española de inversiones extranjeras.*
Juan Antonio SAGARDOY BENGOCHEA: *Derecho del trabajo, Seguridad Social y reforma de las estructuras agrarias.*

Jesús María GALLIANA MORENO: *Jerarquía normativa y reducción ilegal del ámbito subjetivo del Derecho del trabajo.* (Un estudio de la exclusión del personal auxiliar de los Registros de la Propiedad, Notarías y otras oficinas similares.)

Santiago GONZÁLEZ ORTEGA: *El requerimiento a la normalidad en el Decreto 1376/1970, de 22 de mayo, sobre conflictos colectivos de trabajo.*

CRONICAS:

Crónica del VIII Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, por Julián GONZÁLEZ ENCAÑO y José María ALVAREZ DE MIRANDA Y TORRES.

Crónica nacional, por Luis LANGA GARCÍA.

Crónica internacional, por Miguel FAGOAGA.

Actividades de la OIT, por C. FERNÁNDEZ.

JURISPRUDENCIA SOCIAL:

Administrativa. Legislación. Régimen general: 3) Seguridad Social. Accidentes del trabajo. Familias numerosas. Pensión de jubilación y Retiro Obrero Obligatorio. Régimen general, por José PÉREZ SERRANO.

Tribunal Supremo.—Sala VI. Cuestiones de trabajo, por Juan M. RAMÍREZ MARTÍNEZ.

Tribunal Supremo.—Sala VI. Cuestiones sindicales. Inadmisibilidad del recurso contencioso-sindical. I. Actos impugnables. II. Desestimación del recurso contencioso-sindical: «La sentencia desestimará el recurso contencioso-sindical cuando se ajuste a derecho el acto o la disposición a que se refiere» (art. 61.1, del Decreto 2077/1971, de 13 de agosto). III. Estimación parcial del recurso contencioso-sindical: «La sentencia estimará el recurso contencioso-sindical cuando el acto o la disposición incurriere en cualquier forma de infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación del poder» (art. 61.2, del Decreto 2077/1971, de 13 de agosto). IV. Imposición de costas procesales: «El procedimiento contencioso-sindical declarará ser gratuito para todos cuantos intervengan en él, sin perjuicio de que el Tribunal, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieron, imponga las costas a la parte que sustuviere su acción u oposición e interpusiere los recursos con mala fe o temeridad» (artículo 95.1, del Decreto 2077/1971, de 13 de agosto), por María Emilia CASAS BAAMONDE.

Tribunal Supremo.—Sala VI. Cuestiones de Seguridad Social: I. La situación de pluriempleo en el sistema de la Seguridad Social. II. Enfermedades intercurrentes: su alcance y mecánica protectora. III. Accidentes de trabajo. IV. Comisiones técnicas calificadoras, por L. E. DE LA VILLA y otros.

Tribunal Supremo.—Sala IV: I. Administración. II. Clasificación profesional. III. Convenios colectivos. IV. Crisis laboral. V. Inspección de Trabajo. VI. Jurados de Empresa. VII. Jurisdicción. VIII. Reglamento de régimen interior. IX. Salario. X. Seguridad Social. XI. Traslados, por Ignacio DURÁNDEZ SAENZ.

Tribunal Supremo.—Salas I, II, III y V: Sala I: Culpa extracontractual. Sentencia de 19 de noviembre de 1973 (extracto). Sala II: 1. Responsabilidad civil. 2. Manifestación no pacífica. 3. Asociación ilícita. 4. Atentado. 5. Propaganda ilegal. 6. Cuestiones procesales. Sala V: Clases pasivas. Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL). Seguro Obligatorio de Enfermedad, por José Antonio UCELAY DE MONTERO y José Enrique SERRANO MARTÍNEZ.

Tribunal Central de Trabajo.

RECENSIONES. REVISTA DE REVISTAS.

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	500,— ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	9,— \$
Otros países	10,— \$
Número suelto, extranjero	3,— \$
Número suelto, España	150,— ptas.
Número atrasado	225,— ptas.

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

ULTIMAS NOVEDADES PUBLICADAS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

UN ENSAYO SOBRE LA HISTORIA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Por Adam FERGUSON. Traducción de Juan RINCON JURADO.
Un volumen en rústica de 13,5 x 18 cm., 404 pp., edic. 1974.
Colección «Clásicos Políticos».

Adam FERGUSON nació en Escocia en 1723; el siglo XVIII es un momento de transición, de cambio que afecta a todos los aspectos de la vida. Los pensadores escoceses, principalmente la Escuela de Escocia de la que Adam FERGUSON forma parte, sintieron la preocupación «por conocer las características de la realidad cambiante y las razones del cambio», lo que les induce a interesarse profundamente por la historia de la humanidad.

El *Ensayo sobre la historia de la sociedad civil* tuvo un gran éxito en vida del autor. Su fama llegó así hasta América después de una gran acogida en el continente europeo. Tras unos años de olvido a lo largo del siglo XIX, FERGUSON está siendo actualmente reivindicado.

«Más que un *Ensayo sobre la historia de la sociedad civil*, esta obra constituye una verdadera "historia natural" del hombre, es decir, una historia de su naturaleza —biológica, pero sobre todo cultural y social— y un estudio de su evolución desde un estadio primitivo o "incivilizado"..., hasta la civilización, en la que se constituye plenamente la "sociedad civil"... Así, más que un estudio de la sociedad civilizada..., la obra llega a ser una morfología histórica de todos los estadios socio-culturales.»

HOMO SOCIOLOGICUS

Por Ralph DAHRENDORF. Traducción de José BELLOCH ZIMMERMAN.
Un volumen en rústica de 15 x 21 cm., 160 pp., edic. 1973. Colección «Estudios de Sociología».

«El tema e intención de las reflexiones sobre la configuración del *Homo sociologicus* consisten en la búsqueda de una categoría elemental para el análisis, propiamente sociológico, de los problemas del comportamiento social.» Esta categoría del rol social es ampliamente desarrollada y precisada por el autor, que de este modo se

convierte en el vehículo receptor en Alemania de este concepto de rol social, punto clave de su ensayo.

•El *Homo sociologicus*, en consecuencia, es —desde el punto de vista de la sociología— el término de superación del dilema sociedad-individuo», concluye Jiménez Blanco en la presentación al libro de DAHRENDORF.

TEORIA DE LA DISONANCIA COGNOSCITIVA

Por Leon *FESTINGER*. Traducción de José Enrique *MARTIN DAZA*. Un volumen en rústica de 15,5 × 21 cm., 348 pp., edición 1975. Colección «Estudios de Sociología».

El estudio de la «incoherencia entre las opiniones y las actitudes de los seres» y el intento de «racionalizar estas inconsistencias», que el autor denomina «disonancias», es la base principal de esta teoría. Como él mismo nos indica en su obra, «lo que atrae nuestro interés son las excepciones y no la conducta normal».

Partiendo del estudio de datos y de situaciones tomadas de la realidad, Leon *FESTINGER* llega a formular lo que él llama la *Teoría de la disonancia cognoscitiva*. En este estudio «se investigan las consecuencias de la disonancia cognoscitiva y los intentos por parte de los seres humanos de reducirla».

Constituye un interesantísimo estudio sociológico.

EL PRINCIPIO DE LA LIBERTAD DE LOS MARES. PRACTICA DE LOS ESTADOS DE 1493 a 1648.

Por *Gundolf FAHL*. Traducción de *Dora SCHILLING*. Un volumen en rústica de 11,5 × 19 cm., 420 pp., edic. 1974. Colección «Civitas».

La lucha entre los países por el dominio de los mares es un tema que ha sido tratado ampliamente en diversos estudios; pero el libro que nos ocupa tiene la particularidad de que no se limita a «una simple exposición de tesis», sino que analiza y estudia el fondo político de las cuestiones. Para ello el autor acude a las fuentes impresas y a un material de archivo que hasta ahora no había sido utilizado en el estudio del tema.

Como el propio autor indica en la introducción a su libro, «en él se analiza el principio de la libertad de los mares en la práctica estatal, o sea, sobre la base de tratados internacionales, negociaciones diplomáticas e informes de mandatarios».

Este estudio desde el punto de vista histórico y jurídico abarca, después de un análisis de la situación anterior al descubrimiento de América, desde el año 1493 hasta 1648, fecha del tratado de Münster.

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

Presidente: Rodolfo ARGAMENTERÍA GARCÍA

CONSEJO DE REDACCIÓN

Carlos AGULLÓ CAMPOS-HERRERO, César ALBIÑANA GARCÍA QUINTANA, Enrique BALLESTERO PAREJA, José María BEASCOECHEA ARIZETA, Lucas BELTRÁN FLORES, Ramiro CAMPOS NORDMANN, Carlos CAMPOY GARCÍA, Francisco DOMÍNGUEZ DEL BRÍO, Manuel FUENTES IRUZOQUI, José GONZÁLEZ PAZ, José ISBERT SORIANO, Julio JIMÉNEZ GIL, Teodoro LÓPEZ CUESTA, Mariano MARTÍN LOBO, Gonzalo PÉREZ DE ARMIÑÁN, José Luis PÉREZ DE AYALA, Andrés SUÁREZ GONZÁLEZ

Secretario: Ricardo CALLE SAIZ

SUMARIO DEL NUM. 68 (septiembre-diciembre 1974)

ARTICULOS:

- Ricardo CALLE SAIZ: *La Hacienda Pública en España*. Un análisis de la literatura financiera desde finales de la década de 1830 hasta la actualidad.
- Francisco DOMÍNGUEZ DEL BRÍO: *La localización espacial eficiente ante los cambios impositivos*.
- Ramiro CAMPOS NORDMANN: *Nuevas orientaciones en el análisis del espacio económico: la aplicación de la teoría de los grafos*.
- Fernando GÓMEZ JOVER: *Latifundio y reforma agraria*.
- Julián COLINA: *Análisis de sistemas: una interpretación total*.

DOCUMENTACION:

Ricardo CALLE SAIZ: *Memoria bibliográfica de Francisco Martínez de la Mata*

RESEÑA DE LIBROS.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	500,— ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	9,— \$
Otros países	10,— \$
Número suelto: Extranjero	3,50 \$
Número suelto: España	200,— ptas

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION TRIMESTRAL

Director: José María BOQUERA OLIVER

Secretario de Redacción: Carlos CABELLO GARCÍA

AÑO XXXIII

NUMERO 184

Octubre-diciembre 1974

I. SECCION DOCTRINAL:

José María BOQUERA OLIVER: *La revisión de precios de los contratos de obras de las Administraciones locales.*

Gumersindo GUERRA-LIBRERO Y ARROYO: *La Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona.*

José Luis SÁNCHEZ DÍAZ: *La concesión en el régimen de utilización de los bienes de dominio público de las Corporaciones locales.*

II. CRONICAS:

Gumersindo GUERRA-LIBRERO Y ARROYO: *Actos conmemorativos en el Cincuentenario del Estatuto Municipal.*

Daniel CREMADES CERDÁN: *Organización del archivo especial del inventario de bienes.*

III. ESTADISTICA:

Ignacio BALLESTER ROS: *Algunas características de la población española según el Censo de 1970.*

IV. JURISPRUDENCIA:

1. *Comentario monográfico.*

Nemesio RODRÍGUEZ MORO: *Las licencias municipales de obras en la zona marítimo-terrestre.*

2. *Reseña de sentencias.*

V. BIBLIOGRAFIA.

VI. REVISTA DE REVISTAS.

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

Redacción y Administración:

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

J. García Morato. 7 - MADRID-10

RIVISTA TRIMESTRALE DI 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.
Giuffrè - c/c postale n. 3/17986

Abbonamenti: Ordinario annuo L 5.000 - Sostenitore minimo L 10.000 -
Estero L 6.000

INSTITUCIONES EUROPEAS

VOLUMEN 2, NUM. 1 (enero-abril 1975)

In Memoriam: José de Yanguas Messia (1890-1974), por Adolfo MIAJA DE LA MUELA.

ESTUDIOS:

Pablo VI y la integración europea, por Carlos CORRAL y Angel SANTOS.

Política interna y armonización regional en las comunidades europeas, por Donald J. PUCHALA.

NOTAS:

Convenio de París de 1974 para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, por José Antonio de YTURRIAGA BARBERÁN.

La garantía de los derechos humanos en el ámbito europeo, por Antonio MARÍN LÓPEZ.

CRONICAS:

Instituciones comunitarias: I. «General», por Eduardo VILARIÑO.—II. «Parlamento europeo», por Gonzalo JUNYER.—III. «El Consejo de la CEE», por Bernardo ALBERTI.—IV. La Comisión: 1. «Funcionamiento del Mercado Común», por Pedro BOFILL ABELLHE; 2. «Política económica, monetaria y financiera», por Francisco J. VANACLOCHA BELLVER; 3. «Relaciones exteriores», por Angel MARTÍN RUIZ; «Crónicas de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas», por Victoria ABELLÁN HONRUBIA.

Jurisprudencia: «Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», por Manuel MEDINA y Antonio ORTIZ ARCE.

Economía: «El año 1973 en la actividad económica de las Instituciones Europeas», por José CASAS.

RECENSIONES:

N. BERNARD, C. LAVAL y A. NYS: *Le Comité Economique et Social.*

Moindrot CLOUDE: *La Grande Bretagne en Europe.*

Carlos CORRAL SALVADOR: *La libertad religiosa en la Comunidad Económica Europea.*

R. H. LAUWAARS: *Lawfulness and legal force of Community decisions.*

Jacques MEGRET: *Le Droit de la Communauté Economique Européenne, vol. 1.*

Jacques MEGRET: *Le Droit de la Communauté Economique Européenne, vol. 4.*

Christos TRYFONAS: *Le Fonds de Reétablissement du Conseil de L'Europe.*

Armand GRIFO: *L'Unification Européenne.*

Guy KENTGEN: *Le Droit des groupes de Sociétés dans la CEE.*

NOTICIAS DE LIBROS:

Rainer HELLMANN: *Europäische Wirtschafts und Währungsunion Eine Dokumentation.*

P. J. G. KAPTEYN, P. VERLOREN VAN THEMAAT: *Introduction to the law of the European Communities.*

Ignaz SEIDL-HOHENVELDERN: *Lernprogramm Internationale Organisationen und Europäische Gemeinschaften.*

REVISTA DE REVISTAS.

DOCUMENTACION:

Las Acciones Cost.

Convenio para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre (París, 4 de junio de 1974).

Declaración sobre las relaciones atlánticas.

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Direttori: GIOVANNI MIELE-MASSIMO SEVERO GIANNINI

Vicedirettore: SABINO CASSESE

ARTICOLI:

- Massimo SEVERO GIANNINI: *Controllo, nozioni e problemi.*
Martino COLUCCI, Francesco CIRO RAMPULLA, Ambrogio Robecchi MAJNARDI: *Piani e provvedimenti nel passaggio dall'amministrazione al governo delle acque.*
Paolo BARILE: *Parchi e riserve: la legge cornice.*
Sergio AGRIFOGLIO: *Riflessioni critiche sulle azioni popolari come strumento di tutela degli interessi collettivi.*
Antonio CASSESE: *Current Trends in The Development of The Law of Armed Conflict.*

PROBLEMI REGIONALI:

- Michele BAGELLA: *Logiche economiche ed interventi straordinari per lo sviluppo economico della Sardegna.*
Francesco Paolo PUGLIESE: *La legge 24 giugno 1974, n. 268, sul rifinanziamento del Piano di Rinascita della Sardegna (Titolo I).*
Antonio SERRA: *La legge 24 giugno 1974, n. 268, sul rifinanziamento del Piano di Rinascita della Sardegna (Titolo II).*

RASSEGNE:

- Carlo BONOMI: *Il Redcliffe Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra.*
Marco DI RAIMONDO: *Il sindacato negli statuti regionali.*

NECROLOGIO:

- In morte di Leopoldo Piccardi (Massimo Severo GIANNINI).*

RIVISTA BIBLIOGRAFICA:

- Opere di: *Wolfgang Kunkel (Letizia Vacca), Manlio Mazzotti (Claudio MIGNONE), Gustavo Zagrebelski (Antonio Giangiorgio Zorzi), Henry Parris (Bruno DENTSI), Roger Tagand, Jean Dufau (Alberto MASSERA), Francesco Teresi (Guido CORSO), Francesco Merloni-Paolo Urbani (Giuseppe MORBIDELLI), Il controllo della regione sugli enti locali (Ugo de SIERVO).*
Note bibliografiche a cura di Salvatore ANDÒ, Sabino CASSESE, Massimo MORISI, Giuseppe MORBIDELLI, Francesco TERESI, Antonio Giangiorgio ZORZI.

NOTIZIE:

- Le nazionalizzazioni in un libro bianco del governo laburista (Alberto MASSERA).*
Il Convegno di Catania sulla riorganizzazione dei ministeri (Alberto MURA).
Il Convegno di Speyer sul coordinamento (Giuseppe PENNELLA).
Attività del servizio studi del Senato.

LIBRI RICEVUTI.

RIVISTE RICEVUTE.

NOTIZIE SUI COLLABORATORI.

INDICE GENERALE DELL'ANNATA.

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. 20.000; estero L. 30.000.

EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
acaba de publicar el

INDICE DE LA REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Comprende los setenta y tres primeros números de la Revista desde su fundación hasta diciembre de 1973.

Encuadernado en tela, consta de 1.950 páginas.

El *Indice* ha sido preparado bajo la dirección del catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Barcelona profesor Alejandro Nieto.

Por la concepción de concepto del Indice, se trata de una obra extraordinaria que, mucho más que un inventario de lo publicado por la REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, viene a ser una guía general del Derecho administrativo.

Precio por ejemplar: 1.800 ptas.

Pedidos: LESPO
Arriaza, 16. MADRID-8