

## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALCALÁ-ZAMORA, Niceto: *Discursos*. (Prólogo de Manuel TUÑÓN DE LARA.) Editorial Tecnos. Madrid, 1978, 667 pp.

El 19 de febrero de 1949, en el cementerio de La Chacarita, en tierra argentina, pero con tierra española —el puñado de tierra que había llevado consigo en el exilio—, reciben sepultura los restos del que fue primer Presidente de la II República Española, cubiertos de la bandera tricolor. En la más austera intimidad, sin que se le tributara homenaje alguno, sus restos eran depositados en el panteón del Hospital Español de aquel cementerio, en espera del día en que vuelvan a España y de que se le haga justicia.

Porque con muy pocos hombres habrá sido más injusta la Historia que con don Niceto ALCALÁ-ZAMORA. Ni sus contemporáneos le hicieron justicia. Ni tampoco los que, de una u otra forma, han hecho la Historia de la España contemporánea. El desconocimiento por parte de unos y la mala fe por parte de otros, han hecho que la figura de don Niceto quedara relegada al olvido o, lo que es peor, apareciera mutilada, calumniada, deformada.

Para remediar esta injusticia sólo existe un camino: el del conocimiento objetivo. Sólo acercándonos a la obra —a la ingente obra— de don Niceto ALCALÁ-ZAMORA podremos llegar a calibrar lo que supuso en la vida política española y en otras muchas esferas en las que se desarrolló su impresionante actividad. De aquí el acierto de las pu-

blicaciones como de la que hoy damos noticia, que tratan de ofrecer, en especial a unas generaciones que no llegamos a conocerlo, cuanto dejó escrito.

No hace mucho —en 1977—, Editorial Planeta editaba las *Memorias*, Segundo texto. Porque el primero fue arrebatado y destruido, lo que obligó a su autor a una reconstrucción que sólo fue posible gracias a su prodigiosa memoria (1).

Hoy, Editorial Tecnos, en un tomo de casi setecientas páginas apretadas, ha recopilado una parte de los discursos pronunciados a lo largo de medio siglo, de muy diferentes géneros: políticos, forenses, académicos, históricos, literarios... Y, cualquiera que sea el género, aparece siempre una figura egregia de la oratoria española, de ese género —en frase del propio don Niceto— «difícil y maltratado». Como él mismo dijo: «en ninguna otra forma del trabajo mental, o de la producción literaria, se demanda esfuerzo tan total y pleno a las energías humanas. Se piden ideas y orden al entendimiento; ímpetu de pasión noble a la sensibilidad; garantías de prestigio moral a la voluntad rectora de la conducta; fidelidad absoluta y prontitud extrema en el recuerdo a la abrumada memoria. Tras esa imposición a lo espiritual, se pide impulso y serenidad al cerebro, excitación y dominio a los nervios, brío al músculo, ardor a la sangre, raudal a los pulmones, vibra-

(1) *Memorias (Segundo texto de mis Memorias)*. Ed. Planeta, 1977, 560 pp., en las que se incluyen cinco extensos apéndices.

## BIBLIOGRAFIA

ciones a la garganta, modulación a los labios, entonación al oído, intuitiva exploración del auditorio a la vista, aclaración al gesto, subrayado al ademán y dinámica dignidad al conjunto de la actitud. Por ello, el esfuerzo y la tensión son tales en esa obra integral, que a la exteriorización de la fatiga se suma la del trabajo mental y corpóreo, y se cumple la sanción divina, anunciada como ley de la vida al perder el hombre el Paraíso: el discurso también se gana o se paga con el sudor del rostro. Por si todo fuera poco, ante ningún otro artista de la literatura es el público tan exigente, a su vez, como con éste, que lo ve sometido, y al que presente que llegará a someterse. Los demás pueden producir entre el recogimiento silencioso del taller mental, distanciado en lugar y tiempo de la vitrina de representación o de lectura; solamente el orador ha de forjarla sin consultas, pausas ni defectos, ante el auditorio implacable, que no tolera errores, vacilaciones o titubeos, que no admite en las cuartillas orales interlineados, tachones ni enmiendas» (2).

En este género alcanzó la cima. Como ha dicho Leandro PITA ROMERO: «Don Niceto ALCALÁ-ZAMORA no careció de ninguno de los dones, ni espirituales, ni morales, ni físicos, que hacen a un gran orador. Sus discursos eran impecables. En no pocos casos la vibración, el entusiasmo contagioso, la elocuencia del orador pasan por encima de atropellos gramaticales, que el aplauso sincero encubre y que la taquigrafía denuncia: discursos que se oyen con placer y se leen con desilusión. Los de ALCALÁ-ZAMORA, no sólo los preparados, sino también los imprevistos, podían leerse sin suscitar reparo. Eran perfectos y parecerían prosa escrita si no los elevase el calor y la emoción del ágora. Recuerdo, siendo yo mozo periodista, que asistía a las sesiones de Cortes desde la tribuna de la prensa, discursos increíbles por la perfección formal y la

pasión persuasiva de ALCALÁ-ZAMORA. Parecen cosas no fácilmente compatibles: el ímpetu, que caldea la voz y dramatiza el gesto, y la exigente construcción de los periodos, sin una falta, sin una sombra, sin una errata. Alguna vez, un párrafo suyo mereció los honores del cincel» (3).

Si a través de la lectura es imposible apreciar las virtudes del orador —como la voz, el ímpetu y el gesto—, sí permite valorar otras, como la perfección formal y la exigente construcción de los periodos.

La lectura de estos discursos será una lección magistral. Y permitirá darnos cuenta hasta qué extremos de pobreza ha llegado la oratoria entre nosotros, alcanzando su punto más bajo en unas Cortes en las que sus miembros han hecho gala de una zafiedad jamás conocida en nuestras Cámaras legislativas. Y no acudamos al cómodo procedimiento de echar la culpa a los cuarenta años del régimen anterior. Ni al decir que la oratoria constituye una proeza arcaica fuera de los gustos actuales. Pues el fracaso del género se debe —como ha dicho PITA ROMERO— a la dificultad de poseerlo. «La soberbia o la vanidad humana aparentan desdeñar lo que envidian. ¡Ahí es nada, vencer las dificultades de la oración pública! Todos los grandes oradores, desde los clásicos, han tenido y tienen que superar el temor, propio de las personas responsables, un temor que corresponde a las dificultades que la palabra encuentra para llegar a convencer y a mover a los que les escuchan» (4).

Precisamente a la evolución del género, se refiere don Niceto en uno de los discursos que se incluyen en este volumen. En la «Velada cronológica en honor de don Segismundo MORET», dice: «Cuando yo recuerdo a MORET orador, al MORET cuyos discursos leí y escuché, no puedo olvidar una transformación honda, radical en los gustos de la oratoria, que fue para mí la demos-

(2) Así, en *La oratoria española*. Ediciones Grijalbo, Barcelona, Buenos Aires, México, 1978; pp. 25 y ss.

(3) En la «Nota preliminar» del libro citado en nota anterior, pp. 12 y 13.

(4) En la «Nota preliminar», cit., p. 8.

tración más exacta del mérito inmenso de aquel hombre. Cuando apareció en la vida pública era la oratoria como torneo de galas en el cual el pensamiento cuando espontáneamente no las producía, parecía retorcerse por presentarse exornado con atavíos exteriores, y en la época en que le alcancé, se había hecho la oratoria, sobre todo la política, tan sobria, que me recordaba el orgullo del atleta que desdeñando vestiduras presenta el brazo desnudo para que luzca la vigorosa musculatura del razonamiento. En una modificación tal se adaptó de modo maravilloso aquel hombre, en el cual la floración era tan espontáneamente como en un rincón de la naturaleza, que nació siendo jardín, renunció a las galas y fue austero en el lenguaje, en la construcción y en el estilo, y cuando allá, en su vejez definía MORET en los debates la oratoria política, como una conversación levantada entre personas cultas que se ocupan del bien público, aunque dijera que ésa era la definición aplicable a la política inglesa...» (5).

Los *Discursos* se clasifican en dos grandes grupos:

#### I. DISCURSOS PARLAMENTARIOS

Y éstos, a su vez, en dos:

##### 1. Cortes de la Monarquía

Entre éstos figuran los siguientes:

- Proyecto de Ley de Reforma de la Ley municipal.
- Reforma del régimen de la Administración Local.
- Mancomunidades provinciales.
- Construcciones navales y habilitación de los puertos militares.
- Discusión del mensaje de la Corona.
- Reorganización del Ejército.
- Acta de Coria.
- Política de España en Marruecos.

(5) *Discursos*, p. 417.

— Solución de la crisis que dio origen al Gobierno presidido por el señor SÁNCHEZ GUERRA.

— Expediente instruido por el general Picasso sobre el derrumbamiento de la Comandancia de Melilla en 1921.

— Crisis ministerial del 26 de mayo de 1923.

##### 2. Cortes Constituyentes de la Segunda República Española

— Sesión de apertura de las Cortes Constituyentes.

— Elección inmediata del Presidente de la República. Proposición del señor ROYO-VILLANOVA.

— Gestión del Gobierno provisional de la República y designación de sus poderes ante las Cortes.

— Normas para la actuación de la Comisión de Responsabilidades.

— Reforma agraria.

— Proyecto de Constitución: Discusión del artículo 1.º

— Atribuciones regionales.

— Derecho de propiedad. Incidente con motivo de este discurso.

— Tema religioso.

— Senado.

— Acusación de don Alfonso de BORBÓN.

— Última intervención parlamentaria.

#### II. DISCURSOS EXTRAPARLAMENTARIOS

*Se han incluido los siguientes:*

— Aniversario de la muerte de CASTELAR.

— Juegos florales de *Lo rat penat*.

— Velada necrológica en honor de don Segismundo MORET.

— Juegos florales del Ateneo de Sevilla.

— La jurisprudencia y la vida del Derecho.

— MAURA, estadista.

— Declaración a favor de la República.

— Condiciones de viabilidad para las Monarquías.

— Deberes y preocupaciones de la riqueza.

## BIBLIOGRAFIA

- Mitin de solidaridad republicana.
- Proclamación de la República.
- Incendio de templos.
- Mitin de propaganda electoral.
- Repercusiones de la Constitución fuera del Derecho político.
- Los problemas del Derecho como materia teatral.
- Campamento de Carabanchel.
- Imposición de condecoraciones a autoridades por su actuación durante los sucesos revolucionarios de diciembre de 1933.
- Inauguración del Congreso de riegos de Valladolid.
- La Fiesta Nacional del 2 de mayo. Sus vicisitudes y significación.
- Lemas de «La Voz de España». Su ambiente y horizontes en el primer decenio.

Ante esta serie de discursos, podríamos referirnos a los aspectos más diversos de quien fue, ante todo y sobre todo, un estadista. A él podrían aplicarse las virtudes que señaló al referirse a MAURA, *estadista*:

«El estadista es el hombre que ve en conjunto los grandes problemas de su patria. El gobernante, con una misión a ratos más útil, es el que atiende las necesidades de cada día y la previsión inmediata del mañana. Son tan distintos, que pocas veces se juntan las aptitudes de los dos; cuando se reúnen en una sola persona, surge lo que COSTA llamaba los escultores de pueblos; son los hombres divisorios de las edades, y con ellos termina un periodo de vida de su país y se abre otro. Son tan distintos que, a veces, por el yerro propio del estadista, más a menudo por la culpa de sus colaboradores inevitables, la visión genial, la primera, se borra, atenúa y desaparece en la obra de Gobierno. Viene a ser el estadista como el dramaturgo genial o el músico compositor que legan a la posteridad una obra imperecedera, que podrá ser interpretada y ejecutada

por múltiples artistas. Es, en cambio, el gobernante el actor de inspiración o el músico ejecutante que aun cuando tenga discípulos jamás formarán escuela, porque lo que en ellos hay de extraordinario, de feliz, es el relampaguear de un vislumbre, es el misterio de una intuición, es la prestidigitación y el vértigo de una destreza. Pero el estadista deja algo más a su pueblo y tiene derecho a la inmortalidad, porque lo que vio no parece con él» (6).

Una vez más, al volver la mirada a nuestro entorno, nos damos cuenta de lo huérfanos que estamos de estas figuras.

Podríamos referirnos —decíamos— a distintos aspectos. Pero creo que aquí nos interesa especialmente el ideario de ALCALÁ-ZAMORA como jurista. Sus discursos están llenos de sugerencias que conservan plena vigencia. Los cultivadores de las distintas ramas del Derecho podrán acudir a estos *Discursos* con la seguridad de que encontrarán en ellos un elemento de trabajo inapreciable. Desde la Filosofía del Derecho hasta la última rama del Derecho positivo.

Sin ánimo de ofrecer una antología del pensamiento jurídico de don Niceto —que resultaría imposible aquí—, sino a fin de destacar alguno de los rasgos de su pensamiento, fruto de una intensa experiencia en la política y el foro, voy a citar algunos de los pasajes de sus discursos.

### 1. *Derecho y vida*

En el discurso pronunciado en las Cortes constituyentes el 10 de octubre de 1934 sobre el tema religioso, dice (7):

«Una sociedad reforzada sólo por el Derecho haría la vida más imposible, sería el último de los tormentos que en el infierno del Dante no aparece, una vida cruel, una vida en la cual no fuera posible

(6) *Discursos*, p. 485.

(7) *Discursos*, pp. 261 y ss.

renunciar lo que se posee, la dádiva de lo que es superfluo a otro a quien quizá fuera indispensable, la entrega completa de la abnegación suprema. Esa es una vida que no merece vivirse, porque la vida no será humana ni eficaz sino cuando, a más del imperio del Derecho, se sienta agitada por esa corriente de eléctrica energía espiritual que se llama la caridad.»

## 2. Poder constituyente

En el discurso pronunciado en la sesión de apertura de las Cortes constituyentes, al referirse a la soberanía plena de aquel Parlamento que no conoció ninguno otro (8), la definía por las notas siguientes:

- Soberanía libre de toda influencia extranjera.
- Libre de la mediatización del capital.
- Libre de todo caudillaje militar.
- Libre de oligarquías políticas.

## 3. Constitución y Derecho administrativo

En el discurso *Repercusiones de la Constitución fuera del Derecho político* (9) dedica un capítulo interesante a las características del nuevo Derecho administrativo. En él figuran las afirmaciones siguientes:

«En todo caso, la Administración provincial aparece como laminada; o se esfuma, o cuando menos se debilita. Donde una región agrupe varias provincias, éstas vendrán a ser meras divisiones administrativas, si es que en ese orden no las reemplaza, intentando borrar del todo su recuerdo, una restauración de antiguas comarcas u otro trazado de nuevas, definidas por comunidad de vías o de intereses» (10).

(8) *Discursos*, pp. 261 y ss.

(9) Leído en la inauguración del Curso 1931-32 de la Academia de Legislación y Jurisprudencia. Incluido en pp. 550 y ss.

(10) *Discursos*, p. 563.

«El trascendental influjo que tiene traer a la base de nuestro Derecho y cumbre de nuestra legalidad el principio rotundo, hasta ahora fragmentaria y tolerantemente deslizado de la expropiación social en sus fundamentos, fin y consecuencias. No le va en zaga la afirmación también terminante del propio poderío estatal, de propiedad nacional, sobre las fuentes naturales de la riqueza. Aun con la falta de idoneidad que sobre todo un Estado, no francamente socialista, habrá de reconocerse para la explotación directa de potencialidades tan amplias, la reivindicación de éstas abre promesas para el viejo y estrecho concepto de dominio público» (11).

«El recurso contra la ilegalidad de los reglamentos y decretos de carácter general es novedad, en cuanto a su alcance directo, anulatorio, reclamada a tiempo por la opinión. La ineficacia de aquéllos al contravenir a las leyes era patente y de antiguo admitida por nuestra jurisprudencia al amparo de los artículos 18 y 54 de la Constitución de 1876, 5.º del Código Civil y 7.º de la Ley orgánica del Poder Judicial. La reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa estableció ya, hace cerca de medio siglo, un recurso indirecto de eficacia, por rodeo, para el interés particular, autorizando en su artículo 3.º para impugnar las resoluciones singulares, acomodadas a un reglamento, cuando éste contravenía al texto superior de las leyes. Pero la individualización del recurso y del fallo, dejando en pie para otros casos el precepto ilegal, y obligando a promover tantos pleitos como aplicaciones: la forzada declaración de incompetencia, siempre que el ataque al Reglamento o Decreto general era directo, dejaban una laguna, que la Constitu-

(11) *Discursos*, p. 565.

## BIBLIOGRAFIA

ción ha querido remediar. En el desarrollo de su principio, ésta y las nuevas expansiones del recurso contra abusos de poder buscarán la jurisdicción, para lo cual, como para toda la administrativa, el debate constitucional registra una vacilación, ya que no un cambio de «criterio» (12).

### 4. Tutela administrativa

En el discurso sobre el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley municipal, dice (13):

«La ley actual peca de extremar una tutela contra la cual no hay remedio ni esperanza, porque importa poco que los Ayuntamientos administren bien o mal, que salden con *déficit* sus ejercicios o que los liquiden con *superávit*, que su administración sea honrada y provechosa o no lo sea, porque siempre la tutela, desconfiada, recelosa, perenne, estará cohibiéndolos y contrariándolos, y de este modo no hay alicientes para la buena administración, ni sanción para la mala.»

### 5. Concepto de Municipio

En el mismo discurso (14):

«Habéis olvidado que cuando se trata de definir el Municipio hay que fijarse, ante todo y principalmente, en su aspecto de poder, de Estado municipal, por decirlo así, y hacer resaltar estas notas: organización, poder, organización jurídica, gobierno municipal; y nada de esto existe para vosotros; el Municipio, según vuestra definición, es solamente una organización de casas y de familias. Es decir, que influidos por una preocupación de reconstitución histórica de la ley, en este punto, co-

mo en otros, sólo queréis inspirarla en la tradición petrificada y en la leyenda solariega.»

### 6. Mancomunidades provinciales

En el discurso pronunciado el 28 de junio de 1912, al referirse al peligro de las mancomunidades, aduce una serie de razones irrefutables, que en unos momentos de absurdas preautonomías adquieren plena actualidad. Así al decir (15):

«... con este sistema de mancomunidades nacerá un privilegio y que a este privilegio conducirán fatalmente tres causas. La primera, que un país unitario, cuyo poder central por la constitución interna es débil, todo régimen tributario de excepción significa un privilegio, y es tan claro el sentido de las excepciones tributarias que hay en España, que la significación de las presentes me releva de toda demostración en cuanto al alcance de las futuras.

Es la segunda de causas, que aun cuando sea posible tener el fiel de la balanza para establecer la compensación en el momento en que los servicios y los impuestos se desglosen del Estado, no cabe tener en cuenta la ley de progresión en cuanto al rendimiento de los tributos y a la cuantía de los gastos.

Y es la tercera, que la mancomunidad, comprometida por su prestigio y por su conveniencia a procurarse éxitos aparatosos en sus comienzos, a halagar y acallar todos los intereses para que ninguno proteste, se entregará al desorden de los gastos, al exceso de la producción, al desenfreno del empréstito, y vendrá inevitablemente al cabo un desastre que ha de repercutir sobre las arcas del Tesoro.»

(12) *Discursos*, p. 570.

(13) *Discursos*, p. 47.

(14) *Discursos*, p. 62.

(15) *Discursos*, p. 83.

7. *Idioma*

Asimismo tienen un valor actual las consideraciones que sobre el idioma hace en el discurso de 14 de junio de 1916 (16):

«Yo os digo que en un país donde existen varias lenguas, es de necesidad que para la vida de relación haya una, y si esa una es preponderante dentro del territorio, y tiene además la promesa del predominio del mundo, me parece que es más indicada que ninguna, y si es apetecible, como el señor Cambó pedía, que el español culto conozca los idiomas regionales, es ideal indispensable que los españoles todos conozcan el idioma oficial español.

Yo digo, si ésta es una necesidad, y por incuria del propio Estado no se ha conseguido, y los primeros pasos de la Diputación Provincial de Barcelona y de la Mancomunidad no parecen garantizar que con su mayor energía se logre, se crea un argumento más y formidable en contra de las delegaciones de enseñanza. Pero es este problema en el que no caben ofuscaciones, sino que hay que distinguir en unos términos y en unas alternativas que yo no podría desenvolver sin cansar a la Cámara; régimen exclusivo o bilingüe, hablado o escrito, docente o administrativo, sin olvidar nunca: primero, que el carácter oficial del idioma más es servicio que presta que privilegio que se le concede, y segundo, que no debemos perder de vista otras dos cosas: ni agraviar el sentimiento ni desconocer la realidad.»

8. *Oficialidad de complemento*

En el discurso de 11 de junio de 1918 sobre *Reorganización del Ejército* (17):

(16) *Discursos*, pp. 114-115.  
(17) *Discursos*, p. 136.

«¿Qué es la oficialidad de complemento? Pues la Academia Militar, que sobre abrir sus puertas impulsada por una voz del patriotismo, llaman a las de la Universidad y a las de las Escuelas especiales como hermanas. Me diréis que todo eso es lo contrario que militarizar la vida civil; quizá tengáis razón en parte, y ello es forzoso, pero como no hay invasión sin compenetración, como no hay contacto sin vínculo, como no hay influjo sin reacción, al par que se militariza la vida civil, la vida civil vuelve hacia los institutos armados y se desvanece el prejuicio del militarismo, y hay que esperar que desaparezca la insania de la pasión antimilitarista. El Ejército profesional seguirá siendo una cosa noble, santa y grande; seguirá simbolizando significaciones hermosas, insustituibles; será cuadro de movilización, columna de enlace, avanzada de primer choque; pero ese Ejército profesional sabe que su misión hoy día no la puede realizar por sí solo; sabe que la mayor parte morirá o se inutilizará en las primeras batallas, y que entonces, realizar sus postreras ilusiones o impedir sus últimos presentimientos, será obra de aquellos a quienes no cabe llamar los otros porque no hay separación; hay que decir los demás, porque todos formarán un conjunto.»

9. *Seguridad jurídica y claridad de textos legales*

Su preocupación por la claridad de las normas y la seguridad jurídica aparece reiteradamente a lo largo del texto de estos escritos.

Así, en el discurso de 25 de agosto de 1931, sobre *Reforma agraria*, al decir (18):

«El principio capital que inspira todas las modificaciones introdu-

(18) *Discursos*, pp. 297-298.

## BIBLIOGRAFIA

cidas por el Gobierno es éste: en vez de aplazar en una incertidumbre la suerte de la propiedad territorial española, amenazada de un riesgo, de una contingencia incierta que sobre su cabeza se suspendía, aclarar y delimitar cuál es el alcance de la reforma, para que sepa desde el primer instante la propiedad a que afecta el sacrificio que de ella se demanda; para que pueda toda la otra, en plena tranquilidad, restaurar el crédito territorial, intensificar el cultivo y establecer sobre la tierra la cooperación de capital y de trabajo.»

Y al referirse a las *Atribuciones regionales*, en el discurso de 23 de septiembre de 1931, dice (19):

«El campo de una autonomía no se mide por cabida, sino por linderos; el campo de una autonomía es lo que la técnica del contrato de compraventa nos ha definido como el cuerpo cierto; ésa es la autonomía. Y en la entrevista famosa, inolvidable, de la Cárcel Modelo, el señor BOFILL y MATAS, con una visión clarísima, decía: "Muchas atribuciones compartidas y confusas, no; menos, pocas, si es preciso; pero claras, propias y atribuidas sin género alguno de duda." Y si me permitís una comparación que haga ver gráficamente la ventaja del método, porque llega a la entraña del concepto, os diré: el pequeño huerto rectoral que forma las atribuciones de un Ayuntamiento de aldea, teniendo tapia de piedra que lo cerque, es autonomía; el amplio monte, la llanada, la vega de un poder regional, latifundio por la extensión y señorío, por el origen y el contacto con el poder soberano, no es autonomía si los linderos desaparecieron y la confusión se estableció.

Por eso yo prefiero, como método de clasificación, el tripartito, el que deslinde atribuciones inseparables del Estado; unidad de legislación que el Estado se reserva, pudiendo transmitir la gestión administrativa y ejecución de los servicios, y campo de plena autonomía que entrega a las regiones para que, bajo la responsabilidad de su poder peculiar y ante los pueblos respectivos, la ejerzan.»

### 10. *República*

En la *Declaración a favor de la República* (20):

«Nosotros tenemos el deber de decirlo, aun cuando a algunos les duela, que hay en España una cosa facilísima: la proclamación de la República es relativamente fácil, pero hay otra cosa muy difícil: la consolidación de ella. ¿Por qué? Porque para proclamarla basta aprovechar en un momento propicio la chispa de la indignación por el yerro monárquico, y para asegurarla se necesita el esfuerzo diario de la virtud republicana.»

### 11. *Patriotismo*

En estos momentos en que está en crisis todo cuanto sea la exaltación de la Patria y de los valores nacionales, cuando se exaspera la insolidaridad y el revanchismo, vale la pena meditar sobre estas palabras de don Niceto pronunciadas con motivo del restablecimiento de la fiesta del 2 de Mayo (21):

«La fiesta nacional del 2 de Mayo fue luego restablecida en España durante la guerra civil. Y aquí viene mi consejo a los españoles: elevemos el alma por encima de las miserias políticas. Reunámonos en este alto significado: no veamos quién ha sido el

(19) *Discursos*, pp. 318-319.

(20) Célebre discurso en Valencia el 13 de abril de 1930, p. 493.

(21) *Discursos*, p. 655.



gobernante que ha restablecido luego la fiesta del 2 de Mayo. No es acierto suyo; fue error, primero, del Rey, y luego, de la República. Pero ¿qué importa quién firma las cosas? Si vamos a rechazar todo lo que otro hace, si es bueno le damos sencillamente el medio de conducirnos al desastre, porque no nos dejará elegir más que errores.

Por oposición ideológica, nadie más incompatible que yo con el poder que ha restablecido la fiesta del 2 de Mayo. Por agravios y por daños, fuera de los que murieron, ninguno de los que viven ha recibido más daño en lo que sufre, más privación en lo que no tiene que yo; y con todo eso yo aplaudo, como español, que la fiesta del 2 de Mayo haya vuelto a ser la fiesta de la Independencia Española.»

Jesús GONZALEZ PEREZ

DEMICHÉL, André: *Le droit administratif. Essai de réflexion théorique*. Ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París, 1978, 220 pp.

El volumen que se comenta constituye un nuevo intento de revisión crítica del Derecho administrativo, uno más entre los múltiples que—por lo demás, en base a innegables motivos de necesidad teórica y de oportunidad histórica—se vienen dando a la luz en los últimos tiempos.

La peculiaridad de la obra de DEMICHÉL es su impronta ideológica marxista. Es, en definitiva, un intento de reflexión marxista sobre el Derecho administrativo francés, que podría extenderse, no sin ciertas diferenciaciones, al Derecho administrativo de raíz continental en su conjunto.

Pero se trata de un intento de reflexión marxista que pretende no ser or-

todoxa. Y ciertamente no lo es en el sentido del análisis estalinista clásico o de un leninismo simplista. Así, aun afirmando tajantemente el carácter de clase del Estado burgués, se niega que el mismo constituya un bloque de poder armónico, unitario y hermético. Por otra parte, se rechaza la tesis de la *desaparición* del Estado o, mejor dicho, se interpreta esta expresión en el sentido de la progresiva *transformación* del Estado, de aparato coactivo y represor en organizador de la administración de las cosas, a medida que vaya desapareciendo su carácter clasista. Igualmente se rechaza la teoría instrumentalista del Estado, formulada por VICHYNSKI. El autor se aparta, pues, de la tesis según la cual basta apropiarse del núcleo vital del Estado para transformarlo de aparato de represión en instrumento imprescindible para la consecución de la sociedad sin clases.

Sin embargo, la crítica o autocrítica a la ortodoxia no va mucho más allá de estas negaciones apriorísticas. El tratamiento de los problemas concretos se realiza a través de argumentaciones que tienen su fundamento último en estas mismas tesis que se dicen rechazar. Y, sobre todo, el autor ataca una y otra vez a quienes han extraído coherentemente todas las consecuencias que derivan de la crítica al marxismo ortodoxo, es decir, en el ámbito cultural francés, a los teóricos del estructuralismo marxista y, en especial, en el ámbito de la teoría del Derecho público, a J. CHEVALIER. Según DEMICHÉL, estos autores han ido demasiado lejos en el análisis de la articulación de la maquinaria estatal, por lo que olvidan la unidad fundamental del Estado como instrumento de la dominación de clase. Lo que en ALTHUSER no era más que «hipótesis de investigación avanzada con prudencia», se ha convertido en «análisis sistemático desprovisto de todo tipo de matizaciones». Ello tiene como consecuencia que propugnen la lucha por la autogestión, lo que significaría, según DEMICHÉL, el

## BIBLIOGRAFIA

desmembramiento del Estado en pequeñas repúblicas independientes y desembocaría inevitablemente en la división en pedazos de la lucha de clases.

Sabido es cómo los teóricos del estructuralismo marxista parten del análisis de las relaciones de producción en la actual fase del capitalismo tardío, para comprender la compleja articulación de la dominación de clase, tanto a nivel social como en el ámbito y a través del aparato público, investigando las nuevas contradicciones del tipo actual de dominación. Su conclusión no es la negación del carácter clasista de la dominación que se ejerce a través del Estado, pero sí la del carácter monolítico de éste. Y en base a ello rechazan una alternativa global de tipo leninista, a su vez monoítica y postergada a un acto final revolucionario y conclusivo sin fecha fija, optando, con unos u otros matices, por la utilización de las contradicciones en el seno del propio entramado público para imponer una progresiva transformación del Estado (y de la sociedad) en sentido democrático y autogestionario. Ni la lucha de clases se reduce hoy en día al antagonismo entre dos bloques sociales homogéneos, ni el sector público es un simple instrumento disciplinado en manos de quien detenta el supremo poder político-institucional o de las más altas esferas del poder económico-social.

Precisamente en base a aquellos puntos de partida, es decir, a las limitaciones de la crítica a la ortodoxia marxista y al rechazo de las teorías estructuralistas, puede llegar a catalogarse con claridad la obra del profesor de Lyon y miembro del PCF que es A. DEMICHEL. Se trata de la crítica al Derecho administrativo que corresponde a las nuevas posiciones eurocomunistas del PCE. En este dato, que se apunta aquí sin carácter dogmático, pero sin ningún género de dudas, radica el mayor valor histórico y político del libro que se comenta. Aparte, claro está, de los muchos e innegables valores científicos que la obra contiene en pasajes concretos.

Esas bases teóricas conforman el con-

tenido de la exposición, por lo demás inteligente y bien escrita. A ellas se suma otra más, de naturaleza metodológica, cual es el sistematicismo y racionalismo propio de los juristas —y en especial de los administrativistas— franceses. El autor divide la obra en cuatro partes: los fundamentos del Derecho administrativo, la formación del Derecho administrativo (a la que dedica tan sólo cinco páginas escasas para señalar el origen jurisprudencial y legislativo del Derecho administrativo francés), las reglas fundamentales del Derecho administrativo y, por último, las modificaciones contemporáneas del Derecho administrativo. El libro se asemeja de esta manera a un clásico manual francés, al que se añade una última parte en la que se estudia la crisis actual de la doctrina clásica, derivada de la inadecuación de la misma a las actuales coordenadas sociológicas e institucionales. Falta, por tanto, un análisis previo y profundo de carácter histórico. Las referencias a la historia social, institucional y del pensamiento iuspublicista francés son escasas, se utilizan asistemáticamente para explicar el origen de tal o cual institución concreta y versan preferentemente sobre el origen remoto —napoleónico— de la construcción técnica del Derecho administrativo francés. Tan sólo en la última parte se alude al cambio de coordenadas históricas en nuestros días, para demostrar que la teoría clásica del servicio público ha entrado en crisis por su inadecuación de dichas coordenadas. Se echa de menos una crítica histórico-dialéctica a la propia teorización de los DUGUIT, HARRIQU, JEZE, etc.

De esta manera, el contenido del libro se reduce a una exposición crítica de las más importantes reglas del Derecho administrativo francés. El método de exposición es sencillo y muy pedagógico. Se señalan los principios básicos de la construcción clásica. Posteriormente su evolución actual, lo que demuestra en definitiva hasta qué punto hace agua la doctrina del servicio público, así como

la carencia de respuestas satisfactorias en el seno de la teoría administrativa francesa. Las continuas referencias a la jurisprudencia más reciente, contradictoria y escasamente innovativa, es oportuna y sintomática. A continuación se considera el valor jurídico y la significación política de las diferentes soluciones prácticas.

En este último punto, el de la valoración política, puede observarse un cierto dogmatismo y esquematismo en la explicación. En muchas ocasiones se alude simplemente a las necesidades de la clase dominante, sin más precisiones. Además, las alternativas concretas que se ofrecen no son muchas y, por lo general, consisten en trasladar algunas soluciones del Derecho de los Estados de la Europa oriental. Y conste que en ciertos casos dichas soluciones podrían ser muy válidas o que, al menos, existe la posibilidad de trasladarlas y son dignas, por ello, de un atento análisis. Así sucede en el caso de los jueces populares y electivos, aunque esta solución deba limitarse a ciertos niveles de la función judicial. También es interesante —y de mayor relevancia teórica— la proposición de diferenciar las funciones jurídico-públicas de elaboración, decisión, ejecución y control.

En otros casos, la doctrina jurídica de los Estados llamados socialistas se ensalza ideológica y acriticamente comparándola con las soluciones del Derecho occidental. El ejemplo más interesante se nos ofrece con relación a la distinción entre Derecho objetivo y derechos subjetivos. Según DEMICHEL, ésta es una dualidad característica del Derecho burgués. Y ello porque el derecho subjetivo es el derecho-tipo de una sociedad clasista; es la transposición jurídica de las relaciones de explotación y de las relaciones de mercado. El Derecho objetivo de una sociedad capitalista es también un Derecho de clase, pero sólo por su contenido, no por su forma. El Derecho subjetivo es capitalista por su misma forma, es decir, en esencia. La conclusión es sencilla: el Derecho objetivo podría subsistir, claro

está, con otro contenido en una sociedad sin clases; el Derecho subjetivo, nunca (p. 66). La argumentación, que no precisa comentario, revela hasta qué punto es limitado y precario el alejamiento del autor de la ortodoxia marxista.

Esta limitación se hace patente asimismo en el análisis de las transformaciones contemporáneas del Estado y del Derecho. La razón última de estos cambios reside en la evolución del modo de producción hacia el capitalismo monopolista de Estado. Este origen está claro, pero el análisis se detiene prácticamente ahí. No profundiza DEMICHEL en las transformaciones que dicha evolución ha producido en la articulación de la estructura social, ni en las nuevas contradicciones sociales, políticas e ideológicas que genera la nueva situación. Esta es precisamente la labor realizada por la escuela estructuralista, a la que DEMICHEL tilda simplistamente de *gauchista*.

Finalmente apunta el autor algunas propuestas de solución global no en el plano de la teoría del Derecho administrativo, en relación a la cual no aporta ninguna novedad, sino de carácter estrictamente político-institucional.

En primer lugar se pronuncia a favor del mantenimiento de las normas generales de Derecho objetivo. En una época en que la generalidad del Derecho constituye una rémora para las relaciones de producción capitalista, DEMICHEL opina que su defensa es una tarea imprescindible de las fuerzas progresistas. Se trata, pues, de un punto de partida defensivo, de un mínimo de garantía necesario. Si en periodos anteriores la ortodoxia marxista se lanzó a un ataque dogmático contra el formalismo de la ley general, hoy en día su defensa se propugna de manera indiscutible, sin más matizaciones, y ello constituye para DEMICHEL un avance histórico.

En segundo lugar, es necesario transformar el Estado, ya que no puede hablarse de desaparición del mismo. Pero esta transformación democrática no pue-

## BIBLIOGRAFIA

de realizarse por la vía de la autogestión y de la descentralización. Este tipo de transformaciones son regresivas, así como objetivamente reaccionaria la teoría que propugne la creación de asambleas regionales u otras asambleas en aparatos institucionales o a niveles específicos de decisión administrativa. Ello por dos razones. En primer lugar, porque la descentralización u obedece a las necesidades de la dominación capitalista, o es ilusoria e imposible. En concreto, la creación de un poder democrático a nivel regional no es posible en el marco del Estado capitalista, conclusión esta que se adelanta también sin ningún género de precisiones. En segundo lugar, la autogestión y la descentralización, antes que la democratización del Estado, suponen su desmembramiento, y ello es regresivo en cuanto que el «Estado es la forma del poder de clase más acabada históricamente, a partir de la cual se puede evolucionar hacia otro tipo de sociedad» (p. 211).

La línea de avance en la transformación del Estado debe obedecer a una progresiva disminución de la exterioridad y trascendencia del Estado con relación a la sociedad, puesto que la desaparición del Estado significa la absorción del mismo por la propia sociedad. Ahora bien, esta progresiva absorción, lejos de producirse por la descentralización y la participación democrática, debe realizarse mediante otra serie de reivindicaciones, tales como la de transparencia administrativa, acceso a la justicia, protección y democratización de la función pública y profundización de las libertades públicas.

No cabe duda de que estas reivindicaciones, a pesar de la vaguedad de su formulación, son imprescindibles para la democratización del Estado. Pero en el conjunto de la argumentación de DEMICHEL, pueden encontrarse ciertas contradicciones, derivadas de la negativa a abandonar decididamente ciertos dogmas de la ortodoxia.

En primer lugar, parece imprescindible la defensa del Derecho, pero más que en razón de su generalidad, por

su carácter de garantía subjetiva, que es el aspecto que este autor parece precisamente menospreciar. De igual manera, las líneas reivindicativas que señala no son sino otras tantas garantías, que deberían coordinarse especialmente con un proceso descentralizador de carácter democrático, si no a atribuir al ciudadano o a cada colectividad la potestad de gestionar sus propios asuntos, si al menos a acercar la administración al ciudadano y a extender el principio de democracia representativa en el área administrativa.

Cierto que este proceso ofrece soluciones varias y nuevas contradicciones, y que una descentralización mal articulada y otras fórmulas de participación directa pueden dar lugar a un desmembramiento del aparato público, de carácter pluriburocrático y corporativo. Pero hay que tener en cuenta que esa desmembración o desconcentración burocrática ya se está produciendo por las mismas necesidades de la actual forma de dominación capitalista. El reto de nuestro tiempo no es el de una oposición radical (y poco factible) a la misma, sino el de intentar ordenarla con arreglo a criterios de eficiencia y, sobre todo, de democratización.

En este sentido, la aportación del libro que se comenta es escasa y su contenido parece un tanto desfasado, ya sea por lo que se refiere a la autocrítica de las posiciones de la ortodoxia marxista, como por lo que hace relación a la crítica de la teoría administrativista clásica (¿hasta dónde debe llegar la crítica a las nociones de servicio público e interés general?, se pregunta DEMICHEL). La doctrina italiana, por un lado, y en Francia J. CHEVALLIER, no se han impuesto estos límites teóricos, por lo que sus trabajos van mucho más adelantados en el camino para construir un nuevo Derecho administrativo, de espíritu democrático y adecuado a nuestros tiempos.

De todas formas, la lectura del libro de DEMICHEL es siempre interesante, con independencia de ciertos datos positivos

que aporta, pues representa la posición de un sector importante del espectro político del país vecino.

Miguel SANCHEZ MORON

EMBIU IRUJO, Antonio: *Ordenanzas y Reglamentos municipales en el Derecho español*. Prólogo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1978, 783 pp.

Permitame Antonio EMBIU que le manifieste mi curiosidad por saber qué sensación habrá experimentado ante la aprobación de una Constitución que en su artículo 140 garantiza la autonomía de los municipios. Y digo esto porque la obra que voy a comentar rezuma por los cuatro costados verdadero interés y preocupación por la cuestión de la autonomía local, interés y preocupación que cristalizan en un minucioso análisis de la potestad reglamentaria de los municipios y que el autor emprende desde cuatro frentes: histórico, comparado, formal y sistemático-dogmático (1). La referencia inicial a la Constitución de 1978 quiere resaltar que no es ésta la primera vez en nuestra historia que un texto legal (Estatuto Municipal de Calvo Sotelo) o incluso constitucional (Constitución de 1931) contiene una declaración formal de la libertad y autonomía de los municipios, pero, como hace patente EMBIU, tanta buena voluntad nunca ha conseguido plasmarse íntegra y eficazmente en la realidad jurídica española.

Es notorio que existen múltiples acepciones del concepto de autonomía, y ello sin moverse del ámbito estrictamente jurídico—no digamos en el terreno de lo político, donde impera una verdadera confusión—; pero tengo para mí, y a

los efectos del tema planteado por el libro de EMBIU, que para gozar de una verdadera autonomía un municipio deberá reunir, como mínimo, los siguientes requisitos: *potestad de dictar normas* (la situación que las mismas ostenten en relación al ordenamiento estatal, y en el futuro al de las Comunidades autónomas, determinará su mayor o menor grado de autonomía); *extenso ámbito material de competencias* adecuado a las necesidades y posibilidades del municipio; *limitación o ausencia del control de la oportunidad* que sobre las normas ejerzan instancias administrativas o políticas extrañas al ente local (el control de la legalidad deberá recaer en un poder judicial independiente); *elección democrática de los Ayuntamientos* (al menos este requisito será efectivo en los nuevos Ayuntamientos surgidos de las elecciones municipales). Sin embargo, el concepto de autonomía que tiene relevancia a efectos prácticos no se agota en estos elementos; así, por ejemplo, resulta imprescindible que el municipio disponga de medios materiales y económicos suficientes para hacer efectivo el contenido de las normas que dicte en el ámbito de su competencia, etc. Pero no quiero adelantar ideas que más autorizadamente son tratadas por EMBIU. Pasemos, por consiguiente, a ofrecer una visión general del contenido de la obra.

Se inicia el trabajo con un análisis de la evolución histórica de la potestad reglamentaria local, que, a grandes rasgos, resumo de la manera que sigue: los fueros medievales constituyeron en sus más acabadas manifestaciones verdaderas *autonomías* que se daban los pueblos a sí mismos, aunque posteriormente buscaran la sanción real como medida que reforzara su vigencia y garantizara su cumplimiento. Pero ya a partir del Ordenamiento de Alcalá y, sobre todo, con la formación del Estado moderno, quedaron relegados a un segundo término ante la preponderancia de la legislación estatal. Con el siglo XIX se introduce la influencia del sistema francés en la regulación de la potestad reglamentaria local: ya las Cortes de

(1) Aprovecho la ocasión para señalar que incluso desde otros campos ajenos a nuestra especialidad estricta—me refiero, en concreto, a los historiadores del Derecho— se ha acusado reiteradamente la falta de un estudio global y sistemático sobre las Ordenanzas locales.

## BIBLIOGRAFIA

Cádiz, en una estricta interpretación de los postulados revolucionarios de la soberanía popular y de la separación de poderes, asumen el ejercicio del poder legislativo «en toda su extensión» —como reza el Decreto de 24 de septiembre de 1810—, y en lo que aquí interesa, ello se traduce en la necesaria aprobación por las Cortes de las Ordenanzas municipales (2). A continuación observamos cómo la legislación decimonónica sigue acusando progresivamente la recepción del sistema francés, cada vez más centralista. La autonomía a todos los niveles preconizada por los federalistas no deja de ser, en lo ideal, un sueño, y en el papel, un programa político. Luego, con la Restauración, se va perfilando mejor la configuración jurídica de los Reglamentos locales, así como su régimen de impugnación. Por su parte, la autonomía municipal planteada en el Estatuto de la Dictadura, si bien reunía teóricamente los requisitos esenciales para su efectiva realización, ésta no llegó a producirse, y ello —siguiendo a EMBAID— por dos razones fundamentales inscritas en el marco político del régimen: por un lado no tuvieron lugar las necesarias elecciones que sustentaran la democracia municipal y, por otra parte,

el poder judicial, que asumió progresivamente el control de los Reglamentos locales, se vio mediatizado profundamente por las presiones políticas de que fue objeto. Finaliza esta visión histórica con un análisis de la Ley Municipal de 1935, que por su corta e ineficaz vigencia relegó a una mera declaración política la consagración de la autonomía municipal contenida, por primera vez a tal nivel, en la Constitución de la II República.

Con este primer apartado de carácter histórico descubrimos, pues, la agitada trayectoria que ha sufrido la regulación de estas fuentes llamadas «menores» o de «segundo orden», pero que a menudo son las que el ciudadano vive de una manera más directa y cotidiana; evolución que va sujeta en gran parte a los vaivenes políticos de cada momento, y así lo sabe poner de manifiesto EMBAID en sus referencias a las diversas discusiones parlamentarias que tuvieron lugar sobre el tema a través del análisis de los respectivos *Diarios de Sesiones*, referencias particularmente amplias e interesantes en lo relativo al proyecto de MAURA de 1907 y a la Ley Municipal de 1935.

La poderosa influencia que ejercieron la legislación y la doctrina francesas en este aspecto sobre nuestro legislador del siglo pasado, y que éste no del todo correctamente supo aprovechar, justifican la inclusión del aleccionador apartado dedicado a la situación de los Reglamentos locales en el país vecino, donde adquiere especial relevancia el estudio de la tutela ejercida por el Estado sobre los entes locales a través de las más variadas técnicas de control. A continuación se insertan unas páginas que tratan del problema en Italia, y que tienen un valor ilustrativo evidente: la aparición en este país de la *región* como una *tercera instancia* territorial y política junto al Estado y al municipio, ofrece nuevas perspectivas en el estudio del régimen local por cuanto la potestad normativa de los municipios, que es lo que aquí nos atañe, se verá afectada ne-

---

(2) Me tomo la libertad de efectuar un breve excursus al hilo de esta evocación de la «parlamentaritis» de la época: mientras leía estas páginas de EMBAID que evidencian el purismo e ingenuidad que caracterizaba a los próceres de nuestra primera manifestación constitucional, no podía por menos que recordar cómo recientemente se repetían, si no en lo estrictamente jurídico, sí a nivel de la práctica política, los esquemas revolucionarios de Cádiz referidos en esta ocasión al ámbito de las Comunidades Autónomas, fenómeno explicable, quizá, por la similitud de las situaciones creadas al finalizar los respectivos periodos autoritarios: aludo al hecho de que nuestros parlamentarios se sienten realmente impregnados de la representación que el pueblo les ha otorgado y verdadera personificación de la soberanía popular, lo cual se ha manifestado —rememoro, concretamente, este caso por razones de proximidad— en la irritación de los entonces diputados y senadores catalanes ante la política habitual del órgano ejecutivo de la Generalitat de prescindir sistemáticamente de su opinión y colaboración. Frente a ello reaccionaron nuestros representantes otorgando al Parlamento, en el primer anteproyecto de Estatuto de Cataluña, incluso la *potestad reglamentaria* en determinados casos, tal y como se había hecho ya en 1810.

cesariamente, para bien o para mal, por la configuración que se dé a las relaciones entre los entes locales y los regionales. Esperemos, con la nueva estructuración del Estado español dibujada en la Constitución, que no sólo veamos aumentar nuestros ficheros con estudios doctrinales sobre el tema, como ha sucedido hasta ahora en Italia, sino también con precisas y eficaces disposiciones de carácter positivo.

Entrando ya en la segunda mitad del libro que nos ocupa y abandonado el enfoque histórico y comparado de la materia, se analiza desde una perspectiva sistemática la configuración jurídica de las Ordenanzas municipales españolas, según su regulación actual. El estudio es extenso, riguroso y profundo; la complejidad de la materia y el afán disecionador de *EMBI* hacen que en alguna ocasión el lector se encuentre preso en una verdadera selva de clasificaciones, divisiones y subdivisiones. Me imagino, a ratos, al profesor de Zaragoza en la esforzada tarea de compaginar la profundidad y la exhaustividad con la claridad metodológica y la inmediatez expositiva, batalla de la que ha salido, quizá, con algún arañazo.

Así, pues, es pasada sucesivamente por el fino tamiz del autor toda la normativa municipal, que él distingue en *general* y *especial*. Se incluyen entre las primeras las Ordenanzas de *policía* y *buen gobierno*, las de *exacciones* y las de *construcción* y *vivienda*; a cada uno de estos tipos se aproxima desde diversos ángulos, que resumo esquemáticamente: el procedimiento seguido para su elaboración y su posterior aprobación —donde se ejerce ya un cierto control, señaladamente, en las Ordenanzas de exacciones—, el régimen de publicidad de estas normas y, por fin, el sistema de impugnación de las mismas. Dentro de la normativa *especial* contempla primordialmente los regímenes peculiares de los grandes municipios y de las agrupaciones metropolitanas —y aquí encuentra, en la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, un primer y todavía

excepcional síntoma de una más amplia autonomía—. Concluye el apartado abordando el estudio de la normativa especial por *razones funcionales* (aprovechamientos comunales, montes vecinales, sanidad y actividades industriales), donde se pone de manifiesto de nuevo el control ejercido por la Administración del Estado sobre los municipios.

Tras el estudio al que acabo de referirme, realizado desde una perspectiva eminentemente formal, concluye su libro *EMBI* con un magnífico capítulo (3) en el que aborda ya frontalmente la importancia sustantiva de los Reglamentos municipales, es decir, su incardinación en el sistema de fuentes del Derecho, tema que incide en la problemática del concepto de *Ordenamiento jurídico*, y que trae como consecuencia inevitable la puesta en cuestión de la autonomía local (4).

Como dije al principio, discurre a lo largo de toda la obra, ya desde el sugestivo prólogo del profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, una corriente a ratos subterránea, en ocasiones más visible, y ahora, por fin, a flor de tierra, que tiene la virtud de ceñirnos al problema realmente sentido por el autor de considerar la potestad reglamentaria municipal como una *manifestación de autonomía*. La intención de *EMBI* es fundamentar la idoneidad de un tratamiento homogéneo y unitario de las diversas normas emanadas del municipio, tratamiento que no resultaba posible inducir desde un estudio formal. Se basa para ello en el dato de que todos estos Reglamentos son fuentes de Derecho objetivo y parte, por ende, del Ordenamiento jurídico, de

(3) Del mismo nos ofreció ya una primicia en el número 84, de 1977, de esta REVISTA, en homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, pp. 203-262.

(4) Anoto de paso que la Constitución no contribuye excesivamente, a nivel terminológico, a fijar un concepto claro de lo que es el *ordenamiento jurídico*, por cuanto utiliza confusa e indiscriminadamente expresiones tales como «sometimiento a la ley y al Derecho» (art. 103), «al imperio de la ley» (artículo 117), «sujeción a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico» (art. 9), etcétera.

manera que todos deberán relacionarse de idéntica manera con las restantes fuentes que informan el Ordenamiento. Ello presupone, por su parte, haber resuelto de modo favorable a la categoría reglamentaria la alternativa planteada en la calificación jurídica de las Ordenanzas municipales, ante la cual algunos autores, con mayor o menor rotundidad, se habían inclinado por otorgarles la consideración de actos administrativos.

Y estas fuentes del Derecho local, ¿qué situación ostentan en relación a las leyes y reglamentos procedentes del Estado? Obsérvese que la respuesta que se dé a esta pregunta nos proporcionará un dato más para averiguar el grado de autonomía de que puedan gozar los municipios. Pues bien, la conclusión a la que llega nuestro autor, argumentándola sólidamente, es que los reglamentos locales deben sumisión exclusivamente a las leyes y a las disposiciones generales que las desarrollen, en la medida en que aquéllas delimiten las competencias de los municipios y éstas no se excedan en su ejecución, pero no a los reglamentos independientes y menos aún a los autónomos, cuya existencia, por otra parte, se halla en entredicho (5). Nos habría gustado, quizá, una mayor precisión en lo que hace referencia a los reglamentos independientes, a los que EMBID alude sólo de paso y en nota, y al problema de los reglamentos ejecutivos que inciden sobre competencias municipales, excediéndose en el desarrollo de la ley.

Por su lado, la *costumbre* es una fuente que a menudo se minusvalora excesivamente, aun cuando conserva hoy una indudable vigencia, especialmente en la ordenación de ámbitos tan característicos como son, por ejemplo, los aprovechamientos comunales. En las Ordenan-

zas que regulan tales aprovechamientos han acertado a encontrar una parte de la doctrina y de la Jurisprudencia una cierta función *adaptadora e innovadora* de la costumbre existente en la materia, tal como pone de relieve EMBID, por más que a alguien puedan parecerle tal vez un tanto alambicados los razonamientos que aduce para sustentar esa opinión.

En fin, la consideración de los *principios generales del Derecho* como fuente suprapositiva informadora del Derecho vigente no impide que en ocasiones alguno de ellos, como, por ejemplo, el de *igualdad*, deba ser postergado ante la aplicación estricta de las Ordenanzas, ya que la invocación de tal principio debe entenderse en todo caso en el cumplimiento de la ley y no como *igualdad* ante su infracción.

De todo lo expuesto cabría concluir que las Ordenanzas y Reglamentos municipales disfrutan de una situación jurídica bastante respetable dentro del sistema global de las fuentes. Pero no es tan optimista Antonio EMBID: sus razones para mostrarse un tanto escéptico ante el teórico margen de libertad de que gozan los entes locales obedecen a diversos datos referidos, por una parte, al aspecto formal de sus normas —aprobación por órganos extraños, imposición de reglamentos-tipo, etc.—, y por otra, a la restricción del ámbito de las competencias municipales y de los necesarios recursos económicos y materiales para actuarlas. A lo largo de su libro, EMBID ha intentado por todos los medios *forzar* una interpretación que permitiera dar una respuesta satisfactoria a la cuestión de la autonomía en este orden, pero, a pesar de su esfuerzo, la valoración final a la que llega es que la potestad reglamentaria de los municipios españoles no ha sido ni es una manifestación de autonomía y, con un cierto fatalismo, incrédulo ante vacías declaraciones de principios, concluye EMBID que «el panorama de la potestad reglamentaria es tan desolador como la misma vida municipal». Aventuro que esta impresión de conjunto que manifiesta el autor se debe más,

(5) Téngase en cuenta que en lo sucesivo incidirá sobre la actividad normativa local un nuevo grupo de disposiciones: las emanadas de las Comunidades Autónomas. En este sentido la cuestión deberá plantearse en términos parecidos, si bien la conjunción de los tres bloques, estatal, regional y local hará preciso un mayor rigor en la delimitación de sus relaciones.



como llevo dicho, a las limitaciones formales de que son objeto las Ordenanzas, que a su propia consideración sustantiva, ya que no creo que unas normas que en determinado sentido prevalecen sobre los reglamentos estatales no ejecutivos, la costumbre y los principios generales del Derecho puedan dar pie al pesimismo de EMBID, a menos que consideremos, lo que no sería del todo descabellado, que el autor ha sido en exceso magnánimo y benevolente en el enjuiciamiento teórico del valor de las normas locales, habiéndolas colocado en la predominante situación que hemos visto, llevado por su «beligerancia» ante el estudio del tema, y que le ha obligado en ocasiones a forzar sus razonamientos y a pecar de poco realismo.

Para terminar deseo dejar constancia de un aspecto que posiblemente llame la atención al lector de la obra comentada. Me refiero al lenguaje y al estilo literario manejados por EMBID, que ciertamente revisten en conjunto un tono directo, llano, ágil y poco encorsetado, virtudes todas ellas que no estando reñidas con la altura científica, en ocasiones se echan de menos en nuestra literatura especializada. A tal característica—común por cierto, entre otros autores, a quienes forman parte de la «Escuela de Zaragoza»—se añade la indudable pasión que el autor proyecta sobre la problemática de la autonomía y la potestad normativa municipal, entusiasmo que encierra conjuntamente el riesgo de afectar al espíritu objetivo del investigador y el acicate de exigir el máximo de posibilidades al esfuerzo del estudioso. En resumidas cuentas, y dejando a un lado el valor intrínseco de su trabajo, que está por encima de todo comentario, he querido anotar como punto final de esta reseña que EMBID IRUJO ha sabido dar a su *opera prima* un carácter natural y sugestivo que hace sumamente agradable su lectura y da relieve a su contenido científico.

Tomás FONT I LLOVET

GARRIGUES DÍAZ-CAÑABATE, Joaquín: *Negocios fiduciarios en el Derecho mercantil*. Ed. Civitas. Madrid, 1978.

Editorial Civitas acomete con encomiable empeño una labor que merecía ser realizada. Me refiero concretamente al doble frente en que la colección «Cuadernos» está actuando. De una parte, nos trae lo más depurado y utilizable de la doctrina extranjera, de forma que el lector interesado puede tener a su alcance precisamente lo más adecuado del Derecho comparado. De otro lado, nos pone en contacto con las más clásicas obras de nuestros clásicos autores.

De esta forma, novedad y tradición pueden encontrarse aunados en una colección cuyo éxito debe basarse fundamentalmente en el prestigio.

Claro está que, hoy por hoy, el público especializado es más bien escaso y que el lector científico es pieza de exposición. Bastaría recordar el número de lectores en general que se da en nuestra patria para verificar tal afirmación. De ahí precisamente el innegable valor de esta editorial al difundir tales obras científicas. El formato mismo invita a la lectura y el contenido prestigioso de las firmas que publica parece digno de ser tenido en cuenta, ya que el cálculo común de las editoriales pasa muy lejos de preocupaciones científicas. Claro que podría argüirse indicando que tales son las leyes del mercado. Pero también es forzoso que se nos reconozca que tal mercado está ampliamente intervenido y dirigido por poderosos grupos de presión en que consisten tales firmas editoriales. De ahí que la valiente postura tomada por «Cuadernos Civitas» tenga que ser tomada como digna de doble elogio.

Pues bien, enmarcada dentro de tal colección se nos ofrece ahora una obra, lejana en el tiempo pero que conserva notoria frescura por la viveza y actualidad del tema que trata: el negocio fiduciario. La patología negocial ha venido actuando en un doble frente. De una parte, la incomplicidad, la falta de

elementos y requisitos esenciales. Por otra parte, la instrumentación nociva de tales elementos o del negocio completo que procuraba una anomalía en la utilización de la figura concreta.

El negocio fiduciario deberá encajarse, de acuerdo con los estudios de ASCARELLI, dentro de estos últimos al producirse una diversión entre el esquema conceptual ofrecido por el negocio-tipo y los efectos que en realidad pretenden provocar. Basado en una doble estructura negocial, podríamos calificar tal figura como un «negocio de ida y vuelta», en el cual se produce una enorme dislocación entre el fin provocado por la figura-tipo que externamente producirá el efecto frente a terceros, y el efecto reflejo que en realidad con tal boomerang se quiere obtener. Esta diferenciación, claro está, puede ser instrumentada con muy diversos fines, y así podría proponerse una clasificación de tales negocios fijándonos precisamente en la posición ocupada por el titular, primer disponente que produce la cesión o transmisión obligacional del bloque negocial en favor de un segundo disponente con título de transmisión real frente a terceros. De lo cual cabe fácilmente inducir una doble situación. O bien el verdadero favorecido es el titular obligacional—el clásico ejemplo de la interposición de la Ley de 11 de julio de 1941—, o bien nos encontramos ante figuras de usuras o abusivas en general, encubiertas por una aparente transmisión, supuestos estos en que el negocio o, mejor aún, la posibilidad del negocio de carácter real, describe un arco muy superior en efecto y calidad al negocio de orden obligacional. De ahí ese refuerzo exorbitante de quien se encuentra en la posición de disponente real, que provoca una auténtica disminución del margen de maniobra concedido al titular originario.

Pensemos además en la teoría del límite del ejercicio de los derechos, tanto de orden genérico como concreto, tanto subjetivo como objetivo, extrínseco (impuesto desde la norma) e intrínseco (según el mecanismo de ajuste de la intención de las partes) y aparecerá la rica

problemática a que tal tipo negocial da lugar.

El profesor GARRIGUES dedica precisamente los dos primeros capítulos de su obra a circunscribir tan delicado problema, tanto en el aspecto conceptual como en el orden lógico. Así describe el campo de aplicación de tan frágil concepto, y realizado ello aplica éste al Derecho positivo. Obsérvese cómo teoría y práctica se encuentran armoniosamente sin quiebra ni fractura alguna.

Es así escalonadamente como se sitúa la piedra de toque de todo el volumen: la aplicación al Derecho mercantil de la tan traída y llevada polémica, sobre todo italiana, que sin embargo no ha tenido en nuestro pensamiento científico—con las notables excepciones de DE CASTRO y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ—la adecuada recepción.

El capítulo tercero será, pues, donde el profesor GARRIGUES aplique los conocimientos obtenidos en los dos anteriores sobre la base de un fundamental reparo a la doctrina civilista.

Quede ante todo claro cómo la utilización de la fiducia en el Derecho mercantil es amplísima y se descubre en las más distintas relaciones y fenómenos que imaginarse pueda.

Así, pues, ante estas frecuentes aplicaciones, cabe subdistinguir aquellos que utilizan la interposición con dos finalidades: interposición real y la interposición simulada (p. 51). Esta última da lugar al testaferro; la primera, sin embargo, permite la trilateralización de la relación jurídica. De ahí su inmediata conexión con el mecanismo de la representación indirecta.

De ahí que, no obstante detectarse diferencias en el contenido de derechos y en la propia estructura del negocio, concluya el autor diciendo: «En resumen, si desde un punto de vista de técnica estricta no podemos calificar la representación indirecta en Derecho mercantil como negocio fiduciario puro, es indudable que entra en la amplia categoría de las relaciones fiduciarias y que cons-

tituye el prototipo de esta clase de relaciones, al permitir al comisionista que actúa en su propio nombre mostrarse ante terceros como dueño efectivo del negocio» (p. 53).

Abundando en esta línea de pensamiento entendemos, por nuestra parte, que: 1) se reconduce el problema a los mecanismos de otorgar legitimación; 2) que no es nada fácil utilizar dogmáticamente las categorías jurídicas del Derecho mercantil, sino, como señala el autor, darse cuenta de los fines económicos a que están dirigidas; ver en definitiva el Derecho desde una óptica más flexible, más cercana a la realidad.

Seguirá posteriormente el fino análisis del profesor GARRIGUES detectando —esta vez negativamente— otras figuras afines, concretamente las llamadas «Sociedades fiduciarias» y los llamados «Servicios fiduciarios de los Bancos». Se niega el carácter de fiduciario, bien por reconducirlo a figuras tipificadas en nuestro Ordenamiento (especialmente el mandato), bien por faltar «el elemento característico de este negocio, a saber: la transmisión de la fiducia o del derecho al fiduciario» (p. 59). Obsérvese, en este último caso, cómo el esquema de la legitimación opera recorriendo toda la figura, desde el mecanismo formal de investidura hasta el material de ejercicio conforme al bloque interno de legalidad; que así será actuación en nombre propio y en interés de tercero, pero por cuenta propia.

Precisamente, sobre esta última distinción —interés *versus* cuenta propia— entendemos puede mostrarse la distinción entre la representación indirecta y la sustitución (material y procesal), supuesto lo cual puede encajarse la figura de la fiducia más cerca de la primera que de la segunda, como vimos antes, que hace el profesor GARRIGUES.

Se centra posteriormente el análisis en el repertorio de figuras a que da lugar la práctica del *Voting Trust*, que en su aplicación al derecho español no siempre coincide, demuestra así el autor, con la fiducia. Destaca entre ellos el supuesto de la cesión legitimadora

del derecho de voto, que a buen seguro ha sido uno de los trabajos del profesor GARRIGUES sobre el que se habrán apoyado mayor número de dictámenes; el problema de la imaginaria *societas* de Tullio ASCARELLI, con la secuencia necesaria de conectar con problemas de simulación y de negocios indirectas (estudiados en España por DE CASTRO y ORTEGA PARDO).

Abunda después en consideración sumamente útil, para la cabal comprensión de esta figura. De un lado, sobre la cuestión de la licitud —entroncado así con el arduo problema de la causa—, respecto de la cual señala: «Ciertamente todo negocio fiduciario, como todo negocio indirecto, suele estar en la frontera de lo prohibido» (p. 72). (Obsérvese que considera frente a NAVARRO MARTORELL, ORTEGA PARDO y RODRÍGUEZ ARIAS, que el negocio fiduciario es una subespecie de los indirectos.) Añadiendo que «de aquí no puede derivarse la conclusión de que todo negocio fiduciario sea un negocio prohibido, sino tan sólo la de que los negocios fiduciarios pueden ser al mismo tiempo negocios en fraude de ley» (p. 53).

Un ejemplo aplicativo de esta teoría de los negocios fiduciarios en el Derecho mercantil aparece en la doctrina de los endosos plenos de un título valor con fines de mandato o de garantía.

Un acabado análisis del contraste fundamental en que se prueba la consistencia del negocio fiduciario es la quiebra de fiduciante y fiduciario.

Sentadas estas titularidades en tan duro banco de pruebas, parece que saldrán bien parados o mal parados, un poco acorde al tenor de la doctrina, que si es más o menos concluyente en el caso del fiduciante, no resulta tanto en el caso del fiduciario, donde consideraciones de equidad y no de estricto rigor positivo aconsejan atemperar los ásperos resultados que suele obtener la doctrina; resultados estos que parecen aún más fuertes si se comparan con aquellos que obtienen comúnmente de la posición jurídica del fiduciante en quiebra.

## BIBLIOGRAFIA

El capítulo IV, destinado al estudio de la fiducia legal, es una muestra del bien hacer y facilidad de expresión que acompaña a este autor.

Antes que nada es meritorio el ataque frontal que se dirige a la importación pura y simple de una institución extranjera. Y no por exacerbamiento nacionalista alguno. Simplemente por la fuerza y derivación que pueden suponer respecto de las instituciones propias donde se recibe. El injerto es una técnica de muy peligrosa utilización; acúdase a ella cuando no quede más remedio, pero adviértase el inmediato peligro de rechazo que puede provocar.

Esto es lo que ocurre con el *trust*, que tantas admiraciones concita. Y que, como señala acertadamente el autor, «al advertirse el antiguo uso en *trust* y al quedar este reglamentado por normas del *statute Law*, el *trust* ha dejado de ser un negocio fiduciario..., la llamada fiducia legal encierra una contradicción en sus propios términos». Y advierte que caso de reglamentación, el negocio indirecto rebrotaría allí donde la ley no alcanza.

Quizá este sea el siempre y necesariamente inacabado proceso de formación del propio Derecho mercantil, donde los antiguos usos parece cumplieron la función en todo punto semejante a ese tejer y destejer.

Cierra el libro una hermosa bibliografía que prueba, una vez más, que sólo el paso de años dedicado profesionalmente al cultivo del Derecho permite tener una visión amplia y científica.

José Eugenio SORIANO GARCIA

LEGUINA, Jesús: *Gasto Público e incumplimiento de contratos de obras educativas*. Ed. Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 1978, 169 páginas.

1. No es ni mucho menos frecuente la publicación de obras o trabajos jurídicos que, partiendo del análisis de una

determinada parcela de la actividad administrativa cuando aún no ha llegado —si es que llega— a través de la correspondiente vía impugnatoria a conocimiento y fallo de los Tribunales contenciosos, encuadren la problemática estudiada en un sistema de categorías conceptuales precisas, delimiten estrictamente sus contornos estructurales de acuerdo con el ordenamiento vigente y, lo que es más importante, señalen la vía o vías posibles para corregir, de acuerdo con el interés público, los vicios en que hayan podido incurrir los sujetos públicos —y, más en concreto, sus servidores, los funcionarios— en la realización de aquella actividad.

Y es que, ni es fácil conocer el funcionamiento interno de la Administración para quienes estando situados allende sus fronteras —al menos, de aquellas zonas que tratan de estudiar—, disponen del bagaje metodológico necesario para afrontar tal tarea, ni habitual que quienes por el desempeño de su función conocen más directamente el tema utilicen la perspectiva señalada cuando dan a la luz sus lucubraciones. Existen, incluso, no pocos ejemplos de funcionarios que, decididos a estudiar temas con los que están familiarizados en la «práctica», dejan traslucir, de hecho, muy parcamente —a veces, incluso, en modo alguno— datos o elementos de una *praxis* cuyo conocimiento público, o al menos por parte de los lectores especializados, sería del máximo provecho y utilidad. Si a ello se añade la escasa, por no decir nula, en muchos casos, publicidad que a través de otros medios —oficiales o no— se da a la mayor parte de la actividad administrativa, se comprenderá el valor que obras como la que ha dado pie al presente comentario ofrecen.

Una obra ésta que reúne con creces las cualidades a que aludía al principio, de la que es autor uno de los más finos administrativistas de la llamada tercera generación de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA el actualmente Catedrático de la Facultad de Derecho de San Sebastián, profesor Jesús LEGUINA. Por muy

modesto que en apariencia haya sido su planteamiento, ceñido a la problemática derivada de los supuestos concretos que analiza —la resolución de más de una veintena de contratos administrativos de obras destinadas a fines educativos por hechos directa o indirectamente imputables al Ministerio de Educación y Ciencia, en el período que media entre abril de 1974 y abril de 1976—, el impecable rigor con que se aborda el tema y la solución que se ofrece como paliativo, al menos, del quebranto de los intereses públicos —económicos e inmatrimoniales—, centrada en los distintos tipos de responsabilidad —penal, civil en vía de regreso y disciplinaria— exigible a los funcionarios culpables de tales resoluciones contractuales —que comportan, en la mayor parte de los supuestos, devolución de fianza y abono al contratista del beneficio industrial calculado en base al presupuesto de la obra no ejecutada— hacen que el libro recensio-nado desborde sus propios límites. Y ello porque, evidentemente, una cosa es pre-tender no generalizar la concreta mues-tra fáctica analizada —pretensión que se lleva, incluso, muy honradamente, al propio título de la obra, en una época en que tantas publicaciones suelen caracterizarse, precisamente, por lo contrario: título ambicioso y desbordante respecto de un contenido mucho más reducido— y otra, muy distinta —y aquí entra, naturalmente, la mayor de las virtudes del trabajo que comento—, la posibilidad de deducir las mismas oportunas consecuencias ante supuestos similares, que probablemente se dan o han dado en ámbitos sectoriales de la competencia de otros departamentos ministeriales, del mismo en otra época o, por supuesto, de otros entes públicos distintos de la Administración del Estado.

2. Aunque, desde luego, pueda parecer un tanto excepcional la reiteración con que se ha incurrido por parte de autoridades y funcionarios de un determinado Departamento ministerial, en una época también concreta, en supuestos de incumplimiento culpable o negli-

gente de compromisos contractuales que han dado lugar a la resolución de los mismos, no sé hasta qué punto puede aceptarse, sin más precisiones, que tales resoluciones —con indemnización al contratista, como se ha dicho— consti-tuyen «un capítulo antes casi inédito en nuestra contratación administrativa» (Dictamen del Consejo de Estado de 16 de mayo de 1974, citado en p. 116). Una rápida consulta de la *Recopilación de Doctrina Legal* del Alto Cuerpo consultivo desde el volumen correspondiente a 1960-61 hasta el último publicado (1971-1972), pone de relieve la no escasa existencia de dictámenes relativos a casos que muy bien pueden encuadrarse entre los analizados por Jesús LEGUINA, aunque «formalmente» aparezcan como resoluciones por suspensión definitiva o provisional de las obras por más de un año (*vid.*, por ejemplo, los de 19 de enero de 1961, *Rec.* 1960-61, núm. 160; 17 de noviembre de 1967, *Rec.* 1967-68, número 118; 24 de abril de 1969, *Rec.* 1968-69, número 94; etc.). Pues si es cierto que la suspensión aludida constituye legalmente una causa distinta e independiente de la del incumplimiento por la Administración a efectos de resolución del contrato administrativo (art. 52 de la LCE), no lo es menos que bajo la pública cobertura de la primera pueden encontrarse, como de hecho ocurre, supuestos comprendidos en la segunda. Sin ir más lejos, los que están a la base de los dictámenes de 19 de enero de 1961 y de 24 de abril de 1969, que acaban de citarse, en los que la Administración «camufló» su propio incumplimiento —precisamente, la entrega al contratista de los terrenos necesarios para realizar la obra por no disponer de ellos aquélla en el momento de iniciarse ésta— con la suspensión provisional (por más de tres años...) o la definitiva, respectivamente. Si a ello se añade la probable utilización de la técnica del «mutuo disenso» para cubrir en ocasiones verdaderos incumplimientos por parte de la Administración, a pesar de los requisitos necesarios para poder acudir a la resolución

## BIBLIOGRAFIA

por tal motivo—según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina del más Alto Cuerpo consultivo, sancionada posteriormente en el Reglamento de Contratación (art. 166)—podrá concluirse que, seguramente, no es tan excepcional en la práctica la resolución de contratos administrativos por hechos que, en realidad, con independencia de la causa formalmente alegada, suponen incumplimiento de obligaciones que incumben a los sujetos públicos.

3. Claro que lo que acaba de decirse constituye una hipótesis a título estrictamente personal elaborada sobre la base de una serie de indicios. Pero mientras no podamos disponer de más datos, ello es inevitable. De ahí la necesidad de que la Administración ofrezca esos datos con prontitud y periodicidad para que los ciudadanos, en general, y los estudiosos, en particular, los conozcan. Están en juego los intereses públicos, además de los pecuniarios de todos, que, en cuanto contribuyentes, tenemos derecho a saber en qué se emplea el dinero recaudado a través de los impuestos. Varias son las vías para obtener esa información, relativa no ya solamente al tema objeto del libro recensionado, sino, en general, a la totalidad de la actividad administrativa. Concretándonos, sin embargo, a aquél, se me ocurre lo siguiente, contribuyendo, así, modestamente, a ese «abrir de puertas y ventanas» a que se refiere en el sugestivo Prólogo de la obra el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO y completando por lo demás, la oportuna brecha abierta por el propio LEGUINA.

En primer lugar, me parece que ante supuestos de resolución de contratos por incumplimiento imputable directa o indirectamente a la Administración, no basta con insistir en la necesidad de exigir la apertura del expediente a que se refiere el artículo 154 del Reglamento general de contratación del Estado, tal como hacen tanto el Consejo de Estado, en dictámenes relativos a los ejemplos analizados por el autor, como este mismo. Ni tampoco con poner énfasis en

que si de la apertura de tal expediente se deduce la pertinencia de la incoación del correspondiente procedimiento disciplinario, acción penal o reclamación de responsabilidad civil en vía de regreso, han de ponerse todos ellos en marcha, incluso, simultáneamente, tal como destaca el autor. Estimo que tal enfoque es completamente acertado, pero quizá insuficiente. Porque si las conductas que pueden dar origen a la incoación de tales procedimientos sólo son conocidas por unos pocos funcionarios o autoridades administrativas, lo más probable—así ha venido sucediendo durante años—es que aquéllos no lleguen a actualizarse. Se trata, pues, de garantizar la máxima publicidad a los supuestos que dan lugar a la resolución de los contratos, especialmente la de los que lo sean por incumplimiento de la Administración. En este sentido, sería muy oportuna una modificación del Reglamento de Contratación por la que se estableciera el deber del órgano competente para tratar de publicar en el «Boletín Oficial del Estado» dentro del mes siguiente a su adopción, las decisiones relativas a la resolución de todos aquellos contratos de presupuesto superior a una determinada cuantía—dos millones, por ejemplo—por causas imputables a la propia Administración.

No deja de ser curioso que hasta ahora, que yo sepa, y al menos en lo que respecta a los últimos cinco años, se hayan publicado en el mencionado diario oficial algunas resoluciones de contratos por causas imputables exclusivamente *al contratista* (vid., por ejemplo, las Resoluciones de la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipos Escolares de 4 y 24 de abril de 1973, «Boletín Oficial del Estado» de 7 de junio; dos de 29 de noviembre de 1973, «Boletín Oficial del Estado» de 4 de enero de 1974; 18 de diciembre de 1974; «Boletín Oficial del Estado» de 1 de febrero de 1975) o *al contratista y a la propia Administración* (así, la Resolución de la citada Junta de 31 de octubre de 1974, relativa a uno de los supuestos de mayor gravedad

analizados por LEGUINA, concretamente, al contrato para la ejecución de las obras de construcción de una pista polideportiva en la Escuela Graduada Comarcal «Menéndez Pida.» de Dehesas de Guadix —Granada—, publicada nada menos que *cuatro años después* en el «Boletín Oficial del Estado» de 27 de diciembre de 1977...; o la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 21 de junio de 1978, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto del mismo año; por cierto, que en estas dos resoluciones se dispone con fórmula análoga la apertura de una investigación acerca de las posibles responsabilidades de todo orden que puedan derivarse de los hechos reseñados en las mismas). Parece claro, sin embargo, que no basta con la publicidad de tales actos. Que ésta debe extenderse, igualmente, a todos aquellos supuestos de resolución de contratos por causas imputables exclusivamente a la propia Administración. Y, desde luego, publicidad sin demora, porque todo retraso, especialmente cuando es tan escandaloso como el del ejemplo reseñado (aparte de que, normalmente, entra en juego cuando el titular del Departamento responsable es distinto de aquel durante cuyo mandato se adoptó la decisión resolutoria...), de muy poco puede servir. En cualquier caso, estamos a la espera de la publicación de las resoluciones relativas a los 23 casos restantes analizados en el libro recensionado, en todos los cuales —nótese bien— ha emitido ya su dictamen el Consejo de Estado (el último de los cuales el 8 de abril de 1978).

En este orden de consideraciones, y en segundo término, me parece oportuno reclamar la publicidad de los dictámenes del citado Cuerpo consultivo con una inmediatez respecto a su emanación mucho mayor de la que existe actualmente, en la que el retraso oscila, normalmente, entre los tres y los seis años.

En tercer lugar, y de acuerdo con la línea adoptada por una serie de países

—entre los que destacan Suecia, USA, Finlandia, Dinamarca, Noruega y, últimamente, Francia con su reciente Ley número 78-753, de 17 de julio de 1978, sobre medidas relativas a la mejora de las relaciones entre la Administración y el público—, habría que regular urgentemente en el nuestro el acceso a los archivos y a los documentos administrativos por parte de los ciudadanos (digamos, de pasada, que no basta, ni mucho menos, con normas como las contenidas en la reciente Ley de 7 de octubre de 1978, por la que se modifica parcialmente la de Secretos Oficiales de 5 de abril de 1968; se trata de cambiar de perspectiva, de hacer efectivo el acceso a los documentos administrativos, no simplemente de restringir el ámbito de lo «secreto» o «reservado»). Bien entendido que, salvando las restricciones que razonablemente puedan establecerse en la correspondiente ley con carácter general —por motivos de defensa nacional o política exterior o por afectar a la vida privada de los directamente implicados—, no tienen por qué quedar fuera los documentos relativos a los contratos que celebre la Administración, una vez hayan sido formalizados. En tal sentido se pronunció, por ejemplo, el llamado Informe ROBINAU, que sirvió de base al proyecto de ley francesa a que acaba de aludirse, y si bien ésta, en la versión aprobada por el Parlamento, no hace explícita referencia a la cuestión, cabe entender que los contratos no constituyen, por sí mismos, una excepción, por lo demás, no sancionada legalmente como tal (*vid.* A. DE LAUBADÈRE, «AJDA», 1978, 10, 495 y ss.).

4. Por supuesto que la apertura de las distintas vías para lograr la tan deseada publicidad de las actuaciones de la Administración, en general, y en concreto las relativas a las resoluciones contractuales debidas a incumplimiento imputable a aquella, no constituye un fin en sí mismo, sino un medio instrumental para exigir las responsabilida-

## BIBLIOGRAFIA

des y las reparaciones debidas por los daños causados, por el quebranto de los intereses públicos—financieros o de otra naturaleza: me remito, a este respecto, a las muy sugestivas páginas que a la cuestión dedica el propio LEGUINA—producido a consecuencia de la resolución de tales contratos por el motivo expresado. No me cabe la menor duda de que sólo así será efectivamente viable la exigencia de la responsabilidad penal, civil y disciplinaria de los funcionarios y autoridades que por su actuación—u omisión—han dado lugar a la medida resolutoria. Porque sólo así la autoridad a la que corresponda incoar el oportuno procedimiento podrá verse impelida a hacerlo, incluso, como consecuencia de la solicitud presentada al efecto por todos aquellos interesados, mejor aún, colectivos de ciudadanos directa o indirectamente afectados por aquella decisión, que podrán también, en su caso, a título individual, acudir a la vía penal interponiendo la denuncia o la querrela oportunas. Piénsese, por ejemplo, en los padres de niños o jóvenes en edad escolar que no pueden enviar a sus hijos al centro docente de que se trate, o en los beneficiarios de la Seguridad Social que tienen que desplazarse más lejos de lo que sería razonable para recibir asistencia sanitaria, porque el edificio destinado a tales finalidades no ha podido construirse por culpa de la Administración y, más en concreto, de determinados funcionarios.

Pero es que, aparte de las responsabilidades apuntadas—a las que el autor del libro que comentamos se refiere con todo detalle—, en un sistema de democracia parlamentaria, como el recientemente establecido en nuestro país, es posible otro tipo de responsabilidad—vedada, naturalmente, en un régimen como el franquista—: la política del Gobierno y de cada uno de sus miembros, exigible, según los casos, por el Congreso de Diputados o por cualquiera de las dos Cámaras (arts. 108 y ss. de la Constitución). Combinando la publicidad

a que antes me he referido con este tipo de control—ejercitable, como es sabido, a través de distintas técnicas, desde la pregunta o la interpelación a la moción de censura, pasando por el nombramiento de la oportuna Comisión de investigación—, parece difícil concebir que puedan repetirse impunemente hechos como los analizados en el libro del profesor LEGUINA. Unos hechos que por su gravedad y reiteración a lo largo de un relativamente corto espacio de tiempo—dos años—hubieran dado lugar en un país democrático, y deberán dar lugar en el nuestro si volvieran a ocurrir, aparte de a los demás tipos de responsabilidad, al cese o a la dimisión fulminante del Ministro titular del Departamento afectado.

Para terminar diré que, en mi opinión, ha de agradecerse muy de verdad al autor de la meritoria obra comentada haber dado a conocer un tema que necesitaba desde hace tiempo y necesitará en el futuro «luz y taquígrafos» para garantía, en definitiva, de los intereses colectivos.

Javier SALAS

LONG, W.; WELL, P., y BRAIBANT, G.: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 7.ª ed., Ed. Sirey, Collection Droit Publique, Paris, 1978, 629 páginas.

1. De nuevo comparece a la cita con los lectores, remozada, puesta al día y con la adición de los fallos más recientes, esta modélica antología de la jurisprudencia administrativa francesa comentada. Obra que, si admirable en tantos aspectos, a mí me llama poderosamente la atención por lo que representa de sistema, de hilo conductor. Toda antología es arbitraria, ya se sabe. Pero lo que a mí me admira, sobre todo, de ésta es el carácter preciso y no retórico de los comentarios, que re-



lacionando y explicando unas decisiones con otras, va marcando los pasos de la evolución de la jurisprudencia administrativa francesa; ese destacar lo que es jurisprudencia afianzada, ese buscar el sedimento de los fallos, ese aclarar cuáles son las decisiones previas que han preparado el terreno al fallo novedoso, ese resaltar y defender el avance logrado. Es bonito hallar encerrado en este *corpus*, nada voluminoso por cierto, la clave de una más que centenaria evolución jurisprudencial, síntesis, por tanto, de los mejores esfuerzos, de la doctrina, de los legisladores, de los comisarios del Gobierno, de los juzgadores.

Al comentar la penúltima edición de la obra, la quinta, en el número 61, de 1970, de esta REVISTA (1), me lamentaba de que no estuviera traducida, con las necesarias concordancias y anotaciones, al castellano. Hoy el espíritu de comparación y el consiguiente deseo de mejorar lo nuestro me lleva por otros derroteros, me lleva a constatar que se ha incrementado en forma muy notable entre nosotros lo que se podría denominar el *comentario singular*, pero que no abunda la sistematización de jurisprudencia. El comentario singular está logrando realizaciones sugestivas y son ya bastantes las decisiones de relieve que van siendo comentadas y destacadas a capas más amplias de lectores. Pero cuando uno piensa en *Les grands arrêts...*, constata que nada parecido o similar existe entre nosotros e intuye lo difícil que es alcanzar una obra de características parecidas. Porque el comentario singular se puede preparar con soltura, con una relativa facilidad, no siendo infrecuente que concluya en comentario lo que ha sido un pleito o asunto de despacho. Pero la sistematización exige amplias y dilatadas investigaciones, exige la concienzuda labor de conjunto, la compa-

ración, el análisis minucioso, y parece, desde luego, reclamar la labor de equipo. Poco a poco se van logrando análisis sectoriales de series enteras de jurisprudencia. En esta línea, un logro del mayor interés es el que representa, por ejemplo, el reciente libro de mi discípulo, Luis MARTÍN REBOLLO, sobre la jurisprudencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración (2). Pero no es fácil superar los análisis sectoriales. Sigue siendo difícil lograr las pequeñas grandes obras que pongan al alcance de todos el esfuerzo de muchas horas de tensión y de empeño. Por eso —por las obras los conoceréis—, ahora que en España soplan aires nuevos hay que seguir insistiendo para crear socialmente las condiciones para el estudio y la investigación. El día que haya surgido entre nosotros una obra del calibre y de la finura de *Les grands arrêts...* —no, por supuesto, ninguna burda parodia o mala imitación, que todo es posible—, ese día habrá que dar fe del gran avance realizado.

2. Si por algo ha cautivado nuestra atención la jurisprudencia administrativa francesa ha sido por la incorporación sucesiva de técnicas de control del arbitrio de los poderes públicos. Recordemos esa larga historia de ir ampliando el enjuiciamiento de las actuaciones administrativas que se consideraban eventas de afirmación, por ende, de unos derechos y libertades. Dos son las decisiones glosadas que añade el libro comentado a la edición anterior. Al acercarme a sus páginas no ocultaré que me acompañaban emociones de significado diverso. En una dirección, así, la de saber que como español, como ciudadano español, recientes acontecimientos habrían hecho muy otro el clima institucional en lo que a la defensa de la libertad y al potenciamiento de los derechos fundamentales se refiere. Si habrá que seguir tomando buena nota de las mil peculiaridades jurídicas

(1) De destacar es el amplio eco que la publicación comentada ha logrado en las páginas de esta REVISTA, debiendo recordarse así los comentarios dedicados por F. GARRIDO y A. NIETO en los números 20 (1956) y 43 (1964), respectivamente.

(2) L. MARTÍN REBOLLO: *La responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia*, Ed. Civitas, Madrid, 1977.

## BIBLIOGRAFIA

propias del sistema de derechos y libertades en los países vecinos, la evidencia también de que estamos dando pasos decisivos para caminar por esas sendas. Pero también, sentimientos en una dirección inversa: la constatación de que países europeos amantes de la libertad y sinceros paladines hasta hace poco de los derechos, estaban conociendo una muy alarmante marcha atrás en los últimos tiempos, un cierre sobre sí mismos, protegiendo a toda costa destacadas en la dosis de consumo que una civilización tecnificada puede abastecer, aun a costa de restringir importantes hábitos e inestimables logros en lo que corresponde al disfrute de la libertad o al perfeccionamiento de la participación en los derechos del hombre.

Dos son, como digo, las decisiones que se añaden al anterior repertorio. Ambas encajan en el ámbito de los derechos y libertades. Uno de los casos resulta muy atractivo ofreciendo un incremento notable del control sobre un actuar administrativo inmune al enjuiciamiento hasta la fecha, con resultado favorable al afectado. El otro supuesto, en cambio, aunque represente algo de avance en la teoría del control, no llega a enervar la decisión administrativa, realizando viejas normas bien restrictivas para la libertad de expresión. Se trata, en este segundo caso, del *arrêt* del Consejo de Estado, *Librairie François Maspéro*, de 2 de noviembre de 1973. El solo nombre de la sociedad afectada evoca, al menos en mi caso, lo que para muchos españoles que sentíamos las limitaciones de estos años pasados, era un manantial de ilusiones, un auténtico oasis con agua fresca en medio del desierto. En este caso el Consejo de Estado afirma no poder entrar a discutir —confirmando, por tanto— la decisión del ministro del Interior prohibiendo la circulación y la venta de la edición francesa, impresa en Francia y en francés, de la Revista de origen cubano «Tricontinental». El punto central de la de-

cision consiste en interpretar que se trata de publicaciones *de provenance étrangère*, por lo que se da por buena una regulación, bastante discutible, que autoriza al ministro a tomar tal decisión. Destacan los autores al comentar el fallo lo que de positivo representa —desde el punto de vista de la teoría general— la alusión que se contiene al *error manifiesto*: si hubiera habido error manifiesto, viene a decirse en el fallo, hubiera sido otra cosa, pero como no lo hay, la jurisdicción administrativa no puede entrar a discutir la apreciación que el ministro ha hecho del peligro que la Revista presentaba para el orden público. Pero, por muy positiva que resulte desde la perspectiva técnica del control esta mención, *obiter dicta*, del error de hecho, encomiada con argumentos por los comentaristas, no se puede evitar que el fallo deje bastante mal sabor de boca.

La otra decisión es mucho más completa; el fallo, también del Consejo de Estado, de 5 de mayo de 1976, *Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural d'Auvergne et Ministre de l'Agriculture c. Bernette*. Punto de partida es la legislación que protege a los trabajadores con funciones representativas: si se pretende su despido deben intervenir determinados órganos administrativos, por lo que aunque inicialmente se trate de conflictos de derecho privado o laboral surgen actuaciones que podrían ser tomadas en consideración por el juez administrativo. Al pretenderse el despido del señor Bernette, jefe de un servicio departamental de esta SAFER, d'Auvergne, en cuanto delegado del personal, el Comité de Empresa se opone al despido, y la misma postura mantiene el inspector de Trabajo (en el caso, *l'inspecteur des lois sociales en agriculture*). Pero en el recurso jerárquico, el ministro de Agricultura revocó dicha decisión, para dejar expedita la vía del despido. El tribunal administrativo —de Clermont-Ferrand— anuló, en cambio, la decisión

del ministro, impidiendo así el despido, y esta solución es la que viene a confirmar el Consejo de Estado. El argumento central es el de que los hechos que se imputan al señor Bernett no ofrecen la gravedad suficiente para justificar la decisión del ministro. Se entra, de este modo, a enjuiciar una decisión que, hasta la fecha, se consideraba como de la libertad del ministro. Los autores destacan así el alcance de este *arrêt* que ha extendido notablemente el control jurisdiccional sobre algo que antes era considerado como discrecional, al mismo tiempo que destacan la incidencia que el derecho público llega a tener sobre las relaciones entre empleadores y trabajadores: «Esta jurisprudencia—afirman—hace que el juez administrativo penetre en el corazón mismo de la empresa, en las tensiones entre patronos y personal, así como en «su situación económica y social.» Y es que como afirmaba, en el caso, el comisario del Gobierno—Dondoux—, saliendo al paso de la objeción del carácter de derecho privado de la materia de las relaciones laborales, «... la cuestión de la protección de los representantes del personal se informa, en lo esencial, por el derecho público: del contrato se ha llegado al estatuto y del derecho privado se ha pasado a las libertades públicas. Sería anormal que tratándose de libertades renunciarais a vuestro control cuando, por el contrario, es en este terreno en el que debe ser más riguroso. Y, sobre todo, si se tiene en cuenta que en el estado actual del derecho, sois vosotros los únicos que podéis ejercer un control eficaz». Así, sigue rodando la rueda, derecho administrativo-derecho laboral, derecho público-derecho privado, ahuyentando esquemas demasiado elementales, auspiciando en cada momento lo que resulte más ventajoso para la consolidación de derechos y libertades.

Lorenzo MARTIN-RETORTILLO

PAVLOPOULOS, Procopio: *La directive en droit administratif*. LGDJ. Paris, 1978.

I

Las directrices dictadas por las autoridades administrativas para orientar la acción de los entes subordinados y para coordinar la actividad de éstos se han estudiado, generalmente, desde el punto de vista de las fuentes del Derecho. Se ha tratado de precisar si tienen naturaleza de normas o son simples medidas de organización interna, si son actos administrativos o son reglas jurídicas, si vinculan y, en su caso, con qué alcance, al que las recibe, etc. Pero existe otro aspecto de la cuestión que presenta alguna novedad. Se trata de estudiar las directrices desde la perspectiva de la discrecionalidad administrativa. Concretamente, se trata de analizar si las directrices limitan la discrecionalidad del ente que las dicta y del ente que las recibe y de analizar qué alcance tiene esa limitación para los ciudadanos. El libro de PAVLOPOULOS constituye una interesante aportación al análisis de las directrices desde la perspectiva de la discrecionalidad administrativa.

II

El estudio de PAVLOPOULOS sobre las directrices en el Derecho administrativo puede resumirse del siguiente modo:

1. Comienza con una introducción sobre la noción de directriz. El concepto de directriz procede del lenguaje ordinario, y significa, en términos generales, la indicación, línea de conducta, etcétera, que una autoridad da a sus subordinados. La directriz cumple la función esencial de asegurar la vinculación descendente entre la autoridad y sus subordinados. Mediante la directriz se trata de influir, no de determinar, pues no es una orden, el comportamiento de sus destinatarios. La direc-

## BIBLIOGRAFIA

triz, sin embargo, no siendo una orden formal, no es, tampoco, un simple deseo. Lo peculiar de la directriz consiste en que influye en la decisión del subordinado, pero sin determinarla, de modo que el subordinado no deja de ser responsable, en alguna medida, de la decisión que adopte. De ahí, pues, la dificultad de determinar su régimen jurídico. ¿Qué valor tiene la directriz para el subordinado que la recibe? ¿Qué valor tiene para el ciudadano? Sin duda, opina PAVLOPOULOS, la directriz es una nueva categoría de acto jurídico, un embrión de regla de Derecho que desempeña un papel importante como instrumento de acción administrativa y que goza de un régimen jurídico peculiar.

2. El estudio del papel de la *directriz en la acción administrativa* parte de un concepto de directriz que refleja su doble aspecto: la directriz constituye un acto emitido por una autoridad administrativa destinado a establecer una línea de conducta tanto para el ejercicio de su propio poder discrecional como para el ejercicio del poder discrecional de los órganos subordinados a los que se dirige. La directriz, pues, limita el poder discrecional de quien la dicta y de quien la recibe. Pero, ¿de qué manera? La respuesta a esta pregunta obliga a situar la directriz en el seno de la teoría del poder discrecional, pues, en definitiva, su valor jurídico depende de que se reconozca validez al poder de autolimitación de las autoridades administrativas. Pues bien, después de exponer las distintas explicaciones sobre el poder discrecional de la Administración, PAVLOPOULOS concluye (pág. 71) que la directriz no implica la negación del poder discrecional, sino que es, por el contrario, una manera de ejercitarlo consistente en efectuar *a priori* la elección de unos objetivos y de una determinada vía de acción. La directriz es, pues, un instrumento para la acción administrativa. Así entendida, la directriz es, en primer lugar, un *medio de racionalización del trabajo administra-*

*tivo* (medio de prospección que permite planificar y condicionar el futuro; medio de coordinación no sólo en el interior de la Administración—coordinación vertical y coordinación lateral—, sino también en relación con los administrados, al servir de instrumento para dar forma a los conciertos o acuerdos tomados por la vía de la participación; medio para evitar la influencia de los grupos de presión); es, también, un *medio de protección de los administrados frente a la arbitrariedad de la Administración* (facilita la realización del principio de igualdad en el ámbito de la potestad reglamentaria al fijar de antemano el sentido en que se va a ejercitar, reduciendo así el riesgo de un trato discriminatorio; y, asimismo, la directriz facilita la codificación de las motivaciones de la acción administrativa); por último, la directriz *facilita el control jurisdiccional de la Administración* en la medida en que da expresión al sentido general de la acción administrativa y a los fines elegidos por la Administración, datos que, en definitiva, forman parte esencial del control de legalidad de los actos administrativos discrecionales.

Todo lo cual muestra que la directriz ha adquirido importancia muy destacada en el funcionamiento de una Administración cuya actividad no sólo crece en extensión, sino también en alcance en cuanto pretende configurar el futuro. La directriz facilita la actividad de la Administración y el funcionamiento más racional de los mecanismos de coordinación de los diversos elementos que la integran. Al mismo tiempo la directriz contribuye a hacer efectivo el principio de legalidad en el ámbito de la actividad discrecional, facilitando así la protección de los administrados frente a la arbitrariedad de la Administración. El estudio de este papel, que indirectamente desempeña la directriz, es la parte más original del libro de PAVLOPOULOS. En él trata de demostrar que esta importante función de la di-

rectriz sólo puede cumplirse si se la dota de un régimen jurídico apropiado.

3. El *régimen jurídico de la directriz* ha experimentado en Francia una notable clarificación a partir del *Arrêt Crédit Foncier de France*. PAVLOPOULOS estudia cuidadosamente la posición de la jurisprudencia administrativa antes y después de la publicación de ese *Arrêt* (cuya importancia fundamental ha consistido en la confirmación de la legalidad del uso de las directrices en el ámbito del poder discrecional de la Administración) y estudia también con detalle el régimen de la directriz en cuanto acto administrativo *sui generis* (competencia, forma y procedimiento), cuestiones que quizá interesan menos al lector español que el análisis que a continuación realiza sobre el valor jurídico de la directriz en general. ¿Cuál es este valor? PAVLOPOULOS destaca el valor normativo de la directriz en cuanto que su función esencial consiste en la reglamentación previa del ejercicio del poder discrecional, condicionando con carácter general y abstracto el fondo de los actos administrativos dictados en base a la misma. La directriz, pues, produce sus efectos en relación con la Administración y con los administrados, siendo, por ello, un elemento a examinar en el control jurisdiccional de la legalidad administrativa.

En relación con la Administración, la directriz se presenta como expresión del poder de instrucción que las autoridades tienen sobre los entes inferiores a ellas subordinados, de manera que la directriz ha de ser obedecida y su incumplimiento sancionado, incluso disciplinariamente. Ahora bien, la directriz no es una orden que elimina la capacidad de decisión de la autoridad administrativa que la recibe y, por tanto, no elimina tampoco su deber de apreciar las circunstancias del caso y su responsabilidad por la decisión que adopte. De modo que, si bien las decisiones singulares adoptadas en base a una directriz gozan de una presunción de legalidad, la autoridad que las apli-

ca sigue siendo dueña de apreciar la oportunidad de la decisión en cada caso singular, de manera que no debe aplicar la directriz cuando advierte que su aplicación conduce a tratar igual lo desigual o atenta al interés general.

En relación con los administrados, la directriz no tiene eficacia directa, pero sí repercute más o menos indirectamente sobre su situación jurídica. En primer lugar, y dado que la directriz goza de la presunción de ser expresión de un uso correcto del poder discrecional, a los administrados incumbe demostrar, en su caso, que la aplicación de la directriz atenta a los principios que rigen el ejercicio del poder discrecional, sobre todo al principio, en virtud del cual el poder discrecional obliga a realizar un examen minucioso de cada decisión, examen más intenso incluso que cuando se trata del ejercicio de un poder reglado. Por otra parte, la existencia de una directriz permite a los administrados demostrar que su situación ha de ser resuelta de modo distinto al previsto en la directriz, pues ésta se ha adoptado en base a presupuestos diferentes de los que concurren en su situación personal. E, inversamente, la existencia de una directriz puede servir para que los administrados, invocando el principio de igualdad, soliciten la aplicación de la directriz a su caso singular.

El estudio de PAVLOPOULOS termina exponiendo los principios que rigen el control jurisdiccional de la legalidad de las directrices. El autor critica la imposibilidad de plantear un recurso directo contra una directriz, dados los inconvenientes que presenta tener que esperar a que se haya producido un acto para poder atacar indirectamente la directriz que le sirvió de fundamento. Esta crítica, sin embargo, no parece compatible con la naturaleza de la directriz, tal como el mismo autor la ha expuesto. En efecto, la directriz no es un reglamento administrativo, sino una medida indicativa adoptada en el interior de la organización administrativa.

## BIBLIOGRAFIA

El hecho de que esta medida trascienda al exterior, en cuanto puede servir de fundamento a actos administrativos que afectan a los administrados, teniendo en este sentido una cierta eficacia normativa, no justifica, en mi opinión, el intento de someterla a control judicial directo. Es, en efecto, nota esencial de la directriz la de no vincular de modo absoluto a la autoridad que la recibe, de manera que esta autoridad puede apartarse de la directriz no sólo por razones de legalidad, sino por razones de oportunidad, dada la singularidad del caso singular. Por ello, no condicionando directa y necesariamente el contenido de los actos administrativos, parece claro que la directriz permanece dentro del ámbito de la Administración, de modo que sólo debe ser enjuiciada por el juez administrativo cuando se manifiesta al exterior en actos singulares. Al juzgar la legalidad de esos actos es cuando la jurisdicción contencioso-administrativa puede apreciar la legalidad de la directriz.

### III

El libro de PAVLOPOULOS es, hoy, el estudio más completo sobre las directrices administrativas. Su mayor originalidad estriba, a mi juicio, en haber intentado explicar el efecto autovinculante que para la Administración tienen las directrices que ella misma dicta. Las directrices marcan el sentido, el alcance y los fines que se pretenden alcanzar con el ejercicio de los poderes discrecionales atribuidos a la Administración. Ahora bien, y esto es lo fundamental, la existencia de una directriz no justifica que la autoridad administrativa a la que se dirige prescindiera de examinar las circunstancias concretas de cada caso, amparándose en que existe una directriz que le indica cómo ha de ejercitar su poder discrecional, transformando así en reglado su poder discrecional. La invocación de una directriz no elude, sin más,

la obligación de motivar o, en su caso, de justificar *a posteriori* el acto adoptado. La motivación de un acto discrecional consiste en explicar las razones en virtud de las cuales la singularidad del caso concreto justifica que se adopte, precisamente, la medida tomada por la Administración. Con lo cual se pone de relieve un aspecto, no siempre bien estudiado, del poder discrecional, a saber: el deber que entraña de examinar las circunstancias de cada caso para justificar el sentido en que se ejercita el poder discrecional. Si tal poder existe, ello se debe, precisamente, a la necesidad de tener en cuenta circunstancias peculiares que la norma no ha podido prever en su singularidad. El poder discrecional existe para hacer posible esa apreciación. El poder discrecional, en cambio, no existe para legitimar cualquier decisión que se adopte dentro de las que la norma, en abstracto, admite como posible. Por tanto, el poder discrecional entraña el deber de examinar cuidadosamente las peculiaridades de cada caso para alcanzar la mejor solución entre las soluciones posibles. La existencia de una directriz, pues, no justifica la omisión de ese estudio del caso concreto. La autoridad administrativa a la que se encomienda la adopción de medidas en base a una directriz no puede, pues, actuar como un autómata presumiendo que la directriz ha resuelto ya los problemas que el ejercicio del poder discrecional plantea. La invocación de esa directriz no constituye por sí misma la motivación de cada acto singular. De ahí que el administrado puede demostrar que su caso singular se aparta de los presupuestos de la directriz, de modo que su resolución debe ser distinta de la que resulta de la aplicación de la directriz. La directriz, en definitiva, marca el sentido y el alcance del ejercicio del poder discrecional, pero no elimina el deber de examinar la peculiaridad de cada caso.

Fernando SAINZ MORENO

VARIOS AUTORES: *Un nuevo modelo europeo de Seguridad Social: el proyecto de Código de Lovaina*. Madrid. IESSS, 1978, 213 pp.

Las tendencias reformistas en boga en todos los países y temas tienen una de sus principales manifestaciones en la Seguridad Social, expresión que a muchos suena como socialista, a otros como revolucionaria y a muchos como el símbolo del Estado del bienestar social. También a los juristas—al menos a los que no son laboristas—les cae algo extraña, porque curiosamente se han circunscrito con demasía al análisis de situaciones jurídicas, individuales con preferencia y hasta exclusivismo sobre el estudio de instituciones colectivas, cuya envergadura en principio les asusta y cuya naturaleza no se atreven a calificar.

Quizá este desinterés puede haber estado motivado por la misma evolución de los sistemas de seguros sociales; ante las demandas sociales (1) se van organizando los primeros auxilios sociales que posteriormente irán acumulando otros nuevos; al final, más o menos bien, todos los riesgos laborales están cubiertos, aunque el sistema y la técnica jurídica empleadas no sean muy adecuadas. Es en tal momento cuando los profesionales del Derecho son llamados a intervenir para dar forma apropiada de sistema a lo que sólo venía constituyendo un complicado entramado de servicios, institutos y personal. El ejemplo se agudiza en nuestro país, donde el hábito tradicional del parcheo

(1) Una breve síntesis histórica nos muestra cómo a principios de este siglo en determinados países aún no existían tales seguros: Estados Unidos era uno de ellos; determinadas huelgas, como la de Lawrence, en Massachusetts, en 1912, organizada por los obreros textiles, figura entre las pioneras de dicho país para el comienzo organizativo de tales seguros. Alemania, con Bismarck, fue la avanzadilla, hasta el punto que su iniciativa hoy se baraja como alternativa con el otro modelo, el de Beveridge, entre cuyo caudó se debate el nuevo modelo a que el libro se refiere.

adquiere aquí caracteres dramáticos (2). Problema grave a su vez acentuado por el desafecto sistemáticamente demostrado por los juristas no laboristas, y especialmente por los administrativistas.

Sobre este punto es interesante constatar cómo en la década de los cincuenta se publica en España, convenientemente traducido, el libro de FORSTHOFF (3) sobre el nuevo Estado administrativo, en el que se hacen numerosas consideraciones sobre el Estado existencial en que se va convirtiendo el Estado tradicional, subrayando su característica—y, por tanto, la de la nueva Administración Pública, mero instrumento de aquél—, de ser «un ente prestador de servicios»; la imagen de *marketing* del Estado pasa a ser, en lugar de sus servicios clásicos de policía, justicia o soberanía, la de ser productor o suministrador de servicios. Con FORSTHOFF puede decirse que la Administración Pública y, por tanto, el Estado, se justifica porque *presta servicios*, algunos vitales, para todos los individuos de una comunidad. Era el nuevo Estado administrativo que irrumpía en nuestro país, al principio auspiciado por las vías ortodoxas, defensores de los derechos individuales; y que más tarde serviría de base dogmática a la corriente seudomístico-religiosa de la tecnología opusculista. La obra de FORSTHOFF fue mayoritariamente aireada, y raro era el trabajo publicado que no hacía su mención o comentario.

En medio de tal ambiente, se hace lógico pensar que la temática social, o, si se quiere, de la Seguridad Social, puede ser uno de los centros de atención, mas no sucedió cosa semejante;

(2) El mismo órgano editor de este libro se inserta en el plan último de reformas sistematizadoras del complejo mundo de la Seguridad Social española, sometido a un Ministerio específicamente denominado de Sanidad y Seguridad Social, que hasta ahora apenas ha hecho nada si no es motivar huelgas y conflictos; rara es la semana que deje de darnos cuenta de algún paro sanitario o médico.

(3) Se publica por el entonces llamado Instituto de Estudios Políticos.

## BIBLIOGRAFIA

acaso porque entonces en nuestra patria se imponía la fórmula mutualista, con un voluntarismo forzado por parte de sus miembros, operando el Estado como una especie de «reaseguro», lo cierto es que los comentarios y la doctrina administrativista en general giró sobre la abstracción y, *a posteriori*, en un estudio detallado y enunciator de cuáles eran los servicios públicos, pero marginando entre ellos a los sanitarios o sociales. Y así hemos continuado hasta este momento, en que el presente libro nos viene a recordar tan triste situación. A lo largo de sus páginas encontraremos las oportunas referencias al encaje de la Seguridad Social con el Estado asistencial. El prologuista, ALONSO OLEA, alude al Código como «obra de juristas», lo que significa que «... enfrentados hombres de Derecho con una realidad social necesaria...», abstraen de ella sus líneas muestras para ofrecer un sistema de reglas claro y armonioso, expresado en términos jurídicos y ordenado con arreglo a criterios jurídicos».

Mas a pesar del reto principalmente atendido por los profesionales del Derecho, creemos que en ella debe calar más el jurista consagrado a la especialidad jurídico-administrativa, pues con ella tienen íntimo engarce muchos de los aspectos con la figura del Estado asistencial, porque, en definitiva, si queremos una mayor racionalización de la Seguridad Social, su condición primera es que jurídicamente se clarifique el sistema, o lo que es lo mismo, que la institución *hic et nunc*, llamada Seguridad Social, responda a los mismos criterios jurídicos que el resto del ordenamiento jurídico, cosa que en la actualidad no sucede. Concretamente, lo que a lo largo de sus páginas se nos va proponiendo por los distintos autores colaboradores es dotar a la complicada máquina de la Seguridad Social de los correspondientes instrumentos y garantías jurídicas para «asegurar» «a los asegurados» su condición de ciudadanos (y no de administrados de segun-

da o tercera clase). Muchos de los problemas van desarrollando así su entronque con el resto del ordenamiento.

En este contexto, la profesora BUGCENHOUT, una de los autores del Código, destaca, entre otras, las siguientes novedades en el nuevo Código; novedades que, para nosotros, no hace más que trasladar al ordenamiento de la Seguridad Social principios ya consagrados en el mundo administrativo: «Cuando una persona tiene derecho a prestaciones sociales sin que haya sido determinado cuál es el organismo competente, aquel al que se haya presentado la solicitud otorga provisionalmente dichas prestaciones, recuperándolas luego del organismo competente. Al derecho a las prestaciones en efectivo se añade un interés en caso de pago tardío. *Esta medida significa que el individuo y la autoridad reciben el mismo tratamiento, mientras que hasta ahora sólo la autoridad podía reclamar intereses cuando el individuo cumplía tarde con sus obligaciones.*»

Otros principios son: no recuperación de las prestaciones indebidamente pagadas a un beneficiario de buena fe y, sobre todo, el de igualdad de trato al administrado como a la administración; «el beneficiario necesita a menudo medidas de protección, a fin de compensar la desigualdad de hecho que existe entre la Administración y el administrado.

*El individuo que va en busca de prestaciones sociales no es sólo víctima de un determinado accidente social, sino que pertenece además de manera frecuente a las capas más deprimidas de la sociedad.* Es ante las concretas situaciones de desamparo que llevan implícitas todas las relaciones de la Seguridad Social donde se ve la ineficacia de la ortodoxia jurídica del principio de igualdad, tal como se formula en la mayoría de los manuales al uso, o al menos donde se comprueban los límites existentes en la realidad social para su plena virtualidad.



El profesor Van LANGENDONCK, al hablar de la financiación, defiende la concepción de la Seguridad Social como un servicio público tan esencial y, si se quiere, una función pública tan importante como la administración de la justicia, el ejercicio del poder de la policía, el reglamento del tráfico, la educación pública. «Todas esas actividades del Estado son financiadas por un sistema de impuestos diversos; y se supone que se presenta a los ciudadanos como el sistema más justo o más práctico... No hay razón para que las prestaciones de la Seguridad Social que dependen de la misma función pública sean financiadas de manera diferente.»

El profesor DILLEMANS, en relación con la organización administrativa de la Seguridad Social, afirma la colaboración necesaria entre Administración y asegurados sociales, que se apoya en «un deber de información impuesto a la Administración, un deber que se corresponde con un derecho de los ciudadanos a obtener un dictamen sobre sus derechos y obligaciones. Hemos querido evitar la alienación de los ciudadanos y hemos propuesto que cada solicitud presentada ante un organismo, aunque sea manifiestamente incompetente (4),

(4) Realmente se trata de una regla lógica, alterada por una interpretación demasiado ortodoxa y unilateral de los principios jurídicos de actuación administrativa. No se comprende bien por qué el ciudadano se siente desarmado ante el juicio inapelable del funcionario de turno que le niega la admisión de un escrito, remitiéndole —a veces, no siempre— a otro centro o dependencia. Si tanto se afirma la personalidad única de la Administración Pública, cualquier organismo —como escribe el autor— debería estar obligado a la recepción, suprimiendo la anterior práctica tan similar a la que figura en algunos establecimientos mercantiles («reservado el derecho de admisión»); «las instituciones están obligadas a conocer la ley: sería vano suponer el mismo conocimiento de parte de los ciudadanos, a pesar del famoso brocardo de los países civilizados «la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento». Nos hemos apartado de este brocardo puesto que no le consideramos válido, al menos en el dominio de la Seguridad Social. En el sistema actual puede ocurrir que el padre de un niño minusválido tenga que dirigirse a más de 17 organizaciones, temiendo oír siempre: «Aquí no es, vaya a otra parte...» Es precisamente lo que había que evitar en nuestro Código: *el que el procedimiento vuelva más*

surta todos sus efectos, de tal modo que los plazos no se interrumpen, el expediente es atendido y cursado por el organismo al que se ha dirigido el ciudadano, el cual es responsable de remitir la solicitud al organismo competente».

Tras esta primera parte, una segunda se cubre por un equipo de especialistas españoles en la materia, encabezado por J. M. CANALES ALIENDE, que enjuicia la repercusión del modelo europeo en «la reforma de la Seguridad Social española» (5), pudiendo destacar del mismo lo siguiente: frente a los anteriores sistemas de Seguridad Social hay que alumbrar uno nuevo, «ya que entre éste y aquéllos (los viejos existentes) media, sobre todo, una nueva filosofía de los valores esenciales de la comunidad (6) para hacer verdad el *slogan* del Estado asistencial, una reordenación de los fines del Estado que da papel predominante a la Seguridad Social, pero que sólo es posible cuando se logra una reordenación de la Seguridad Social que haga de ella un instrumento ineludible...»

Buenos conocedores del pasado y del presente de la Seguridad Social española, no son tan europeístas que se in-

*minusválido al que ya lo es físicamente.* Clarificadoras palabras que hacen superfluo cualquier comentario.

(5) España inicia el 5 de febrero, oficialmente, las conversaciones para su integración en el Mercado Común. De alcanzar su objetivo, todas sus instituciones —y entre ellas la de la Seguridad Social—, deberán adaptarse a las vigentes en dicho ámbito; el proceso de armonización es múltiple y extenso.

(6) Si se nos permite una pequeña crítica, diríamos que tales valores aparecen con exceso, demasiado implícitos; se dan por conocidos cuando, realmente, el aparente triunfo de determinadas ideologías no excusa del deber de mención expresa de tales valores. Si, como en las viejas leyendas y relatos marítimos de los siglos XVII y XVIII, siempre aparecía la mención del sueño ancestral de las riquezas de El Dorado, así también los valores de la libertad, de la solidaridad social y de la mayor socialización, entre otros, deben citarse con sus mismas palabras; con SHAKESPEARE diríamos que es preciso «romper los corazones, para que se exprese mejor mi lengua» (HAMLET), o sea, desvincularse de respetos, oropeles, tabúes, vínculos, y llamar a las cosas por lo que son y representan para cada uno.

## BIBLIOGRAFIA

clinan sin más a la adopción del modelo europeo, ni tan «nacionales» que superpongan el «modelo» español, sino que colocados en un justo equilibrio intentan delimitar las grandes líneas de penetración del Código, como más aceptables y adaptables a la situación española. Una de ellas es la que podríamos llamar universalización del sistema, extendiendo la Seguridad Social a todos los ciudadanos, e incluso, a todos los residentes. El aparente partidismo de la Constitución española exige el compás de espera previsto para su desarrollo por leyes ordinarias, «... dado que en los textos constitucionales precedentes, y singularmente en la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, el derecho a la Seguridad Social estaba reconocido a todos los españoles, sin que la legislación posterior haya dado cumplimiento a los mismos».

Relacionado con lo anterior está la idea del «mínimo vital de renta». ¿Bastará asegurar todos los riesgos físicos o será necesario además garantizar a todos un mínimo de rentas, como diría un autor, para la supervivencia? Para el citado equipo, el Código no resuelve tal extremo, aunque se preguntan si previamente no será preciso un cambio de sociedad. Se trata, no obstante, de una pregunta que, por lo que nosotros sabemos, en Estados Unidos viene siendo ya largo tiempo investigada a través de fórmulas como la del llamado *Negative Income Tax* (Impuesto Negativo sobre la Renta), tan en moda en la década de los sesenta y tan mimada por los miembros de la *Law School* de Harvard (7).

Partidarios de una revitalización de los regímenes de provisión voluntaria,

(7) Los autores citan a FROMM cuando escribía en 1955 que «... todo el mundo tiene derecho a percibir los medios de subsistencia... todo ciudadano puede reclamar una cantidad suficiente... si ha dejado el trabajo voluntariamente, si quiere prepararse para otro tipo de trabajo o por cualquier razón personal que le impida ganar dinero...», texto demasiado literario y desideral; más importancia tienen los trabajos sobre *El impuesto negativo sobre la Renta*, por ejemplo, de un MUSGRAVE, o la *Subversión española*, de

evitando el monopolio estatista, subrayan, al enfrentarse con el tema de la financiación, cómo «... la deslegalización del tipo de cotización ha conducido a facultar al Gobierno para que determine los porcentajes de participación del trabajador y del empresario», con la secuela paradójica para nosotros que, dada la estructura no transparente de costes de la empresa, normalmente la carga social empresarial se torna en carga para los consumidores, a quienes se les transfiere con la mayor impunidad lo que a su vez va contra el principio tan teórico y tan teóricamente defendido por todas nuestras autoridades hacendísticas, de no traslado de las obligaciones tributarias, lo que acaso puede deberse a la poca coordinación entre los campos fiscal y de la Seguridad Social; los autores resaltan la prudencia de las soluciones propuestas en el Código «haciendo que el Estado soporte exclusivamente los servicios públicos que afectan a todos por su condición de ciudadanos o residentes, y que se financien contributivamente en prestaciones sustitutivas de las rentas por los profesionales afectados». Respecto al control de la Seguridad Social, creen que en nuestro país, por fin, lleva camino de obtener una solución satisfactoria, «ya que tras la Ley General Presupuestaria, la Seguridad Social ha quedado sometida al control de sus presupuestos por el Parlamento, al de la intervención del Estado en su gestión económica y al del Tribunal de Cuentas» (8).

La tercera parte de la obra viene representada por un trabajo de H. G. Bartolomé DE LA CRUZ, funcionario de la

D. MARTÍNEZ, en «Hacienda Pública Española», 2. El presidente CARTER, en su reciente discurso sobre la Unión (enero 1979), se refiere a otras fórmulas, como el crédito fiscal de empleo y el crédito fiscal para la estabilidad de las rentas laborales.

(8) Sobre este particular tenemos por destacar el trabajo de J. María FERNÁNDEZ PASTRANA, sobre «Aspectos jurídicos del control financiero de la Seguridad Social», en el IEF, dentro de las *II Jornadas sobre Control Financiero de la Administración Pública*, organizadas por el Cuerpo Especial de Inter-ventores.

#### RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

OIT, sobre el proyecto de Código en el marco de la «internacionalización de la Seguridad Social», complementado con la traducción española del citado Código, con lo que se cierra el libro que tantas sugerencias encierra para todos nosotros, porque más o menos, si no lo estaremos, pronto llegaremos a estar todos bajo algún régimen —general, común o especial— de la Seguridad Social. En el futuro, mucho nos tememos que todos seremos «asegurados» y, por tanto, todos estaremos intervenidos en un sistema que por el instante sólo presenta para algunos una marca del Estado socializador e intervencionista de nues-

tros días. Agradecemos a los autores de la versión española el que nos hayan colocado entre las manos un trabajo tan básico como éste, que nos dibuja el camino por donde va a dirigirse la reforma europea de la Seguridad Social en los próximos e inmediatos años, para que al menos en este terreno España deje de ser diferente, aunque hipotético es el resultado de esa reforma, cabiendo aquí que nos preguntemos con SCHAEFER si, como acontece en lo cultural y político, la mejor reforma es la revolución radical, evitando así retrasos y regresiones.

V. RODRIGUEZ VAZQUEZ DE PRADA



# 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 LLORENTE, Jorge SOLÉ TURÁ, Joaquín TOMÁS VILLARROYA, Gumersindo TRUJILLO

## DIRECCIÓN:

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

SUMARIO DEL NUM. 6 (noviembre-diciembre 1978)

## ESTUDIOS:

Deil S. WRIGHT: *Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local.*

Gerhard W. WITTKAMPER: *La importancia de la politología para la cultura política.*

Manuel B. GARCÍA ALVAREZ: *Las formas del Estado socialista. II. Las diferencias chinosoviéticas en los textos constitucionales.*

Alfonso FERNÁNDEZ MIRANDA: *Estado laico y libertad religiosa.*

Ramiro CIBRIÁN: *La violencia política en la Segunda República.*

Ramón GARCÍA COTARELO: *La crisis del Marxismo (II parte).*

## NOTAS:

Manuel PASTOR: *Notas para una interpretación de la Dictadura de Primo de Rivera.*

Luis PASAMAR: *Los orígenes del nihilismo ruso.*

## CRONICAS Y DOCUMENTACION:

Pilar DEL CASTILLO: *Campaña del Referéndum.*

José Ignacio CASES: *Los resultados del Referéndum.*

Andrés DE BLAS: *El Referéndum en el País Vasco.*

RECENSIONES — NOTICIAS DE LIBROS — REVISTA DE REVISTAS.

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España ... ..	900,— ptas.
Portugal, Hispanoamérica y Filipinas.	18 \$
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

## CONSEJO DE REDACCIÓN

*Presidente:* Antonio TRUYOL SERRA. *Miembros:* Mariano AGUILAR NAVARRO, Emilio BELADIEZ, Eduardo BLANCO RODRÍGUEZ, Félix FERNÁNDEZ-SHAW, Fernando FRADE MERINO, José María JOVER ZAMORA, Enrique MANERA REGUEYRA, Luis MARÍNAS OTERO, Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA, Tomás MESTRE VIVES, Fernando MURILLO RUBIERA, Romás PERPIÑÁ Y GRAU, Leandro RUBIO GARCÍA, Javier RUPÉREZ, Fernando DE SALAS LÓPEZ y José Antonio VARELA DAFONTE

## EQUIPO DE DIRECCIÓN

*Director:* Juan Antonio CARRILO SALCEDO. *Subdirector:* Manuel MEDINA ORTEGA. *Secretario general:* Julio COLA ALBERICH. *Secret. Administ.:* María Teresa SANCHO MENDIZÁBAL

## SUMARIO DEL NUMERO 161 (enero-febrero 1979)

### ESTUDIOS:

- La Conferencias del mar: de la esperanza al desencanto*, por José CERVERA PERY.  
*Reflexiones ante la instauración de un Sistema Monetario Europeo (SME). ¿Anécdota o categoría?*, por Román PERPIÑÁ Y GRAU.  
*La actuación de las Naciones Unidas en Chipre*, por Alfredo BRUNO BOLOGNÁ.  
*Guinea-Conakry finaliza su aislamiento y se reincorpora al sistema afrolatino*, por Luis MARÍNAS OTERO.  
*La actualidad del Océano Indico: zona mundial de tensiones (I)*, por Leandro RUBIO GARCÍA.  
*Sucesión en el Vaticano*, por Stefan GLEJDURA.

### NOTAS:

- Dificultades en el camino de la paz israelo-egipcia*, por Fernando FRADE.  
*Perspectivas teóricas de algunos componentes de la interacción internacional: del conflicto a la asociación*, por Leandro RUBIO GARCÍA.

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

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

Número suelto ... ..	300 ptas.
Número suelto, extranjero ... ..	5 \$
España ... ..	1.200 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas ... ..	16 \$
Otros países ... ..	17 \$

## CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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

# REVISTA DE POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION

*Presidente:* Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA

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

*Secretario:* Manuel ALONSO OLEA

SUMARIO DEL NUM. 119 (julio-septiembre 1978)

## ENSAYOS:

Antonio MARTÍN VALVERDE: *Concurrencia y articulación de normas laborales.*

José SERRANO CARVAJAL: *Notas para una aproximación histórica al Derecho del Trabajo.*

Miguel FAGOAGA G. SOLANA: *El control financiero de la seguridad social.*

## CRONICAS:

*IX Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, por Miguel FAGOAGA.

*Crónica nacional*, por Luis LANGA GARCÍA.

*Crónica internacional*, por Miguel FAGOAGA.

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

## JURISPRUDENCIA SOCIAL.

## RECENSIONES.

## REVISTA DE REVISTAS.

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España ... ..	950 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas ... ..	15 \$
Otros países ... ..	18 \$
Número suelto, extranjero ... ..	6 \$
Número suelto, España ... ..	300 ptas.
Número suelto, atrasado ... ..	350 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 AGULLÓ CAMPOS-HERRERO, César ALBIÑANA GARCÍA QUINTANA, Enrique BALLESTEROS PAREJA, José María BEASCOCHEA 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. 80 (septiembre-diciembre 1978)

### ARTICULOS:

Ramón DRAKE Y DRAKE: *La familia en la presente Reforma Tributaria.*

Francisco ALVIRA y José GARCÍA LÓPEZ: *Condicionamientos sociales de la Reforma Fiscal.*

Alfonso LOZANO GUERRA: *Análisis econométrico de la demanda de tabaco en España.*

Germán PRIETO ESCUDERO: *¿Empresas pequeñas «versus» empresas grandes?*

Juan Manuel GIMENO REVERTER: *¿Qué es hoy una Economía Monetaria? Dinero y Macroeconomía en desequilibrio.*

Vicente BARCELÓ: *Un modelo rraffiano de equilibrio general.*

José Enrique RODRÍGUEZ BARRIO: *Modelos para la determinación de valores subjetivos de fincas en el marco familia-empresa en situación de inflación.*

Santiago SLADE: *Un caso concreto de la reforma agraria en México.*

Jesús RUZA TARRIÓ: *Génesis y evolución histórica de la teoría de la distribución funcional de la Renta.*

### RESEÑA DE PUBLICACIONES.

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	650 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas .....	12 \$
Otros países .....	13 \$
Número suelto: España .....	250 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	5 \$
Número atrasado .....	310 ptas.

## CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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



# REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

CUATRIMESTRAL

Director: MANUEL DÍEZ DE VELASCO  
Secretario: GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS

SUMARIO DEL VOL. 5, NUM. 3 (septiembre-diciembre 1978)

## ESTUDIOS:

*La cooperación europea en el ámbito de los transportes interior de mercaderías.*  
por NURIA BOUZA VIDAL.

*Ámbito de la apreciación prejudicial de validez de los actos comunitarios,* por  
JOSÉ M. PELÁEZ MARÓN.

## NOTAS:

*Nota sobre la constitución y actuaciones del equipo español negociador con las  
Comunidades Europeas,* por ENRIQUE GONZÁLEZ SÁNCHEZ.

*Nota sobre la solicitud de adhesión de España al Mercado Común Europeo,* por  
JOSÉ CASAS PARDO.

## CRONICAS:

### CONSEJO DE EUROPA:

*Asamblea Parlamentaria,* por GLORIA MARÍA ALBIOL y GREGORIO GARZÓN CLARIANA.

*Comités de Ministros,* por LUIS MARTÍNEZ SANSERONI.

### INSTITUCIONES COMUNITARIAS:

I. *General,* por EDUARDO VILARIÑO.

II. *Parlamento,* por GONZALO JUNOY.

III. *Consejo,* por JORGE PUEYO LOSA.

IV. *Comisión:*

*Introducción,* por FRANCISCO J. VANACLOCHA.

1. *Construcción de un conjunto comunitario,* por RAFAEL CALDUCH.

2. *Políticas comunes,* por FRANCISCO J. VANACLOCHA.

3. *Relaciones exteriores,* por ÁNGEL MARTÍN.

V. *Cronología,* por JOSÉ CASAS PARDO.

*Relaciones convencionales entre España y los países de la Comunidad Europea,*  
por FRANCISCO JAVIER VELÁZQUEZ.

## JURISPRUDENCIA.

## BIBLIOGRAFIA.

## REVISTA DE REVISTAS.

## DOCUMENTACION.

## PRECIO DE SUSCRIPCION ANUAL

España	600 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	15 \$
Otros países	16 \$
Número suelto: España	350 ptas.
Número suelto: extranjero	7 \$

## CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION TRIMESTRAL

Director: José María BOQUERA OLIVER

Secretario de Redacción: Carlos CABELLO GARCÍA

AÑO XXXVII

NUMERO 200

Octubre-diciembre 1978

## I. SECCION DOCTRINAL:

Aurelio GUAITA: *Geografía administrativa de Aragón.*

Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ: *Las infraestructuras urbanísticas básicas.*

Juan-Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ: *La Administración local de Galicia en la hora de las autonomías.*

## II. CRONICAS:

A. DELORENZO NETO: *Política de planeamiento en los Municipios rurales de São Paulo.*

## III. ESTADISTICA:

Ignacio BALLESTER ROS: *Notas sobre la evolución de la base económica en la Región Valenciana.*

## IV. JURISPRUDENCIA:

### 1. Comentario monográfico:

Nemesio RODRÍGUEZ MORO: *El arbitrio de plusvalía y la excepción tributaria de los terrenos dedicados a la explotación agrícola.*

### 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. XLIV (1978). NUM. 4

Tsoutsos, A.: *Administración pública y política* (\*).

Wu, C. Y.: *Funcionarios y elaboración de políticas* (\*).

CUBERTAFOND, B.: *Los límites de la personalidad moral: el ejemplo de las UER* (\*).

BJUR, W. E., y CAIDEN, G. E.: *La reforma de las burocracias institucionales* (\*).

SZEKELY, M.: *La Comisión Gazier y la elaboración de los estatutos de las universidades nuevas en Francia (1970)* (\*).

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L.: *Algunas puntualizaciones en torno a la función directiva: directivos, jefes y especialistas*.

BACOT, G.: *Las dificultades financieras de una organización internacional: el ejemplo de la Unesco* (\*).

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

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

Precio de suscripción anual: 50 dólares. Número suelto: 13,50 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 de la Marina Española, 9. MADRID-13