

## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César: *Derecho Financiero y Tributario*. Ed. Escuela de Inspección Financiera y Tributaria. Ministerio de Hacienda. Madrid, 1979.

La tarea de dejar constancia y comentar la aparición de una determinada obra se encuentra sensiblemente simplificada cuando, como en el caso que nos ocupa, el propio autor expone, a guisa de introducción, lo que dicha obra es y lo que no es o lo que, al menos, ha pretendido que fuera y que no fuera, deseos que en este caso coinciden plenamente con el resultado conseguido. Los veinticinco capítulos en que se divide el libro coinciden con los veinticinco temas de Derecho financiero y tributario correspondientes al tercer ejercicio de los de ingreso en la Escuela de Inspección Financiera. Sin embargo, de dicho hecho no deben inferirse conclusiones que luego se reputarían aventuradas. En efecto, no es un libro de contestaciones para opositores, concebido a la usanza tradicional; no es tampoco un trabajo en el que, en aras de la precisa concisión con que inexorablemente deben exponerse los temas, se limite el autor a dejar constancia de ciertos puntos con olvido arbitrario de otros. Y no es eso porque, entre otras muchas razones, era impensable que su autor se limitara a querer eso.

Sin embargo, sí puede ser —de hecho lo es— un libro que puede ser utilizado muy provechosamente por opositores. En él concurren los aditamentos preci-

sos para ello y, al propio tiempo, se obvian las drásticas mutilaciones que suelen acompañar a los recetarios clásicos en estos menesteres, permitiendo tras de ofrecer una visión completa del tema analizado, entresacar sus aspectos más importantes y ofrecer una visión ajustada en el tiempo y sistemática y coherente en el fondo, posibilidad que, por lo general, excede con mucho de los libros de contestaciones al uso. El hecho de no estar sujeto a los condicionantes que impone un libro de contestaciones a un temario concreto permite que el trabajo se convierta en un excelente Manual de Derecho financiero y tributario (Parte General). Pudiera pensarse que, atendido precisamente el origen de su estructura formal, que no es otro que el de un determinado temario de oposiciones, existen ciertas materias —fuentes del Derecho tributario o estructura del poder tributario, por ejemplo— en las que hubiera sido deseable ofrecer un tratamiento más extenso y pormenorizado. Sin embargo, hay que tener en cuenta a este respecto dos circunstancias. De una parte, que en muchas Facultades la ordenación jurídica de la Hacienda pública debe ser objeto de desarrollo en un solo curso académico y en tal sentido, necesariamente, debe reducirse la exposición y análisis de ciertas materias, reducción que, según pensamos, debe operarse fundamentalmente en materias que, como la de fuentes del Derecho, aun con todas las peculiaridades que se quiera y que efectivamente concurren, no son privativas

## BIBLIOGRAFIA

del ámbito jurídico tributario ni le confieren a éste una especificidad diferenciadora. De otra parte, y con ello el autor no hace más que seguir una constante en su obra —recuérdense las «notas aclaratorias» o las «dudas y preguntas» que incluía en su obra *El sistema fiscal en España*—, debe tenerse presente que el tratamiento de los distintos temas está lejos de tener carácter dogmático, mostrando, por el contrario, una flexibilidad y permeabilidad a opciones contrarias a las sustentadas en el texto que, unidos a los temas que se apuntan o esbozan, a las reflexiones que se suscitan y al replanteamiento de nuevos cauces en torno a temas esenciales, confieren al libro un carácter plenamente adherente al estilo universitario.

Cuantas razones anteceden explican que no sea posible en el marco de este comentario analizar detenidamente todos y cada uno de los puntos que son objeto de análisis. Sin embargo, la propia entidad de la obra la hace merecedora de que en torno a ciertos pasajes de la misma formulemos determinadas consideraciones.

En toda la amplia exposición dedicada a analizar el concepto y contenido del Derecho financiero surge, inevitablemente, el problema de su autonomía científica y, de manera no menos inevitable, la caracterización atribuible al Derecho tributario en el contexto de aquél. A este respecto el autor —que continúa en su línea habitual de defensa de la autonomía dogmática del Derecho tributario, no del financiero, al que reconoce autonomía didáctica— previene, acertadamente, contra la utilización de «construcciones científicas del Derecho financiero, que es Derecho tributario, para fundamentar dogmáticamente el Derecho financiero, que no es Derecho tributario, o la parte del Derecho financiero que excede del Derecho tributario». O, lo que es lo mismo, insiste en la necesidad —que compartimos plenamente, por lo demás— de evitar que la autonomía dogmática del Derecho tributario se utilice para

justificar la autonomía dogmática del Derecho financiero, del que aquél no sería más que una parte, error metodológico que, evidentemente, ha tenido señaladas constataciones históricas, entre las que el autor se refiere expresamente a PUGLIESE, quien bajo el título de *Derecho financiero* no estudió, en rigor, más que «Derecho tributario», como se especificaba en el subtítulo de la obra a que se refiere.

El hecho es cierto. Y obedece a una lógica histórica muy clara, que va desde el mayor grado de madurez jurídica alcanzada por las instituciones tributarias hasta el noble deseo de cimentar en base a sólidos principios algo que antaño era más intuición que verdad científica, pasando por la loable aspiración a robustecer a nivel de principios básicos la conexión entre ingresos y gastos públicos. Sin embargo, no es menos cierto que asistimos desde hace algún tiempo a renovados esfuerzos en nuestra doctrina, tendentes a robustecer los cauces científicos que robustezcan la autonomía científica del Derecho financiero, potenciando caminos emprendidos largo tiempo ha. El propio autor se refiere a ellos cuando, al estudiar la tesis que propende por admitir la autonomía científica del Derecho financiero en base a la conexión ingreso-gasto, reconoce cómo dicha tesis cuenta hoy en España con el apoyo que supone el artículo 31, 2) de nuestra Constitución. De ahí que entienda que dicha postura, a la que califica de «repliegue histórico», «dispone del bagaje que el cambio social de nuestros días presta tanto al tributo como al gasto público desde las exigencias de la justicia». Conexión, en último término, que no aparece ante los ojos del autor con el poder disuasorio suficiente para llevarle a admitir la autonomía científica del Derecho financiero, por entender que, aun siendo cierta la relación ingreso-gasto, «las preocupaciones en el campo del gasto público surgen cuando los impuestos se aplican y cuando el sector público aumenta su tamaño por incrementar sustancialmente las prestaciones gratuitas de bienes

y servicios públicos... que han de ser financiadas por quienes no son sus destinatarios. He aquí el eterno dilema de cualquier Hacienda pública y más en la de las sociedades modernas». En este punto, y a raíz precisamente de la entrada en vigor de la Constitución, creemos que se está operando una cierta convergencia entre puntos de vista que en principio aparecían irreconciliables, sin que desaparezcán, por supuesto, las posiciones firmemente mantenidas sobre el particular. Lo que queremos poner de relieve es que un debate, antaño caracterizado por una imposibilidad cuasitológica de admitir la conexión ingreso-gasto, está abocando, insensiblemente, a un punto en el que esa conexión, dándose por válida, únicamente produce disensiones en torno al momento en que se opera la misma y a la eficacia jurídica que despliega. No hay en el autor abandono de su posición tradicional, documentadamente expuesta a lo largo de toda su obra. Sí hay, a fuer de honestidad, reconocimiento de la entrada en juego de un nuevo elemento—el artículo 31, 2) de la Constitución— que aporta o puede aportar nuevos puntos de vista a un debate tradicional, hasta hoy bastante desasistido en el terreno normativo y es, justamente de ese reconocimiento de la nueva realidad, de donde, según pensamos, la inicial posición del autor se trasvasa a un ámbito distinto, en el que, sin renunciar en modo alguno a sus puntos de partida, se detecta su sensibilidad ante el debate abierto a la luz del precepto constitucional a que hacíamos referencia.

Puntos en los que, como el expuesto, se abren generosamente cauces a la reflexión conjunta, se multiplican a lo largo del libro. En muchas cuestiones de las tratadas no cabe sino prestar nuestra completa conformidad. Piénsese, por ejemplo, en la llamada al principio de capacidad económica—al tributo, en suma— como medio de financiación de la Seguridad Social, con exclusión del arraigado principio del beneficio, de acuerdo con el tenor del artículo 41 del texto constitucional. Pién-

sese en las «reflexiones de futuro» que suscita el análisis de las Contribuciones Especiales: su extensibilidad al ámbito de la Hacienda estatal, los fundamentos que legitiman el ejercicio de la potestad tributaria dirigido al establecimiento de estas categorías, las razonables perplejidades que en ciertos casos suscita la adaptabilidad de las notas propias del contribuyente al caso del deudor de Contribuciones Especiales—figura que aparece casi monolíticamente elaborada con referencia a los impuestos—. Igualmente compartimos las observaciones sobre el Real Decreto de 29 de junio de 1979, regulador del procedimiento de declaración de existencia de fraude de ley tributaria y, muy especialmente, sobre las incursiones contenidas en dicha disposición sobre ciertos aspectos materiales de la propia institución. Debe destacarse, especialmente por lo que apunta, el tratamiento dado a la consulta tributaria, una de las instituciones que, según pensamos, deben ser objeto de un tratamiento sistemático y a fondo en nuestra doctrina y que a buen seguro se va a producir al socaire de una realidad que, como la presente, propicia un sensible incremento, siquiera sea cuantitativo en un primer momento, de dicha figura. Debe dejarse constancia también del sugerente planteamiento aplicado a la problemática de las exenciones subjetivas, en relación a los entes públicos y a entes que cumplen funciones de interés general o satisfacen servicios de utilidad pública. En términos generales, el tema no es otro más que el de determinar cuál es el tratamiento a aplicar a los entes públicos desde el punto de vista tributario, punto que, especialmente en la doctrina italiana—recuérdense los trabajos clásicos sobre el particular y, especialmente, el de F. G. Scoca «Stato ed altri enti impositori di fronte al dovere di prestazione tributaria», aparecido en 1968 en *Diritto e pratica tributaria*— ha sido objeto de un brillante planteamiento. El autor, en la misma línea del trabajo de F. G. Scoca a que nos referíamos, insiste en consideraciones ya formuladas en trabajos anteriores

## BIBLIOGRAFIA

—*La financiación de las Iglesias*, Civitas «REDF» núm. 14—, reiterando cómo la capacidad económica no puede servir o calificarse como capacidad contributiva en aquellos casos en los que tal capacidad está al servicio del interés general o presta un inequívoco servicio de utilidad pública, pues en tales supuestos la capacidad en cuestión carece de relevancia ante el impuesto. Afirma a este respecto que «cualquiera que sea el objetivo que el impuesto persiga (financiero o sociopolítico), habrá que distinguir qué actividad desarrollan sus destinatarios, pues si el impuesto es "financiero" no parece lógico contribuyan quienes también han de ser financiados para atender necesidades públicas, y si el impuesto es de "ordenamiento" no debe ser exigido de quienes ya realizan funciones de índole sociopolítica». Posición, en suma, que aborda el problema desde el flanco del principio constitucional de capacidad contributiva y no desde ángulos de relaciones de poder—soberanía, autoimitación de la potestad de imposición—o de las relaciones interorgánicas o entre sujetos de derecho, puntos de vista que, como es notorio, pretendieron, en un primer momento, dotar de cobertura teórica al problema que suscita la sujeción de los entes públicos al poder tributario, con modalidades, lógicamente muy diversas, según el grado de «publicidad» de los entes en cuestión.

En esta glosa del Manual del profesor ALBIÑANA hay que referirse también a puntos en los que, aun con tratamiento forzosamente reducido, se estudian problemas de notoria entidad. Es, por ejemplo, el tema de la viabilidad del Decreto-ley en materia tributaria, cuyo escueto planteamiento es de prever será objeto, en futuras ediciones, de un desarrollo más pormenorizado, habida cuenta del incipiente, pero ya rico, debate doctrinal que se está produciendo entre los iuspublicistas españoles—Javier SALAS, GARCÍA DE ENTERRÍA, F. PÉREZ ROYO, LASARTE, TEJERIZO, etc.—y que aun cuando no queda, por supuesto, circunscrito al ámbito tributario—piénsese en las

medidas acordadas para combatir el terrorismo y que también han adoptado en alguna ocasión la forma de Decreto-ley—, tienen un clara proyección en dicho ámbito y, en general, en el ordenamiento financiero.

Análogas consideraciones pueden formularse en relación a ciertos aspectos de la regulación de las tasas. Nos referimos concretamente al denominado principio de autofinanciación como criterio general a tener en cuenta en la fijación de las tarifas aplicables a los servicios públicos en el ámbito de la Hacienda local. El citado principio, establecido por el artículo 18 del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio («BOE» de 24 de julio), sobre medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales, dotó de ropaje normativo vinculante a un principio que desde hace ya muchos años era objeto de razonadas críticas por parte de la doctrina, críticas que trataban precisamente de frenar la generalización y difusión de aquél. Un trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, aparecido en 1953 en esta REVISTA, citado por ALBIÑANA, sentó, ya en aquel entonces, una serie de principios cuya admisibilidad es difícilmente cuestionable, marcando una línea de pensamiento en la que el propio ALBIÑANA se ha situado reiteradamente en cuantos trabajos ha analizado la categoría jurídica «tasa» y, en general, al reflexionar sobre la inserción de tasas y contribuciones especiales en la institución del tributo, reflexiones que formula también en este Manual y a las que el análisis del artículo 18 de la disposición citada sirve como piedra de toque.

Reflexiones sobre temas de amplio alcance—Derecho de los gastos públicos, ordenamiento jurídico de la Contabilidad pública, doble imposición internacional, etc.—o sobre aspectos muy concretos—régimen jurídico de los avales del Estado, análisis de la función interventora en el contexto del recurso de reposición tras la entrada en vigor del Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre, consideraciones sobre la supresión de los Jurados Tributarios, etc.—se sus-

citar. de continuo; en unos casos por la orfandad en que se encontraban tales temas—avales del Estado, por ejemplo—, y en otros por su polémica recepción doctrinal—es el caso de la función interventora en el recurso de reposición.

Es fácil, en consecuencia, comprender el enorme interés que despierta el trabajo que glosamos, trabajo en el que su autor ha sabido conjugar armónicamente la aportación documental, de una parte, y el rigor personal, de otra, sin incurrir ni en la mera descripción de las categorías sujetas a examen, ni en la construcción teorizante desgajada del dato normativo.

Hay, además, un dato que es muy significativo: las fuentes bibliográficas utilizadas. El número de autores y trabajos citados y las monografías y publicaciones periódicas especializadas donde tales trabajos se contienen dan, cuando se repara en ello, una imagen muy alentadora, no sólo como aval, si falta hiciera que no la hace, del trabajo que se tiene entre las manos, sino también como prueba incontestable del desarrollo y madurez alcanzado por un sector doctrinal que ya hace tiempo dejó de andar con muletas, pese a quienes interesadamente siguen ofreciendo sus servicios como lazarillos.

Nos encontramos, en definitiva, ante un excelente Manual de Derecho financiero y tributario que, unido a los que ya habían aparecido, sitúan y dan prueba del sensible desarrollo doctrinal alcanzado por los estudiosos del ordenamiento financiero. Las dificultades que conlleva la elaboración de todo Manual han sido superadas con altura científica y enorme sentido práctico a un tiempo. Quizá tengan que «lamentarse» de ello muy directamente los aspirantes a ingreso en la Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, ya que el listón se ha elevado sensiblemente y, en consecuencia, el esfuerzo recabado de quienes aspiren a superarlo debe ser mayor. Sin embargo, de ello saldremos ganando todos y muy especialmente la Admi-

nistración pública—y más en concreto la propia Administración financiera—, que contará con unos recursos humanos cada vez más avezados y mejor preparados técnicamente.

Juan MARTIN QUERALT

Profesor Agregado de Derecho financiero y tributario

CRUZ ATIENZA, Elías: *En el Madrid metropolitano* (prólogo de Antonio FONTÁN). Unión Editorial, S. A., Madrid, 1979.

Se asoma hoy a las páginas de esta REVISTA, dedicadas a recensiones de libros, la reseña de uno de ellos cuyo autor está bien alejado del mundillo habitual que le es propio a esta publicación. La formación técnica de este autor, forjado en el mundo financiero y en el de la política, le confiere singularidad y especial atractivo a esta noticia.

*En el Madrid metropolitano* es un libro entre político, económico y sociológico que tiene cuatro partes bien diferenciadas: una primera parte contiene las confesiones de un español en la transición llena de esperanza; una segunda parte se forma con unas reflexiones sobre la participación desde la democracia política; la tercera parte es un análisis estadístico (tan frío y evocador al mismo tiempo como todos los análisis estadísticos) sobre el transporte y otras cosas del Madrid urbano y sus cercanías; la cuarta es la parte más aproximada al mundo del Derecho y la Administración y se compone de un ensayo de solución para la espinosa autonomía de Madrid y su metrópoli, dados los rasgos característicos de Madrid ciudad, Madrid provincia y Madrid área de influencia.

Con estas cuestiones, que al fin y al cabo tienen más unidad que la que aparentemente se pueda pensar, se ha construido un libro ligero y agradable,

que entra bien y que a mí, particularmente, me ha producido un par de horas de amena lectura. Aménidad que se debe, en buena parte, a la desintoxicación de expertos y maduros juristas que constituyen nuestra habitual materia de estudio en contraste con la sencillez de exposición de este documento (ni una sola cita bibliográfica) y con la naturalidad de expresión de un autor que muestra inquietud por temas que rebasan, en cierto modo, su círculo de formación específica, pero sobre los que aporta su experiencia personal y una imaginación llena de agudeza por su situación táctica y su trayectoria última: español de la otra España en la guerra civil, animoso demócrata en la transición, experto en el campo de las complicadas técnicas económicas de la empresa en España y en el mundo americano, africano y asiático, Delegado del Gobierno en COPLACO, Director general de Cooperación con los Regímenes Autonómicos, etc. No se deben dejar de atender por los que se crean «especialistas» las reflexiones de un autor tal. Tanto para los juristas de la política como para los del urbanismo o la regionalización autonómica, el libro que comento tiene un verdadero interés, resultando su lectura una amena forma de aumentar conocimientos, de suscitar reflexiones y hacer pensar. Virtudes y cualidades que están claramente insertas en el libro y en su autor, Elías Cruz, como podrá haber comprobado quien con él haya tenido ocasión de charlar despacio (entre los que me cuento) y quien encuentre la ocasión de leer este libro que entra de un tirón en cualquier hueco del trabajo, el estudio o la febril actividad de la clase jurídico-política.

Sería vana tarea intentar resumir o contar un libro de las características de éste, por lo que sólo quiero destacar aquí la consideración que merece su parte cuarta, quizá la más aproximada a lo que mi formación y trabajo actual demanda. Se trata en ella de reflexionar y dar ideas para la solución del problema, aún no resuelto, ni en vías

de solución, de qué hacer de Madrid en la España autonómica, de cómo darle la posibilidad de acceder a su autogobierno, a su identidad regionalista, si es que la tiene.

Elías Cruz analiza los condicionamientos geográficos, económicos, demográficos, urbanísticos y de todo tipo que reúne Madrid provincia (e incluso sólo Madrid capital) como otros tantos obstáculos para una solución parecida a las de otras regiones con grandes urbes. Madrid no sólo es la capital —singularidad bastante para trastornar cualquier planificación o esquema general—, sino que se distancia nítidamente de su región geográfica y política, Castilla-La Mancha. Esto no sucede —o no sucede con tanta contundencia— con Barcelona, Valencia, Bilbao, etc., que aun teniendo una preeminencia manifiesta sobre sus regiones están enclavadas en zonas desarrolladas de forma más aproximativa o no tan diferenciada. Además no extienden su zona de influencias (negativas y positivas) en los términos mastodónticos que lo hace Madrid.

De ahí que las alternativas que todos los grupos y autores han podido expresar para Madrid contemplen variadas soluciones e ideas, analizándose con detalle por Elías Cruz, de entre ellas, las más dominantes: integración en Castilla-La Mancha o autonomía autónoma, y valga la licencia literaria.

Es esta última solución la preferida de Elías Cruz, y sobre ella monta un ingenioso sistema de Gobierno aprovechando la Diputación Provincial, constituyendo una Cámara de Municipalidades, un Consejo Metropolitano y una Administración dividida en Departamentos y Comités especializados, quedando los Municipios como segundo nivel metropolitano de Gobierno y existiendo la figura de un Delegado del Gobierno. La experiencia y observancia de la realidad de Madrid y su entorno desde el puesto de Delegado del Gobierno en su Área Metropolitana no están ajenas a esta solución que propone Elías Cruz.

La idea está ahí y el fin de eficacia y «rentabilidad» del proyecto no puede olvidarse. Hay que estudiarla huyendo de las frivolidades y de los intereses, pues no pocas de las soluciones que se articulan aquí y allá para Madrid son ligerezas sin fundamento de base o soluciones interesadas de oportunismo político con sentido y finalidad «partidaria» para unos u otros hacerse con el poder de la capital y con el del centro neurálgico de no pocas cosas en el país. Se olvidan así en muchas ocasiones las soluciones técnicas que son las únicas a veces que interesan a los ciudadanos, aunque no resulten las más útiles para los políticos, sea cual sea el apellido que lleven.

Para acabar, no puede omitirse advertir que *En el Madrid metropolitano* va precedido de un prólogo extenso del titular de la responsabilidad autonómica en el momento de su edición. Es el entonces Ministro de Administración Territorial, Antonio FONTÁN, otro no jurista y otro autor, como Elías CRUZ, no «propio» de esta REVISTA. Muchas de las cosas antes dichas a este respecto pueden valer al dar noticia del prólogo, del máximo interés, por ser de un hombre, Antonio FONTÁN, que sabe de estas cosas por político. Naturalmente, no es posible dejar de destacar este prólogo como una parte capital del libro y de suma importancia para sus lectores por el resumen del contenido de un pensamiento político que sobre el tema refleja quien, en 1979, era miembro de un partido y de un Gobierno con la máxima responsabilidad en el proceso autonómico, incuestionable ya a nivel de fundamento mismo de la Constitución y del sentir nacional prácticamente todo. El recorrido en el tiempo que hace Antonio FONTÁN y su buena forma de decir y exponer son el mejor aperitivo y entrada para leer *En el Madrid metropolitano*. Lo que cada uno desde su prisma pueda sacar en conclusión es ya cuestión suya. Pero nadie podrá decir que no se le han suscitado temas de reflexión si está interesado o afectado

por el hecho regional y el fenómeno de transformación del Estado, presentes de manera dominante en nuestra vida pública.

Eduardo COCA VITA

GIL ROBLES, Alvaro: *El Defensor del pueblo (Comentarios en torno a una proposición de ley orgánica)*. Ed. Civitas. Madrid, 1979, 16 pp.

1. La especial relevancia que en un Estado de Derecho se concede a la ley, a la norma aprobada por el Parlamento, hace conveniente que su proceso de formación sea cuidadoso. En este sentido, la Constitución se encarga de regular la elaboración de las leyes una vez que los correspondientes proyectos o proposiciones han tenido acceso a las Cámaras. De alguna manera, parece que el detallado análisis de los textos sometidos al estudio y resolución de las Asambleas parlamentarias constituye una garantía formal suficiente del valor que se concede a la ley una vez aprobada. Sin embargo, me parece que un aspecto que no debiera ser olvidado al ejercer la iniciativa legislativa es la conveniencia de que las nuevas regulaciones se adopten teniendo en cuenta los restantes elementos del Ordenamiento jurídico y los avances obtenidos por la Ciencia del Derecho. Sería muy adecuado que la opción política que representa el titular de la iniciativa legislativa fuera avalada por estudios de expertos juristas que pudieran dar forma a la idea sin incurrir en omisiones, en errores, en contradicciones.

Creo que bastantes ejemplos de esta actitud elogiada presenta nuestra tradición. No hará falta recordar que los Códigos elaborados en el siglo XIX, por los que todavía se rigen grandes sectores de nuestro Ordenamiento jurídico, fueron gestados por Comisiones

de ilustres juristas. De igual forma se ha procedido con otras leyes importantes. Baste con citar, entre los ejemplos más recientes, las dos primeras leyes orgánicas aprobadas tras la Constitución de 1978: la Ley Orgánica General Penitenciaria y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la redacción de cuyos anteproyectos es notorio que han participado jurisperitos de talla.

Por ello, aun cuando no fuera más que configurar una futura regulación coherente y razonada de una institución básica del Estado, creo que sería elogiable la proposición de Ley Orgánica del Defensor del Pueblo presentada por el Partido Socialista Obrero Español (1). Redactada por un especialista en la materia (2) y explicada detalladamente por el mismo autor en el libro que ahora se comenta, es una proposición de ley en la que el alcance de todos sus elementos está cuidadosamente analizado. Se podrá discrepar de la opción política que representa o de las técnicas concretas que quiere instrumentar, desde un punto de vista polémico, en el marco de lo opinable. Pero a mí se me hace difícil que puedan achacársele desconexiones con el resto del Ordenamiento o incongruencias dentro del sistema que pretende diseñar.

2. Dejando al margen ese primer aspecto, que he querido destacar porque me parece algo muy importante, una práctica que debería extenderse a todo proyecto o proposición de ley, puede hacerse alguna reflexión acerca del Defensor del Pueblo.

La garantía de un sometimiento pleno de la Administración al Derecho resulta cada vez más complicada de obtener, especialmente habida cuenta

del cúmulo de funciones nuevas que en la época presente han asumido las distintas Administraciones públicas. De alguna manera, parece que el campo de acción de éstas se ha extendido más rápidamente que las técnicas de control, aseguradoras de la corrección jurídica de la actividad administrativa. Es decir, sin perjuicio de reconocer los avances obtenidos en nuestra patria en lo referente a la fiscalización de esa actividad (reducción de la discrecionalidad, cláusula general de sometimiento a los Tribunales de lo contencioso-administrativo, técnica del silencio administrativo, reducción del ámbito de aplicación de la regla del *solve et repete*, eliminación de trabas formalistas para la obtención de un control de los actos que afectan a los derechos fundamentales...), sin perjuicio de tales avances, digo, da la impresión de que el uso de los resquicios o de las grandes puertas que aún permanecen abiertas en el Derecho positivo, posibilitando exenciones jurisdiccionales —proclamadas o no—, representa parcelas importantes en las que la Administración puede actuar arbitrariamente.

De ahí que los juristas, que los ordenamientos, busquen fórmulas nuevas de control de las Administraciones públicas. La fiscalización por los Tribunales contencioso-administrativos no parece reunir en todos los casos las condiciones de agilidad y eficacia requeridas por los tiempos actuales. Entre las instituciones de nuevo cuño —cuanto menos para los países influidos por el sistema de *régime administratif*—, destaca la importación de la técnica de origen escandinavo del *ombudsman*. Una persona vinculada a las Asambleas parlamentarias que sin sujetarse en su actuación a esquemas procedimentales rígidos procure la defensa de los derechos de los ciudadanos ante la actividad administrativa, investigue sus deficiencias, proponga las reformas pertinentes...

No es el caso de analizar, ni siquiera de sintetizar, las misiones encomendadas al *ombudsman*. Baste decir que,

(1) Proposición de ley publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». Congreso de los Diputados del 20 de junio de 1979, núm. 39-I, de la serie B; y tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el día 10 de octubre de 1979.

(2) Alvaro GIL-ROBLES, autor de un libro sobre la materia: *El control parlamentario de la Administración. El «Ombudsman»*. Madrid, IEA, 1977.

con toda probabilidad, el Defensor del Pueblo regulado en el artículo 54 de la Constitución española responde, en sus grandes líneas, a ese modelo cada vez más generalizado en el Derecho comparado. Pero un aspecto del Defensor sobre el que conviene llamar la atención es el hecho de su nombramiento por las Cortes. Aun cuando no deba entenderse que existe una dependencia constante del Defensor respecto al Parlamento («no estará sujeto a mandato imperativo alguno» se dice en el artículo 7.º, 1.º, de la proposición de ley), es lo cierto que existe una estrecha relación entre ambas instituciones; el Defensor del Pueblo, como afirma la Constitución, es un «alto comisionado de las Cortes Generales». En último extremo, es la Asamblea legislativa la que respalda la actividad del Defensor. Es el Parlamento el que se revela como garantía del sometimiento pleno de la Administración al Derecho. Parecen superarse ciertas interpretaciones trasnochadas (si es que algún día fueron exactas) de la separación de poderes. Aunque el Defensor no ejerce una función jurisdiccional, no hay duda de que su misión está relacionada con la aplicación del Derecho, con algo que según aquel esquema debiera haberse reservado única y exclusivamente a los jueces.

Quizá a esta circunstancia sea debida la reticencia con que en algunos círculos parlamentarios se recibió la novedad del Defensor del Pueblo, incluida ya en el anteproyecto de Constitución. Si existía un poder judicial independiente, una de cuyas funciones era justamente la de fiscalizar la actuación administrativa, ¿a qué introducir una institución con objetivos, similares?

3. Por lo que dije antes, ya se podrá deducir que no estoy de acuerdo con esas críticas realizadas al Defensor del Pueblo. Me parecen infundadas, dada la necesidad de arbitrar nuevas fórmulas de control de la Administración. Sin embargo, hay que decir que el en-

sayo de estas nuevas modalidades no debería ir, en modo alguno, en detrimento de la garantía que podría denominarse «clásica»: la jurisdicción contencioso-administrativa. La mejor defensa de los derechos y libertades del ciudadano está en la instrumentación de una más completa garantía judicial frente a la actividad o inactividad administrativa. Por ello, no pueden olvidarse las urgentes necesidades de reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Y a tal respecto, si antes me refería a los aciertos obtenidos en este campo, ahora conviene recordar las tremendas trabas que dificultan la plenitud real de la fiscalización contencioso-administrativa. Empezando por un tema que en las sentencias ocupa el último lugar: las costas. Obtener una resolución judicial resulta tan caro que en muchas ocasiones es preferible conformarse ante la injusticia, sin que el beneficio de pobreza sea una técnica que haya contribuido a resolver decididamente el problema. A las dificultades económicas añádase la lentitud con que se ve obligada a actuar la jurisdicción. Y si a estos aspectos sumamos la posición tan beneficiosa de que disfruta la Administración en el proceso, los privilegios y prerrogativas de que goza, la fugacidad de los plazos de que para recurrir dispone el particular y los formidables efectos preclusivos que un pequeño retraso puede suponer, entre otras deficiencias que podrían destacarse, si sumamos todo esto, obtendremos el cuadro de una jurisdicción contencioso-administrativa difícilmente accesible, ineficaz en muchas ocasiones y tremendamente formalista (pese a que hace gala de la cualidad contraria).

Aunque la crítica general de nuestro sistema jurisdiccional pueda deparar conclusiones tan amargas, parece necesario constatar que ese sistema es mejorable, que las deficiencias pueden ser eliminadas. Y por ello, aun cuando sea conveniente el ensayo de nuevas fórmulas de control sobre la Administración, tal

## BIBLIOGRAFIA

cosa no debe de hacer olvidar que la mejor forma de arbitrar semejante control es una justicia gratuita, rápida, en la que ni la Administración se beneficie de privilegios injustificados ni al ciudadano se le opongan trabas exasperantes, y también, verdaderamente antiformalistas.

Fernando LOPEZ RAMON

JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan, y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente María: *Las retribuciones de los funcionarios públicos*. Ed. Asociación Española de Administración Pública. Madrid, 1979.

El tema de la función pública en España es un tema desafortunadamente inagotable, y decimos desafortunadamente, porque esa ausencia de agotamiento corre pareja y obedece, en parte, a la ausencia de soluciones que el legislador y, en su caso, la Administración han sabido ofrecer a los múltiples problemas que nuestra función pública tiene todavía planteados. No es de extrañar, por eso, que, de unos años a esta parte, la literatura administrativa haya consagrado buen número de páginas a tema de tanto interés como es la problemática de la función pública, interés que, como cabe suponer, no deriva tan sólo de la circunstancia de que el tema afecte a un extraordinario número de personas, lo que ya sería una buena razón, sino de la evidencia de que no puede concebirse una Administración pública seria y eficaz mientras sus servidores, los funcionarios, tengan problemas básicos pendientes de resolución.

Y, por supuesto, que uno de estos problemas es el que emerge del análisis del sistema de retribución de los funcionarios. En efecto, el tema de las retribuciones de los funcionarios públicos en España es uno de los que ha generado en ellos un mayor desencanto, motivado muy principalmente por la total ausencia de realismo con que nuestra Hacienda Pública lo ha venido

tratando, o mejor dicho, lo ha venido desconociendo, constante que se ha producido con independencia de todo régimen político, sin parar mientes en el grado con que tal actitud ha colaborado a la erosión de nuestra Administración pública y a la pérdida de vocación de servicio de los funcionarios españoles. La frustración de éstos, su absentismo, el peligroso y triste pluriempleo, la corrupción y el parasitismo no son sino secuelas lógicas del régimen de retribución otorgado secularmente a nuestra función pública.

Por ello, insistir una vez más en el complejo tema de las retribuciones de los funcionarios no ha de resultar impertinente en un período como el actual, en el que nuestra patria presume de modificarlo todo, o casi todo, para intentar el logro de una convivencia más justa entre los españoles, entre los que, por supuesto, no pueden ser preferidos los funcionarios públicos. Y en esa línea, de insistencia en el tema, se inscribe la obra de JUNQUERA y GONZÁLEZ-HABA que hoy aquí comentamos, publicada por la Asociación Española de Administración Pública con el deseo de «contribuir con su esfuerzo a la tarea común e irrenunciable de lograr una Administración pública más transparente, más democrática y más eficaz y útil para los ciudadanos a cuyo servicio está», como se expresa Tomás R. FERNÁNDEZ, autor del prólogo de aquella.

Y como si ésta quisiera significar el aldabonazo final sobre materia tan manida, sus autores no se han contentado con poner de relieve el problema de las retribuciones de los funcionarios en España, cuya nota más característica sigue siendo la injusta desigualdad de aquéllas, sino que han procedido a exponer el tema de una manera tan exhaustiva que sus pormenores no dejan lugar a dudas en la descripción de una realidad que está ahí y que es preciso adaptar a los nuevos postulados que nuestra nueva estructura sociopolítica demanda. Como ellos mismos señalan, se trata de poner de manifiesto la «disparidad existente entre

la legalidad vigente y la realidad social», que es «lo que sucede con el régimen de retribuciones de nuestros funcionarios públicos». Y ese acercamiento a la realidad, esa descripción no ya de lo que debiera ocurrir sino de lo que realmente viene ocurriendo con las retribuciones de los funcionarios es, a nuestro juicio, el aspecto positivo y más meritorio con que nos obsequia el estudio publicado.

La obra consta de dos partes bien definidas, una referida al marco legal del sistema de retribuciones de los funcionarios públicos y otra referida a las retribuciones en su dimensión real. En la primera se analizan con gran detalle la Ley de Retribuciones de 1965, el Real Decreto-ley 22/1977 y los preceptos que sobre retribuciones contienen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1978 y 1979, para concluir los autores afirmando que el análisis de la legislación vigente evidencia que no existe un auténtico «sistema de retribuciones» de los funcionarios públicos, sino más bien una «mera superposición de normas contradictorias, coyunturales e inconexas que han dado lugar a un increíble caos retributivo».

En la segunda parte, dedicada, como se ha dicho, a la descripción de la realidad, se hace un análisis de la evolución de las retribuciones básicas y complementarias durante el periodo 1965-1979, sus caracteres y cuantías, una panorámica general de las retribuciones de los funcionarios públicos, así como un análisis comparado entre las retribuciones de éstos y los salarios de la empresa privada. Esta es, quizá, la parte más sustanciosa de la obra, en la medida en que pone de resalto, con datos concretos en la mano, las notas de insuficiencia y desigualdad de las retribuciones que alcanzan a una gran mayoría de los funcionarios españoles, destacando la subsistencia de oligarquías funcionariales que siguen constituyendo ciertos cuerpos y la marginación permanente de que son objeto otros.

La obra nos parece fertilizante y su utilidad puede ser extraordinaria, no ya en la medida en que sea apta para descubrir injusticias, que, por otra parte, eran conocidas, sino en tanto en cuanto pueda servir para crear un clima de conciencia de la necesidad que existe de darles tratamiento adecuado. Los autores —creemos— no han intentado acusar, sino más bien denunciar una realidad injusta, que es preciso corregir, puesto que, utilizando las palabras con que ellos mismos ponen final a su trabajo, «una Administración conflictiva e ineficaz es una rémora demasiado pesada para cualquier Gobierno».

Francisco LOPEZ NIETO

KLEIN, Julius: *La Mesta. Estudio de la historia económica española, 1273-1836*. Ed. Alianza, Madrid, 1979, 457 páginas.

La editorial Alianza, en su colección «Alianza Universidad», acaba de reeditar el clásico libro de KLEIN, *La Mesta*, que apareció por primera vez en lengua inglesa en 1920 y que no se publicaría en nuestro idioma hasta 1936, año en el que la «Revista de Occidente», quizá conmemorando el centenario de la abolición de la Mesta (31 de enero de 1836), como informaba el encargado de aquella edición (p. 446), editaba el libro en nuestro país. Son, por tanto, nada menos que cuarenta y tres años los que separan las dos únicas ediciones en castellano de este libro —aun cuando en el intervalo haya aparecido alguna nueva en inglés— y, por ello, no cabe otra cosa que felicitar la iniciativa editorial que permite poner al alcance de los jóvenes estudiantes e investigadores un texto que sólo podía ser encontrado hasta ahora, obviamente, en las bibliotecas.

El libro de KLEIN no necesita presentación ni tampoco un nuevo realce de sus valores. Se trata de una investigación completísima sobre una organiza-

## BIBLIOGRAFIA

ción, la Mesta, prácticamente desconocida hasta la aparición de libro. Mejor que desconocida quizá habría que decir desfigurada por la emisión de opiniones y de estudios sin el mínimo rigor o con la carga del *parti pris* y del tópico impenitente. El trabajo de KLEIN, por el contrario, es rigurosamente objetivo y basado en el cotejo minucioso de los archivos de la Mesta y de la Casa de Ganaderos de Zaragoza principalmente (1). Es, así, sobre una impresionante masa documental sobre la que se construye el libro, apareciendo la Mesta como una compleja organización, clave de la economía del país durante más de seis siglos. Explicitar ahora otras de las aportaciones de KLEIN, como sus investigaciones sobre el aparato impositivo que se monta con base en la Mesta, o sus relaciones con el monarca siempre favorecedoras de la centralización, o las pugnas constantes con los municipios acerca de las cañadas o del aprovechamiento de los bienes comunales, es inútil a la vez por lo conocido de sus conclusiones como por su misma complejidad, que impide un resumen minimamente serio. Baste citar aquí, como juicio breve acerca del libro, la opinión que sobre él expresa el profesor Alejandro NIETO en un trabajo que debe mucho a las aportaciones del profesor de Harvard:

«J. KLEIN había logrado, hace justo cuarenta años, penetrar hasta la médula de nuestra vieja tradición

(1) La Casa de Ganaderos de Zaragoza está todavía necesitada de un estudio completo y minucioso como lo es el de KLEIN, pues las referencias de éste a la institución aragonesa no pasan de ser anecdóticas y comparativas. Quizá a esta orfandad de estudios colabora la dificultad actual en el manejo de los archivos, de no fácil acceso al investigador. De todas formas, con posterioridad al libro de KLEIN apareció un trabajo —que se considera deudor de la obra del profesor americano— de Manuel MARÍN y PEÑA titulado *La Casa de Ganaderos de Zaragoza (Notas para la historia del régimen jurídico de la Ganadería aragonesa)*, en «Universidad», año 1929, número 1, pp. 25 a 57, y núm. 2, pp. 173 a 217. El trabajo, aún no completo, es meritorio y se hace con base en la consulta de los archivos de la Casa de Ganaderos estudiando principalmente su organización, jurisdicción y régimen de pastos.

ganadera, gracias a él pueden ahora estudiarse con alguna coherencia los problemas de la ganadería relacionados con la Mesta, y hoy con J. KLEIN —sea para aplaudirle, sea para rechazarle, nunca para rebasarle— ha de contar todo investigador: durante muchos años cualquier trabajo que a la Mesta haga referencia será un contrapunto de la obra del profesor americano.»

1. Las palabras anteriores corresponden a la obra del profesor NIETO, *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*, en su tomo I, p. 4, Valladolid, 1959. El mismo ha manejado también la obra en sus *Bienes comunales*, Madrid, 1964, e idéntica utilización hace el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO como pórtico a su estudio sobre el régimen de las cañadas en *El proceso de apropiación por el Estado de las vías pecuarias*, número 51 de esta REVISTA, 1966, pp. 97-151. Esta breve cita bibliográfica —no exhaustiva— no es ociosa, sino que sirve en primer lugar para constatar la corrección de las palabras antes transcritas por el profesor NIETO, y, a continuación, la preocupación singular que para los administrativistas tiene un fenómeno como el de la Mesta.

Este hecho es fácilmente comprensible, pues la Mesta fue una organización íntimamente relacionada con el Poder y éste es objeto de consideración preferente por los estudiosos del Derecho administrativo. Al margen de otros muchos ejemplos que podrían citarse para aseverar estas palabras, baste aquí constatar la curiosa «unión personal» que se estableció entre el Estado y la Mesta, cuando a partir de 1500, y por disposición de los Reyes Católicos, se creaba la presidencia de la Mesta otorgándose al miembro más antiguo del Consejo de Castilla (p. 66 de la obra de KLEIN).

Otras razones mueven a los especialistas en Derecho administrativo a la consideración de la institución. El estu-

dio de las cañadas o de los bienes comunales es la razón de las obras antes citadas, pero pueden existir muchas más siempre relacionadas con el carácter de Administración paralela que de alguna forma juega la Mesta. Por ello hay que resaltar aquí la cita preferente que hace KLEIN de dos clásicos del Derecho administrativo de nuestro siglo XIX: COLMEIRO y Cos-GAYÓN. Con ellos entrará en conflicto en varias ocasiones (véase p. 348, entre otras), pero, sin embargo, existe siempre una consideración especial a sus trabajos que, por el contrario, no merecen otros autores. Como ejemplo puede citarse la referencia en la bibliografía a Cos-GAYÓN, donde respecto a su obra *La Mesta*, publicada en la «Revista de España», números IX y X (Madrid, 1869-1870), se dice que es «el único intento hecho hasta ahora de un estudio formal de la Mesta» (véanse páginas 433 y 434 del libro de KLEIN).

2. El atractivo que para los administrativistas ofrece la consideración de una institución como la Mesta queda demostrado con las breves referencias anteriores, pero no es un interés meramente histórico el que hoy puede despertar esta organización, sino que la lectura meditada de sus características y avatares lleva de la mano, casi sin querer, a algunos aspectos de nuestra normativa actual que de alguna forma pueden haberse visto influidos en su configuración presente por el antecedente de nada menos que seiscientos años de vigencia de unos determinados planteamientos.

Tomemos como ejemplo el caso de los bienes comunales, quizá el más importante punto de roce entre la Mesta y los Municipios medievales y modernos. Su configuración como bienes del «común» —y, por tanto, de aprovechamiento y disfrute sólo de los vecinos— choca con las pretensiones de la Mesta de considerarse parte de ese «común» y, así, tener derecho al aprovechamiento de los pastos. El desenlace del pleito es suficientemente conocido: tras una política favorable a la Mesta por parte de los Reyes Católicos y de los Austrias, aca-

bará triunfando el concepto estricto del aprovechamiento que aparece definitivamente consolidado desde que en 1813 (con antecedentes muy valiosos en el siglo XVIII) se reconoce a los pueblos el derecho de acotar sus comunales (página 353 del libro). Pero esta larga polémica Mesta *versus* Municipios va a tener sus consecuencias, a mi parecer, en la futura ordenación de la normativa de los bienes comunales de dos formas principalmente.

En primer lugar, en las leyes desamortizadoras va a surgir con fuerza la consideración de unos bienes «comunes» cuya configuración es, por razones de interés nacional, de alguna manera supramunicipal, y por ello se impone su venta (2). ¿No es posible que, al margen de las necesidades dinerarias y del mismo concepto individualista de la propiedad que se iba imponiendo, pesara también en la resolución final la carga de seis siglos de una determinada tradición en la que los derechos municipales se habían visto limitados frente a los muy pocos años —y recientes— de otra distinta?

Pero al mismo tiempo, y en sentido diametralmente opuesto, se va a imponer en las normas sobre comunales una rígida interpretación acerca de sus aprovechamientos y usos. A nivel formal quedan éstos reservados exclusivamente a los vecinos —y a veces se restringe, incluso, este derecho—, excluyéndose o haciéndose muy difícil cualquier aprovechamiento externo aún mediante precio (3). Los Municipios quedan configu-

(2) No entro ahora en el debate acerca de la distinción entre bienes propios y comunes y comunales que se puede seguir con mayor provecho en el libro de NIZO citado, pp. 221 y ss. Aunque en última instancia los bienes de aprovechamiento común estuvieran exceptuados de la venta, el criterio de su delimitación era confuso y, de hecho, muchos comunales hubieron de venderse.

(3) No obstante pervive una normativa marginal que permite el aprovechamiento de los bienes comunales a entes o personas que de ninguna forma podrían ser considerados vecinos estrictamente, como los concesionarios de servicios públicos, contratistas de obras del Estado, empresas de canales de riego, etcétera. Esto podría ser un recuerdo histórico de una situación en la que la Mesta también

## BIBLIOGRAFIA

rados, pues, como pequeñas islas que han de afrontar con sólo sus medios la explotación de unos bienes que en algunos supuestos son muy extensos. El recelo frente a la injerencia externa—residuo psicológico de la secular lucha contra los privilegios mesteños—pasa a toda una normativa, y no es exagerado preguntarse acerca de los posibles perjuicios económicos que en pleno siglo xx puede esto representar. La sugerencia aquí apuntada no debe desecharse sin más, pues el examen de la escasa jurisprudencia que sobre el tema existe permite comprobar la rigidez a que está sometido el Municipio para proceder a sistemas de aprovechamiento distintos a los regulados y los consiguientes menoscabos dinerarios que todo ello puede representar. En última instancia, muchas veces se salvan estas desagradables consecuencias acudiendo a una infracción de las normas que los Tribunales, al final, deben respetar (4).

gozaba de esa presunción de vecindad y, al mismo tiempo, muestra de una consideración, de alguna forma, supramunicipal en los bienes comunales. Sobre el tema, ver también una explicación que acude a los planteamientos históricos, en Nieto, *Bienes comunales*, página 713.

(4) Las palabras anteriores me vienen sugeridas, entre otras cosas, por la lectura de la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1978, Arz. 4544, Pte. Excmo. señor don Angel MARTÍN DEL BURGO Y MARCHAN donde se presenta el caso de unos terrenos calificados como comunales y que han sido concedidos a una Sociedad con fines de aprovechamiento minero. El procedimiento de concesión, como acertadamente constata la sentencia, ha sido ilegal al no haber tenido lugar la preceptiva desafectación de los bienes comunales para convertirlos en bienes de propios y así adjudicarlos a la sociedad pero, de todas formas, el Tribunal acepta los hechos y mantiene el canon fijado por el Ayuntamiento frente a la abusiva pretensión de la Sociedad de pagar lo estrictamente fijado en la Ordenanza correspondiente para el aprovechamiento de los bienes comunales. La mayor rentabilidad para el Ayuntamiento de una solución, prima, evidentemente, sobre cualquier razón de mantener la calificación jurídica originaria o de aplicar el canon fijado. De esta interesante sentencia destaco ahora sólo un considerando en el que se resumen algunas de las ideas expuestas:

•Que por otra parte, la propia naturaleza de las cosas pone de manifiesto la total improcedencia de que por la Jurisdicción se imponga al Ayuntamiento la percepción de un canon que re-

3. Si cambiamos de punto de consideración, el papel centralizador que, evidentemente, jugó la Mesta puede servir de origen para más amplias reflexiones. KLEIN insiste en bastantes ocasiones en el factor aglutinador, centralizador, de la Mesta frente a lo que él denomina—quizá con un poco de exceso—tradicional «separatismo» español. La abstracción de la idea nos llevaría a formularla de otra forma: una organización nacional—como la Mesta—es siempre centralizadora y aliada al Poder central, porque sus intereses chocan con los poderes fragmentarios locales. Que esto ha sido cierto históricamente nadie lo duda. Ahora bien, ¿en el presente momento regionalizador, descentralizador—bien distinto, por cierto, al de la formación de los Estados modernos que ven los siglos xv y xvi y en los que la Mesta alcanza el cenit de su poder—, puede predicarse el mismo tipo de conclusiones? ¿Obrarán—obran—las asociaciones y organizaciones de nivel estatal, consciente o inconscientemente, de la misma forma? La pregunta tiene su importancia y la respuesta que a la misma se dé frente a la actuación de Partidos, Sindicatos, Organizaciones empresariales, de consumidores, de cualquier tipo de intereses—profesionales o no—organizados con base nacional resolvería alguna de las incógnitas que hoy se abren al futuro del país o, por lo menos, permitiría predecir resultados y formular alternativas coherentes.

Quizá pudiera pensarse, tras la lectura de las anteriores líneas, que el re-

sulta más bien simbólico, pensado para los supuestos de aprovechamiento de bienes comunales, como tales bienes, esto es, en beneficio de una explotación común o cultivo colectivo, o individualmente, pero en provecho de vecinos o cabezas de familia residentes en el término municipal, como antes se indicó, cuando, como en este caso ocurre, la empresa accionante, ni es cabeza de familia, ni persona física, sino persona jurídica, domiciliada, además, lejos del municipio de que se trata, y, por si fuera poco, destinando estos bienes a una explotación minera a cielo abierto, con la consiguiente destrucción y desaparición de las capas superiores, las verdaderamente valiosas.»

censionista había extrapolado en demasía las reflexiones que la lectura de un libro le había producido. No es así; no son sólo fútiles polémicas entre pastores y agricultores las que KLEIN nos narra, sino algo de mucha más importancia. Es una parte de nuestra historia que tiene como fondo un hecho, la trahumancia, que algunos descubren hoy en día como la verdadera razón del ser diferencial español. Es, en suma, historia, que no es una ciencia etérea para distracción de sabios, sino, razón perpetua de los interrogantes del futuro. KLEIN ayuda a descubrir ese futuro.

Antonio EMBID IRUJO

PAREJO ALFONSO, Luciano: *La ordenación urbanística (el periodo 1956-1975)*. Editorial Montecorvo. Madrid, 1979; 299 páginas, 700 pts.

La primera impresión que se tiene al terminar la lectura de este libro se resume en un adjetivo: «completo». Este adjetivo no es exagerado, pues este trabajo versa, como su título indica, sobre la ordenación urbanística desde 1956 (promulgación de la Ley del Suelo) hasta 1975. Este largo período es tratado por el autor de una manera exhaustiva, rastreando en todas aquellas parcelas del Ordenamiento Jurídico que han tenido alguna incidencia, por pequeña que ésta sea, en el desarrollo del urbanismo real de esta época.

A priori, y como un esquema de lo que van a ser las líneas generales del trabajo, el profesor BASSOLS en el Prólogo y el profesor PAREJO en la Introducción, hacen al lector unas advertencias previas:

- Que en esta época se produce una radical transformación de la sociedad española, sobre todo en el crecimiento de las ciudades (1).

(1) Página 63. El texto del III Plan de Desarrollo dice: «el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por una densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades y el desorden en la periferia...».

- Que los autores de la Ley del Suelo no fueron luego sus ejecutores.
- Que el estudio va a versar sobre el evidente desfase entre la realidad urbanística de esos años y las previsiones que hacía la Ley del Suelo.

Por todo esto, el análisis del libro lo podemos dividir en cuatro partes. En la primera, coincidiendo con el capítulo II (el primero está dedicado a la Introducción), el autor trata de demostrar la incidencia de la política de los Planes de Desarrollo en el urbanismo, y a su vez, el poco caso que se hizo por los sucesivos planificadores de las directrices marcadas por la Ley del Suelo de 1956. En la segunda parte (cap. III), el autor analiza exhaustivamente todos los ordenamientos sectoriales que inciden en el Ordenamiento Urbanístico, y reiteradamente muestra la ignorancia de la regulación urbanística por éstos. Como tercer apartado podemos englobar los capítulos IV y V, que tratan de la política de vivienda, como uno de los grandes factores que hacen inoperante la Ley del Suelo de 1956 y el fracaso de ésta en base a las consideraciones expuestas en los capítulos precedentes.

Y por último, como colofón, una cuarta parte abarcando el capítulo VI, que queda un poco descolgado del resto, pero que es la obligada conclusión al mismo tiempo. En él se analiza la reforma de 1975 de la repetida Ley del Suelo.

1. En el capítulo primero, bajo la rúbrica de «La planificación económica y social», el autor realiza un análisis pormenorizado de la evolución del período de desarrollismo a ultranza, que se inicia jurídicamente con dos normas legales, promulgadas en el año 1962 (2), por medio de las cuales en nuestro país se opta por un desarrollo cuantitativo, imitando al sistema francés de

(2) Página 27. Decreto 94/1962, de 1 de febrero, y Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre.

## BIBLIOGRAFIA

planificación económica, comenzado mucho antes.

Pasa, a continuación, a describir el contenido de los tres y únicos «Planes de Desarrollo Económico y Social», su incidencia en la ordenación del territorio y su evidente desconexión y contradicción con la planificación urbanística. Es de resaltar la magnífica sistemática que emplea el autor en el estudio de cada uno de los planes. Inicia su exposición con los fines y objetivos de cada plan, enunciados en su Ley promulgatoria, y a continuación divide su estudio en base a los tres sectores básicos de la economía (industria, agricultura y servicios). Como final del capítulo, analiza el profesor PAREJO la institucionalización de la planificación económica por medio de la creación de un Ministerio a tal fin, su desaparición y la crisis de este sistema de desarrollo con el *non nato* IV Plan de Desarrollo.

En conclusión, a lo largo de la exposición de este primer capítulo, el autor nos muestra el progresivo cambio de un sistema de desarrollo en términos cuantitativos, al precio que sea, a otro sistema con más preocupación por el desarrollo cualitativo, como puede ser la promoción social, cultura, medio ambiente y calidad de la vida, como se deduce de la Ley del III Plan de Desarrollo y las intenciones del IV Plan.

2. En el tercer capítulo, el autor revisa todos los ordenamientos jurídicos sectoriales que inciden en el territorio. Una vez más, es de elogiar el sistema empleado en la descripción de cada sector, analizando primero cada una de las disposiciones que lo rigen, y luego, en un epígrafe aparte, contrasta y relaciona este régimen jurídico sectorial o especial con el planeamiento urbanístico y su regulación, fundamentalmente la Ley del Suelo de 1958. Este método de exposición facilita el trabajo del lector, que, en caso contrario, se vería perdido en un mar de disposiciones de los más variados rangos normativos.

Este estudio de los ordenamientos jurídicos especiales de regulación del suelo y planificaciones sectoriales es del todo

justificado, pues éstos quedarán plenamente vigentes tras la promulgación de la Ley del Suelo.

Compartimos con el autor el criterio, demostrado en este capítulo, que en todos estos ordenamientos sectoriales se ha eludido e ignorado sistemáticamente todo intento de coordinación con la normativa urbanística, y no sólo por las normas promulgadas antes de la reiterada Ley del Suelo, sino después, produciendo concurrencias y superposiciones de competencias, producto de un crecimiento de la Administración por simple desarrollo de acumulación y asunción de la técnica planificadora al ritmo del anterior proceso, como acertadamente sentencia el profesor PAREJO.

3. Los capítulos IV y V pueden tener el título común de las causas de la inoperancia de la legislación urbanística en España en este período (1958-1975). Aquí no se trata de la incidencia de ordenamientos especiales en el campo urbanístico, sino que la organización administrativa urbanística tampoco funcionó, o mejor dicho, no existió. La razón de este resultado es examinada por el profesor PAREJO desde dos puntos de vista: el primero y objeto del capítulo IV es de índole administrativa, la creación del Ministerio de la Vivienda; el segundo, de índole política, se desarrolla en el capítulo V, donde, bajo la rúbrica «El fracaso de la Ley del Suelo», explica la influencia de las crisis de gobierno en el sistema de ordenación del territorio y su organización administrativa.

En cuanto a la creación del Ministerio de la Vivienda, que es, según el autor, el factor desencadenante de la desnaturalización de la estructura orgánica prevista en la Ley del Suelo, destacan tres consecuencias:

1.ª Los conflictos de competencias surgidos entre el Ministerio de la Gobernación y el de la Vivienda por la creación del segundo y la ruptura de la conexión entre el régimen local y urbanismo que se había logrado con la Ley del Suelo de 1958.

2.º La no constitución de los órganos administrativos colegiados centrales y el proceso de traslación de sus funciones rectoras y resolutivas a órganos monocráticos. Todo ello trae como consecuencia que las competencias, que por virtud de la Ley del Suelo deberían de ostentar órganos creados por ésta, pasen al Ministerio de la Vivienda (3).

3.º Preeminencia de la política de vivienda sobre la de ordenación del suelo. Esta afirmación la justifica el autor con datos tan concluyentes como que durante el período de vigencia de la Ley del Suelo la planificación urbanística no supera el nivel local, y en cambio la formulación de un Plan Nacional de la Vivienda y su sanción con rango de Ley es realidad ya en el año 1961. Además nos demuestra un amplísimo número de Decretos de aplicación de esta mencionada Ley. Otro dato es la habilitación especial en varias provincias de gran concentración urbana, para actuaciones urbanísticas urgentes que suponen para el autor una infracción de lo regulado en la Ley del Suelo.

El segundo punto de vista del fracaso de la Ley del Suelo que recordemos, para el autor tenía influencias políticas, es escrito en el capítulo V, donde tras descalificar las explicaciones oficiales, lo conexiona al cambio de orientaciones ideológicas que por esas fechas tuvo el Régimen.

4. En 1972 es remitido, a instancia del Ministerio de la Vivienda, por el Consejo de Ministros a las Cortes un proyecto de reforma de la Ley del Suelo de 1956, convirtiéndose este proyecto en Ley el 2 de mayo de 1975. El objeto del capítulo VI, y último, es justamente el análisis de esta reforma y su necesidad admitida por la propia exposición de motivos, en base a la inoperancia a que había llegado la Ley de 1956.

Pero el nuevo texto no va a ser la solución de todos los males que aque-

jan al urbanismo español. Así el autor nos hace ver que los diversos temas que se han criticado a lo largo de la exposición del libro como deficientes, siguen siéndolo; por ejemplo, el tema de los ordenamientos sectoriales y su descoordinación del ordenamiento urbanístico. Para probar esta idea apunta datos de cómo se elaboran proyectos de ley especiales sin tomar para nada en cuenta la legislación urbanística, justo en la misma época en que se elabora la nueva redacción de la Ley del Suelo. Igualmente deja sin abordar el régimen jurídico del Suelo, perviviendo la regulación civil del derecho de propiedad.

A continuación el autor se refiere al tema de la Administración urbanística, la falta de decisión con que se enfrenta el proyecto a este tema y sus pocas modificaciones.

Por último, en los párrafos finales de este capítulo, el autor analiza primero cómo la reforma ha sido mayor en realidad de lo que la exposición de motivos propugna, pero sin llegar a lo deseable. Y luego hace un planteamiento de la refundición de la legislación urbanística en 1976, desentrañando el contenido inmediato y diferido de ésta.

En conclusión, de la lectura del libro, el lector saca una idea bastante completa y clara de la evolución jurídica y política del urbanismo y sectores jurídicos en él incidentes, en los años que trata (4), y por añadidura, obtiene un esquema de las distintas regulaciones sectoriales.

Es, en fin, un libro profundo, rico en datos, que trata el urbanismo con la altura científica que esta disciplina se merece, y demuestra al lector su importancia en el contexto socioeconómico del país; estimula con su lectura al estudioso del tema a profundizar en el estudio de los temas que en él se abordan.

Antonio DOMINGUEZ VILA

(3) Consejo Nacional de Urbanismo y Comisión Central de Urbanismo.

(4) Desde la Ley del Suelo de 1956 hasta el texto refundido de 1976.

## BIBLIOGRAFIA

MINISTERIO DEL INTERIOR (*Secretaría General Técnica*). Colección «Panorama 80». Tres volúmenes. Madrid, 1979: Volumen I: *Declaración sobre la Policía*, Consejo de Europa en mayo de 1979, 73 pp., 80 ptas. Volumen II: *Debate sobre seguridad ciudadana*, discurso del Ministro del Interior, señor Ibáñez Freire ante el Pleno del Congreso, mayo de 1979, 64 pp., 75 pesetas. Volumen III: *Las libertades públicas en la sociedad actual*, Miguel GARCÍA ITURRIAGA, 101 pp., 100 ptas.

1. Llegan a nuestras manos estos tres pequeños volúmenes de una colección de divulgación, editada por la Subdirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, que, según palabras del volumen I en su presentación, se propone «convertir en el vehículo para el cumplimiento de las tareas de publicación y difusión atribuidas por la LRJAE a las Secretarías Generales Técnicas». Además, como declaración de intenciones, se fija como meta de la Colección el convertir su publicación en cauce de comunicación social entre la Administración y los ciudadanos, llevándoles, con claridad y sencillez, los temas más candentes de la actualidad política y jurídica en relación con las competencias de ese Ministerio.

No en vano se ha elegido este tema tan sensible a nuestro pueblo, como es el de las libertades públicas, como contenido de los tres primeros volúmenes de la Colección.

Se justifica en la presentación, pues considera, con razón, que es una de las más importantes competencias del Ministerio; nosotros añadiríamos que es la más importante. Esta competencia se desarrolla en dos terrenos:

- La salvaguardia de la seguridad ciudadana; y
- La regulación y aplicación de determinados derechos y libertades públicas que se reconocen en la Constitución.

Decimos *reconocen* en lugar de *establecen*, como se dice en la presentación,

pues la Constitución sólo reconoce unos derechos y libertades fundamentales ya incorporados a la esencia del hombre.

Aparte la importancia de la temática abordada por esta colección y su justificación en la Presentación del volumen I, añadiremos que, además, es conveniente y saludable para la Constitución y su implantación en la sociedad, el que en este momento de su desarrollo los ciudadanos estén atentos a cómo se regula el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales públicas, así como que se exija por el conjunto social que la Constitución sea norma de aplicación directa por parte de nuestros jueces y magistrados (1).

2. Dentro de esta Colección se establecen tres series de títulos: Discursos, Estudios y Disposiciones.

En los tres primeros volúmenes nos encontramos con un ejemplo de cada serie en cada uno de ellos:

A) Uno de los apartados del tema libertades públicas puede ser la seguridad ciudadana; es un tema en aparente conflicto con el ejercicio de la libertad. Sobre este tema discurre el volumen I, que contiene el discurso del Ministro del Interior al Pleno del Congreso de los Diputados el 23 de mayo de 1979. Sobre el discurso no creemos conveniente comentario alguno, pues ya en su día la prensa lo hizo; además, no es el objeto de esta reseña. A continuación, con muy buen criterio, se añaden las propuestas de resolución de los diferentes grupos parlamentarios, la declaración conjunta del Pleno del Senado y la declaración institucional del Pleno del Congreso.

En conclusión, presenta un balance positivo la idea, pero estando atentos a extender la serie discursos a aportaciones, no sólo del Gobierno, sino de la oposición parlamentaria e incluso a intervenciones de personalidades notables en la vida pública.

B) Otro de los apartados posibles

(1) Así el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en el *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, páginas 101 y ss., edición 1980. También artículo publicado en *El País*, día 3 de enero de 1980, de los profesores JORGE DE ESTEBAN y SANTIAGO VARELA.

del lema de las libertades públicas es el estudio y conocimiento de quiénes están encargados de garantizarlas; el volumen II hace una aportación al tema al reproducir la Declaración sobre la policía en el seno del Consejo de Europa; contiene este volumen el texto de proyecto de resolución presentado por la Comisión de cuestiones jurídicas el 12 de enero de 1979. En este proyecto se trata el tema del funcionario de policía como hombre y como funcionario, haciendo una triple diferenciación de perspectivas:

- En primer lugar un proyecto de Código deontológico del policía, que la Comisión hace extensivo a las policías militares y fuerzas armadas que efectúan funciones de policía.
- En segundo lugar se esboza un Estatuto del funcionario de policía.
- Y en tercer lugar se prevé un intento de ordenación y recomendación de la actuación de los policías en situación de guerra, otras situaciones de excepción y ocupación por potencias extranjeras.

Seguidamente, en la Exposición de motivos se explica el motivo de la Declaración, en base a la dificultad de la función policial, y ser un intento de solución del conflicto permanente en las sociedades democráticas entre el ejercicio de sus derechos por los ciudadanos y la coacción por parte del Estado.

En la Exposición se nos aclara, por otra parte, el porqué de una nueva declaración; se explica el no haber utilizado alguna de las existentes por el hecho de integrar en una sola Declaración los tres temas anteriormente expuestos. Es de señalar el apoyo que para el texto han tenido diferentes organismos internacionales de Sindicatos de Funcionarios de Policía. Después de la Exposición de motivos nos brindan las enmiendas al texto propuesto por la Comisión de Cuestiones Jurídicas y los textos de resolución y recomendación aprobados por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

Es de hacer notar que en esta época de desarrollo constitucional en nuestro país, donde se propugna nuestra vinculación en todos los órdenes con Europa, es conveniente una reflexión sobre estas recomendaciones del Consejo de Europa de cara a los problemas de ética y actuación de la policía al servicio de la democracia, así como los derivados de su sindicación, en el marco más amplio de la asociación de funcionarios (2).

C) A propósito de la necesidad de un amplio debate y preocupación ciudadana sobre estos temas de libertades públicas y derechos del ciudadano, en la serie de Estudios de esta nueva colección se nos presenta un intento de aporte dogmático sobre las libertades públicas. El autor, funcionario del Ministerio del Interior, persigue la realización de un libro divulgativo, corto, que dé una rápida pero no completa visión sobre la teoría de las libertades públicas, su desarrollo histórico, las diferentes formas de regulación en los ordenamientos jurídicos, tanto internacionales como internos de estos derechos. Igualmente, sus formas de ejercicio, los límites y las garantías contra su violación.

En general, el estudio carece de una profundidad dogmática, en cierto modo explicable dada la dimensión del libro, pero lo que apreciamos más criticable es la orientación ideológica que se ha imprimido a la sistemática. El autor realiza en los apartados referentes a la plasmación de los sistemas de libertades públicas a todos los regímenes que se salgan de la democracia burguesa con los mismos patrones, tachándolos de totalitarios. Pienso que aunque defectuoso el planteamiento, no se deben analizar de la misma manera los regímenes socialistas y fascistas, pues desde los antecedentes, pasando por los condicionamientos de su existencia hasta los fines, son diametralmente distintos. El problema requiere algo más de objetividad.

El penúltimo capítulo es, con un vistazo rápido sobre el panorama actual

(2) Véase la Ley de la Policía, 4 de diciembre de 1978, arts. 2.º, 6.º, 7.º y 8.º

## BIBLIOGRAFIA

del tema, el apartado más real y coherente de toda la Exposición, pues reconoce el papel cada vez más coactivo que se atribuye al Estado, cayendo luego en el subjetivismo al analizar las perspectivas de los derechos y libertades públicas desde un punto de vista, a nuestro modo de ver, que no es correcto en una exposición de este tipo.

Las conclusiones, último capítulo del libro, pensamos que deberían haber sido suprimidas o en todo caso sólo expresar un deseo de buenas intenciones respecto al futuro del tema, pero lo que no creemos adecuado es que se exponga una declaración del pensamiento político del autor como la panacea de todos los problemas expuestos.

Aquí no entramos en la justeza o no de sus ideas, lo que sí no creemos honrado es plasmar, como colofón a un libro descriptivo y con intenciones divulgatorias la particular utopía de cada cual, sobre todo si va dirigido a una serie de lectores, como pretende la colección, sin preparación científica *a priori* para criticar estos temas.

En conclusión, creemos muy acertada la aparición de la colección como repetidamente se ha expuesto y confiamos que se abra la posibilidad de intervención en ella a todos aquellos que tengan algo interesante que aportar al tema, no sólo desde la perspectiva del Gobierno.

Antonio DOMÍNGUEZ VILA

# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(Nueva Epoca)

BIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCIÓN:

*Presidente:* Carlos OLLERO. *Miembros:* OSCAR ALZAGA VILLAAMIL, 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, Jordi SOLÉ TURA, Joaquín TOMÁS VILLARROYA, Gumersindo TRUJILLO

DIRECCIÓN:

*Director:* Pedro DE VEGA. *Subdirector:* Julián SANTAMARÍA. *Secretario:* Jürgen GRÄSSEL

SUMARIO DEL NUM. 13 (enero-febrero 1980)

## ESTUDIOS

Mauro CAPPELLETTI: *El «formidable problema» del control judicial y la contribución del análisis comparado.*

Juan FERRANDO BADÍA: *La monarquía parlamentaria actual española.*

Manuel RAMÍREZ: *Los partidos políticos en la Constitución española de 1978.*

Gianfranco PASQUINO: *La democracia italiana en un periodo de cambio.*

Pedro CRUZ VILLALÓN: *El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional.*

Ángel GARRORENA MORALES: *Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica.*

## NOTAS

Francisco J. BOBILLO: *Política e intelectuales en Galicia. La tarea de las minorías.*

Hugo E. BIAGINI: *Las concepciones fundamentales del liberalismo.*

## CRÓNICAS Y DOCUMENTACION

Geoffrey K. ROBERTS: *El Parlamento británico de 1979.*

Juan María LABOA: *Las elecciones del 1 de julio en Méjico.*

*Resenciones.—Noticias de libros.*

## PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España ... ..	1.500,— ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas ... ..	21 \$.
Otros países ... ..	22 \$.
Número suelto, España ... ..	350,— ptas.
Número suelto, extranjero ... ..	6 \$.

## CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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

# REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director: Manuel MEDINA ORTEGA

Mariano AGUILAR, Emilio BELADÍEZ, Eduardo BLANCO, Juan Antonio CARRILLO, Félix FERNÁNDEZ-SHAW, Fernando FRADE, Julio GONZÁLEZ, José María JOVER, Enrique MANERA, Luis MARIÑAS, Roberto MESA, Tomás MESTRE, Fernando MURILLO, José Antonio PASTOR, Román PERPIÑÁ, Leandro RUBIO, Javier RUPÉREZ, Fernando DE SALAS, José Luis SAMPEDRO, Antonio TRUYOL, José Antonio VARELA, Angel VIÑAS

Secretario general: Julio COLA ALBERICH

EQUIPO DE REDACCIÓN

Francisco ALDECOA, Celestino DEL ARENAL, Pedro BURGOS, Rafael CALDUCH, Maribel CASTAÑOS, Fanny CASTRO-RIAL, María Victoria CORDÓN, Andrés FINK, Senén FLORENSA, Elena FLORES, José Antonio GARCÍA, Stefan GLEJDURA, Carlos JIMÉNEZ, Fernando MARIÑO, Antonio MARQUINA, José Urbano MARTÍNEZ

SUMARIO DEL VOLUMEN I, NUM. 1. (enero-marzo 1980)

## ESTUDIOS

*El sentido de los estudios internacionales: de la «Revista de Política Internacional» a la «Revista de Estudios Internacionales»*, por Manuel MEDINA.

*El derecho al desarrollo como un derecho de la persona humana*, por Héctor GROS ESPIELL.

*Autarquía y política exterior en el primer franquismo (1939-1959)*, por Angel VIÑAS.

## NOTAS

*La política exterior del Brasil para Africa Negra*, por Nilda BEATRIZ ANGLARILL.  
*Análisis jurídico de los sucesos ocurridos en la Embajada de España en Guatemala*, por Pedro BURGOS.

*La Sociedad Europea para el estudio de las Relaciones Internacionales*, por Celestino DEL ARENAL.

*Seminario de Cuestiones Internacionales sobre Gibraltar*, por Antonio MARQUINA BARRIO.

*La Conferencia internacional de Solidaridad con la lucha de los pueblos africanos y árabes contra el imperialismo y la reacción*, por Luis MARIÑAS OTERO.

*Nota bibliográfica sobre Organizaciones internacionales de Europa Occidental*, por Rafael CALDUCH.

*Nota sobre los libros en materia de Derecho internacional público aparecidos en 1978*, por Fernando MARIÑO.

## RECENSIONES

### REVISTAS

### DOCUMENTACION INTERNACIONAL

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

Número suelto ... ..	350 ptas.
Número suelto, extranjero ... ..	6 \$
España ... ..	1.400 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas ... ..	19 \$
Otros países ... ..	20 \$

### CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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

# REVISTA DE POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

## CONSEJO DE REDACCION

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

*Secretario:* Manuel ALONSO OLEA

## SUMARIO DEL NUM. 125 (enero-marzo 1980)

### ENSAYOS

Antonio OJEDA AVILÉS: *La «Legislación promocional» en España.*

José Luis ASENJO MARTÍNEZ: *Comités paritarios y jurados mixtos en la industria papelera.*

Jesús CRUZ VILLALÓN: *La movilidad geográfica del trabajador y su nuevo régimen legal.*

### CRONICAS

*Crónica nacional*, por Luis LANGA GARCÍA.

*Crónica internacional*, por Miguel FAGOAGA.

*Actividades de la OIT*, por Carmen FERNÁNDEZ.

### JURISPRUDENCIA SOCIAL.

### RECENSIONES.

### REVISTA DE REVISTAS.

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España ... ..	1.400 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas ... ..	19 \$
Otros países ... ..	20 \$
Número suelto, extranjero ... ..	7 \$
Número suelto, España ... ..	450 ptas.
Número suelto, atrasado ... ..	500 ptas.

## CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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

# REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

Director: Ricardo CALLE SÁIZ

## 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. 84 (enero-abril 1980)

## ARTICULOS

Carlos ROMERO: *Aspectos económicos de las ampliaciones de capital en España.*

Abel R. CABALLERO y Carlos RICOY: *El sector público y el crecimiento eficiente.*

Jesús HUERTA DE SOTO: *La teoría austriaca del ciclo económico.*

Rafael PAMPILLÓN OLMEDO: *Hacia una sistematización de la política tecnológica.*

Manuel MARTÍN RODRÍGUEZ: *De cómo Adam Smith no llegó a ser «Homo oeconomicus».*

Germán PRIETO ESCUDERO: *Empresas multinacionales, laboratorios farmacéuticos y economía.*

## RESEÑA DE PUBLICACIONES

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España ... ..	1.000 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas ... ..	15 \$
Otros países ... ..	16 \$
Número suelto, España ... ..	450 ptas.
Número suelto, extranjero ... ..	6 \$
Número atrasado ... ..	500 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. 7, NUM. 1 (enero-abril 1980)

## ESTUDIOS

Vicente PARAJÓN: *Integración económica y estructura productiva.*

## NOTAS

José Antonio ITURRIAGA: *La cooperación europea en el ámbito espacial: La Agencia Espacial Europea.*

Lucía MILLÁN MORO: *La directiva como acto de una comunidad de Estados con integración parcial.*

Philippe DE SMEDT: *La política antidumping de la Comunidad Económica Europea (CEE): Nuevas perspectivas.*

Manuel ALCÁNTARA SÁEZ: *El nuevo convenio sobre comercio y cooperación entre la CEE y los Estados ACP (Lomé II).*

Guillermo MIGUEL FIGARI: *América Latina y la Comunidad Económica Europea: su problemática.*

## CRONICAS.

## JURISPRUDENCIA.

## BIBLIOGRAFIA.

## REVISTA DE REVISTAS.

## DOCUMENTACION.

## PRECIO DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	1.200 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas .....	18 \$
Otros países .....	18 \$
Número suelto, España .....	500 ptas.
Número suelto, extranjero .....	8 \$
Número atrasado .....	550 ptas.

## CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza 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 XXXIX

NUMERO 205

(Enero-marzo 1980)

## I. SECCION DOCTRINAL

Javier SALAS: *Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya.*  
Joaquín TORNOS MAS: *Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña.*  
José Luis SÁNCHEZ DÍAZ: *Competencia y autonomía municipal.*

## II. CRONICAS

Luis CARAMÉS VIÉITEZ: *Vigo, como el núcleo urbano más dinámico de Galicia: un enfoque demográfico.*

## III. ESTADISTICA

Ignacio BALLESTER ROS: *El movimiento natural de la población de España.*

## IV. JURISPRUDENCIA

1. *Comentario monográfico.*  
Nemesio RODRÍGUEZ MORO: *La instalación de hamacas, sombrillas, toldos, etcétera, en las playas.*
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

# DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA

SUMARIO DEL NUM. 183 (julio-septiembre 1979)

## NOTA EDITORIAL

## ESTUDIOS

- Gregorio RODRÍGUEZ CABRERO: *Hacienda y Estado en la obra de J. O'Connor.*  
Fernando DÍAZ DE LIAÑO Y ARGÜELLES: *Poder municipal y democracia.*  
Francisco LÓPEZ-NIETO Y MALLO: *El derecho de asociación ante la nueva Constitución Española.*  
Manuel ALVAREZ RICO: *El derecho de acceso a los documentos administrativos.*

## DOCUMENTACION

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Libertad sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público* (Ginebra, 1977).  
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública* (Convenio 151, aprobado el 27 de junio de 1978).  
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Recomendación sobre los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública* (Recomendación 159, aprobada el 27 de junio de 1978).  
*Nota informativa sobre el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas de 1980.*

## RECENSIONES

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

	España	Extranjero
Número suelto ... ..	350	
Suscripción anual ... ..	1.000	
Suscripción funcionarios ... ..	800	
Número suelto ... ..		7 \$
Suscripción anual ... ..		20 \$

SECRETARIA GENERAL TECNICA

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

# REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

SUMARIO DEL VOL. XLV (1979). NUM. 4

- MOLITOR, A.: *Editorial. La Administración belga frente al cambio* (\*).
- SOMERHAUSEN, M.: *La evolución del Derecho administrativo belga* (\*).
- MAST, A.: *El Consejo de Estado belga el 1 de enero de 1980* (\*).
- FRANÇOIS, A.: *La función pública en Bélgica* (\*).
- MEYERS, F.: *La formación dentro del servicio de los funcionarios belgas* (\*).
- DELPEREE, F.: *La regionalización en Bélgica* (\*).
- LAMBRECHTS, W.: *El universo de los Paraestatales en Bélgica* (\*).
- STASSEN, J., & HERBIET, M.: *La intervención del Estado en la economía en Bélgica* (\*).
- DETHIER, R.: *Las «técnicas modernas de gestión» y la acción administrativa en Bélgica* (\*).
- MICHAUX, J.: *La administración en materia social en Bélgica* (\*).
- MOREAU, L.: *El Instituto Belga de Ciencias Administrativas* (\*).

(\*) Artículo redactado en francés, 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: 54 dólares. Número suelto: 14,50 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. Ciò 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 della 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

# PLANNING AND ADMINISTRATION

*Planning and Administration* is an international, English language journal concerned with the structure, planning, housing, management and functions of human settlements, as well as with the interrelationship between governments at local and other levels, decision making at local and regional government levels and citizen participation in local and regional government decision making and implementation.

*Planning and Administration* is published twice a year by the International Union of Local Authorities (IULA) and the International Federation for Housing and Planning (IFHP), located at The Hague, Netherlands. The Editor is Mrs. E. Harloff.

*Planning and Administration* also includes:

- Papers prepared for and reports of conferences sponsored by IULA and IFHP. Subjects of recent meetings are 'The Role of Local Authorities in Promoting International Understanding, an Inventory of Activities'; 'Making Land Available for Urban Purposes'; 'The Role of Local Authorities in Planning and Plan Implementation'.
- Summaries of reports of international organizations that are of interest to local government practitioners, such as those of the United Nations ECE, of the Non-governmental Organizations especially concerned with the environment, with Habitat, with pure water, with the International Year of the Child, etc., and of the OECD.

The Editor welcomes the contribution of manuscripts. Information for contributors and correspondence relating to articles should be addressed to: The Editor, 'Planning and Administration', IULA; Wassenaarseweg 45; 2506 CG- *The Hague* (Netherlands).

BUSINESS AND SUBSCRIPTION CORRESPONDENCE SHOULD BE SENT TO  
THE SAME ADDRESS

Yearly subscription rates are 60. Dutch guilders for non-members of IULA and IFHP and 36. Dutch guilders for members. The price per copy is 35. Dutch guilders for nonmembers and 20. Dutch guilders for members.

# 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

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13



750 pesetas