

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BORDETA, MARCO; MATEOS, HERRERO, GALDÓN CANAVESE, ARIAS, GAGO, FERNÁNDEZ DURÁN, DÍAZ y CALAF SOLÉ: *La política del transporte en España*, «Información Comercial Española», núm. 531, diciembre de 1977, 154 pp.

La orientación del Consejo de Redacción de la Revista «Información Comercial Española» de dedicar parte de sus números anuales a temas monográficos ha vuelto a encontrar feliz realidad con ocasión del número centrado en el estudio de la política del transporte en España. El tema ha sido objeto de un afortunado tratamiento que ha sistematizado con acierto distintas colaboraciones, ofreciendo un estudio de las más importantes perspectivas del sector transporte y permitiendo afirmar que las distintas aportaciones se integran en un trabajo que, en su conjunto, posibilita apreciar los puntos de referencia más significativos de este sector económico. En los estudios incluidos se concede primacía a los factores económico-sociales y técnicos. Sin embargo, los trabajos que el volumen incluye aportan continuas e inestimables sugerencias para situar la normativa jurídica reguladora del transporte en el entorno económico-social que la condiciona, y no se puede ignorar que en este específico sector, como en general sobre todas las actuales instituciones jurídicas, incide en el momento actual una situación que no permite conceder autonomía a una simple articulación de textos normativos en necesario trance de

superación. Desde esta perspectiva, el interés de las aportaciones que los estudios contienen se incrementa, si se considera que la estructuración del transporte en España implica un sector gravado por unos desequilibrios muy fuertes, que encuentran ocasión de manifestarse en datos, como los elevados niveles de inversión que exige y el caso nivel de satisfacción logrado, tanto a nivel de transporte individual como colectivo, o que destacan por la contradicción que implica la entrega de las autopistas a la iniciativa privada y la construcción de los sectores menos rentables por la Administración, sin olvidar que la opción organizativa por el transporte privado de personas y mercancías y la articulación de un costoso plan de autopistas contrasta, de modo acusado, con la carencia de equipamiento social y con el hecho de que la presión impositiva sobre el automóvil alcanza el más alto nivel europeo sin una paralela inversión pública sobre este subsector, constituyendo la tributación fiscal sobre el automóvil una peculiar y anómala fuente de ingresos para los Presupuestos Generales del Estado, que, de haberse aplicado al subsector que la genera, hubiera permitido la financiación pública de las autopistas. Como causas generadoras de esta problemática situación, es posible constatar las que a continuación mencionamos. Con ello eludimos las referencias aisladas a unos trabajos que por su lograda sistematización permiten ser calificados como obra.

BIBLIOGRAFIA

1. Aspectos organizativos. — A nivel organizativo se constata el problema planteado para la adecuada estructuración del transporte como consecuencia de la dispersión de competencias existente entre los distintos Ministerios, problema agravado por la débil posición financiera y política de la Administración Local como posible punto de referencia institucional, que desde la inmediatez de los problemas a nivel urbano, pudiera haber provocado la unificación o idónea coordinación de competencias (1). La reciente creación del Ministerio de Transportes no se considera como solución idónea, por ignorar la correlación existente entre transporte y modelo territorial. La solución hacia la que se apunta se materializa en la consideración de la política de transporte desde un Ministerio de Ordenación del Territorio (2).

2. Modelo territorial subyacente.—En relación con este aspecto, destacan como elementos definitorios: La desconexión del transporte con la actividad industrial y territorial. Esta desconexión encuentra manifestaciones elocuentes, como la falta de correlación de polos de desarrollo y redes de transportes, de las que son significativos ejemplos los polígonos de Malpica en Zaragoza y Porriño en Vigo, así como el retraso de la resolución del problema de la semiinsularidad de Galicia hasta el plan de accesos de 1970, aún en fase de ejecución (3). Tampoco se puede ignorar la ausencia de una política regional que ha provocado un modelo territorial desequilibrado con polarización en Madrid-Nordeste-Periferia,

generador de irreversibles despoblaciones y costosas concentraciones poblacionales, concentraciones que se han articulado entre sí, polarizando hacia ellas y entre ellas las inversiones en infraestructura del transporte, potenciando de este modo su propia dinámica de crecimiento y, simultáneamente, depauperando el resto del territorio (4). Los desequilibrios del modelo se incrementan por la opción hacia el transporte individual como medio que canaliza en la proporción 7/1 el transporte de personas y mercancías en relación con los medios de transporte público (5), permitiendo apreciar la ausencia de correctivos sobre un modelo territorial que ha operado siguiendo la inercia del modelo económico que en él subyace.

3. Inoperatividad de la idea de planificación económica.—En contra de la idea de plan económico que parece implicar, a nivel conceptual, el intento de controlar las variables económicas supeditándolas al cumplimiento de unos objetivos, en el ámbito del transporte es constatable la falta de operatividad de este mecanismo. Las inversiones en ferrocarril y carretera o en transporte aéreo o marítimo, en el ámbito de las inversiones del sector público, se ha realizado en función de los incrementos de tráfico generados sin previsión de objetivos e inversiones y, en consecuencia, siguiendo, con sensible retraso, los flujos de tráfico y ofreciendo respuesta insatisfactoria a las demandas de infraestructura para el transporte (6). La idea de plan tampoco opera en las autopistas como medio de transporte confiado a la ejecución y gestión del sector privado; la fórmula concesional obliga a seguir las tendencias del mercado como elemento garantizador de la rentabilidad de las inversiones privadas

(1) HERRERO: *La política nacional de transporte y la ordenación del territorio*. Obra recensionada, p. 75.

(2) BORDETA, Marco: *De la teoría a la práctica. El transporte en España*. Obra recensionada, p. 28. En relación con este tema, es posible constatar que entra en las inquietudes del actual titular del Ministerio de Obras Públicas, señor GARRIGUES WALKER, la absorción por su Ministerio de todas las competencias relativas a la ordenación del territorio (vid. entrevista en diario «El País», 18 de marzo de 1978).

(3) HERRERO: *Op. cit.*, pp. 63 y 67.

(4) MATEOS: *Análisis crítico de la política nacional del transporte*, obra recensionada, páginas 57 y 58, y HERRERO: *Op. cit.*, páginas 65 y 76.

(5) FERNANDEZ DURÁN: *La crisis del transporte y modelo metropolitano*, obra recensionada, p. 107 y editorial de redacción p. 5.

(6) HERRERO: *Op. cit.*, pp. 68, 70 y 74-75.

en el sector, o a considerar las autopistas como catalizadoras de inversiones paralelas o conexas, pero, en cualquier caso, sin que la autopista sea instrumento que permita la particularización y cumplimiento de objetivos públicos y, en este punto es donde, en nuestra opinión, radica el máximo interés del conjunto de trabajos objeto de este comentario, porque se constata que la ausencia de previsiones públicas en la estructuración del sistema de transporte es suplido, con base en las autopistas en régimen de concesión, por la iniciativa privada, materializada en los sectores financieros, como único sector privado habilitado para responder al nivel de inversiones que exige la realización de autopistas. La justificación de la entrega a la iniciativa privada de la construcción de autopistas con base en la carencia de fondos públicos para su ejecución, en contraste con la notable fuente de ingresos presupuestarios que constituye la imposición sobre el automóvil (7), permite apreciar cómo la política fiscal y de rentas ha seguido la fácil inercia de la imposición sobre el consumo, sin plantear, en coherencia con la idea de plan económico, la reestructuración de la pirámide de rentas y eludiendo la reforma de un sistema fiscal obsoleto.

4. *Las autopistas, como instrumento de ordenación del territorio.*—Las autopistas se constituyen en el más poderoso y peligroso elemento de ordenación del territorio. Poderoso, porque, en contraste con la limitada actividad urbanística a desarrollar en los núcleos urbanos consolidados, la autopista, en régimen de concesión, permite plantear complejas operaciones urbanísticas, en las que el plan urbanístico y la estructuración de la infraestructura del transporte dejan de ser competencia pública para pasar a ser elaborados por sectores privados, en función de la rentabilidad de sus inversiones. Peligroso, por-

que, como ha sido reflejado gráficamente, la autopista actúa en el territorio como un globo; que puede estrechar el territorio en una dirección y alargarlo en la contraria como consecuencia de las dificultades que crea su intersección con otros medios de transporte, sin olvidar que los limitados accesos y salidas actúan como poderosos factores de ordenación territorial (8), cuya concreción no puede identificarse con una decisión intrascendente, y, con evidente peligro para su objetiva estructuración, está confiada a sectores privados, que con facilidad pueden articular los accesos, como aparente problema técnico, con inversiones paralelas en el sector urbano o industrial. Esta interconexión está claramente expuesta en el trabajo objeto de consideración, manifestando, con clarividente rotundidad, que a la iniciativa privada no le interesa, en un primer momento, las autopistas en sí, sino las actividades económicas que lleva consigo el volumen de inversión que movilizan y la dinamización que provoca en los cualificados intereses relacionados con el sector de las obras públicas (9). En un momento posterior, la autopista no es más que el instrumento para dotar de la necesaria accesibilidad a los grandes espacios vacíos situados en el entorno de las grandes concentraciones poblacionales, y desde esta perspectiva, como han señalado ARIAS y GAGO, las autopistas urbanas, la malla de autopistas radiales y cinturones tangenciales serán a los programas de actuación urbanística lo que las calles del ensanche a las parcelas de la manzana, o lo que la red arterial de los planes generales a los polígonos de los planes parciales. Su misión sigue siendo proporcionar la accesibilidad mínima que hace rentable la promoción; lo que cambia es únicamente la escala, y algo más, y tampoco minimizable: la imagen definida de la ciudad que implica el planeamiento tradicional, con la obligada edificación de todos los po-

(7) GALDÓN CANAVESE: *Aspectos económicos y financieros del plan de autopistas*, obra recensionada, pp. 80-81.

(8) HERRERO: *Op. cit.*, p. 70.

(9) GALDÓN CANAVESE: *Op. cit.*, p. 78.

BIBLIOGRAFIA

ligonos del plan, cambia, y en contraste, la autopista, como elemento de acceso a un territorio muy amplio, sólo promociona el suelo que, en cada momento, interesa al capital financiero. Como corolario, la posición de la Administración en la definición de la política urbana sufre una sensible regresión en relación con un protagonismo que quizá nunca haya sido determinante en el proceso urbano, y, en la medida en que estas autopistas están bajo el régimen de concesión, se puede establecer un interesante paralelismo entre las grandes promociones inmobiliarias e industriales y las autopistas de peaje en régimen de concesión (10). La posición simplemente instrumental desempeñada por las autopistas en las inversiones paralelas determinantes de una ordenación territorial que se margina del control público encuentra confirmación por los estudios de rendimiento realizados, que muestran la baja rentabilidad, cuando no pérdidas sensibles, en la explotación de las autopistas en régimen de concesión. No obstante, los posibles déficit son ampliamente cubiertos por los rendimientos que proporciona el proceso de urbanización, desde las urbanizaciones privadas o mediante la técnica del urbanismo concertado como un morfismo más de las urbanizaciones privadas (11).

Un dato es posible apreciar como constante orientadora de todos los trabajos incluidos en el volumen comentado; la constante crítica de todos y cada uno de los factores considerados y la cons-

ciencia de la difícil superación de las numerosas variables negativas que condicionan al sector. En este sentido no se puede olvidar la globalización del problema del transporte, que no admite una configuración óptima sin optimizar el conjunto de factores con él conexos a nivel intersectorial y territorial, alternativa que remite a un nuevo modelo económico-organizativo, cuya estructuración puede encontrar inestimable ayuda en el efecto inducido de la crisis energética, permitiendo apreciar que el cambio social suele ser, en muy escasa medida, producto de procesos intelectivos, sino, fundamentalmente, resultado de situaciones incontrovertidas que tienen más que ver con el cambio de la propia estructura económica que con las alternativas que se puedan plantear desde modelos políticos o técnicos.

Angel SANCHEZ BLANCO

CARRASCO BELINCHÓN, Julián: *Manual de Organización y Métodos: relaciones públicas*, Ed. IEAL, Madrid, 1977. 604 pp.

Este que vamos a comentar es el IV tomo del citado *Manual*, que por su entidad y profundidad bien pudiera considerarse Tratado, sin ofender la modestia del autor. Este advierte que el objetivo del volumen es brindar a las Corporaciones municipales estudio serio y realista de las relaciones públicas, subrayando la política efectiva que les permita su integración al respectivo entorno social, al propio tiempo que haga factible la compenetración de los componentes de dicho entorno con su Administración local.

Las Relaciones públicas, en sus bases científicas, parten de las premisas siguientes: sociedad compuesta por elementos diversos, existencia de continuo cambio entre los grupos sociales e individuos, la consideración del hombre como ser social. Habida cuenta de esto, y de acuerdo con el concepto de G. S. PINETTI, el autor de la publicación que

(10) ANIAS y GAGO: *Autopistas y desarrollo urbano: el caso Madrid*, obra recensionada, página 97. La conexión autopistas-urbanismo concertado que muestran los autores citados como punto de confluencia de los intereses financieros que promocionan estas inversiones, permiten ofrecer una explicación a las dudas que suscitó en el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA la exigencia impuesta a los adjudicatarios en los concursos de urbanismo concertado de «suplementar las infraestructuras exteriores» (autopistas, carreteras, ferrocarriles, abastecimiento de agua, electricidad...). Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Régimen especial en materia de urbanismo en la provincia de Madrid*, en «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 47, 1978, pp. 28-29.

(11) GALDÓN CANAVESE: *Op. cit.*, pp. 82-84.

se comenta concluye en que puede afirmarse que las relaciones públicas son el medio a través del que se realizan los contactos, pertinentes, de tales organizaciones con los ambientes de su entorno.

CARRASCO considera que los objetivos de las relaciones públicas en la Administración pueden tener, por supuesto, estas fórmulas de concreción: crear una imagen de ésta ante el administrado que resulte de signo francamente positivo, conseguir que el administrado muestre su adhesión ante las decisiones de la Administración, lograr la colaboración del administrado en el desarrollo de las actividades de la Administración respectiva.

En la publicación se hace amplio y profundo análisis de cada uno de los instrumentos que se emplean para alcanzar los fines supuestamente pretendidos, por las relaciones públicas. Su transcripción aquí resultará prolija e inadecuada, por lo que nos limitaremos a la mera enunciación de los títulos que consigna para dichos medios: conversación directa, conversación telefónica, discursos, conferencias de prensa, cartas, comunicados, circulares, informes, publicaciones, radio, televisión, películas, inauguraciones, exposiciones y ferias, visitas, iniciativas, reclamaciones, encuestas, protocolo y ceremonial.

El autor enfoca el sentido de la ética profesional, la función social de la práctica de las relaciones públicas como oficio, en análogo sentido que lo hace Carlos María Tomás BRAVO: La función social de esta profesión está perfectamente clara: no se trata de crear la notoriedad o de realizar la información por la información, sino más bien de ejecutar y propiciar las condiciones materiales y morales necesarias para el establecimiento de relaciones de confianza, tanto en el interior de un grupo como entre éste y el resto de los existentes.

Las Relaciones humanas son objeto de tratamiento específico en la segunda parte del tomo. Se resalta la interrela-

ción de los términos relaciones humanas-espíritu de equipo, por medio de las concepciones que pasamos a indicar:

Relaciones humanas: Como tratamiento psicosociológico de los problemas del hombre en su trabajo, en el sentido de propósito, de conjunto de técnicas y modo de dirigir.

Espíritu de equipo: Como unidad de propósitos y unidad en la acción, transformando en unidad la pluralidad y convirtiendo, al mismo tiempo, en identidad la diversidad de creencias.

En la publicación se considera que el afán de superación, como cualidad del funcionario, consiste en el consciente y sincero deseo de capacitarse en forma progresiva, de actuar cada vez con mayor acierto en la realización de las tareas asignadas. Mediante encuesta se ha podido precisar que son tres las fundamentales cualidades que debe reunir el funcionario: tener suficiente competencia para el trabajo, ser trabajador y ser disciplinado.

CARRASCO estima que ofrece alternativa positiva al modelo burocrático. De seguirse aquélla, erradicaría, en líneas generales, las eventuales inclinaciones hacia este último, puesto que se crearían las condiciones que imposibilitarían, prácticamente, que brotara el modelo burocrático.

En el libro se llega a la conclusión de que la capacitación profesional, en su correcta concepción, es la pieza clave para lograr clima satisfactorio en cualquier grupo humano que se contemple.

Las peculiaridades de las relaciones públicas en el marco de las Corporaciones municipales son objeto de análisis en la tercera parte del volumen. El análisis se enuncia puntualizando que es ineludible contar con la colaboración del vecindario, en su condición de destinatario de su acción y como protagonista de la misma. Habrá que servirle bien, además de rendirle rigurosa cuenta de la labor realizada.

La prensa es importantísima en el

BIBLIOGRAFIA

marco de las relaciones públicas de las Administraciones locales. Este es uno de los principales campos de investigación para conocer el sentir y el pensar de la comunidad vecinal. Se deja, para el momento oportuno, el análisis del aspecto trascendente de las relaciones con la prensa.

CARRASCO estudia la problemática de las relaciones municipio-vecinos bajo estos tres planos: general; referido específicamente a las demandas de los servicios municipales; examen de la tramitación administrativa a la luz de las exigencias de las relaciones públicas.

En el planteamiento de las relaciones vecinos-Corporaciones municipales, en la publicación se pone de manifiesto que los tenientes de alcalde, los concejales delegados, las Juntas municipales y los alcaldes de barrio pueden y deben ser piezas fundamentales en el sistema de comunicación con los vecinos de la Administración local, así como cauce para el entendimiento efectivo entre ambos.

Los cronistas municipales o de la ciudad deben tener atención especialísima por parte de las relaciones públicas de las Corporaciones municipales. Aquellos, con sus estudios, investigaciones y publicaciones, contribuyen eficazmente al conocimiento de la esencia e historia de las respectivas poblaciones, fomentando y propiciando auténtica vinculación entre la ciudad y sus vecinos.

Las Corporaciones municipales españolas se estudian en la parte cuarta, destacando la afirmación relativa a que éstas deberán realizar gran esfuerzo para lograr relaciones públicas acordes con las demandas de la hora presente, conforme a las exigencias del futuro inmediato. Hoy la mitad de las Corporaciones cuentan con unidad específica de relaciones públicas, pero en realidad tienen sólo parcialmente tal carácter.

En suma: excelente volumen éste cuyo comentario concluimos, que completa y redondea la obra que los tres anteriores tomos iniciaran.

G. PRIETO ESCUDERO

FERNÁNDEZ-VICTORIO Y CAMPS, Servando:
El control externo de la actividad financiera de la Administración Pública. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977.

«CVM ARRARIUM AVCTIVS ESSE COEPISSET CONSTITVTI SUNT QVAESTORES INQVIRENDAE ET CONSERVANDAE PECVNIAE CAUSA.»

(Lex XII tabularum.)

Escribir sobre el control externo de los caudales públicos siempre es una novedad en nuestro país. Son muy escasas, aunque muy cualificadas, las publicaciones que durante los últimos treinta años han abordado este tema. Cuatro nombres, aparte el autor de esta obra, agotan el elenco de autores que lo hayan estudiado monográficamente: ALBIÑANA (1), BAYÓN MARINÉ (2), DE JUAN ABAD (3) y MENDIZÁBAL (4). El primero, en colaboración con FABRE, en un tratado extenso y profundo en el que se analizan paralelamente los Tribunales de Cuentas de Francia y España; BAYÓN en una obra la más completa y científica que se ha escrito en nuestro país sobre el itinerario de los gastos públicos y su control; DE JUAN ABAD, en un único estudio sobre el control de la gestión financiera del Estado, en el que muestra sus dotes para el tratamiento de una materia sobre la que después ha

(1) ALBIÑANA, César, y FABRE, J. Francis: *El control de la Hacienda Pública*, Ed. Rialp, Madrid, 1971.

(2) BAYÓN MARINÉ, Ignacio: *Aprobación y control de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972.

(3) DE JUAN ABAD, Antonio: *El control de la gestión financiera del Estado*, «Documentación Administrativa», núm. 40, Madrid, 1961.

(4) MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael: *El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública*, número 56 de esta REVISTA, Madrid, 1958; *Función y esencia del Tribunal de Cuentas*, núm. 46 de esta REVISTA, Madrid, 1965; *La Contaduría Mayor de Cuentas*, «Revista de Derecho Judicial», Madrid, 1966; *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea*, núm. 49 de esta REVISTA, Madrid, 1966; *El Tribunal Mayor de Cuentas*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», Madrid, mayo 1969; *El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional*, «Estudios sobre el proyecto de Constitución», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

renunciado a profundizar, y MENDIZÁBAL en diversos trabajos publicados en revistas especializadas, cuya realización sistemática y sucesiva y contenido, científica y literariamente muy cuidado, nos hace lamentar que no hayan sido recopilados y editados en lo que podría haber sido la mejor obra sobre el Tribunal de Cuentas de España de todos los tiempos.

Hay un quinto nombre: Servando FERNÁNDEZ-VICTORIO Y CAMPS, cuya trayectoria personal discurre durante los últimos dieciséis años inserta en el Tribunal de Cuentas, y quien, tras casi tres lustros de silencio editorial, desde que en 1964 publicara una muy documentada conferencia que pronunció en la Escuela Superior del Ejército (5), rompe ahora su mutismo ofreciéndonos esta obra que nos proponemos comentar, *El control externo de la actividad financiera de la Administración Pública*.

El por qué el Tribunal de Cuentas haya sido durante los últimos cuarenta años «ese gran desconocido», no sólo del gran público, sino incluso de las más altas esferas de la política y de la Administración, habría que buscarlo, quizás, en las entrañas filosóficas que sirvieron de base a la concepción política que dirigió la actividad del Estado y la vida pública en un periodo de nuestra historia en el que la confusión de Poderes llevó a una gran preponderancia real del Ejecutivo sobre el Legislativo, pero «guardando las apariencias» merced a instituciones y leyes cuyo contenido y actuación se realizaban sólo en un plano simbólico y etéreo. Así tenemos, en el ámbito del control, cómo esa confusión de Poderes y el subsiguiente predominio del Ejecutivo nos han llevado a una potenciación desmedida del control interno (que se desarrolla en la esfera misma de la Administración y que carece, por tanto, de la característica más peculiar del

control propiamente dicho, es decir, de la «extraneidad» del órgano o sujeto al cual viene atribuido ese poder frente a los órganos o sujetos controlados), con grave deterioro del control externo, al que se ha mantenido «tanto tiempo mediatizado y disminuido», «que sólo merced a un considerable esfuerzo, en gran parte baldío, llena a medias su misión, viendo cómo se le escapan de entre las manos muchas responsabilidades», «pobre, modesto, falto de elementos, desatendido» (6), y sin que de «tal atrofia funcional» «resulte responsable» el propio órgano de control externo, «el Tribunal de Cuentas», pues está «integrado por un selecto personal de gran competencia técnica y excelentes cualidades humanas» y «si no rinde lo que todos deseáramos, las deficiencias son el resultado de las circunstancias extrínsecas» (7). Y todo esto se ha hecho con un órgano, el Tribunal de Cuentas, de relevancia constitucional (8), y cuya Ley Orgánica le configura como «el Organismo del Estado a quien corresponde la superior fiscalización económica de los hechos realizados en la ejecución de la Ley de Presupuestos» (9) y Tribunal «con categoría de Supremo en cuanto contra sus resoluciones en casación y revisión no se da recurso alguno» (10). Es obvio que estas Instituciones, en cuanto órganos de un Estado absoluto, responden más a principios de prestigio o prestancia organizativa que a un principio político de control sobre los actos del Poder Ejecutivo en cuanto al modo en

(5) FERNÁNDEZ-VICTORIO Y CAMPS, Servando: *El Tribunal de Cuentas del Reino. Su estructura y funcionamiento*, Burgos, 1964.

(6) *Obra comentada*, p. 238, citando un Memorial elevado el año 1935 a la Comisión del Tribunal de Cuentas de las Cortes de la República y que, al decir del autor (p. 240), «sigue hoy teniendo la máxima actualidad para ser suscrito íntegramente».

(7) MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: *Función y esencia del Tribunal de Cuentas*, núm. 46 de esta REVISTA, citado por FERNÁNDEZ-VICTORIO en la obra comentada, p. 238.

(8) Artículos 44, 55, 57 y 58 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1867.

(9) Artículo 1.º de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 3 de diciembre de 1953, modificada por la de 23 de diciembre de 1961.

(10) Artículo 4.º de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

BIBLIOGRAFIA

que se han utilizado los caudales públicos.

El autor, en un exordio de modestia, nos aclara en el preámbulo de su obra que su trabajo «no tiene pretensiones de ningún orden», pero sí creemos ver en ella una intención: «que a quien pueda interesar el tema, tenga recopilados elementos suficientes para conocer en qué puede consistir el control externo de la actividad financiera de la Administración» o «de las Administraciones», como le rectifica el profesor ALBIÑANA en el prólogo; dos finalidades: a) «ofrecer algunas soluciones que estimo oportunas y posibles de realización» a los «problemas de fondo» que observa en el Tribunal de Cuentas, y b) sentar las bases «para propugnar una nueva estructuración de nuestro Tribunal, más en consonancia con los actuales tiempos y circunstancias» (11); y un resultado: «que da un aldabonazo en una ocasión histórica propicia y sobre una materia y una institución cuya importancia no es necesario reiterar» (12). Resultado cuyas repercusiones podrían trascender de la mera anécdota científico-literaria de este trabajo si sus páginas fueran leídas y absorbidas por los «mayéuticos» de nuestra Constitución.

La obra de FERNÁNDEZ-VICTORIO se desarrolla en cuatro partes bien delimitadas, con dos «añadidos» sobre la contratación administrativa y los organismos autónomos, que, si bien encajan a *fortiori* en ella, no por eso dejan de tener un gran interés, por ser dos facetas de la esfera del control con una significación relevante y dignas de ser destacadas y estudiadas con la profundidad que el autor lo hace.

En la primera parte (13) aborda el concepto del control desde ángulos que podríamos calificar de filosofía jurídico-política hasta aquellos en que el concepto se encarna y se concreta. Analiza

el contenido y significado del término, para llevarnos después a las instituciones a través de las cuales se realiza. Se detiene y se recrea en el estudio de la sugestiva idea, hoy ya realidad en algunos países (China, Chile) y cuasi-realidad en otros (Alemania, Austria), del Poder de control, aportando en su apoyo la tesis del doctor SCHÄFER, ministro que fue de Hacienda de la República Federal de Alemania, para quien sólo podrá lograrse que el control se lleve a cabo con absoluta independencia si el Tribunal de Cuentas se constituye en un verdadero Cuarto Poder. Hace después un examen comparativo de los más destacados sistemas a través de los que se materializa el control, para terminar esta parte con un resumen de los principios básicos de la fiscalización aprobados ya, en octubre de 1977 en Lima, por las Delegaciones de más de cien instituciones de control externo de otros tantos países.

En la segunda parte (14), Pretérito de la Institución, y prescindiendo y sobrevolando parcelas históricas más alejadas en el tiempo, hace un estudio sobre la génesis de la democracia y sostiene la opinión, por otra parte muy atrayente, de que aquélla nace cuando ingresan en las Curias Regias plenarias los representantes de la burguesía (clase media), surgiendo así las Cortes Medievales, cuyo primordial objetivo era la limitación política y económica del Poder real, lo que le lleva a concluir que los orígenes de los Parlamentos modernos y de los Tribunales de Cuentas son unos y los mismos, y que en las raíces más profundas de la democracia y del parlamentarismo está el control por el pueblo tanto de los ingresos como de los gastos públicos. Que el devenir de los tiempos y las exigencias impuestas por las necesidades surgidas con posterioridad hayan obligado a encauzar las dos funciones primigenias de los Parlamentos a través de dos órganos distintos, el control político por el Parlamento, el

(11) *Obra comentada*, p. 153.

(12) *Obra comentada*, prólogo, XXI.

(13) *Obra comentada*, II: Concepto general de la Institución, pp. 7-82.

(14) *Obra comentada*, III: Pretérito de la Institución, pp. 83-110.

control económico por el Tribunal de Cuentas, y que esto haya de hacerse más patente y necesario cada día, no impide, antes al contrario, favorece que ambos órganos desarrollen una estrecha y necesaria colaboración, que será tanto más fructífera cuanto más colaboración sea y tanto menos cuando esos lazos se conviertan en cadenas que sujeten el uno al otro.

En la tercera parte (15), el autor expone, de forma muy resumida y sin apenas comentarios, el contenido de la normativa constitucional y legal por la que se rige hoy el Tribunal de Cuentas. Pasa sobre el presente como sobre ascuas, atezado sin duda por el desgarrador momento en que se desenvuelve la Institución, que describe en otras partes de la obra y al que le ha conducido la deplorable situación en que se ha desarrollado durante los treinta y tantos últimos años. Muy a pesar, es necesario decirlo, de la actividad incansable de FERNÁNDEZ-VICTORIO, quien se queja amargamente de no haber sido atendido en sus reiteradas demandas de modificación de la «arcaica y raquítica» legislación a que está sometido actualmente el Tribunal de Cuentas, y a quien con toda justicia podrían aplicársele aquéllos versos que CERVANTES pone en boca de uno de los personajes de «La Galatea». *Por lo imposible peleo / y si quiero retirarme / ni paso ni senda veo / que, hasta vencer o acabarme / tras sí me lleva el deseo. / Y aunque sé que aquí es forzoso / antes morir que vencer / cuando estoy más peligroso / entonces vengo a tener / más fe en lo más dudoso.*

En la última parte (16), la más interesante dados los actuales momentos constituyentes, se enfrenta el autor con la tarea de ofrecer las líneas básicas en las que habría de sustentarse el futuro Tribunal de Cuentas que surgiera de la Constitución.

Publicado ya el Anteproyecto consti-

tucional y recién iniciados los lúcidos y premiosos trabajos consensuales de la Comisión de Constitución del Congreso de los Diputados, ningún tema de los tratados en este capítulo nos resulta tan atractivo como el de la independencia del Tribunal de Cuentas.

Tan atractivo y ¡tan trascendente! para la eficacia de un órgano cuya finalidad institucional tiene una doble vertiente: garantizar, dentro del ordenamiento jurídico, la legitimidad de los actos de gestión económica del Ejecutivo y su adecuación a las leyes y reglamentos, procediendo en caso de alteración a restablecer el orden jurídico conculcado y avalar o garantizar al Parlamento en su actividad legislativa mediante el pronunciamiento del Tribunal sobre la Cuenta General del Estado presentada por el Gobierno.

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de sus funciones y muy especialmente en la de control o fiscalización, se halla o debe hallarse en una posición de equidistancia tanto del Ejecutivo como del Legislativo.

Adscribirlo a uno u otro Poder sería tanto como atentar contra su neutralidad consustancial.

Su dependencia del Ejecutivo, que de una u otra manera ha sido la tónica dominante durante los últimos años, si bien por caminos indirectos y a pesar de la cobertura legal que le suponía una total independencia, sería un auténtico contrasentido, ya que «quien juzga, quien enjuicia, no puede en ningún momento depender de la persona o ente enjuiciado» (17) y alteraría su propia concepción de órgano externo. Es sistema imperante en aquellos países que carecen de instituciones verdaderamente democráticas.

Su posición de dependencia o independencia del Legislativo habría que analizarla según coordenadas de múltiple significación y alcance, en las que entrarían a formar parte elementos culturales, políticos, sociales, económicos, históricos, etc., para poder llegar a la conclusión de qué sería, aquí y ahora,

(15) *Obra comentada*, IV: Presente del Tribunal de Cuentas del Reino, pp. 113-130.

(16) *Obra comentada*, V: Sugerencias para un futuro Tribunal, pp. 133-243.

(17) *Obra comentada*, p. 26.

BIBLIOGRAFIA

en España y en este momento histórico, lo más procedente y oportuno. Pero esto nos llevaría a elaborar un estudio demasiado extenso y, sobre todo y en este caso, extemporáneo. Partiremos pues de aceptar como principio comúnmente admitido por los sistemas políticos denominados democracias occidentales, el de la independencia de los órganos de control externo respecto del Poder Legislativo, aunque matizado por sus características de órgano auxiliar y colaborador del Parlamento. No podemos olvidar que la tesis de FERNÁNDEZ-VICTORIO sobre el nacimiento de los modernos Parlamentos, a lo que nos lleva, en realidad, es a deducir que la primera función de aquéllos fue la de control económico de los Poderes Reales, ya que hubo de pasar todavía mucho tiempo para que los Parlamentos se convirtieran en verdaderos y auténticos Poderes Legislativos. Esto es, el Parlamento nace como Poder, de Control en unos momentos históricos en que el Poder Legislativo radica exclusivamente en el Rey y, a medida que con los tiempos evoluciona el sentido y la teleología de los Parlamentos y éstos van adquiriendo facultades legislativas, el primitivo Poder de Control va pasando a un segundo plano hasta configurarse como un apéndice de ellos, pero concebido en tal forma por sus orígenes y atribuciones, que ontológicamente necesita de una total independencia para ser lo que debe ser, si bien conectado orgánicamente con el Legislativo, concebido éste como Poder Supremo del que emanan todos los demás y respecto del cual cumple una misión de «auxiliaridad, pero dejando bien claro que *“svolge la sua funzione neutra come sua propria e non già per delega del Parlamento, di cui, al certo, non può essere considerata la 'longa manus' secondo un'opinione ormai superata”*» (18).

En la obra de FERNÁNDEZ-VICTORIO, el tema de la independencia del Tribunal de Cuentas es, quizás, uno de los que con más lucidez se tratan. Se muestra

partidario el autor de «un nuevo Poder estatal» (19). «Es preciso, dice, conceder a la función de control toda la jerarquía que lleva implícita tan importante cometido» (20). Acude en sus razonamientos a las modernas teorías de LOEWSTEIN sobre la clásica división tripartita de poderes cuyos «límites... han quedado estrechos» (21) y llega a afirmar que «no es aventurado preconizar la realidad de la floración de un nuevo Poder diferente de los hasta ahora existentes, independiente de ellos y con vida cada vez más fuerte y potente» (22), «la posibilidad de existencia de un nuevo Poder, con la independencia necesaria para la más eficiente fiscalización del gasto público» (23).

Insiste, al analizar la actual situación del Tribunal de Cuentas, en que «sería muy conveniente perfilar aún más la independencia funcional..., desvinculándola de cualquier Poder» (24), independencia que matiza subrayando la necesidad de «establecer una fuerte conexión» (25) de «reforzar la íntima, necesaria y estrecha colaboración del Tribunal» (26) con el Parlamento. Y más aún, delimita los perfiles de la independencia del Tribunal afirmando que aquélla «presupone la despolitización» (27), pues, «absorbido por un poder político, el Tribunal podría actuar... al dictado de móviles políticos, lo que proporcionaría al Legislativo una poderosa espada de Damocles sobre el Ejecutivo» (28) y produciría «un desequilibrio sensible entre los tres Poderes, concebidos como garantía basada en que se limiten, se controlen y se moderen recíprocamente» (29). «Con la integración del Tribunal de Cuentas en el Poder Legislativo se produciría una politización de la Institución» (30) y «un enorme desequilibrio» «si la función fiscalizadora del

(18) *Obra comentada*, pp. 32-34.

(20) *Ibidem*, p. 32.

(21) *Ibid.*, p. 34.

(22) *Ibid.*, p. 37.

(23) *Ibid.*, p. 40.

(24) *Ibid.*, p. 164.

(25) *Ibid.*, p. 169.

(26) *Ibid.*, p. 171.

(27) *Obra comentada*, p. 174.

(28) *Ibidem*, p. 179.

(29) *Ibid.*, p. 182.

(30) *Ibid.*, p. 183.

(18) DE STEFANO, Antonino: *La funzione di controllo della Corte dei Conti*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1970.

gasto público pasara a depender del Parlamento, de sus sugerencias e instrucciones, determinando la conversión de una función técnica y jurisdiccional en un dictado político» (31).

«El control... sólo puede y debe ser ejercido por el Tribunal de Cuentas con independencia total y absoluta de su cometido, aunque dé cuenta de su resultado al Parlamento y aunque pueda serle solicitado en cualquier momento informe y asesoramiento por la Administración y por el Poder Legislativo» (32), no sólo porque «el control fiscal y jurisdiccional que el Tribunal ejerce sobre la actividad financiera de la Administración, es totalmente, por su carácter técnico, ajeno al que el Parlamento ejerce» (33), sino porque únicamente gozando de una independencia funcional del Parlamento se garantizaría que las actuaciones del Tribunal «serían totalmente objetivas, rigurosamente técnicas y exentas de toda contaminación política» (34) y porque «confirmada la plena independencia del Tribunal» incluso se llegaría a «mantener el equilibrio... de poderes» (35).

Pero para que la independencia funcional alcance toda su eficacia, debe ir acompañada inevitablemente de una independencia de los miembros del Tribunal, como consecuencia de la cual y «para viabilizarla, la legislación tiene que garantizar su inamovilidad en cuanto que ejercen funciones judiciales» (36), pues como dice SAINZ MORENO (37), «la inamovilidad judicial carece de justificación si el Poder Judicial se configura como un Poder al servicio de la política destinado a colaborar en su ejecución, sometido a sus directrices y criterios», palabras que, aun destinadas a otro Poder, pueden ser aplicadas sin ningún desdoro al Tribunal de Cuentas dado su carácter de Supremo. Hay que

«dotar a sus Magistrados», al menos, de la «inamovilidad de que gozan en Francia» (38) y hacerlo de una manera clara y definida, sin «las ambigüedades de que el tema está lleno» hoy, «pudiéndose afirmar... la inconstitucionalidad teórica de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1953, en cuanto al sistema de nombramientos» (39). Y debe conllevar anejo un sistema concreto de incompatibilidades, ya que es «el régimen de incompatibilidades» el que «deberá asegurar la completa independencia» (40).

Otro aspecto a tener presente es el de la independencia financiera del Tribunal de Cuentas, «requisito que viene exigido por su propia esencia y naturaleza y que conforma y perfecciona su situación de equilibrio en el contexto de la organización estatal».

Esta independencia del Tribunal de Cuentas, que le constituye en *cuasi* cuarto Poder, es teórica y doctrinalmente el ideal inalcanzable, si bien en el ámbito real de sus actividades es el logrado por aquellos países democráticos de más profunda estabilidad política (Alemania, Austria). Y, desde luego, está muy lejos de ser la meta perseguida por el artículo 129 de nuestro anteproyecto de Constitución, cuyo número 2, en el que se declara que el Tribunal de Cuentas «dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas», no es sino una transcripción, como lo es todo el artículo, pero cercenada y, por tanto, desvirtuada, del artículo 120 de la Constitución de 1931, en el que se precisaba: «por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado. Y no es baladí la precisión, pues, aparte de limitar el alcance de la delegación, dejaba abiertas las puertas para que la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas

(31) *Ibid.*, p. 183.

(32) *Ibid.*, p. 184.

(33) *Ibid.*, p. 180.

(34) *Ibid.*, p. 179.

(35) *Ibid.*, p. 184.

(36) *Obra comentada*, p. 183.

(37) SAINZ MORENO, Fernando: *La inamovilidad judicial*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 11, octubre-diciembre, Civitas, Madrid, 1976, p. 707.

(38) GARCÍA DE LA MORA, Leonardo: *El derecho presupuestario o contable de la Hacienda Pública*, en «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», número 52, p. 63, Madrid, 1978.

(39) GARCÍA DE LA MORA, L.: *Op. cit.*, nota 34, página 64.

(40) Artículo 119 del anteproyecto de Constitución.

BIBLIOGRAFIA

de la República pudiera establecer en su artículo 1.º que «el Tribunal de Cuentas es el órgano al que, con jurisdicción especial y privativa, está encomendada la fiscalización de la gestión económica; corresponde a la categoría de los Supremos y contra sus ejecutorias no se da recurso alguno», afirmación que difícilmente podrá ser hecha por la Ley Orgánica del Tribunal que se dicte en ejecución de nuestra futura Constitución, pues mal podrán delegar las Cortes funciones jurisdiccionales que no poseen. «Tal previsión (la del citado número 2 del artículo 129) necesaria no resulta quizá suficiente para garantizar aquella independencia» (41), porque, evidentemente, resulta insuficiente.

La obra de FERNÁNDEZ-VICTORIO es, pues, muy oportuna «en los momentos de una Reforma Política en España» (42), está escrita en un tono científico muy documentado, con una exposición clara y literariamente rica, viene a cubrir «el hueco que hasta hoy existía en la materia» y no nos cabe sino felicitar al autor por su gallardía y objetividad al tratar un tema en el que por su posición personal pudiera haberse dejado llevar de concesiones defensivas, de las que en todo momento, hay que decirlo en honor a la verdad, huye, enfrentándose abiertamente con los problemas que padece la Institución que él dirige, y animarle desde aquí a que no abandone su combatividad y continúe en la línea que siempre le ha caracterizado y de la que es un buen ejemplo su obra *El control externo de la actividad financiera de la Administración Pública*.

«Tuve, tengo y tendré los pensamientos, / merced al cielo que a tal bien me inclina / de toda adulación libres y exentos» (43).

Ramón MUÑOZ ALVAREZ

(41) MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael: *El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional*, «Estudios sobre el proyecto de Constitución», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

(42) *Obras comentada*, p. 3.

(43) CERVANTES, Miguel de: *El viaje del Parnaso*, cap. IV.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho administrativo*, II. Editorial Civitas, Madrid, 1977, 604 pp.

En el número 78 de esta REVISTA tuve ya ocasión de dar noticia del primer volumen de esta obra, que, tal como se había anunciado, continúa ahora con un segundo, cuyas características esenciales se mantienen inalteradas, de tal manera que me permito recomendar al lector curioso el repaso de lo que en aquella ocasión dije, puesto que también es aplicable al libro que ahora se re-
censiona.

1. Si, como se recordará, el tomo anterior se dedicaba fundamentalmente al estudio *jurídico* de la Administración (su posición jurídica y sus formas de actuación), el protagonista inequívoco del presente es el administrado. Aquí, las instituciones administrativas se articulan sobre el polo del administrado, adquiriendo con ello una coherencia sistemática rigurosa, como puede comprobarse con la simple lectura del índice (título quinto: posición jurídica del administrado; título sexto: sacrificio y lesión del patrimonio del administrado; título séptimo: las garantías formales de la posición jurídica del administrado; procedimiento y recursos administrativos; título octavo: la tutela jurisdiccional de la posición jurídica del administrado), hasta tal punto que bien podría titularse todo él «Derecho administrativo del administrado».

Pormenorizando un poco más su contenido, nos encontramos con un análisis de «la posición jurídica del administrado», muy original en sus conclusiones y exposición. El título quinto contiene, en efecto, dos amplios capítulos dedicados a «la teoría del administrado y de sus situaciones jurídicas», en el primero de los cuales GARCÍA DE ENTERRÍA tiene ocasión de desarrollar su novedosa tesis de los derechos subjetivos en el Derecho público, que afronta y resuelve —de una manera absolutamente inédita entre nosotros— el espinoso tema de los llamados intereses legítimos, concebidos aquí como

un tipo específico de derechos subjetivos, salvándolos así del peligroso limbo de la atipicidad, en el que hasta ahora se encontraban, y potenciando con ello su operatividad científica y práctica.

No menos original resulta también el segundo capítulo, puesto que en él, junto al tema clásico de los «actos jurídicos del administrado», aparecen otros, que de ordinario no habían encontrado ni un lugar adecuado en el sistema del Derecho administrativo ni mucho menos un tratamiento en profundidad: concretamente las libertades públicas, el derecho de los administrados a obtener prestaciones de los servicios públicos y la participación de los administrados en las funciones administrativas. La simple enumeración de tales cuestiones (sin que en una recensión bibliográfica pueda entrarse en la descripción de su contenido) vale para demostrar la atención de los autores hacia los problemas vividos en una sociedad moderna.

En el capítulo tercero del mismo título («la incidencia de la acción administrativa sobre las situaciones jurídicas del administrado») se articulan una serie de cuestiones, que podríamos llamar convencionales (creación y ampliación de situaciones activas favorables y de situaciones pasivas, y en particular la técnica autorizatoria), a las que se añade una otra insólita y preocupante, tanto desde el punto de vista científico como político: «la delimitación administrativa de derechos privados». El capítulo cuarto, en fin, está dedicado al estudio de «las sanciones administrativas», en el que los autores, apoyados en una crítica implacable, afirman una línea doctrinal, que el recensionista considera ilusoria, cuando no peligrosa: la devolución al juez penal de los poderes sancionatorios que hoy la Administración usurpa (*sic*) fuera de su ámbito de autoprotección, la rehabilitación del contencioso-administrativo represivo y la aplicación de técnicas de garantía ligadas al Derecho procesal penal. Es decir, que en este punto, como en el resto del libro, puede comprobarse que la magnificación del administrado no

responde a un simple interés sistemático (lo que ya sería bastante a muchos efectos), sino a la convicción de que el ciudadano debe ser también el protagonista sustancial del Derecho administrativo.

El título sexto está dedicado a la expropiación forzosa y a la responsabilidad patrimonial de la Administración: unas páginas en las que la transparente claridad del resumen hace perceptible el insuperable dominio de una casuística minuciosa, para la que se ofrecen soluciones impecables.

El procedimiento y recursos administrativos son la materia del título séptimo. En este punto el libro es fundamentalmente expositivo y, sin perjuicio de la utilidad de su lectura y de la brillantez de su exposición, forzoso es reconocer que los autores no han logrado aquí clavar la inconfundible garra de su originalidad ni abrir esos nuevos horizontes a los que nos tienen acostumbrados.

El título octavo y último se refiere a la jurisdicción contencioso-administrativa, con un importante capítulo dedicado a «la Administración y la jurisdicción ordinaria». En estas páginas —más quizá que en ningunas otras— se demuestra la importancia que tiene el dominar, desde la práctica de la abogacía, unas técnicas procesales, cuyo detalle está vedado al profesor. En este lugar aflora una casuística minuciosa, un conocimiento asombroso de la jurisprudencia más reciente, un realismo reconfortante, una decidida defensa del ciudadano y una crítica valiente de las instituciones procesales, que comprende tanto el aplauso de las rectificaciones que hacen los Tribunales de rutinas inadmisibles, más o menos justificadas legalmente, como la censura de las posiciones regresivas de los mismos.

2. El *Curso de Derecho Administrativo*, de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ se asienta, hasta ahora, en dos pilares fundamentales: la Administración jurídicamente contemplada en el primer tomo, y el administrado, al que se dedica el segundo. El Derecho

BIBLIOGRAFIA

administrativo es el arco que enlaza estos dos pilares y que precisa, por tanto, simultáneamente, de ambos puntos de apoyo. Por razones sistemáticas hay que ubicar cada una de las instituciones en una de estas dos partes, y en tal tesitura ya hemos visto que los autores son proclives a magnificar el papel del administrado. Así se explica que la expropiación forzosa se considere no como forma del actuar administrativo, sino como un sacrificio del patrimonio del administrado, o que el procedimiento administrativo sea estudiado como una garantía formal de la posición jurídica del administrado. La elección sistemática revela aquí una insobornable actitud de defensa de los administrados. De esta manera se cumple y desarrolla la afirmación que aparece en la página 35 (2.ª ed.) del primer volumen: el Derecho administrativo «está hecho de un equilibrio (por supuesto difícil, pero posible) entre privilegios y garantías. En último extremo todos los problemas jurídico-administrativos consisten en buscar ese equilibrio, asegurarlo cuando se ha encontrado y reconstruirlo cuando se ha perdido. En definitiva, de lo que se trata es de perseguir y obtener la justa y eficaz satisfacción del interés general, sin mengua de las situaciones jurídicas, igualmente respetables, de los ciudadanos».

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ han sido fieles a esta promesa. Su libro, de la primera a la última página, es un esfuerzo por mantener tal equilibrio. Ahora bien, el equilibrio jurídico es, por definición, inestable, puesto que las tensiones que contrapesa se alteran cada día. De aquí la fugacidad de los sistemas y su condicionamiento temporal; de aquí la necesidad de renovación constante de una obra. Un libro auténtico refleja inevitablemente las vivencias de su autor. GARCÍA DE ENTERRÍA estudió Derecho cuando la jurisdicción contencioso-administrativa no actuaba, cuando no existía Parlamento y la Administración se movía de acuerdo con órdenes autoritarias, que ni buscaban apoyo normativo ni admitían oposición de los ciudadanos. Así es como pode-

mos entender su obra: un intento de equilibrar este poder autoritario y de poner límites jurídicos a una Administración que carecía de barreras. Por eso he dicho en otra ocasión que con ella se corona una etapa del Derecho administrativo español, y a los grandes juristas de esta generación deben los ciudadanos españoles una especie de constitución teórica, que no por escribirse con minúscula tiene mucha menor importancia que una Constitución política. Sin caer en la exageración puede afirmarse que la democracia y la libertad han entrado entre nosotros primeramente por la puerta del Derecho, y del Derecho administrativo concretamente, de la mano de estos autores. Un factor que agiganta aún más y da sentido al insuperable virtuosismo técnico del *Curso* que comentamos. Porque no se trata sólo de una perfección narcisista, que trabaja en el vacío, sino de una perfección instrumental al servicio de ese fin equilibrador, que tanta falta hacía.

Lo que importa ahora subrayar es la indicada fugacidad de los sistemas jurídicos. La Administración española de 1978 no es ya obviamente la de 1942, aunque haya heredado de ella un talante, que es lo que los autores combaten con la vista fija en la actualidad más rabiosa. Pero la Administración ha perdido en gran parte sus aires autoritarios, y hoy semeja más bien al gigante Gulliver preso en manos de innumerables Tribunales, leyes inaplicables, funcionarios perdidos y asociaciones vecinales. En su consecuencia, urge pensar ya, sin tiempo para el reposo ni la comodidad, en un nuevo punto de equilibrio que, a buen seguro, han de ir buscando los autores en las sucesivas ediciones del *Curso*, puesto que su sensibilidad a las exigencias del momento—de ello hay suficientes pruebas en este segundo volumen—les ha impedido siempre caer en la autosatisfacción inerte por lo realizado. Lo que pasa es que el vuelo hegeliano del buho de Minerva siempre se emprende al anochecer, cuando se ha templado el sol de los acontecimientos diurnos; y,

por ello, hay que aceptar, pues, resignadamente que el Derecho vaya con retraso respecto de la vida.

Enlazado con estas reflexiones está el tema del tomo tercero del *Curso*, que el recensionista espera impaciente, dado que en él ha de cumplirse la promesa implícita formulada hace años en la introducción del volumen I. Allí se decía que el Derecho administrativo es un «Derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del Derecho común». Pues bien, para la debida comprensión de estos sujetos singulares y de su forma de actuación jurídica, es preciso conocer su organización y funcionamiento real, los medios de que disponen y las tensiones que generan en su entorno. Un cuestionario que constituye un verdadero desafío para cualquier jurista, puesto que su desarrollo exige no sólo un exacto conocimiento del Derecho y de la realidad, sino una aguda sensibilidad hacia los fenómenos sociales que hierven más allá de las normas. De aquí la impaciencia del lector: porque muy pocos autores tienen las condiciones de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ para realizar esta tarea sin caer en insípidos formalismos o en divagaciones sociológicas jurídicamente desustanciadas.

3. Quisiera, por último, detenerme en lo que para mí es la nota más característica de este *Curso*, o sea, su inspiración metódica. Algo que ya aparece en el primer tomo y que en el segundo se confirma hasta en sus menores detalles. Me refiero con ello a la circunstancia de que los Manuales tradicionales, tanto en España como en el extranjero, suponen un esfuerzo de comprensión teórica de la disciplina, en el sentido de que están enderezados a lograr una mayor medida de claridad e inteligencia de las conexiones jurídicas de sentido y estructurales o, si se quiere, a construir un sistema. Resulta evidente

que tal es el caso de nuestro *Curso*. Pero aquí hay algo más: en él nos encontramos también—y esto es lo más original— con una obra de investigación jurídico-dogmática escrita con la intención de procurar al juez y al intérprete soluciones utilizables para la decisión de casos dudosos o de casos que, en opinión de los autores, se están decidiendo erróneamente. Una obra, por tanto, orientada al tiempo por valores cognoscitivos y por fines de influencia práctica sobre la vida jurídica. En una palabra, un sistema, en primer término, y, además, un instrumento operativo para jueces, administradores y administrados.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ nos ofrecen, por lo que a la primer cuestión se refiere, un «sistema interno» del Derecho administrativo español, es decir, un orden coherente de conceptos fundamentales, principios rectores e instituciones jurídicas, lo que evidentemente es algo distinto de un «sistema externo» de carácter meramente expositivo (por emplear la terminología de HECK). Los autores han logrado esta unidad coherente saltando, por descontado, más allá del *Código de leyes administrativas* (por citar el significativo nombre de la conocida obra de GARCÍA DE ENTERRÍA y ESCALANTE), puesto que su formación jurídica les coloca muy lejos del positivismo legal, para buscarla, más bien, en los principios que detectan en parte en el Derecho positivo y en parte también en la conciencia y práctica jurídicas, principios que luego traban en conexiones rigurosas, pero no inflexibles, puesto que someten a la implacable piedra de toque del pensar problemático. Importa subrayar esto último porque la popularidad que ha alcanzado entre nosotros la obra de VILWEG (presentada cabalmente por GARCÍA DE ENTERRÍA) hacía temer el riesgo de una disolución del sistema en un amasijo de tópicos. Por fortuna, no ha sido así, y en el *Curso* se afirma un nuevo equilibrio entre el tópico y el sistema, que presta a la obra la difícil perfección de lo inesta-

BIBLIOGRAFIA

ble, de lo que precisa un reajuste constante como antidoto de la inercia y de la rutina.

A. NIETO

GARCÍA PELAYO, Manuel: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1977. 189 páginas.

Hay épocas en el transcurso de la historia de la civilización que van marcadas por el signo de la reflexión sobre una realidad social que aparece nueva, diferente, que no se acaba de entender. Son épocas coyunturales, de transición, en las que hacen crisis los valores comúnmente aceptados por varias generaciones anteriores y no se encuentran fácilmente otros criterios axiológicos en los que sustentar normas de comportamiento, actitudes personales y colectivas. El esfuerzo pensador se centra, entonces, en intentar desentrañar el mundo circundante más que en ayudar a desbrozar el futuro. La preocupación inmediata por el devenir cede ante la falta de seguridad presente. Hay que respirar profundamente antes de echar a andar.

Por eso el interés en fijar y comprender, el interés en aprehender las *transformaciones* de la sociedad que se ha vivido y que ha evolucionado profundamente, en la que —incluso— ha podido tener lugar casi una mutación sorprendente. Surge así una literatura de reflexión, no imaginativa, quizá tampoco creadora en el sentido original del término, sino una literatura profundamente pedagógica. El autor se enseña a sí mismo y nos enseña qué es nuestro entorno, nos explica un proceso de evolución histórica que ha terminado y que puede dar paso a un mañana del que aún no se vislumbran ni siquiera las líneas generales.

Esa es la intención de GARCÍA PELAYO al titular un conjunto de ensayos (1) *Las*

(1) Son los siguientes: *El Estado social y sus implicaciones*, *Sociedad organizacional y sistema político*, *Las organizaciones de intereses y la teoría constitucional*, los tres ya publicados anteriormente, pero revisados para esta edición. Cierran el volumen los trabajos

transformaciones del Estado contemporáneo; mostrar cómo el Estado liberal-burgués construcción de la Revolución francesa —a la que precedió la connatural época de reflexión y de introspección— se ha transformado en un Estado diferente, nominado de distintas formas y por tanto, difícilmente captable en su conjunto —Estado de partidos, Estado de bienestar, Estado socialdemócrata, Estado de asociaciones (p. 113)—, pero cuyo conjunto de características bien puede resumirse con la expresión más comúnmente aceptada y juicio de la exposición, Estado social de Derecho.

I. Narra GARCÍA PELAYO la institucionalización y características de esta fórmula en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 que plasma así un esfuerzo teórico que el autor remonta a mediados del siglo anterior —VON STEIN y LASALLE, aunque ambos desde posiciones muy distintas—, si bien reconoce que la formulación correcta se debe a HERMANN HELLER en un trabajo de fecha significativa y título más significativo todavía: *Rechtstaat oder Diktatur*, publicado en 1929. La configuración que se hace del nuevo tipo de Estado y la aceptación que de él se lleva a cabo en otros países sea en sus rasgos esenciales o, incluso, en su mismo nombre, lo configuran no como una alternativa colocada frente al Estado liberal clásico, sino como una sucesión lógica del primero. La cuestión está en medir el grado de diferencia que separa a uno y otro, si el salto es cualitativo o cuantitativo solamente, si las relaciones sociales instauradas bajo el Estado social de Derecho son tan dispares a las anteriores que nos permiten visionar una diferente naturaleza. Ante esta alternativa no es arriesgado decir que la diferencia es puramente cuantitativa y no de calidad, que el Estado social de Derecho es un intento de adaptación del Estado tradicional a la sociedad indus-

Sociedad y política transnacionales y El crecimiento de la complejidad estatal, inéditos hasta la presente edición. En la recensión hago especialmente hincapié en el primero y tercer trabajos, los más relacionados con aspectos jurídico-administrativos.

trial y postindustrial» (p. 18), pero que basa sus relaciones en un sistema económico que, si bien difiere en bastantes aspectos del capitalismo individualista del siglo XIX y principios del XX, no resulta sino ser una prolongación lógica de aquél y de ahí el nombre, neocapitalismo, con que se le designa (2). En palabras del autor: «el neocapitalismo de los países desarrollados constituye la infraestructura económica sobre la que ha venido erigiéndose el Estado social. Hay que añadir que, bajo estos supuestos, la praxis de tal tipo de Estado es, dentro de ciertos límites, relativamente sencilla: el sistema económico y el sistema político se vinculan por una retroacción positiva, es decir, cada uno de los términos alimenta el desarrollo del otro» (p. 81).

La conexión entre Estado y sociedad, «interacción» (p. 21) resulta ser, así, la base y al mismo tiempo la consecuencia de la nueva forma o tipo de Estado. La artificiosa separación hegeliana desaparece y se acepta como algo natural la interrelación. La sociedad civil participa en el Estado y cumple funciones estatales. El Estado, a su vez, asume tareas hasta entonces encomendadas al individuo personal o colectivo. Todo esto lleva consigo la construcción de un «complejo público-privado», la «estatización de la

sociedad» y la «socialización del Estado», decae la teoría del Estado que tiende a ser sustituida por la «teoría del sistema político» (p. 25).

Esta acción recíproca tiene como norte actualizar y hacer más firmes los valores del Estado liberal fuertemente desprestigiados por la crítica marxista de las libertades formales. El Estado se constituye en un elemento tuitivo de la vida del particular, se preocupa de sus condiciones de existencia, se «procura» por la existencia de todo individuo sin distinción de clases. El Estado social es, entonces, aquel que se «responsabiliza por la procura existencial» de los ciudadanos y en este punto el autor estudia las aportaciones de FORSTHOFF recogidas en España por L. MARTÍN-RETORTILLO (página 27). La acción remodeladora de los valores tradicionales del Estado liberal es una de las notas más representativas del Estado social de Derecho y que sirve al autor para, en un brillante párrafo que transcribo en su totalidad, recopilar las diferencias y aportaciones que trae éste:

«De este modo, mientras que el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado social se sustenta en la justicia distributiva; mientras que el primero asignaba derechos sin mención de contenido, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; mientras que aquél era fundamentalmente un Estado legislador, éste es, fundamentalmente, un Estado gestor a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma (predominio de los decretos-leyes, leyes medidas, etcétera); mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material. Mientras que el adversario de los valores burgueses clásicos era la expansión de la acción estatal, para limitar la cual se instituyeron los adecuados mecanismos —derechos individuales, principio de la legalidad, división

(2) Véase, además, Etlas Díaz: *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, cito por la 6.ª ed., Madrid, 1975, donde en la p. 119 se contiene el resumen de las diferentes posturas que sobre el significado del neocapitalismo recogió la revista «Promos», núm. 31 de noviembre de 1964. La opinión de la propia revista se sustenta en las siguientes líneas: «... que ciertos aspectos fundamentales del capitalismo han permanecido invariables, mientras que otros han desaparecido o pueden desaparecer a medida que las propias exigencias de racionalidad o de competencia lo soliciten. En general, los partidarios de esta tercera posición estarían de acuerdo en considerar que la evolución del propio neocapitalismo puede dar lugar a un sistema complementario diferente; pero que, aun habiendo perdido, por ejemplo, caracteres como el de desarrollarse en el marco institucional del mercado, el de respetar plenamente la libre iniciativa en la organización de la producción, etc., conservará la característica fundamental que es la de la propiedad privada de los medios de producción desigualmente repartida entre los individuos.»

BIBLIOGRAFIA

de poderes, etc.—, en cambio, lo único que puede asegurar la vigencia de los valores sociales es la acción del Estado, para lo cual han de desarrollarse también los adecuados mecanismos institucionales. Allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado. Allí se trataba de un Estado cuya idea se realiza por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional» (p. 26).

Las frases transcritas plantean algunos temas especialmente significativos desde la perspectiva del estudio del Derecho administrativo: la sustitución del Estado legislador por el gestor, la crisis del principio de legalidad y de la división de poderes... temas que merecen también una atención singular del autor en las páginas 51-66. Allí se constatan las crisis, las profundas modificaciones que arrastran tres instituciones básicas del Estado liberal: la ley, tradicionalmente un acto general, abstracto, y que hoy cada día más se convierte en una decisión, en algo que lleva en sí implícito la acción; el Parlamento que —haciendo abstracción del punto anterior— cede cada día más importancia ante la potestad normativa del Gobierno, dándose incluso la circunstancia, como hace notar GARCÍA PELAYO, de que la mayoría de las leyes que discute el órgano legislativo proceden del mismo Gobierno como consecuencia de la correlación entre mayoría parlamentaria y Ejecutivo; crisis, por fin, de la división de poderes, que no son ya los tres clásicos y que tampoco encuentran esa separación ideal. Al cuarto poder —la Administración— habría que unir los poderes de partidos, sindicatos, diversas organizaciones de intereses... Hoy, si de división hubiera que hablar, el corte estaría entre el binomio Gobierno-Parlamento, por un lado, y judicatura por otro, pues el papel de los jueces ha sido realizado por todos como único medio de defensa del ciudadano ante el poderoso tándem

que antes se ha citado. Teniendo en cuenta todos estos cambios, la definición de Estado social de Derecho frente al clásico Estado de Derecho se presenta profundamente pragmática. Para el autor tal Estado es aquél, «sujeto a la ley legítimamente establecida con arreglo al texto y a la praxis constitucionales con indiferencia de su carácter formal o material, abstracto o concreto, constitutivo o activo, y la cual, en todo caso, no puede colidir con los preceptos sociales establecidos por la Constitución o reconocidos por la praxis constitucional como normativización de unos valores por y para los cuales se constituye el Estado social y que, por tanto, fundamenta su legalidad» (p. 64).

II. La reflexión sobre el Estado social de Derecho cobra una importancia singular en estos momentos en nuestro país si se tiene en cuenta la forma como se inicia el proyecto de Constitución según el Dictamen de la Ponencia publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» del pasado 17 de abril: Artículo 1.º: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...», es decir, el movimiento universal que hemos constatado en las pasadas líneas pretende ser también realidad en España si bien no por sucesión a un Estado liberal que evoluciona sino por la salida lógica y acorde con los tiempos de un Estado autoritario. Una apostilla a hacer notar solamente: el artículo 1.º de nuestra futura Constitución añade el adjetivo *democrático* a la ya tradicional mención Estado social de Derecho. ¿Tiene tal novedad alguna significación especial? Entendido el término democrático de una manera puramente formal no es sino una redundancia innecesaria con la expresión Estado social de Derecho, pues éste se basa y sólo es comprensible en una democracia. «El Estado social, en su genuino sentido, es contradictorio con el régimen autoritario» (p. 49 de la obra que se recensiona). ¿Puede entenderse, entonces, que se trata de construir una síntesis entre el Estado social de Derecho y lo que se denomina como

Estado democrático de Derecho (y sobre esta expresión ver la obra citada de Elías Díaz en nota (2), pp. 127 y ss.)? La mezcla podría resultar explosiva y el resultado, desde luego, adulterado e incongruente con el resto del articulado constitucional puesto que la base del Estado democrático de Derecho —un diferente sistema económico— no se encuentra por ninguna parte en el articulado del anteproyecto constitucional (3). Si se trata de avanzar sobre una fórmula criticada desde la izquierda hay que convenir en que no se logra sino una declaración puramente nominal desmentida luego por los artículos 26 (educación), 32 (propiedad privada), 27 (sindicación y huelga), 34 (libre iniciativa privada) y todo el largo capítulo tercero del título I desprovisto de tutela jurisdiccional clara.

En estos artículos y en otros, sin embargo, si que aparecen claras notas del Estado social de Derecho cuya definición y acotación se realizó unas líneas arriba. La intervención estatal sobre la actividad privada está presente en el mismo artículo 26, en el 32 al repetirse la tradicional frase «función social de la propiedad», en la previsión de un estatuto de los trabajadores y en la serie de artículos que a partir del 35 suelen comen-

zar con la coletilla «los poderes públicos...» para luego referirse a la protección de la familia, del pleno empleo, de la salud, la higiene, la cultura, el medio ambiente, el patrimonio artístico, la vivienda, pensiones adecuadas, etc., y en otro plano el 120, donde se prevé la intervención del Estado, en ciertas condiciones sobre la empresa privada. Evidentemente que el Estado trata de «estatizar» a la sociedad, pero también es evidente que se «socializa» al Estado: artículo 97, participación de ciudadanos en decisiones administrativas; 121, participación en las decisiones que afectan a la calidad de la vida; 123, participación en la elaboración de los planes económicos... Y todo ello presidido por un cierto sistema económico del que el artículo 34 al referirse a la libre iniciativa privada, a la libertad del empresario de establecer condiciones de empleo con criterios de productividad, y el 120, regulando la actividad subsidiaria del Estado, son una buena muestra. La cita de nuevo de las palabras de GARCÍA PELAYO es oportuna: «el neocapitalismo de los países desarrollados constituye la infraestructura económica sobre la que ha venido erigiéndose el Estado social».

Y ciertas aplicaciones también en un plano más estrictamente jurídico: aun cuando el dictamen de la ponencia parece haber obviado la cuestión, recordemos la previsión de los reglamentos autónomos en el anteproyecto publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 5 de enero de 1978, lo cual induce a pensar en la crisis de la ley que se encuentra delimitada y falta de acción ante un ejecutivo que sale triunfante de la ideal división y al mismo tiempo reconciliado con el Parlamento, con el que guarda estrecha relación (artículo 79 en relación con el 72 de la antigua numeración); falta de virtualidad real, entonces, del control de la legislación delegada y de los Decretos-leyes; diversificación —que va en merma del Parlamento— de la misma noción de ley al surgir la categoría de las leyes regionales impuesta por la lógica regionalización del territo-

(3) Incluso los defensores de la idea del Estado democrático de Derecho negarían la posible solución lógica entre uno y otro. «El Estado democrático de Derecho aparece en esta perspectiva como superación real del Estado social de Derecho. No quiere ello, sin embargo, decir que éste conduzca "naturalmente" a aquél; al contrario, por lo general, aparece más bien como obstáculo para esa superación. Del neocapitalismo no se pasa "naturalmente" al socialismo; del Estado social de Derecho no se pasa "naturalmente" al Estado democrático de Derecho. La superficial y aparente "socialización" que produce el neocapitalismo no coincide con el socialismo, como tampoco la "democratización" que produce por sí misma la técnica es ya sin más la democracia; de un nivel a otro (es importante insistir en ello) hay un salto cualitativo y real de primer orden» (Elías Díaz: *Estado de Derecho*, p. 131). Véase, por fin, una nueva reivindicación del Estado democrático de Derecho en *El Estado democrático de Derecho y sus críticos izquierdistas*, «Sistema», 17-18, 1977, pp. 51 y ss., donde este autor reacciona contra las críticas desde este ángulo suscitadas por L. COLLETTI, J. R. CAPELLA y J. RODRIGUEZ ARAMBERRI.

BIBLIOGRAFIA

rio. Aparición, en fin, de la justicia constitucional como elemento moderador de todo el sistema (4).

El Estado social de Derecho como la gran transformación del Estado contemporáneo. A principios de siglo León Ducuir narra en un tríptico las transformaciones del Estado, del Derecho privado desde el Código de Napoleón y del Derecho público, con la visión del hombre que contempla una realidad que ha muerto y otra, diferente, que surge, que ya está ahí, que anuncia nuevos fenómenos y de la que no se conoce su futuro desarrollo, sólo se intuye. Son los prolegómenos de la primera Guerra Mundial y, evidentemente, que hay grandes transformaciones que anunciar. También la obra de GARCÍA PELAYO —aun sin casi expresas referencias a nuestro país— ha aparecido en un año, 1977, en el que precisamente se puede hablar, y con esperanza, de nuevos fenómenos, de nuevas situaciones, un año en el que se puede decir que se ha entrado en la transformación de nuestro Estado.

Antonio EMBID IRUJO

MARTÍNEZ JIMÉNEZ, José Esteban: *La función certificante del Estado*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, 254 pp.

Recoge sustancialmente este libro la tesis doctoral del autor, leída el 22 de junio de 1976 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, y presenta la novedad inicial de haber tomado como objeto de estudio una actividad concreta que permite aplicar las ideas generales a las funciones y servicios determinados, aunando las dos facetas del Derecho administrativo y buscando en él investigar cuestiones nuevas o poco tratadas, la huida a tan generalizada

(4) Algunos, no todos, de los principios reseñados ya se encontraban en la legislación anterior, por lo que el presente Estado social de Derecho no es sino un perfeccionamiento de los anteriores criterios, sumando, eso sí, el dato democrático y otros más.

tendencia hacia los temas de la llamada «Parte General del Derecho administrativo».

Dividido el libro en tres capítulos, se consagra el primero a la introducción genérica en el tema, pues, después de examinar el concepto de función pública y de incluir la función certificante como categoría dentro de la misma, elabora su concepto y estudia detenidamente los elementos personales (ejercicio por el poder legislativo, por el poder judicial, por la Administración pública y por concesionarios del Estado); materiales (con delimitación de su objeto y extensión) y formales (con análisis del procedimiento), concluyendo con el pormenorizado examen de los límites de la función certificante, en relación con los distintos sujetos previamente señalados.

El capítulo II se dedica al examen del ejercicio de la función certificante del Estado por la Administración pública, delimitando el concepto, naturaleza y elementos de los actos administrativos de certificación, distinguiendo los órganos con competencia específica en materia certificante, tanto en la Administración central como en la local e institucional, de aquellos otros órganos que con atribución de competencia en materias diversas, ejecutan inespecíficamente la función de referencia. Entre los primeros, destaca el autor cómo es en el Derecho de las Administraciones locales donde se han generado y elaborado principios y sistemas que posteriormente han pasado a generalizarse, y esto es, precisamente, lo que ocurre con el ejercicio de la función certificante en la estructura jurídico-pública de las Entidades locales, donde su ejercicio está mucho más sistematizado (al menos desde el punto de vista orgánico) que en el resto de las Administraciones públicas, rechazando, no obstante, el autor la conveniencia de que en el momento actual sea necesario crear en el ámbito de la Administración central (y por extensión, institucional) funcionarios (y órganos) con la misión

específica de desarrollar sólo la función certificante, aunque admite que cuando la evolución organizativa de la Administración central e institucional alcance grados de racionalidad, quizá fuese posible la creación de puestos de trabajo en cada gran unidad administrativa con esta específica función certificante, como hoy ocurre en la Administración local con los secretarios de Municipios y Diputaciones.

Termina el citado capítulo II estudiando la importante cuestión de su impugnación, admitiendo la posibilidad de que existan vicios de este tipo de actos administrativos; examina la impugnación tanto en vía administrativa como en la judicial, si bien pone de relieve la fluctuante doctrina jurisprudencial, que podría poner en entredicho la recurribilidad de simples declaraciones de conocimiento ante los Tribunales, llegando a la acertada conclusión de que la potestad certificante de la Administración está subordinada al Poder judicial.

Con el capítulo III se aborda el examen de la parte específica del libro, dedicada al estudio de los «Derechos de autor e intervenciones administrativas», uno de los campos más conflictivos de nuestro ordenamiento jurídico, y que, de otra parte, constituye una institución típicamente privada, arquetipo de relación privada incida por el Derecho administrativo, con especial estudio del Registro de la Propiedad Intelectual y Depósito Legal Obligatorio, reconduciendo todas estas técnicas a la actividad certificante del Estado.

Termina el libro con la formulación de ocho conclusiones, en las que el autor concreta el fruto de su investigación, con el reconocimiento de la existencia y ejercicio, dentro del Estado, de la función de «certeza», su carácter «instrumental» de naturaleza administrativa, ocupando un lugar intermedio entre las funciones públicas esenciales y las actividades que son servicios públicos, estructurando nuestro ordenamiento jurídico una distribución orgá-

nica para el actual ejercicio de esta función, aunque en algunos casos sea incoherente, y realizándola la Administración pública mediante un típico acto administrativo no negocial, esto es, reglado, desarrollándose, desde el punto de vista orgánico, normalmente por los llamados Registros.

En definitiva, el trabajo viene a llenar una laguna en esta materia, pues desde la conocida monografía de Fraga de 1942 no existía ningún estudio completo sobre esta cuestión, con un desarrollo correcto y sistemático del tema, a la vez que remueve la errónea creencia de la no impugnación en vía contencioso-administrativa de esta categoría de actos administrativos.

Juan D'ANJOU GONZALEZ

MERLONI, Francesco, y URBANI, Paolo: *Il governo del territorio (tra Regioni e Partecipazioni statali)*, Ed. De Donato, Bari, 1977, pp. 220.

Ahora que en nuestro país se ha iniciado el difícil proceso de regionalización, cualquier estudio general o sectorial sobre experiencias afines ofrece una indudable utilidad práctica. Sobre todo porque la descentralización regional implica, más tarde o más temprano, una reforma no superficial de las estructuras públicas que, aparte de la esencial vertiente política, plantea complejos problemas técnicos. Y ello porque hoy en día no basta con una simple descentralización de tipo político, sino que a ella debe acompañarse una modificación paralela de la Administración pública o (más difícil todavía) de las Administraciones públicas, sin la cual aquélla puede dar lugar a simples parlamentos o asambleas de papel con significación más ideológica que real.

El modelo italiano es un buen campo de estudio «en piel ajena» de toda la problemática, y no deja de ser importante el hecho de que en Italia la discusión técnica o técnico-política sobre la multiplicidad de aspectos de la

BIBLIOGRAFIA

regionalización se haya producido sobre todo después de la iniciación del proceso, por lo que en buena parte supone una *mea culpa* por los errores cometidos. Sin que se quiera decir que todo debería estar programado y bien programado antes de dar los primeros pasos, merece la pena hacer hincapié en la falta de un debate o de debates científicos interdisciplinares sobre la materia en nuestro país. El conocimiento de lo que ha sucedido y sucede en otras partes puede ser un inicio.

El sector urbanístico ocupa un lugar de primer plano en este sentido. Por un lado, por ser uno de los bloques de materias que diríamos de típica competencia regional y lo mismo puede preverse para las regiones españolas en un próximo futuro. Por otro, porque hoy se va abriendo camino una concepción amplia de la política urbanística como gobierno del territorio, lo que impide una sectorialización cerrada de las soluciones en este terreno. De la perspectiva de la urbanización y edificación en sentido estricto (ordenación de las ciudades y política de la vivienda) se pasa a una política general del territorio, que implica la coordinación, cuando no la absorción, de aspectos tales como las obras e infraestructuras públicas, el medio ambiente, la política cultural relativa a los centros de interés histórico-artístico, los asentamientos industriales, etc. Ello lleva consigo toda una serie de problemas generales. Por citar algunos de ellos desde una perspectiva jurídica: no sólo las relaciones entre la autoridad pública y los particulares, sino, cada vez con mayor incidencia, la misma organización y actividad de las Administraciones públicas, desde el punto de vista estructural y funcional; en un proceso de regionalización habrá que tener en cuenta además la compatibilización entre necesidades técnicas de funcionamiento administrativo y estructura económica (privada y pública) con las perspectivas democratizadoras de la descentralización.

El libro de MERLONI y URBANI, dos investigadores que cuentan ya con una cierta experiencia, entre otras cosas por haber participado en los trabajos de la Comisión GIANNINI para la transferencia de competencias a las regiones, es una exposición crítica de la situación italiana que trata de tener en cuenta la generalidad de la problemática expuesta. Por ello, parte de un enfoque plural de la cuestión en el que pueden distinguirse diversos aspectos: el específicamente económico, el de los principios generales (políticos y jurídicos) de la actividad pública, el tema de la organización administrativa, el del reparto de competencias entre diversos órganos y entes y sus fórmulas jurídicas, las relaciones jurídicas entre la Administración y los particulares y entre todos los sujetos públicos y privados interesados en la política del territorio, etc.

Todo ello se polariza y ordena a través de dos elementos fundamentales: la acción de las empresas con participación estatal en el campo de la actividad urbanística y las contradicciones del proceso de regionalización y de la actividad de las regiones.

El tema de las *Participaciones estatales* ocupa un lugar central en la estructura administrativa y en el Derecho público italianos. Sabido es cómo partiendo de finalidades de subsidiariedad económica se ha llegado a crear a través de aquéllas un sistema institucional de gobierno efectivo de la economía. Dejando de lado la explicación política del fenómeno, y por centrarnos en el ámbito de la realidad institucional, lo cierto es que tales empresas o *holdings* con participación estatal gozan de una posición de ventaja económica, por la financiación pública, de una capacidad técnica de que carece la Administración tradicional y de una sorprendente autonomía efectiva y falta de control por parte de los órganos representativos o de gobierno. Actúan en gran medida con una lógica de mercado (o más bien oligopolista), como empresas privadas con

una propia estrategia económico-política e incluso en situación de competitividad entre ellas.

Su actuación en el sector urbanístico (en sentido amplio) es importante en cantidad y en cualidad, de manera que de previsible sujetos de ejecución de la política urbanística, en colaboración con los centros institucionales de decisión, han llegado a convertirse en titulares de un poder de decisión y de planificación efectivo. La estrategia de las diferentes empresas, en especial la *Italstat*, del grupo IRI, y la *Tecneco*, del grupo ENI, viene explicada detalladamente en el libro, tanto en lo que se refiere a las diferencias de óptica privilegiadora de la vía centralista o regionalista, de los contactos y presiones a nivel estatal o regional, respectivamente— como en cuanto a los canales institucionales y normativos que posibilitan sus actividades. Finalmente, se alude al fracaso de estas intervenciones, vinculado a la propia crisis de las *Participaciones estatales*, crisis indudablemente ligada a la situación económica general, pero también crisis del desorden y la falta de coordinación del sistema de las *Participaciones estatales*, y de éste con las instituciones públicas generales.

El segundo filón a través del cual se sistematiza la exposición es el de las dificultades del proceso de regionalización. Por un lado, se concretizan en la falta de coherencia político-jurídica con que se viene llevando a cabo. Con ello queremos aludir no sólo a la escasez de las competencias transferidas a las regiones, sino sobre todo a su falta de sistematicidad y nitidez. Se echa de menos un traspaño ordenado y armónico de bloques de materias unitarias. Lo cual, además, se pone en contradicción con los estatutos regionales, pues tal tipo de transferencia es imprescindible para la programación regional, método que, según la mayoría de los estatutos, debe caracterizar la actividad de las regiones.

Por otro lado, las regiones encuentran grandes dificultades de financiación, lo que favorece su sumisión a la influenciabilidad de las fuentes del poder económico real, sean privadas o públicas, y entre éstas, fundamentalmente, al sistema de las *Participaciones estatales*. De ahí que algunas regiones hayan previsto o llevado a cabo la creación de financieras regionales, vía ésta que presenta no pocas dificultades reales, aparte del peligro de reconstituir una pluralidad de subsistemas semejantes al de las *Participaciones estatales*.

Por último, la administración regional carece de competencia técnica, en líneas generales, para consolidar su independencia decisoria frente a otras instituciones públicas, a pesar del camino ya recorrido desde su instauración.

Por todas estas razones, la política del territorio llevada a cabo por las regiones durante la primera legislatura regional y los inicios de la segunda no ha podido ser todo lo congruente que cabría desear. A nivel de normas de planificación, se comenzó por una simple colaboración a la elaboración de los planes reguladores generales de los municipios, para pasar a una serie de planes regionales sectorializados y llegar a ciertos intentos de planificación orgánica del territorio, poco concretos, sin embargo, y con importantes lagunas. Por otro lado, se ha iniciado la creación de nuevas estructuras orgánicas con finalidad programatoria, tales como los *comprensorios* o unidades municipales de coordinación y de planificación. También en este terreno se tropieza con la rigidez de la organización administrativa local, basada en la vieja Ley Provincial y Municipal de 1915, y con la inadecuación de la estructura provincial a las actuales necesidades. Pero a falta de una reforma general del sistema de las autonomías locales los nuevos organismos se enfrentan a insuficiencias normativas y dudas de inconstitucionalidad. No menos importantes son las carencias financieras y técnicas, que a la postre se traducen en un secuestro

BIBLIOGRAFIA

de la capacidad decisoria de las asambleas electivas en beneficio de la Administración central o de las empresas de participación estatal, limitándose aquellas a la ratificación formal de decisiones que les competen, pero que se elaboran fuera de ellas.

De todas formas, dos conclusiones pueden extraerse de toda la dinámica puesta en marcha desde la instauración de las regiones. Por una parte, que son las propias instituciones regionales las que de una u otra forma han intentado dotarse de instrumentos propios para la elaboración de una política general del territorio, dando importantes pasos en este sentido. En segundo lugar, que las resistencias a nivel central siguen siendo importantes, y la vía de la colaboración abierta, nada fácil, como lo demuestra la decepción que han producido los dos últimos retoques legislativos que afectan a la materia, la Ley 10/1977, de 28 de enero, sobre Régimen del Suelo, y el Decreto 616/1977, de 22 de julio, de Transferencia de Poderes a las Regiones, poco respetuoso del sistema articulado y coherente señalado por la Comisión GIANNINI.

Finalmente, cabría añadir unas palabras sobre las propuestas de solución versadas en el libro, tanto por los autores como en el prólogo de P. BARCELONA. Se hace hincapié no sólo en la prosecución de la vía regionalista y en la necesidad de completar coherentemente las competencias regionales, una vez más desatendida, sino también en la reforma del sistema de las *Participaciones estatales* en sentido regionalista y democrático. Todo ello para vincularlo a la insistencia en la realización de la programación nacional, eterno tema de discusión de los iuspublicistas italianos, sin solución práctica hasta el momento (y posiblemente por mucho tiempo). Los elementos concretos de reforma son más discutibles y, de hecho, ofrecen menos interés desde una óptica comparatista, dada su particularidad.

Miguel SANCHEZ MORON

MIRANDA REGOJO, Antonio: *Elogio de la medianería urbana. Problemas de los desarrollos en vivienda unifamiliar aislada*. Ed. Servicio de Información y Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Madrid, 1977, 166 pp.

Con técnica que recuerda a los clásicos, el trabajo objeto de comentario se enmarca bajo un título que expresa la tesis que encierra; el fondo problemático de la vivienda unifamiliar aislada como fórmula residencial y la clara opción por la interconexión de las unidades residenciales con punto de apoyo a ese elemento, aislante y unitivo, personalizador y comunitario, que es la medianería. Con lucidez en el argumento, claridad en la exposición y una notable originalidad en la presentación gráfica, el autor estructura datos, a nivel económico, arquitectónico y urbanístico, que hace dudar de la fórmula de vivienda unifamiliar aislada como alternativa residencial desarrollada en la última década y que alcanza, en los últimos años, un punto álgido en su evolución. Esta impresión negativa encuentra ratificación en las consideraciones psicológicas y sociológicas, que tampoco pasan inadvertidas para el autor, al considerar las implicaciones del tipo de vivienda que estudia. El conjunto de datos aportados llega a hacer añorar la refinada arquitectura del reposo, del placer y del recogimiento de la cultura árabe, los fondos de saco de judería, los patios interiores o los soportales, como estimulantes apoyos a la medianería urbana, y a lograr identificarnos con la alternativa, maximalista y reivindicativa, de *la ciudad para quien la vive*. Sin duda, trabajos como el objeto de comentario constituyen elaboraciones psicológicamente satisfactorias por el fondo problemático que plantean, por su grata elaboración y por la opción que postulan. Sin embargo, cuando se supera la momentánea inmersión en la obra, el choque con la realidad es fuerte, y el imperativo de los hechos, que los centros decisorios del urbanismo im-

ponen, con fundamento en las poderosas razones que le confiere su operatividad funcional en el modelo económico, hace dudar de la virtualidad de regresiones a momentos históricos precedentes (por otra parte, no más satisfactorios para la mayoría de la población que los actuales núcleos urbanos), como hace dudar de hipotéticas conquistas de una estructura urbana más satisfactoria, cuando ya el intento de realizar el principio de la *tierra, para quien la trabaja* fracasó, a pesar de la ventaja sociológica que ofrecía, en relación con el actual modelo, la bipolarización de las fuerzas sociales en litigio, hoy escindidas desde muy diversos intereses sectoriales.

Quizá el problema exigiría un planteamiento inverso: el apreciar en la vivienda aislada la existencia, aún, de capacidad reactiva y autonomía personal para defenderse, tanto del uniformismo antiestético y despersonalizante de las promociones residenciales verticales, como de los ejes de la cruz que impone unas medianerías que, a pesar de las *normas tecnológicas de edificación*, degradan la idea de relación humana y niegan el inalienable derecho a la intimidad personal, y familiar o de grupo, sin olvidar puntos de referencia más pragmáticos, como la necesidad de la inmediatez de la tierra horizontal para el niño y el viejo, o la simple consideración de los menores costos y la mayor adecuación al legítimo derecho de conformar el propio entorno vital que posee la vivienda unifamiliar, como fórmula reactiva y liberalizadora de los gravosos límites que impone la vivienda colectiva en los núcleos urbanos. La ciudad ha dejado de ser punto de referencia en las libertades para pasar a ser constrictora del disfrute de elementales derechos, y el distanciamiento de la ciudad, aunque sea mediante promociones de viviendas unifamiliares ofrecidas por los mismos sectores inmobiliarios que han destruido el tejido y la convivencia humana, no puede dejar de ser considerado como

parcialmente liberalizador, y no se puede olvidar que el limitado ámbito de la liberación parcial parece la única fórmula posible en la actual estructura social.

Angel SANCHEZ BLANCO

PALOM IZQUIERDO, Francisco Javier: *Técnicas actualizadas de organización administrativa*, Ed. Index, Madrid, 1978, 258 pp.

El autor del libro que comenta la presente recensión define, en los siguientes términos, la gestión administrativa: conjunto de técnicas que permiten prever, organizar y controlar los circuitos de información de la empresa, y el tratamiento de los datos que se derivan de dichos circuitos, sin los cuales la empresa sería incapaz de ejecutar sus acciones del presente y tomar decisiones para el futuro.

Significativas nos parecen las previas afirmaciones de Francisco Javier PALOM IZQUIERDO, relativas a que el rendimiento medio del trabajo administrativo en las oficinas españolas no es superior al 35 por 100. Consecuencia, por un lado, de la «ley del millar», de la multiplicación de la burocracia, magníficamente expuesta por Cyril-Northcote PARKINSON, en su conocida obra *Parkinson's Law, and other studies in Administration*. Y, por otra parte, a causa de la ineficacia de los sistemas y a la falta de la preparación y formación debida del personal administrativo.

Los criterios de valoración de la eficacia del director administrativo se enuncian, por el autor, del siguiente modo:

- Por el nivel de organización de su departamento: debe traducirse en rapidez, oportunidad y economía de la información.
- Por la integración, moral y eficiencia del personal a sus órdenes: deberá procurarse el óptimo proceso administrativo.

BIBLIOGRAFIA

- Por el control de los gastos del departamento: conforme a previsiones presupuestarias.
- Por su contribución al mantenimiento y aumento del prestigio de la empresa: representada por miembro del grupo directivo.
- Completos: cuando abordan la problemática administrativa de la empresa en su totalidad.
- Incompletos: cuando únicamente se refieren a determinados circuitos o a una investigación parcial del problema administrativo.

Para PALOM, la organización, desde un punto de vista empresarial, puede definirse como la aplicación de un conjunto de técnicas conducentes a obtener una empresa estructurada en forma tal que, con la correspondiente división de actividades y la debida coordinación de las mismas, obtenga la máxima rentabilidad. Dicha organización debe responder a los siguientes principios básicos: funcionalidad, coordinación, simplificación y continuidad y movilidad.

El autor formula clasificación de los circuitos administrativos con arreglo a los siguientes extremos:

Según su metodología:

- Organizados: en base de regla clara y precisa.
- Tradicionales: regla imprecisa.
- Anárquicos: no existe regla.

Según la responsabilidad:

- Automáticos: con pobre nivel intelectual de sus operaciones.
- Lógicos: con capacidad de interpretación y decisión.
- Aleatorios: en proceso no definido.

Según su naturaleza:

- Estadístico: cuando constituye parte de la memoria de la empresa.
- Dinámico: cuando tiene por finalidad tomar decisiones, y se subdivide en:
 - Dinámico descendente: órdenes, instrucciones.
 - Dinámico ascendente: cuando, al revés que el anterior, parte del nivel ejecutivo para llegar al directivo.

En la publicación que comentamos, los estudios administrativos se clasifican de la siguiente forma:

Obvio es que la planificación siempre resulta necesaria. El autor subraya cómo la correcta programación del trabajo ahorrará tiempo en la realidad del estudio administrativo, evitando iniciar las tareas por caminos que no conducen a buen fin, con la consiguiente necesidad de inútiles retrocesos, tras múltiples tanteos.

PALOM señala que el problema de los jefes no está relacionado en su totalidad con documentos, circuitos y sistemas. Puesto que, en realidad, el problema de los dirigentes no es otro que la falta del tiempo suficiente para la ejecución de todas las tareas encomendadas.

En el volumen que se comenta viene definido el término «planificación» como sigue: en sentido amplio, planificar es la determinación racional de los objetivos a lograr en plazo dado y la expresión de los medios que son necesarios para conseguirlos. Y otros problemas pendientes de resolución en las oficinas: la acumulación de trabajos en ciertos días del mes o determinadas épocas estacionales, reparto equitativo del trabajo entre el personal, saturación de determinadas máquinas contables, etc.

De los tres grupos de papel aludidos por PALOM, el de papel blanco para uso general e impresos tiene, para el autor, tan gran aplicación en las oficinas, que se le considera soporte de la información.

El autor define al impreso como hoja de papel que tiene información constante preimpresa y espacios en blanco para la inserción de datos variables. El impreso es elemento básico, continúa PALOM, en todo circuito administrativo. Y señala que el diseño adecuado de los impresos abarca: el trabajo rutinario, los errores, el coste mismo del impreso.

Se alude al método denominado codificación: todo sistema de caracteres que permite traducir un dato alfabético o numérico de lenguaje normal o a otro lenguaje abreviado y convencional, y viceversa.

Bien se hace notar, por el autor, que una simple medida de trabajo no supone control alguno. Su comparación con unos estándares constituye el verdadero control. No es difícil, por ejemplo, saber cuántas cartas escribe una mecánografa en un período. Pero sí lo es saber si el número de cartas mecanografiadas, en tiempo determinado, supone rendimiento que puede considerarse normal o es superior o inferior.

Las técnicas estadísticas que se consideran aplicables a la organización administrativa son las siguientes:

- En el caso de seleccionar bien a los colaboradores.
- Calcular coste de tiempo y dinero de trabajo de muestreo.
- Se define la duración de las tareas, pero no si el empleado rinde.
- Se aconseja el uso de tablas de tipo estándar.

La distribución geográfica, física, inadecuada al fenómeno de relaciones y comunicación, se entiende que puede implicar, fácilmente, desviación negativa en la eficiencia del trabajo.

En la oficina, en lugar de adaptar el hombre al ambiente, hay que procurar adaptar el ambiente al hombre. Filosofía ésta que se basa en que en una empresa es considerada como equipo integrado y coordinado de hombres. Esta integración y coordinación es mucho más fácil si en lugar de establecer separaciones físicas se concentra a la totalidad de las personas.

En suma: excelente libro, y el autor se propone completar la obra con la publicación de otros dos tomos, relativos a los sistemas de información y a la mecanización administrativa.

Germán PRIETO ESCUDERO

SALAS HERNÁNDEZ, JAVIER: *Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica*. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. Zaragoza, 1977. 502 pp., 1.000 ptas.

1. Desde hace tiempo, la doctrina jurídico-administrativa viene insistiendo repetidamente en la falta de un estudio mínimamente sistemático, exhaustivo y general sobre el actual significado y operatividad en nuestro Derecho de la noción de *servicio público*. Quizá—así es de desear— pronto podamos ver colmada esta auténtica necesidad de nuestro Ordenamiento. Pero, hoy por hoy, lo cierto es que, al margen de los tempranos trabajos fundamentalmente de los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA, GARRIDO FALLA y VILLAR PALASÍ, apenas contamos con análisis que hayan aportado datos—si bien marginalmente y con motivo de otras cuestiones— sobre el valor real de dicha noción. Insisto: falta un análisis global que fije y pondere con carácter general, en las actuales circunstancias, de intensa y creciente intervención administrativa, la operatividad de tal conceptualización.

Por otro lado, parece elemental advertir, desde la perspectiva metodológica, que un análisis de tales características y presupuestos parece inviable de todo punto si no se cuenta anticipadamente con análisis parciales, sectoriales y específicos de las diversas actividades y servicios publicados en el Ordenamiento. Sólo, por tanto, a través de estudios específicos en una labor minuciosamente analítica, podremos tener adecuado conocimiento del alcance y significado que depara tal publicación, tal declaración normativa, de la actividad servicial como pública.

2. Pues bien, esta pequeña consideración surge con motivo del libro del profesor JAVIER SALAS HERNÁNDEZ, que, inserto en la «Colección de Estudios Jurídicos» del Real Colegio de España en Bolonia, acaba de publicarse.

Se trata de un estudio sobre el régimen jurídico-administrativo del sector

BIBLIOGRAFIA

eléctrico, que viene a constituir, sin duda alguna, un trabajo de primer orden, de gran altura. Ello, a mi modo de entender, por varias razones fundamentales.

El autor, en primer lugar, ha ido a fijarse en un sector industrial y servicial sobre el cual prácticamente no se había escrito nada a estas alturas. Al margen de unos contados trabajos monográficos, valiosas aportaciones, como el propio SALAS señala, pero insuficientes, no existía una bibliografía mínima que hubiera allanado y facilitado el análisis. En este sentido, destacable es, ya de entrada, la descripción y clarificación del complejo entramado normativo que preside la organización y el régimen jurídico a que se sujeta el sector.

Pero el autor va más allá. Sabido es que en el ámbito concreto de lo que se ha dado en llamar Administración económica —en el que podríamos enclavar la obra— se han desarrollado y decantado gran pluralidad de instituciones y técnicas jurídicas, tendencia que, a buen seguro, el transcurso del tiempo afirmará definitivamente. Pues bien, estudios en profundidad y alcance de muy concretos sectores como éste, que analiza el profesor SALAS HERNÁNDEZ, vienen a posibilitar la fijación del actual significado y operatividad de esas técnicas.

Ello conlleva una exigencia ineludible que se realiza a lo largo del estudio en repetidas ocasiones. Se trata de tener presente el carácter histórico y objetivamente determinado de las categorías y de los conceptos jurídicos, a fin de reconducir esas categorías e instituciones objetivas a las específicas relaciones actuales. Sólo desde esta perspectiva podremos constatar la vigencia y realidad de sus tradicionales significados.

Quiero advertir, no obstante, el cuidado metodológico con que SALAS maneja el método histórico. La idea, elemental por otro lado, queda claramente evidenciada. Será al hilo del análisis de cada una de las técnicas jurídicas cuando

se recurra, en la medida necesaria, a la perspectiva histórica, desechando de esta forma el hacer *a priori* una historia a modo de «antecedentes», tan al uso hoy y que tantos riesgos ofrece de perder la verdadera *ratio* del análisis histórico-jurídico.

3. El estudio es de una gran amplitud. En este sentido, el libro rebasa el estricto marco institucional que el título pueda a primera vista dar a entender. Desisto, por ello, desde el primer momento, de querer dar detallada referencia de todos y cada uno de los aspectos y cuestiones que se analizan. Tal cometido superaría con creces los límites convencionales —que de alguna forma hay que respetar— de la reseña, cuando no —debo reconocerlo— las limitaciones del propio reseñante.

Baste señalar como mera muestra de lo que acabo de decir —y sin pretensión de acotar los temas— que a lo largo de los tres capítulos en que se estructura el libro se pasará revista a cuestiones de tanta importancia como la de las técnicas habilitadoras del ejercicio de la actividad industrial energético-eléctrica, a la intervención directa de la Administración a través de estructuras empresariales y a las facultades municipalizadoras de los entes locales, a la planificación del sector y la incidencia de las diversas medidas planificadoras, al tema competencial entre Administración estatal y Corporaciones locales, a la conexión entre actividad industrial en cualquiera de sus fases de producción y transporte y planeamiento urbanístico —con la consiguiente concurrencia de diversas licencias y autorizaciones sobre la misma actividad, reflejo de ese reparto competencial—, al fenómeno de la delegación de potestades administrativas en entes de base privada —UNESA y OFICO—, a la naturaleza de las relaciones jurídicas entre las empresas eléctricas y los usuarios del servicio, etc.

Cuestiones, como puede apreciarse por su solo enunciado, de trascendencia general y con una clara incidencia, al-

gunas de ellas, en la parte general del Derecho administrativo.

4. Hay, sin embargo, una temática a lo largo del libro que a mí, particularmente, me ha llamado la atención de manera especial, y a la que quiero dedicar las líneas siguientes, en el bien entendido, insisto, de que la obra destaca en cualquiera de los múltiples aspectos que se enjuicien.

El análisis de la evolución del creciente intervencionismo estatal en el sector que culminará con su publicación, de su concreto significado originario y de la pretensión de la Administración al declarar el suministro de energía eléctrica como servicio público, de la ordinalización actual del sector—dato éste fundamental para comprender los cambios operados—y su impacto respecto de las técnicas habilitadoras del ejercicio de la actividad industrial, revela aspectos importantes del efectivo marco jurídico en el que se desenvuelve la actividad suministradora de energía eléctrica, única fase del ciclo global declarada como servicio público.

En suma, el análisis de SALAS, en mi criterio, abre vías muy sugerentes respecto de la noción de servicio público, noción, como es notorio en la doctrina huidiza, difícilmente aprehensible, de la que nadie ha sabido con certeza cuáles eran sus contornos y que, empero, fue y sigue siendo «caballo de batalla» de ciertos sectores doctrinales empeñados en dotar a tal noción de una operatividad técnico-jurídica precisa, en perfilarla como verdadera categoría jurídica, en conceptualarla, en fin, como una de las formas típicas de la acción administrativa.

El sector eléctrico quedará publicado y, por ende, declarado formalmente como servicio público entrado ya el siglo actual. El Real Decreto-ley de 12 de abril de 1924 calificaría como servicio público los suministros de agua, gas y electricidad, previsión por lo que concierne a la electricidad que reiteraría años más tarde el Reglamento de

Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el Suministro de Energía Eléctrica de 12 de marzo de 1954. Publicación referida literalmente a la fase de suministro que nos introduce de inmediato en la siguiente cuestión, que esquemáticamente puede plantearse en estos términos: ¿La declaración, como servicio público de la fase de suministro, debe entenderse que abarca el ciclo global eléctrico, desde la producción, pasando por el transporte, hasta el suministro—fase en la que se localizan las efectivas prestaciones a los particulares—, o, por el contrario, queda circunscrita a la fase suministradora estrictamente? En esta segunda hipótesis, ¿qué incidencia jurídica, qué consecuencias específicas y diferenciadoras comporta el relegar la conceptualización de servicio público al suministro de energía eléctrica, a las concretas prestaciones en que se materializa el servicio?

Pues bien, quiero adelantar ya que, para el autor, textualmente, «la solución al problema de si la declaración de servicio público alude exclusivamente a la fase de suministro o comprende también las demás es irrelevante» (página 35). Debo advertir, no obstante, que la afirmación se realiza en relación con las técnicas habilitadoras del ejercicio de la actividad industrial, porque, en cuanto al régimen jurídico de la fase de suministro, el profesor SALAS HERNÁNDEZ postulará la especificidad del mismo, en base al dato de la declaración formal del suministro como servicio público, con exclusión de las restantes fases de producción y transporte.

Explica SALAS cómo se observa en los años precedentes a la publicación del suministro de energía eléctrica una constante y a la vez creciente intervención de la Administración, que reglamentariamente va estructurando la organización y el régimen jurídico, al que debe ajustarse el ejercicio de esta actividad industrial y servicial. Intervención directiva apoyada bien en la potestad que ejerce sobre los bienes demaniales uti-

BIBLIOGRAFIA

lizados por las empresas eléctricas para llevar a cabo sus funciones, bien en su potestad policial, incluso en razones de «orden público», que con la declaración de 1924, por lo que al suministro, en principio, se refiere, se reconducirá a un título unitario y suficiente. No hay, pues, concluye SALAS, una pretensión de referir la titularidad subjetiva a la Administración, sino de garantizar la seguridad de intereses públicos a través de una detallada reglamentación de la misma.

En última instancia, el que sólo la fase de suministro se hubiera declarado formalmente como servicio público vendría condicionado por el juego en esta materia de los principios de continuidad y regularidad en el suministro, al ser en dicha fase donde se producen las efectivas prestaciones serviciales. Por lo demás, la intervención administrativa, anterior ya a la misma declaración de servicio público, se ha extendido con idéntica intensidad a cada una de las fases, llegándose a una total reglamentación del sector, que restringe, en líneas generales, el acceso de los particulares a la gestión del mismo.

Pues bien, esta especial situación, que SALAS califica de total «ordinamentación» del sector, va a hacer perder significado a la distinción entre concesión de servicio público y autorización industrial administrativa, aspecto destacado por la doctrina hace ya algunos años. Los límites entre concesión y autorización aparecen desdibujados, difusos, como consecuencia, primordialmente, de esa creciente intervención directiva de la Administración que reglamenta, con carácter general, todo el sector. De tal manera que de una concesión típicamente negocial, contractualista, a través de la cual se organizaba por entero la gestión del servicio—concepción, dicho sea de paso, en la que sigue anclada la Ley de Contratos del Estado—, se ha pasado a una concesión con el carácter de *acto-condición*, que se limita a habilitar el ejercicio de la actividad industrial bajo un régimen re-

glamentado con carácter general, con pretensiones totalizadoras, por la Administración.

Esta «ordinamentación» se extiende, como acabo de decir, por igual a cada una de las fases de producción, transporte y suministro, y limita, por tanto, a la concesión a simple técnica de ingreso o habilitación del ejercicio de la actividad industrial-servicial. Técnica concesional que viene, asimismo, a confundirse con la autorización industrial para la producción y transporte—al margen, ahora, de las imbricaciones con la concesión demanial si el origen de la producción es hidráulico— al haberse superado, a su vez, el clásico criterio que definía a la autorización como pura remoción de límites al ejercicio de un derecho preexistente. Basta echar una ojeada a los textos normativos, bien generales de la actividad industrial, bien específicos del sector eléctrico, para observar el amplio espectro de actuación que se concede a la Administración a la hora de valorar la «oportunidad y conveniencia para el interés público» (sic) del otorgamiento o denegación de dicha autorización.

En resumidas cuentas, superación del criterio que hacía de la autorización una mera constatación reglada de los mínimos a cumplir o de la simple inscripción en el Registro de Industria.

5. De este desmoronamiento de los tradicionales significados y caracteres de ambas técnicas habilitadoras se van a seguir algunas repercusiones institucionales. Repercusiones debidas a la íntima ligazón que se daba, en la teoría administrativa tradicional, entre el servicio público y concesión—de tal modo que ésta venía a caracterizar por vía indirecta y a falta de una concepción precisa del servicio público a la actividad publicitada— y que, en la actualidad, ha quedado difuminada. De ahí que la pérdida que la concesión servicial experimenta de su propia entidad juega aquí un papel capital. Baste con referirnos a dos notas que, derivadas directamente del carácter típicamente nego-

cial de la concesión, han perdido hoy día prácticamente toda su razón de ser en el ámbito del régimen jurídico a que queda sujeto el sector eléctrico.

En primer lugar, a la temporalidad con que se concedía la gestión del servicio publicificado.

Como ya he señalado, la concesión para el suministro de energía eléctrica ha perdido el carácter contractualista que le era típico. Al mismo tiempo se ha perdido el carácter temporal limitado al no preverse en el régimen reglamentario duración alguna a la gestión por el particular del servicio público. Ante la escasa libertad de movimientos de que gozaba la Administración en la concesión negocial era lógico, que se fijara una duración temporal a la misma, a partir de la cual poder acomodar las condiciones del servicio a las nuevas circunstancias. Máxime teniendo en cuenta que el ejercicio del *ius variandi* conllevaba fuertes indemnizaciones.

Temporalidad, pues, como explica SALAS, con una clara finalidad defensiva de los intereses públicos, que, sin embargo, en las actuales circunstancias que caracterizan a la concesión —simple técnica de habilitación—, pierde todo su significado, dado que la Administración puede en cualquier momento, en uso de su potestad reglamentaria, modificar la reglamentación del sector existente.

En suma, la concesión de suministro de energía eléctrica no caduca por cumplimiento del plazo, ya que no se otorga temporalmente sino con carácter definitivo. Cualquier otra causa podrá fundar la caducidad de la concesión, pero serán causas comunes a la pérdida de la autorización para la producción y transporte de energía eléctrica (art. 34 del Decreto 1775/1987, de 22 de julio, sobre instalación, ampliación y traslado de industrias en general). Tampoco aquí, pues, es apreciable diferencia alguna entre las fases del ciclo global eléctrico.

Consecuencia inmediata de toda esta nueva configuración aparece en relación con el instituto de la reversión, cuestión, en opinión de algún sector doctri-

nal, central del servicio público y de la concesión.

La conclusión a la vista de lo señalado más arriba parece obvia: perdido el carácter temporal que caracterizaba a la gestión concedida, la reversión de los bienes al servicio de la misma deja, en gran medida, de producirse. No hay posibilidad de reversión a la Administración —titular del servicio, no se olvida— de las instalaciones eléctricas, por ejemplo, porque la concesión no caduca por lo que venía a constituir generalmente una de sus hipótesis típicas, es decir, el transcurso del tiempo para el que fue otorgada.

6. Pues bien, en mi criterio, la duda surge con fuerza. Si la concesión nacida como técnica jurídica al compás de la publicación de determinadas actividades serviciales —baste recordar por ejemplo los orígenes de la concesión ferroviaria— ha quedado desprovista prácticamente de todos los principales efectos jurídicos que la caracterizaban, a la vez, que llega a un alto grado de identificación con la autorización industrial; si la gestión privada no está afecta a plazo alguno en su ejercicio; si el instituto reversional pierde su lógica consecuencia derivada de la intemporalidad de la concesión, ¿en qué medida queda afectada por esta nueva configuración del instituto concesional la noción de servicio público? ¿Se resentirá de alguna manera dicha noción al haber experimentado cambios tan notables el artificio jurídico que venía a salvar el foro existente entre titularidad del servicio y gestión del mismo? La «ordinamentalización» de todas y cada una de las fases del ciclo global eléctrico, ¿no viene a equipararlas en cierta medida, restando singularidades a la declaración como servicio público de la fase estrictamente suministradora?

Sin embargo, esa publicación referida literalmente a la fase de suministro de energía eléctrica comporta, en opinión del autor, concretos efectos jurídicos no extensibles a las restantes fases.

BIBLIOGRAFIA

En este sentido, a lo largo del capítulo III de la obra, SALAS va a partir del criterio de la especificidad del régimen jurídico de la fase suministradora, a la vez que postulará determinadas soluciones jurídicas según se trate de instituciones relacionadas con la fase publicada o con las restantes.

Pues bien, aquí es donde aparece con nitidez el contraste entre el nuevo estado de cosas y las consecuencias derivadas de la declaración de la actividad como servicio público. Unos ejemplos bastarán.

Quiero referirme, en primer lugar, al tema de la responsabilidad por daños a terceros —distintos de los usuarios— en el ejercicio de la actividad. La conclusión de SALAS, literalmente, se resume en lo siguiente (p. 148): «Los daños producidos por instalaciones de producción o transporte de electricidad —en conexión con actividades industriales que no estén declaradas como servicio público— deben reclamarse de la empresa correspondiente ante la jurisdicción civil. Por el contrario, los daños causados por instalaciones de suministro de electricidad propiamente dichas —ligadas a una actividad calificada formalmente como servicio público— deben reclamarse, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 123 de la Ley de Expropiación Forzosa, ante la Administración, a la que corresponderá determinar aparte de la procedencia de la indemnización, *quién* ha de satisfacerla.»

Sabido es que la Ley de Expropiación Forzosa, en sus artículos 121 y siguientes, regula la llamada responsabilidad administrativa u objetiva, junto con la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado que tanta distorsión vino a crear en este tema. Regulación de la responsabilidad objetiva por daños a terceros que denota, en mi criterio, la ambivalencia de la noción de servicio público en los textos normativos. A la falta de un concepto legal unitario se une la equívocidad del mismo, al ser utilizado por el legislador en sentidos diversos. De esta forma, mientras que

el artículo 121, párrafo 1.º, de la Ley de Expropiación Forzosa establece una responsabilidad administrativa por los daños causados en el «funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos», el párrafo siguiente, artículo 121-2.º, fija a cargo de quién corresponderá la responsabilidad en los supuestos de servicios públicos *concedidos*. Frente a la expresión «servicio público» del artículo 121-1.º, comprensiva como ha señalado el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA del «giro o tráfico propio de la Administración», es decir, comprensivo de la total actividad administrativa, los artículos 121-2.º y 123 recogen la misma expresión —servicio público— pero dotada, ya a mi juicio, de un alcance y una eficacia jurídica concreta. Es decir, el legislador parece referirse a una conceptualización jurídica estricta y precisa de la noción de servicio público, positivándola y juridificándola, y haciendo referencia expresa a la técnica concesional —servicios públicos *concedidos*, dice el artículo mencionado, como índice inequívoco de servicio público.

Pues bien, es en este artículo y en el 123 en los que se apoya el autor, como antes señalaba, para negar la apreciación de responsabilidad administrativa en las fases de producción y transporte de energía eléctrica, «habida cuenta de la consideración como servicio público exclusivamente de la actividad de suministro de electricidad y no de las de producción y transporte» (p. 144). Es, por tanto, la mera declaración formal de la fase de suministro como servicio público la que, en opinión del autor, restringe la responsabilidad administrativa a este supuesto, con lo cual, las fases de producción y transporte, potencialmente más peligrosas, en mi criterio, y en las que la intervención administrativa presenta semejante intensidad que en la de suministro, tendrán que ir por la vía de la jurisdicción civil, que a pesar de una jurisprudencia progresiva sigue sujeta a la concurrencia de culpa o negligencia en la actividad causante del daño.

También se observa un claro reflejo de la incidencia en la publicación del suministro de electricidad en relación con el principio informador de la actuación directa estatal, a través de Empresas Nacionales, al afirmar SALAS, en página 175, que «ya que si, obviamente, el principio de subsidiariedad sólo puede jugar respecto a actividades no publicadas, sería de aplicación, en nuestro caso, exclusivamente, a la producción y al transporte de energía eléctrica, pero no al suministro de electricidad, calificado formalmente de servicio público desde 1924». Y concluye, «en consecuencia, no parece que tenga que acudir al procedimiento previsto en el artículo 5 de la Ley del Plan de Desarrollo para crear una Empresa nacional dedicada al suministro de energía eléctrica». Conclusión, que yo mismo he defendido en otro lugar, basada en el dato de la publicación de la fase de suministro, con la subsiguiente titularidad estatal y eliminación de la iniciativa privada.

Pues bien, después del análisis que constata la total «ordinamentización» del sector eléctrico, de la pérdida del carácter reglado de la autorización y de la discrecionalidad en el otorgamiento de la concesión, ¿no hay, también, en las fases de producción y transporte —no publicadas, pero con una intervención tan intensa como en la fase de suministro— una eliminación de la iniciativa privada?, ¿no habría que extender la interpretación que evita el concurso previo del artículo 5 de la Ley del Plan de Desarrollo a estas fases de producción y transporte?

En relación con el rescate, de nuevo el mero dato formal de estar declarado como servicio público la fase suministradora hará afirmar al autor (p. 135) que «otro supuesto de extinción —de la relación Administración-concesionario— es el representado, por el rescate, técnica ésta que sólo podría utilizar la Administración en relación con la actividad de suministro de energía eléctrica, no con la de producción, ni con la de transporte, pues solamente aquella está declara-

da formalmente como servicio público». Y añade, «evidentemente, sólo un servicio público gestionado por una empresa privada puede ser rescatado, nunca una actividad propia de la iniciativa privada. Para sumir ésta por vía singular la Administración no tendría otro remedio que acudir a la técnica expropiatoria ordinaria». De nuevo surge el interrogante, ¿es que las fases de producción y transporte de energía eléctrica están jurídicamente configuradas —al margen de nominalismos— como propias de la iniciativa privada? ¿No se contradice con la efectiva situación jurídica a la que se sujeta a los particulares dedicados a la producción o al transporte de energía eléctrica?

Otro ejemplo: en la página 304, al tratarse de la concurrencia de la concesión demanial del correspondiente aprovechamiento hidráulico y subsiguiente autorización industrial —en el caso de producción de energía hidroeléctrica— señalará SALAS que «a esta doble habilitación ha solido referirse la doctrina con la expresión inexacta —al menos desde la perspectiva actual— de «superposición de concesiones, demanial y de servicio público». «Existe, ciertamente —continúa SALAS—, una superposición, pero de una concesión demanial y de una autorización industrial, y ello porque de concesión de servicio público no puede hablarse, en rigor, sino en relación con la actividad de suministro propiamente dicha, no a propósito de la producción de energía eléctrica, actividad industrial que por muy modulada que esté por la Administración no ha llegado, sin embargo, a ser publicada formalmente».

Valga con estas referencias. El contraste al que anteriormente aludía y que, en mi criterio, queda bien patentizado con los ejemplos citados, no empuja, sin embargo, para que la especial circunstancia de ser en la fase suministradora el ámbito donde se producen las efectivas prestaciones serviciales a los particulares requiera una más directa e intensa atención, si cabe, por

BIBLIOGRAFIA

parte de la Administración. El *iter* histórico que condujo a la declaración como servicio público del suministro de electricidad, y que tan certeramente analiza SALAS, así lo confirma. El servicio público, fundamentalmente como prerrogativa y título de intervención de la Administración, vino de esa forma a dar cobertura jurídica a la potestad tarifaria de la Administración, a rodear de especiales garantías—mediante la plasmación normativa de los principios de regularidad y continuidad en el suministro—los intereses, y también derechos subjetivos, de los particulares usuarios a recibir este tipo de prestaciones que muy bien podríamos calificar de vitales o a sujetar a un mayor control a las empresas concesionarias. No voy a entrar en ello. De ahí que resulte indiscutible constatar desde este frente la funcionalidad que la noción de servicio público ha desempeñado históricamente y el basamento—a pesar de lo difuminado de tal noción y de su extrapolación a actividades no calificadas en rigor como tales—que en la

actualidad tal noción ofrece cara a la garantía de determinado tipo de prestaciones asistenciales.

Sin embargo, como ya se dijera al principio, la concreción de los límites que perfilan y matizan esta noción tan característica del Derecho administrativo, a la vista de los cambios operados, parece urgente.

Y concluyo. El libro del profesor SALAS HERNÁNDEZ, aún sin abordar deliberadamente de lleno el tema, aún decantándose, por considerar la especial cualidad y carácter del suministro eléctrico y el específico régimen jurídico a que se sujeta tal actividad—por razón de estar declarada como servicio público—, el libro del profesor SALAS, digo, resulta, sin embargo, tremendamente innovador, viniendo a abrir nuevas perspectivas de análisis en la caracterización y significado de la que ha sido y sigue, en cierta medida, siendo una de las acciones típicas del actuar administrativo y, como se ha dicho, piedra angular del Derecho administrativo.

Germán FERNANDEZ FARRERES

I PREMIO DELEGACION INTERPROVINCIAL EN EL ANTIGUO REINO DE VALENCIA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

El «BOE» número 15, de 18 de enero de 1978, publica la siguiente Resolución por la que se convoca este Premio:

CONVOCATORIA

En virtud del acuerdo adoptado por el Consejo Rector de la Delegación Interprovincial en el Antiguo Reino de Valencia del Instituto de Estudios de Administración Local, en sesión celebrada el día 7 de noviembre de 1977, se convoca de nuevo el «I Premio Delegación Interprovincial en el Antiguo Reino de Valencia del Instituto de Estudios de Administración Local», con arreglo a las siguientes

B A S E S

Primera.—El premio está dotado con 250.000 pesetas.

Segunda.—El concurso se resolverá en octubre de 1979, en la sesión del Consejo Rector.

Tercera.—Los participantes podrán hacerlo individualmente o en equipo.

Cuarta.—1. El trabajo versará sobre problemas específicos locales, bien del área territorial de la Región valenciana, bien de la Administración local española. En este último caso, serán objeto de tratamiento especial las peculiaridades que, dentro del tema, se presenten en la Región valenciana.

2. El tema se decidirá por el Jurado a la vista de las propuestas que los participantes presenten. A tal efecto, dentro del plazo de cuatro meses, contados desde la publicación de la presente convocatoria en el «Boletín Oficial del Estado», los participantes presentarán una Memoria detallada del trabajo que proponen realizar, que comprenderá el tema elegido, índice aproximado y aspectos concretos que se van a tratar, enfoque de los mismos, plan de trabajo y su desarrollo.

De esta Memoria se presentarán seis ejemplares en sobre cerrado, en cuyo exterior figurará la inscripción: «Premio Delegación Interprovincial en el Antiguo Reino de Valencia del Instituto de Estudios de Administración Local 1979». A la Memoria se acompañarán las circunstancias personales para identificación del autor, así como un *curriculum vitae* del mismo.

Quinta.—Expirado el plazo de presentación de Memorias, el Jurado, de entre las presentadas, seleccionará una o declarará desierta la convocatoria, con amplia libertad de criterio.

En todo caso y antes de la selección definitiva, el Jurado podrá convocar a los autores de las Memorias preseleccionadas, al efecto de recabar de ellos las aclaraciones que estime pertinentes.

En el caso de proceder a la selección definitiva de una de las Memorias, el Jurado designará un ponente, bien entre los miembros del mismo o entre personas ajenas a él, especialista en la materia y de reconocido prestigio, que supervisará el total desarrollo de la Memoria hasta la terminación y entrega del trabajo. El fallo del Jurado se notificará al interesado.

Sexta.—Las Memorias podrán presentarse en la Secretaría de la Delegación (calle de Caballeros, 2, Palacio de la Generalidad, Valencia-3). De su entrega se extenderá el correspondiente recibo. Estos recibos serán los únicos valederos para retirar las no seleccionadas, salvo caso de extravío o causa mayor.

Séptima.—El autor de la Memoria seleccionada definitivamente suscribirá un convenio con el señor Presidente de la Delegación, que firmará igualmente el señor ponente designado por el Jurado, por el que se obligará a la redacción del trabajo en base al plan y demás características expuestas en la Memoria, y bajo la supervisión del señor ponente.

El trabajo definitivo, que será inédito, se presentará en número de seis ejemplares, escrito a máquina por una sola cara y a doble espacio, en hoja tamaño folio DIN A 4, y su extensión mínima será de 200 páginas. Se entregará en la Secretaría de la Delegación en el plazo convenido, que necesariamente terminará el día 30 de mayo de 1979.

Octava.—El Jurado calificador será designado por el presidente y la Comisión Asesora de esta Delegación, con amplia libertad de criterio, pudiendo integrarlo la misma Comisión Asesora. En todo caso actuarán como presidente y secretario los de esta Delegación.

Tanto el ponente especialista ajeno al Jurado que se nombre, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero de la base quinta, como los especialistas que, en función del tema de la Memoria seleccionada y hasta un máximo de tres, incluido el referido ponente, se estime conveniente designar por el Jurado, se integrarán en el mismo con voz y voto.

Novena.—Presentado el trabajo definitivo, según lo establecido en la base sexta, se reunirá el Jurado para estimar la procedencia de concesión del premio, adoptando la decisión por mayoría de votos. En caso de empate, podrán efectuarse dos votaciones más, y de persistir aquél, después de la tercera, lo dirimirá la presidencia con su voto de calidad.

La votación se realizará entre los miembros del Jurado que se hallen presentes y no podrá delegarse el voto ni emitirlo por quien no asistiera a la reunión.

El fallo del Jurado será inapelable y sobre él no se mantendrá correspondencia.

El Jurado elevará su fallo al Consejo Rector con la antelación suficiente, para que en la sesión a celebrar en el mes de octubre pueda hacerse entrega del premio al galardonado.

Décima.—El premio no podrá dividirse ni ser acumulado su importe, en caso de quedar desierto, al de otra convocatoria. En todo caso quedarán excluidas las obras que hayan sido objeto de publicación, en todo o en parte, en el momento de emitir el fallo.

Undécima.—A partir de la firma del convenio, a que se refiere la base séptima, y hasta la presentación del trabajo definitivo, el autor de la Memoria seleccionada podrá percibir a cuenta del premio que, en su caso, se otorgue y como anticipos a cuenta reintegrables, en concepto de ayudas, hasta un 50 por 100 del importe total del mismo.

A tal efecto, el señor ponente supervisor del trabajo efectuará la oportuna propuesta razonada, en la que consignará la cantidad concreta a entregar, dirigida al señor presidente de la Delegación, quien resolverá y ordenará, en su caso, el abono correspondiente.

Estos anticipos a cuenta reintegrables estarán condicionados al fallo definitivo de concesión del premio, debiendo reintegrarse en su totalidad en caso de que el Jurado declarara desierto el premio o no se entregara el trabajo definitivo en el plazo y las condiciones establecidas en la convocatoria.

Únicamente en el caso de que, habiéndose presentado los trabajos en tiempo y forma, según la convocatoria, el fallo declarase desierto el premio, el Jurado podrá fijar discrecionalmente una cantidad en concepto de compensación por los gastos efectuados, que se abonará al concursante. Si éste hubiese percibido entregas a cuenta, deberá proceder a la devolución del exceso sobre la cantidad fijada por el Jurado.

Duodécima.—El trabajo premiado podrá ser editado por la Delegación Interprovincial en el Antiguo Reino de Valencia del Instituto de Estudios de Administración Local, o por el propio Instituto, sin ninguna limitación, entendiéndose que con la concesión del premio quedan adquiridos automáticamente los derechos de una primera edición.

Las sucesivas ediciones que se hicieren llevarán la indicación: «Premio de la Delegación Interprovincial en el Antiguo Reino de Valencia del Instituto de Estudios de Administración Local, 1979», y el autor entregará dos ejemplares para la Biblioteca de la Delegación.

Transcurrido un año desde la fecha de la publicación del fallo sin haberse procedido a la publicación del trabajo premiado, podrá hacerlo el autor por su cuenta, entregando 100 ejemplares a la Delegación.

Decimotercera.—Las memorias no seleccionadas, así como el trabajo no galardonado, en caso de quedar desierto el premio, podrán ser retirados de la Secretaría de la Delegación, mediante entrega del recibo correspondiente.

De no hacerlo dentro de los tres meses siguientes al respectivo fallo del Jurado, la Delegación declinará toda responsabilidad sobre la custodia de dichos originales.

Decimocuarta.—Las decisiones del Tribunal serán vinculantes para el Consejo Rector.

Valencia, 2 de enero de 1978.—El presidente, *Ignacio Carrau Leonarte*.

SECRETARIA DE LA DELEGACION

Calle Caballeros, 2. VALENCIA (Palacio de la Generalitat)

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(Nueva Epoca)

BIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Presidente: Carlos OLLERO. *Miembros:* Oscar ALZAGA VILLAMIL, José CAZORLA PÉREZ, Jorge DE ESTEBAN, José A. GONZÁLEZ CASANOVA, Miguel HERRERO DE MIÑÓN, Antonio LÓPEZ PINA, Miguel MARTÍNEZ CUADRADO, Raúl MORODO LEONCIO, Dalmacio NEGRO PAVÓN, Alfonso PADILLA SERRA, Nicolás PÉREZ SERRANO, Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ, FRANCISCO RUBIO LORENTE, Jorge SOLÉ TURA, Joaquín TOMÁS VILLARROYA, Gumersindo TRUJILLO

DIRECCIÓN:

Director: Pedro DE VEGA. *Subdirector:* Julián SANTAMARÍA. *Secretario:* Jürgen GRÄSSEL. *Vicesecretario:* Ramón GARCÍA COTARELO

SUMARIO DEL NUM. 1 (enero-febrero 1978)

ESTUDIOS:

Pablo LUCAS VERDÚ: *La singularidad del proceso constituyente español.*
Raúl MORODO: *La formalización de Acción Española.*
Klaus VON BEYME: *El cambio social en los partidos eurocomunistas.*
Javier PÉREZ ROYO: *El proyecto de constitución del Derecho público como ciencia en la doctrina alemana de siglo XIX.*
Aurelio YANES: *El anarquismo como doctrina y movimiento.*

NOTAS:

Antonio J. PORRAS: *La teoría política en la Enciclopedia de Diderot.*
H. C. F. MANSILLA: *Ensayo sobre la ingenuidad política del intelectual.*
Ramón GARCÍA COTARELO: *Notas sobre el anteproyecto de la Constitución.*

SECCION BIBLIOGRAFICA

Recensiones. Noticias de libros. Revista de revistas

DOCUMENTACION:

José Luis CASCAJO CASTRO: *Kelsen y la Constitución española de 1931.*
José Ignacio CASES MÉNDEZ: *Elecciones de 15 de junio de 1977. Resultados electorales.*
Juan Carlos GONZÁLEZ: *Partidos políticos europeos.*

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	900,— ptas.
Portugal, Hispanoamérica y Filipinas.	16 \$
Otros países	17 \$
Número suelto, España	225,— ptas.
Número suelto extranjero	5 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13 (España)

REVISTA DE POLITICA INTERNACIONAL

BIMESTRAL

Emilio BELADÍEZ, Eduardo BLANCO RODRÍGUEZ, Gregorio BURGUEÑO ALVAREZ, Juan Manuel CASTRO RIAL, Félix FERNÁNDEZ-SHAW, Fernando FRADE, Jesús FUEYO ALVAREZ, Enrique MANERA REGUEYRA, Luis MARIÑAS OTERO, Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA, Bartolomé MOSTAZA, Fernando MURILLO RUBIERA, Román PERPIÑÁ Y GRAU, Leandro RUBIO GARCÍA, Tomás MESTRE VIVES, Fernando DE SALAS, Juan Antonio VARELA DAFONTE

Secretario: Julio COLA ALBERICH

SUMARIO DEL NUM. 156 (marzo-abril 1978)

ESTUDIOS:

- El turismo en su dimensión actual. Balance y perspectiva*, por León HERRERA ESTEBAN.
Política internacional y desarme, por Eduardo DE LAIGLESIA, Marqués de Villafranca de Ebro.
Las islas Canarias y los acuerdos de la OUA, por Julio COLA ALBERICH.
¿Nacionalismo ante la era de escasez?, por Román PERPIÑÁ Y GRAU.
Principios y práctica de la nacionalidad aplicados a las empresas multinacionales, por Alfonso BARBERA VALVERDE.
Novena conferencia de cancilleres de la cuenca del Plata, por José Enrique GREÑO VELASCO.
Surgimiento de los Estados modernos y su impacto en el Derecho del Mar. Contribución doctrinal de Bártolo de Sassoferrato, por Alberto J. LEONART.
El conflicto del cuerno de Africa, por Fernando FRADE.
El conflicto entre Grecia y Turquía (Chipre), por Miryam COLACRAI DE TREVISAN.
La problemática contemporánea de la paz. La cuestión de la investigación de la paz (IV), por Leandro RUBIO GARCÍA.
Los disidentes (II), por Stefan GLEJDURA.

NOTAS:

- Cooperación económica en el Sahara*, por Luis MARIÑAS OTERO.
Casos de cooperación regional e internacional en la lucha contra la contaminación ambiental, por Costas YAPIJAKIS.
Componentes ideológicos de la política exterior de la República Popular China, por Leandro RUBIO GARCÍA.

CRONOLOGIA.
SECCION BIBLIOGRAFICA.
RECENSIONES.
NOTICIAS DE LIBROS.
REVISTA DE REVISTAS.
ACTIVIDADES.
DOCUMENTACION INTERNACIONAL.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

Número suelto	200 ptas.
Número suelto, extranjero	5 \$
España	900 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	18 \$
Otros países	17 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 MADRID-13 (España)

REVISTA DE POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente: Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA

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

Secretario: MANUEL ALONSO OLEA

SUMARIO DEL NUM. 116 (octubre-diciembre 1977)

ENSAYOS:

Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO: *Limites a la competencia y contrato de trabajo.*

CARLOS MERCHÁN FERNÁNDEZ: *La relación jurídico-laboral en los fueros extensos castellanos-leoneses (siglo XIII).*

FEDERICO SANZ TOMÉ: *El recurso de queja en la jurisdicción laboral.*

CRONICAS:

Crónica nacional, por Luis LANGA.

Crónica internacional, por Miguel FAGOAGA.

Actividades de la OIT, por C. FERNÁNDEZ.

JURISPRUDENCIA SOCIAL.

RECENSIONES.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	700 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas... ..	12 \$
Otros países	13 \$
Número suelto, extranjero... ..	5 \$
Número suelto, España... ..	200 ptas.
Número suelto atrasado	250 ptas.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13 (España)

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

Presidente: Rodolfo ARGAMENTERÍA

Secretario: Ricardo CALLE SAIZ

CONSEJO DE REDACCION

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

SUMARIO DEL NUM. 78 (enero-abril 1978)

ARTICULOS:

Ricardo CALLE SAIZ: *Los economistas liberales y la Hacienda Pública.*

José ALBERTO PAREJO GAMIR: *Política fiscal: La problemática de los efectos externos, comercio internacional y fijación de los precios de los servicios públicos en el contexto de la teoría de la imposición óptima.*

Germán PRIETO ESCUDERO: *La planificación en función de la economía social de mercado.*

Abel R. CABALLERO: *El valor y la teoría del beneficio.*

Vicente SALAS PUMAS: *Correcciones contables en beneficios y rentas financieras en presencia de inflación.*

Carmen MUÑOZ BERGER: *El concepto de renta fiscal.*

RESEÑA DE PUBLICACIONES:

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	650 ptas.
Hispanoamérica y Filipinas	12 \$
Otros países	13 \$
Número suelto	250 ptas.
Número suelto, extranjero	5 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13 (España)

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

CUATRIMESTRAL

Director: MANUEL DÍEZ DE VELASCO

Secretario: ROMÁN MORENO PÉREZ

SUMARIO DEL VOL. 4, NUM. 3 (septiembre-diciembre de 1977)

ESTUDIOS:

- Elisa PÉREZ VERA: *Reflexiones sobre los procesos de integración regional.*
José Luis MESEGUER SÁNCHEZ: *La política pesquera de la CEE ante el Derecho Internacional: Relaciones hispano-comunitarias.*

NOTAS:

- José Antonio DE YTURRIAGA BARBERÁN: *Convenio de Londres de 1977 sobre responsabilidad civil por daños por contaminación de hidrocarburos, derivada de la exploración y explotación de los recursos minerales del subsuelo marino.*
Enrique MAPELLI: *Notas sobre la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL).*
Félix FERNÁNDEZ-SHAW: *Uniones Europeas de radiodifusión.*

CRONICAS:

CONSEJO DE EUROPA:

- I. *Asamblea Parlamentaria*, por Gloria María ALBIOL.

INSTITUCIONES COMUNITARIAS:

- I. *General*, por Eduardo VILARIÑO.
II. *Parlamento*, por Gonzalo JUNOY.
III. *Consejo*, por Bernardo ALBERTI.
IV. *Comisión*:
1. *Funcionamiento del Mercado Común*, por Rafael CALDUCH.
2. *Políticas comunes*, por Francisco J. VANACLOCHA.
3. *Relaciones exteriores*, por Angel MARÍN.
V. *Cronología*, por José CASAS PARDO.
COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA DE LAS NACIONES UNIDAS, por Victoria ABELLÁN, Nuria BOUZA y Eduardo SAGARRA.
LA II CONFERENCIA DE LOS PARTIDOS SOCIALISTAS DEL SUR DE EUROPA, por Araceli MANGAS MARTÍN.
RELACIONES CONVENCIONALES ENTRE ESPAÑA Y LOS PAÍSES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1976), por Francisco Javier VELÁZQUEZ.
SEMINARIO ORGANIZADO POR EL C. I. M. E. SOBRE ADAPTACIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES PERMANENTES, por José Ignacio CASES MÉNDEZ.

JURISPRUDENCIA.

BIBLIOGRAFIA.

REVISTA DE REVISTAS.

DOCUMENTACION.

PRECIO DE SUSCRIPCION ANUAL

España	600 ptas.
Portugal, Iberoamerica y Filipinas	12 \$
Otros países	13 \$
Numero suelto, España	350 ptas.
Número suelto, extranjero	6,50 \$

Pedidos: LESPO

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION TRIMESTRAL

Director: José María BOQUERA OLIVER

Secretario de Redacción: Carlos CABELLO GARCÍA

AÑO XXXVII

NUMERO 197

Enero-marzo 1978

I. SECCION DOCTRINAL:

Sebastián MARTÍN-RETORTILLO: *Las Corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución.*

Juan CLIMENT BARBERÁ: *Las carreteras y autopistas de peaje.*

Angel SÁNCHEZ BLANCO: *Incidencia de la legislación desamortizadora sobre los Municipios pertenecientes al Partido judicial de Salamanca.*

II. CRONICAS:

Antonio RODRÍGUEZ SOCORRO: *La Provincia de Valencia (El medio físico, demografía, presupuestos locales y provinciales, renta y funcionarios de la Provincia al 1 de enero de 1974).*

III. ESTADISTICA:

Ignacio BALLESTER ROS: *Notas sobre la evolución y estructura del transporte en España y su incidencia en el desarrollo regional.*

IV. JURISPRUDENCIA:

1. Comentario monográfico:

Nemesio RODRÍGUEZ MORO: *La extinción de los arrendamientos y su indemnización en el caso de edificación forzosa de solares inscritos en el Registro Municipal correspondiente.*

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

REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

SUMARIO DEL VOL. XLIII (1977). NUM. 4

SUBRAMANIAM, V.: *La administración politizada en Africa y en otras partes: un análisis histórico-social* (*).

TSIEN TCHE-HAO: *Organización y estructuras administrativas en la República Popular de China* (*).

FELD, W. J., y KILBOURNE, L. B.: *Desarrollo y diversificación de la función pública en las Naciones Unidas* (*).

HADI, M. A.: *La extensión del «Ombudsman»: ¿triumfo de una idea o deformación de una institución?* (*).

KUKLAN, N.: *La reforma de la función pública en Irán: ¿mito o realidad?* (*).

TORTOP, N.: *Problemas del empleo y municipios en Turquía* (*).

AL-ARAJI, A. M.: *La reforma administrativa en Irak antes de la planificación de 1972* (*).

ANDRIEU, P. E.: *Proyectos de Desarrollo: Preinversión, Organización y Administración*.

MATHUR, H. M.: *La formación de administradores del desarrollo rural* (*).

YOUKER, R.: *Alternativas de organización en administración de proyectos*.

(*) Artículo redactado en francés o inglés, seguido por un resumen detallado en español.

Escuelas e Institutos de Administración Pública. Bibliografía seleccionada. Noticias. Cooperación Técnica. Crónica del Instituto.

Precio de suscripción anual: 40 dólares. Número suelto: 11 dólares.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

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

RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELLA AMMINISTRAZIONE

Direttore

Prof. dott. Giuseppe CATALDI

Redazione

Prof. Marcello AMENDOLA, Prof. Romano BETTINI, Dott. Domenico MACRI,
Prof. Onorato SEPE, Prof. Alessandro TARADEL, Dott. ROCCO DI PASSIO,
Dott. Donato Antonio LIMONE

Le scelte politiche, sociali, economiche, tecniche e le garanzie giuridiche in tanto sono significative in quanto l'azione amministrativa, nel campo pubblico e privato, raggiunga i risultati attesi, tempestivi, secondo criteri operativi regolarmente rispettati, aggiornati, migliorati. Cioè non può essere più trascurata —in un disegno di azione, di gestione o comunque di operatività— l'efficienza e questa non può essere assicurata se non con la utilizzazione di tutte le tecniche manageriali, organizzative e strumentali, tecnicamente recepite e portate a chiarezza teorico-sistematica dalla Scienza della Amministrazione.

La rivista raccoglie articoli originali, documentazione, segnalazione di libri, di articoli di riviste, di idee, di notizie e di ogni altro contributo per lo sviluppo della Scienza della Amministrazione. Cura altresì la pubblicazione di una «Raccolta di studi di Scienza della Amministrazione» e provvede al «Segretariato per la organizzazione scientifica per la pubblica Amministrazione».

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 14.000 - Sostenitore minimo L 10.000 - Estero L 20.000

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.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Pedidos: LESPO

Plaza Marina Española, 9. MADRID-13