I. RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ABELLÁN, Carmelo: *Tratado práctico de la Administración local española*. Tomo II: *Medios de las Entidades locales*. IEAL. Madrid, 1972, 1.087 pp.

Cuando una obra se comienza a leer y nos ha causado una buena impresión, hace germinar un fuerte interés para hacer lo mismo con sus partes posteriores. Y como del primer tomo del que ahora recensionamos hicimos también una pequeña reseña crítica —menor de la que se merece, como va a suceder respecto de este segundo tomo—, casi adquirimos un compromiso tácito con el mismo autor, del que sin tener eco ni conocimiento le animamos ahora como, le animamos entonces, a culminar lo que podemos calificar sin retorcimientos de ciclópea tarea, así como a nosotros, para leerle y si se nos permite comentarle. Con este nuevo tomo da un paso más el autor en alcanzar el propósito que se delineó y va configurando lo que el título genérico realmente significa, o sea un «tratado práctico» que sirva de guía y consultorio imprescindible a todos los que se enfrentan más o menos constantemente, por razones o no profesionales, con el tema de la Administración local española.

Si ya en nuestra anterior reseña crítica del tomo primero, que se hizo en esta misma REVISTA, en su número 66, destacábamos las dificultades de subrayar todos y cada uno de sus capítulos, tales dificultades creemos que se irán aumentando como con este segundo tomo se han aumentado. No sólo por el volumen del material recogido, sino por los mismos criterios empleados por el autor, ABELLÁN, tanto en su ordenación como en su sistemática. Conviene que expliquemos algo esto: el título de «medios» podría aludir a que aquí se exponen todos ellos, y así se hace, aunque no en todos los casos con la misma fuerza, por ejemplo, con los «fiscales», con tanta enjundia que se nos anuncia todo un tercer tomo dedicado exclusivamente a ellos. En este segundo se contienen sus aspectos formales; no se nos dice cuáles son tales medios, si todos tienen carácter tributario, etc. Lo que aquí se nos dice de ellos es su marco jurídico, su cobijo en un marco —ordenanzas u otros instrumentos— y la referencia al mismo. E igual sucede para los demás, que aunque más exhaustivamente, por no tener ya otro lugar de tratamiento, no se contemplan en su totalidad, porque justamente esta totalidad es la de la obra toda entera, y por tanto, otros aspectos o perspectivas quedan remitidas a sus otros tomos, por lo que por esta vía la obra es una unidad. Considerando sólo cada tomo, por separado del resto, tendremos una visión parcial de lo que el autor ha escrito y opinado sobre cada tema; este mismo tomo segundo nos remite —aun sin decirlo expresamente en ocasiones el autor— a distintas páginas del primero, y pensamos que lo mismo respecto de los futuros (el mismo ejemplo mencionado de los «medios fiscales», cuyo análisis sólo se completará con el tomo tercero).

El título se desarrolla en las grandes rúbricas concernientes a los siguientes medios: materiales, jurídicos, fiscales,

financieros y personales. Existe un claro desnivel, quizá como consecuencia de la ordenación a que acabamos de referirnos, ya que casi la mitad del tomo presente se la lleva el estudio del «medio personal». A su vez, se hace un cuidadoso detalle en forma de epígrafes independientes, en los que el autor va acumulando toda una larga experiencia de conocimientos y de prácticas, ya que en ellos va poniendo no sólo la oportuna sentencia del Tribunal Supremo o de Audiencias Territoriales, sino también su juicio crítico, que muchas veces es el empleado en su práctica como criterio decisor. Por esto, continúa teniendo el tomo un carácter eminentemente útil para la consulta, sobre todo de los que participan en la gestión diaria de las Corporaciones locales, que dispondrán de un texto al que confiadamente pueden remitirse. El autor expone sus opiniones en forma clara y sin alambiqueos retóricos ni gramaticales, recordando en ocasiones disposiciones que parecen sumergidas en el olvido, por su misma vejez, dando la sensación de que nada o muy poco se le ha olvidado. Busca por encima de todo la sencillez expositiva, sin que esto signifique que venga dada la conformidad doctrinal; las palabras tienen muchos significados —y muchos más si van en normas— para que tengan interpretaciones únicas, y como ya dijeron los romanos, no siempre lo que está claro, lo es, con lo que queremos decir, que no siempre un método rigurosamente lógico o gramatical de los textos normativos es tan evidente como se pretende y busca. Bien está que hay que eliminar dudas, aunque éstas subsistirán a pesar de que digamos que para nosotros no existen y aunque reconozcamos que es preciso reducirlas al mínimo —si no suprimirlas— si buscamos criterios que sirvan de guía a los demás. Mas en cualquier hipótesis, el autor nos expone su juicio, que otro puede estimar cierto o no, lo que es otro asunto. Agradezcámosle sus distintas opiniones sobre tantos y tantos extremos de nuestro ordenamiento local, expuestos con el fin de ayudar y con el fin de resolver tantos y tantos casos complicados que se suscitan a lo largo de la vida de las Corporaciones locales, a las que ofrece el resultado acaso de toda una vida dedicada a su trabajo.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

AIMÉ, François: *L'Informatique et l'Administration*. («Rapport général» del XV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Roma del 6 al 11 de septiembre de 1971.) Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Bruselas, 1973, 111 pp.

Un tema actualísimo, cual es la incidencia de la Informática en la gestión administrativa, es el estudiado en este libro que recoge definitivamente los informes que sobre dicha cuestión se presentaron al Congreso de Roma por las diferentes Comisiones Nacionales. Su autor es el profesor François AIMÉ, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina.

En efecto, dada la hora actual de esplendoroso desarrollo tecnológico, no podría quedar reducida la labor de los ordenadores electrónicos y sus infinitas posibilidades de aplicación a una mera actividad de laboratorio. Las mismas grandes empresas industriales y de servicios comenzaron a utilizar dichas máquinas como simplificadoras de agotadores cálculos, e incluso como única posibilidad de actuación y resolución en determinados asuntos, que por su volumen sobrepasaban la capacidad de trabajo humano.

Por otro lado, su prodigiosa memoria, almacén de datos casi ilimitado, facilita múltiples tareas en escasos segundos, en unos momentos como los que vivimos en los que el desarrollo económico, las rápidas transacciones comerciales en cantidades casi astronómicas y la complicación general de todas las relaciones

humanas exige tener los antecedentes de cada caso a la mano en cada instante.

Y dado que la Administración pública ha crecido en cada país al paso de su desarrollo económico, político y social, interviniendo progresivamente en las tareas y actividades de los particulares para un mejor y más adecuado logro del bienestar común, será absolutamente necesaria la aplicación de la Informática también al sector público. Todos los países, según su mayor o menor avance en el campo tecnológico, van incorporando a su gestión administrativa las inevitables máquinas que acelerarán y agilizarán todos sus procesos. Indudablemente, a la cabeza de los países automatizados se hallan los siempre imponderables Estados Unidos de América, quedando en lugares secundarios, aunque importantes, el resto de los países más o menos desarrollados. Las Administraciones que todavía no han incorporado los nuevos sistemas se hallan, claro está, entre las del Tercer Mundo.

Este aspecto general del desarrollo de la Informática que acerca la gestión administrativa publica al *management* de los *big-big Business* o actuación de los *managers* empresariales, es estudiado en el presente informe del profesor belga.

Parte en el capítulo primero de considerar la situación mundial en el campo de la Informática, presentando cuadros sobre el número de ordenadores que poseen los principales países y sus situaciones comparativas.

Concretándose después en el sector público, analiza brevemente la situación en los diversos países estudiados, recordando la existencia en España de 50 centros de tratamiento de la información repartidos en 13 Ministerios, principalmente: cuatro en Obras Públicas, 21 en Educación y Ciencia, seis en Agricultura, cuatro en Trabajo y cuatro también en los Departamentos militares. El estudio comprende la casi totalidad de los países europeos occidentales, destacando:

— Alemania Federal con 580 centros.
— Gran Bretaña con automatización casi total tanto en la Administración central como local e institucional.
— Francia: 500 centros.
— Italia: 440 centros.
— Holanda: 166 centros.
— Bélgica: 124 centros.
— Suecia: 93 centros.
— Austria: 50 centros.
— Dinamarca con automatización en su Administración central y en seis centros regionales.
— Portugal: 20 centros.
— Turquía: 41 centros.

Se citan además Yugoslavia con 23 centros, Hungría con 120, Estados Unidos con 5.500, Venezuela con 44, Brasil con 512, Israel con 76 y otros países con más o menos automatización, como Filipinas, Vietnam, Africa del Sur, Ghana y Madagascar.

Acto seguido, y en el capítulo II, se estudian por países los sistemas de tratamiento de la información, que en sustancia abordan una problemática semejante.

En el capítulo III se clasifican las aplicaciones de los ordenadores en el sector público, y que se refieren:

— a las Administraciones centrales;
— a las locales y regionales;
— a las semipúblicas (empresas nacionales y públicas), y
— a las instituciones de enseñanza e investigación.

Los trabajos a realizar son principalmente: los de gestión, las aplicaciones científicas y técnicas y la participación en la toma de decisiones.

En el capítulo IV se comienzan a estudiar las consecuencias de la aplicación de la Informática en el funcionamiento de los servicios públicos:

1.° En *materia de estructuras*, puesto que el ordenador se aplica a todos los servicios, ayuda a coordinarlos, dándoles coherencia, facilita la visión global y planificada del sector público y

permite una evaluación global tanto de costes como de beneficios.

2.° En cuanto al plan de trabajo administrativo, puesto que simplifica y otorga rapidez y eficacia a dicha labor.

3.° En lo referente al problema de la centralización, si bien a primera vista pudiera parecer que se favorece aquélla con el empleo de los ordenadores, el efecto es contrario, debido a que únicamente se centralizan las informaciones, las cuales pueden ser solicitadas por cualquier Administración local o institucional. Además se produce una mejor coordinación entre las Administraciones públicas, y en definitiva, la centralización de decisiones más o menos acusadas siempre dependerá más del carácter del Poder en cada país que de la mayor o menor automatización.

El capítulo V analiza los problemas humanos de la Informática aplicada a la Administración pública: Primero, por la necesidad de poseer personal especializado a cuya formación y perfeccionamiento ha de atenderse; en segundo lugar, por el carácter que tenga la incidencia de los cuadros superiores de la Administración, así como la mayor o menor preparación de los escalones inferiores y, sobre todo, por el hecho de presentarse determinadas pérdidas de empleo debido al uso de ordenadores. En este punto recuerda el autor que en virtud de la constante inflación de puestos administrativos, tal crecimiento absorbe con creces los despidos que pudieran producirse, lo cual no es sino recordar las famosas y eternamente ciertas leyes de Parkinson respecto de la Administración pública. Y aun es más, en aquellas Administraciones en que la mayor parte de los funcionarios posean carácter inamovible será imposible la pérdida de empleo por instalación de más máquinas. El hecho de que en el informe que comentamos se aluda al problema del despido sólo se explica por recogerse en el mismo con carácter muy general una diversidad de sistemas administrativos, entre los que destacan a tales efectos los sistemas sajones.

Una vez analizados los problemas de tipo organizativo y los técnicos y psicológicos, el capítulo VI se centra en las cuestiones jurídicas, morales y legales que se presentan en la aplicación de la Informática al sector público. Principalmente se reflejan en la preocupación de los países por proteger la independencia e intimidad de las personas, de forma que tanto las informaciones como las estadísticas sean tratadas de manera *confidencial para no perjudicar a los particulares.*

A tales efectos, dentro de la Organización de las Naciones Unidas, la Conferencia Internacional de los Derechos del Hombre celebrada en Teherán en 1968 y la Asamblea General en sesión de diciembre del mismo año, incluyeron en sus Ordenes del Día la cuestión de la *incidencia del progreso científico* y tecnológico en la vigencia y respeto a los Derechos Humanos declarados universalmente en 1948. En este mismo orden de cosas, la OCDE ha publicado un estudio nacido de una encuesta realizada por el Organismo sobre la protección de las libertades individuales frente a la Informática. Por otro lado, el tercer coloquio internacional en el seno de la Convención Europea de Derechos del Hombre, celebrado en Bruselas en 1970, ha abundado sobre el tema con la concurrencia de juristas especializados.

En general se alude a cuatro tipos de solución de los problemas que al respecto se puedan presentar:

1.° La protección tecnológica, analizada en el informe presentado por Estados Unidos, y referida tanto a la salvaguarda de las informaciones como a la seguridad de los sistemas.

2.° La protección en cuanto a conseguir las finalidades correctas para las que se emplean los ordenadores, y que se traduce en:

— la buena dirección fijada por las autoridades responsables;

— la eficacia de los cuadros de la función pública, que habrán de conocer un mínimum de automatización burocrática;
— la buena preparación obtenida y demostrada por el personal especializado.

3.° La protección por las disposiciones legales, que hoy por hoy, son de carácter nacional, pero que sería deseable su integración en Convenios Internacionales sobre la materia con el fin de facilitar una normativa internacional para el intercambio de información por medio de ordenadores.

4.° *La protección por medio de órganos de control.* En el informe se alude a dos tipos de funciones especializadas:

— la preparación de medidas de control que debería residir en un organismo colegial, técnicamente competente y políticamente independiente;
— los estrictos órganos de control, que podrían ser tribunales especializados, comisiones especiales, o una especie de *ombudsman* de la Informática, según el carácter general de las instituciones de control en cada país.

Acto seguido, en el capítulo VII, se estudian los organos de dirección y coordinación de la Informática administrativa en cada país. Por lo que respecta a España se citan la Comisión Interministerial de Informática, el Servicio Central de Informática, y los Servicios de los Departamentos militares y del Ministerio de Educación y Ciencia. Las informaciones son centralizadas en su mayor parte por la antigua Comisión del Plan de Desarrollo, hoy Ministerio de Planificación del Desarrollo.

En definitiva; el libro comentado es un informe general sobre los presentados en el XV Congreso de Ciencias Administrativas de Roma en 1971. Como tal, se trata de una sucinta suposición de los datos más sobresalientes en la actividad de los ordenadores aplicados a las distintas Administraciones presentadas al Congreso. Por España informó el profesor MEILÁN.

Su verdadera importancia, ya que no en cuento estudio, reside en constituir una completa y resumida elaboración de las cuestiones presentadas sobre un tema que como el de la Informática aplicada a la Administración pública posee plena actualidad y contiene una problemática que habrá de irse resolviendo con la generalización de su empleo en todos los países. Se trata de la más moderna aplicación de la tecnología a la gestión administrativa, y en su virtud y por la simplificación que supone de las tareas burocráticas, merece la pena dedicar buena atención a su estudio, de lo cual y en el plano internacional este informe y el Congreso que representa no son sino una de las primeras muestras.

I. DUCE SANCHEZ DE MOYA

ARTOLA, Miguel: *La burguesía revolucionaria (1808-1869)*. Tomo V de la *Historia de España Alfaguara*. Madrid, Alianza Editorial-Alfaguara, 1973, 434 páginas.

En la tarea diaria que a los colaboradores habituales de una revista nos corresponde de reseñar las obras científicas de reciente aparición, rige una norma tradicional de sustancialismo que obliga a primar el análisis del libro desde el punto de vista del autor y del contenido sobre otros aspectos digamos «formales», como es su encaje en la línea de actuación de la empresa editora. Hay ocasiones, sin embargo, en que obviar este último aspecto supone desconocer en buena parte lo que el libro significa. Y ésta es una de ellas.

No voy aquí a hacerme de nuevas sobre el decisivo papel que Alianza Editorial ha desempeñado en el *boom* editorial español de los últimos diez años y en la difusión masiva de la cultura, papel que cualquier mediano intelectual conoce a la perfección. Alianza Edito-

rial ha sido la introductora en España de la cultura del *paperback*, y por su ejecutoria ecléctica y su continuidad, está llamada a ostentar en la historia del libro español un lugar preferente, similar al que los *Penguin* o los *Pelican Books* poseen en Gran Bretaña. Es por ello muy de agradecer que Alianza Editorial haya diversificado sus esfuerzos y comience a ofrecernos una colección de mayor nivel científico en la que se publica el libro que comentamos; colección «Alianza Universidad» que, nacida inicialmente bajo el signo de la literatura económica, ha extendido su campo de acción hasta la sociología, la ecología, el derecho, la filosofía y, por supuesto, la Historia, en este caso con la colaboración de la Editorial Alfaguara.

Esta intensificación y diversificación del esfuerzo editorial de Alianza es digno de todo elogio, y máxime cuando el producto literario o científico aparece arropado por una presentación formal difícilmente superable. Sería injusto hablar de la editorial y de la colección sin referirse a la apariencia externa de las publicaciones, que hoy por hoy no tiene rival en el panorama español. El tamaño realmente óptimo de los ejemplares desde el punto de vista de su manejabilidad, la agradable tipografía y, sobre todo, la composición gráfica de las portadas, que Daniel GIL ha elevado a categoría de auténtico arte son factores de cortesía que para el lector habitual constituyen un conjunto de facilidades nada desdeñables. En contrapartida sólo podría anotarse la escasez de márgenes, y la deficiente encuadernación de los volúmenes, exigencia derivada quizá de su moderado precio.

La burguesía revolucionaria, el libro del profesor ARTOLA que ahora comentamos, constituye el tomo V de una singular y ambiciosa labor de equipo que pretende dar a la luz, en siete tomos, una historia de España sintonizada con las más recientes tendencias metodológicas de la ciencias histórica. Dirigida por el mismo profesor ARTOLA, la *Historia de España Alfaguara* reúne nombres muy dispares: desde historiadores «puros» como el mismo ARTOLA, Marcelo VIGIL, DOMÍNGUEZ ORTIZ y GARCÍA DE CORTÁZAR hasta economistas también «puros» como Ramón TAMAMES, pasando por un historiador de la economía como Gonzalo ANES y un historiador de los fenómenos políticos y electorales como Miguel MARTÍNEZ CUADRADO. El equipo es desconcertantemente heterogéneo, si bien sea éste, quizá, uno de los mejores atractivos de la obra. Con todo, la estructura del equipo, y el mismo contenido de los volúmenes (tres han aparecido cuando se escriben estas líneas) denota una clara primacía de los aspectos económicos sobre los restantes de la investigación histórica.

El mismo libro que comentamos es una buena prueba de ello. Del prestigio de su autor no es preciso hablar. El profesor ARTOLA pasa por ser, con entera justicia, uno de nuestros mejores historiadores, y es para mí sin duda alguna el mejor conocedor de la primera mitad de nuestro confuso siglo XIX: sus tres obras básicas, *Los orígenes de la España contemporánea* (1959), *Los afrancesados* (1953) y *La España de Fernando VII* (1968), realizados en pugna solitaria con la escuela navarra de Federico SUÁREZ VERDEGUER, le hacen acreedor a este título, a mi modesto juicio, de mero aficionado a la Historia. Con estos antecedentes, cualquiera habría podido tener el prejuicio malicioso de que *La burguesía revolucionaria* se limitase a ser un refrito, un tanto prolongado en el tiempo, de sus obras anteriores. Y aquí radica la máxima sorpresa, porque en realidad el libro que comentamos tiene bastante poco que ver con la precedente producción científica del profesor ARTOLA. Aun conservando su proverbial, *Savoir faire* y su agudeza habitual, el libro tiene bastantes pocos puntos en común con *La España de Fernando VII*, por no citar sino su obra más reciente. Su misma estructura así lo denota.

Sistemáticamente expuesta, la estructura del libro se compone, por así decirlo, de un capítulo introductorio so-

bre la revolución gaditana y los planteamientos políticos y sociales que introduce, y de un capítulo final sobre el epílogo del período con la Revolución gloriosa y la Primera República, auténtico canto de cisne de la función revolucionaria de la burguesía, antes de sumirse en el cerrado conservadurismo de la Restauración. El intermedio entre Cádiz y la Primera República se analiza no de manera cronológica, sino sectorial, examinando sucesivamente *los aspectos económicos* (el proceso de crecimiento económico capitalista, capítulo II), *los aspectos sociales* (transformación de la nobleza, de la Iglesia —con un magnífico resumen del proceso desamortizador— y de las clases, con un estudio de la conflictualidad social, capítulo III), *los aspectos políticos* (examen de los sucesivos regímenes de gobierno, capítulo IV), *los aspectos administrativos* (servicios y problemas de funcionamiento de la maquinaria estatal, capítulo V) y *los aspectos culturales* (prensa, tendencia de pensamiento, vida urbana y arte, capítulo VI).

La densidad misma del libro hace imposible cualquier intento de resumir mínimamente su contenido. La amplitud de su temática y su moderado volumen dicen bastante de la concisión y espíritu sintético que domina la obra, que no pretende ser, desde luego, una monografía exhaustiva, sino una exposición general compendiada, a mitad de camino entre la obra de divulgación y el tratado erudito; un auténtico manual, de nivel universitario indiscutible, en el que la sencillez y brevedad expositiva no aparece reñida con la profundidad en el tratamiento de temas singulares. Aun a riesgo de dejar en el tintero muchas cosas interesantes, no pueden dejar de destacarse aquí tres pasajes de singular interés: *En primer lugar*, la totalidad del capítulo segundo, dedicado al examen de la evolución económica experimentada por el país en el período indicado; capítulo redactado con una preocupación de tecnicismo económico muy acusado que no tiene precedente en obras anteriores del profesor Artola, pero que resulta, en conjunto, inmejorable, siendo de destacar el análisis del crecimiento demográfico y de la evolución del comercio exterior. *En segundo lugar*, el análisis que se realiza del proceso desamortizador, extraordinariamente lúcido y acompañado además de una serie de gráficos altamente reveladores. Y, *en tercer lugar*, el estudio que se efectúa en el capítulo V de la labor de la Administración en el campo de los servicios públicos, sin precedente, que yo sepa, en ninguna obra histórica general; es una lástima, sin embargo, que la preocupación por el tecnicismo económico que domina todo el volumen lleve al autor a primar quizá en exceso problemas como la política fiscal y presupuestaria y de la deuda pública, tratados muy a fondo, en perjuicio del resto de la problemática de la maquinaria administrativa, aún sin desvelar.

Tras lo expuesto, decir que el libro de Artola es una obra valiosa puede parecer casi una obviedad. Pretendo, en realidad, ir más allá. Pese a aparecer y presentarse con visos de auténtico manual docente, la obra merece leerse de un tirón, como yo lo he hecho, y releerse más de una vez, pues hay muchas cosas encerradas en las cuatrocientas y pico páginas del libro. Desde mi punto de vista de mero aficionado a la Historia, creo que este es el mejor elogio que puede hacérsele.

J. A. SANTAMARIA PASTOR

Bassols Coma, Martín: *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*. Editorial Montecorvo. Madrid, 1973, 340 pp.

Se encuentra en ocasiones la denuncia de que el siglo XIX, ese pedazo de historia que aún gravita sobre nosotros constituyendo una parte del *compositum* presente, nos llega habitualmente a través de trabajos históricos realiza-

dos muchas veces sobre la base de la doctrina de autores influyentes, o desde posiciones ideológicas que dan su particular interpretación de lo sucedido. Por ello, resultan más de agradecer aquellas otras investigaciones realizadas siguiendo paso a paso los acontecimientos reales que componen la historia del Derecho administrativo, sin perjuicio de situar estos hechos en su contexto ideológico y en el interior de la propia trama social. Esta última es la perspectiva en que se coloca Martín Bassols, y desde ella nos muestra cómo ha sido la emergencia y consolidación del Derecho urbanístico español. Así, la obra gana en profundidad, y el autor está en condiciones de brindarnos, además de una magnífica exposición de conjunto, unos detalles nuevos de lo conocido, y una serie de piezas de la evolución jurídico-urbanística realmente inéditas. La obra es, ante todo, un trabajo de jurista; trabajo, además, de quien una vez explorado en profundidad el Derecho vigente, no cesa en su inquietud y busca hasta el final la última raíz histórica y el perfil evolutivo de un elenco de instituciones. Con este planteamiento se explicará perfectamente cómo una obra de enorme densidad aún permite al lector un amplio margen de sugerencia.

Y en este margen para la reflexión, el lector obtendrá o reafirmará la convicción sobre cómo es en realidad la evolución del Derecho urbanístico. La tentación que pudiera sentirse de afirmar que la Ley del Suelo es una novedad radical que aparece de modo casi inesperado en 1956, resulta eliminada si se comprueba, de la mano de la obra de M. Bassols, cómo ese aparente producto de un golpe de imaginación es, en realidad, la secuencia final de un largo trabajo histórico; es el último eslabón de una larga serie de intentos de implantación y depuración de figuras jurídicas, trabajosamente realizado a lo largo de más de un siglo de esfuerzos.

He aquí, pues, que esta obra tiene la enorme virtud de poner a flote la trama histórica del Derecho urbanístico. Para el jurista significa, ante todo, la lección de humildad resultante de la certeza de que su trabajo es, a lo sumo, simple enlace entre el presente y el pasado; mas también es un acicate para la actitud imaginativa y creadora: hemos recibido un pasado jurídico, que hay ahora que depurar y acrecentar a fin de dar la cara al reto del presente y transmitir al futuro, al menos, un generoso esfuerzo creador.

La primera parte de este libro, que comprende casi la mitad de la obra, abarca desde los años 1812 a 1868. Se estudian en el capítulo primero los presupuestos histórico-políticos de este período, desde los inicios de la industrialización y desde las primeras manifestaciones de la concentración urbana hasta la estructuración de una incipiente organización administrativa urbanística estatal. Los supuestos de hecho específicos sobre los que se va a desarrollar el Derecho urbanístico español, le otorgarán una singularidad propia en su evolución en relación al de los demás países.

La desamortización tuvo sus repercusiones urbanísticas. Al coincidir en sus grandes líneas la iniciación del proceso de concentración urbana derivado de la primera etapa de la industrialización con la desamortización, los terrenos desamortizados situados en el interior de las urbes o en los alrededores de los recintos urbanos adquieren una significación especialísima, dando lugar a una configuracióIn jurídica, social y económica de la propiedad urbana, que va a tener una repercusión inmediata en la solución de los primeros problemas de orden urbanístico que emergen en el seno de las ciudades en expansión y, como es lógico, en la legislación urbanística posterior. Al plantearse las primeras exigencias de reforma y expansión de las ciudades, se opera la desaparición de los patrimonios municipales y eclesiásticos, que pasan a manos privadas con la lógica conse-

cuencia de que los municipios se ven desarmados para orientar desde una perspectiva de orden público las nuevas urbanizaciones. Pero el caos urbanístico va adquiriendo un cauce legal adecuado a través de las Ordenanzas municipales.

El proceso de formación y realización del ensanche de las poblaciones, representa el momento culminante del urbanismo del siglo XIX. Para comprender la significación de los ensanches, el autor estima conveniente hacer una síntesis del proceso histórico de su planteamiento en las principales ciudades: Madrid y Barcelona. Posteriormente, estudia el Proyecto de Ley General para la reforma, planeamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones debido a POSADA HERRERA en el año 1861, que es el primer intento de consideración unitaria de la problemática urbanística y que aunque no llegara a cristalizar va a tener derivaciones decisivas en la evolución posterior del Derecho urbanístico en nuestro país, tanto desde el punto de vista formal-sistemático como desde la perspectiva jurídico-material.

En la segunda parte de esta obra se estudia el período comprendido entre 1868 y 1900. La característica fundamental que va a otorgar una fisonomía propia y definitoria a este período radicará en la adaptación y acomodación de las instrucciones jurídico-urbanísticas alumbradas y decantadas en el período anterior, especialmente de la etapa isabelina, a los nuevos postulados jurídico-políticos y administrativos derivados, primero del sexenio revolucionario (1868-1874) y, a continuación, a los de la instauración del régimen político y administrativo de la Restauración (1874 hasta fin de siglo). Y si, durante el período que en esta etapa se estudia no se lleva a cabo una renovación de las ideas jurídico-urbanísticas, paradójicamente cabe registrar el dato de la máxima aplicación y extensión práctica de la legislación vigente sobre ensanche y reforma y extensión vigente. Ello obedece a la circunstancia de que en este período se produce una importante aceleración del crecimiento de las ciudades y de la complejidad de la vida urbana a impulsos de un desigual y desequilibrado proceso de industrialización y crecimiento económico del país. Los fenómenos de incremento de la población urbana, la nueva demanda de servicios urbanos, las epidemias, las deficientes condiciones higiénicas de las poblaciones, van a poner de manifiesto ostensiblemente el grado de anquilosamiento y petrificación de las bases sobre las que se apoyaba un Derecho urbanístico pensado y proyectado para necesidades urbanas de distinto orden.

Conectando con el espíritu renovador de finales de siglo, comienza el tercer período histórico, entre los años 1900 y 1923. Al iniciarse el siglo, el proceso de concentración urbana en los países industrializados presenta unos índices espectaculares de progresión continua. En nuestro país los principales planificadores de los ensanches tuvieron una generosa y amplia visión del futuro, previendo la ordenación urbanística de espacios territoriales suficientes para albergar la población futura, con fijación de volúmenes y espacios libres adecuados a las prescripciones de una vida higiénica y humana. Sin embargo, la gestión urbanística de nuestras ciudades no se adaptaría a estos esquemas; los planes de ensanche fueron formalmente aprobados, pero al ejecutarse se desnaturalizó su pensamiento y sus prescripciones fueron vulneradas en la mayoría de las ocasiones. Por ello, se previeron nuevas concepciones urbanísticas tomadas en muchas ocasiones del extranjero, como fueron la Ciudad Lineal, la Ciudad Jardín, etc. Varios proyectos intentan superar en nuestro país la legislación de ensanche.

En la cuarta parte se estudia el Derecho urbanístico en el período comprendido en los años 1923 y 1936, a la

luz de las nuevas concepciones que imperaban sobre esta materia y de la difusión de las mismas en España. El autor dedica un capítulo al examen de los principios jurídico-urbanísticos del Estado municipal y sus Reglamentos, así como expone la significación de esta norma en materia urbanística; posteriormente pasa a analizar las primeras experiencias urbanísticas a nivel supramunicipal o regional, especialmente en Madrid y Cataluña.

En esta etapa se inician los condicionamientos más intensivos de la distribución urbanística que presenta en la actualidad nuestro país, planteándose con máxima virulencia los problemas humanos y sociales que significaban la transferencia migratoria del campo a la ciudad. Ello hace que se precise una nueva normativa urbanística, y, a tal fin, el autor estudia los contenidos urbanísticos de las diversas normas que se suceden hasta la Ley de 1956.

Finaliza la parte dogmática de esta monografía, con un detallado análisis sobre la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, en el que expone el proceso de elaboración y promulgación de dicha ley, el examen de la misma como cuerpo normativo organico o como código urbanístico, la Ley del Suelo en el marco del Derecho comparado y la influencia que el Derecho urbanístico histórico ha tenido en la vigente Ley del Suelo.

Un apéndice que contiene diversos proyectos de ley sobre materia urbanística, un índice de autores y un sumario, completan esta extensa monografía magníficamente presentada, que muestra hasta qué punto el autor ha calado en el ordenamiento urbanístico de nuestro país, especialmente al utilizar fuentes de conocimiento importantísimas para descubrir el desarrollo histórico en que se basa el Derecho urbanístico español.

Luis MORELL

CORTIÑAS-PELÁEZ, León: *Las ciencias administrativas en América latina*, Universidad Central de Venezuela, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1972, 124 pp.

1. El profesor CORTIÑAS-PELÁEZ, hoy *Maitre-Assistant associé* en la Universidad de París I, es bien conocido por los lectores de esta REVISTA, en la que ha publicado diferentes trabajos (*Entes autónomos de enseñanza en Uruguay*, número 40; *La desaparición de Enrique Sayagués*, núm. 48, y *Estado democrático y Administración prestacional*, número 67). Además, fue en España donde con tenacidad asombrosa llevó a cabo la publicación de la obra de colaboración internacional de mayor ambición que nos es conocida en la especialidad: *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, Homenaje a Enrique SAYAGUÉS-LASO, 1969, cinco tomos, ya agotados, que aparecieron en el marco editorial del Instituto de Estudios de Administración Local.

Conviene recordar especialmente esta última obra, dado que, a mi juicio y por encima de las obvias diferencias formales que las separan, media entre ella y la que ahora se recensiona una relación vital que les dota de una particular coherencia. Las *Perspectivas*. son un monumento piadoso de volumen colosal en recuerdo de un maestro latinoamericano, en el que colaboraron autores de cuatro continentes; y las *Ciencias administrativas*... representan un esfuerzo —igualmente titánico, aunque esta vez individual— por resumir la ciencia de dos mundos, para superarla y concretarla en la Administración de Latinoamérica. «Intelectual y prácticamente —confiesa el autor en la página 28— nos encontramos en el umbral de un trabajo desbordante.» Así es; pero el profesor CORTIÑAS no ha vacilado en acometerlo.

2. Tradicionalmente, el camino vital de los juristas latinoamericanos, como el de los españoles, abiertos a las influencias extranjeras, era siempre el

mismo: iban —o íbamos— a Europa, dispuestos a *aprender* una ciencia más desarrollada que la propia, y una vez absorbida, mejor o peor, la introducían y aplicaban a su país. Gracias a esto, el Derecho administrativo latinoamericano y español ha mantenido siempre un nivel europeo encomiable. El riesgo, sin embargo, de esta recepción consistía en caer en un *mimetismo acrítico* harto peligroso. Quien había estudiado en París, volvía deslumbrado por el *Conseil d'Etat* y el *domaine public*, y quien lo había hecho en Heidelberg predicaba a todos los vientos los *oeffentliche Rechte* y la *Daseinsvorsorge;* aunque fuera aún peor el caso de quienes, en un alarde de erudición, importaban al tiempo instituciones de varios países en actitud sincrética con frecuencia contradictoria. Incoherencia que, en todo caso, solía ser notable respecto al ordenamiento y al modo de ser del país propio. Todo esto viene a ser lo que ahora denomina CORTIÑAS *tesis del universalismo*, conforme a la cual «los países más adelantados del planeta han forjado ya instrumentos científicos de validez intertemporal e inespacial, dotados de una comprensión exhaustiva de las posibilidades individuales y sociales de la especie, por lo cual, la joven ciencia latinoamericana tiene en ellos modelos insuperables para sus limitados medios humanos y técnicos, que sólo corresponde trasplantar a nuestra tierra» (p. 7).

La actitud opuesta sería *la tesis del particularismo*, «para la cual los valores espirituales del hombre latinoamericano exigen instituciones radicalmente originales, que nada tienen que aprender y sí mucho que perder, mediante una imitación simiesca de teorías y políticas concebidas en atención a realidades individuales y sociales, temporal y espacialmente muy distintas de las enfrentadas por nuestra América latina» (p. 18).

En esta encrucijada el profesor CORTIÑAS se decide por la actitud superadora del *latinoamericanismo medular*, «que no niega las potencias y las realizaciones históricas concretas, las aportaciones definitivas realizadas a la cultura universal por las instituciones latinoamericanas. Pero tan segura está de su vocación ascendente, que no rehúye examinar críticamente las aportaciones que puedan enriquecer desde afuera, permitiendo un perfil más rico en la elaboración no sólo de nuestra propia doctrina, sino muy particularmente de nuestra práctica, jurisprudencia y documentación administrativas. Partiendo de éstas, la tesis del latinoamericanismo postula la necesidad de forjar aquellas categorías propias y de estimular todo esfuerzo de valía que se manifieste en la bibliografía administrativa latinoamericana» (p. 10).

Y en este punto y con tales objetivos es donde empieza el gran periplo de la aventura de nuestro autor. CORTIÑAS *no se ha limitado a aprender y asimilar la ciencia de un país extranjero, sino que se propone analizar críticamente las grandes corrientes político-administrativas del pensamiento europeo y anglo-americano con la intención de extraer de allí lo que pueda servir para enriquecer el acervo propio de Latinoamérica*. Con este planteamiento puede ya comprenderse el afán titánico de la empresa, que señalaba más arriba.

Forzoso es reconocer, sin embargo, que pocas personas puede haber más capacitadas para tal tarea. El profesor CORTIÑAS, al cabo de muchos años de exilio científico, posee una erudición fuera de lo común, apoyada en un dominio casi perfecto de las bibliografías francesa y alemana, que siempre analiza —esto es lo fundamental— con gran afán crítico y sin perder de vista el objetivo propuesto.

3. La primera cota a alcanzar es la de lograr una síntesis del estado actual de las ciencias administrativas. A tal efecto, la investigación se centra en el examen de lo que considera las corrientes capitales: por un lado, el Derecho administrativo europeo, que camina zigzagueante desde la vieja cameralística

alemana a las modernas escuelas que hoy dominan en Francia y Alemania; aquí la descripción es impecable en su síntesis, y no es fácil encontrar una obra europea que resuelva con tanta agudeza y concisión su objetivo. Por otro lado, también examina la línea científica del empirismo angloamericano (y para mi gusto, la calidad de esta parte de la obra desciende, pues el autor no domina las fuentes directas y tiene que limitarse a *generalizaciones* un tanto tópicas). Al final de todo este riguroso análisis, es muy poco lo que queda en pie de la aparatosa bibliografía tradicional, que tanto había deslumbrado a los predecesores de nuestro autor. Pero éste ha conseguido su fin: en el fondo del crisol de la crítica, separada la ganga inútil, han quedado unos pocos elementos, que el latinoamericano puede manejar con fruto en su tierra.

En las limitaciones de espacio inexorablemente impuestas por el marco de una recensión en esta REVISTA, resulta imposible dar una idea cabal del proceso discursivo del autor ni tampoco recoger sus conclusiones. En este punto he de remitirme al original, cuya lectura es un estímulo constante a la reflexión fructífera.

4. Una vez conseguida esta depuración crítica, queda abierto el camino a la segunda —y fundamental— tarea de articular la incorporación de los elementos útiles a la Administración latinoamericana. Lo cual realiza CORTIÑAS en una serie sucesiva de planos que, dada su enjundia, no resulta fácil resumir: Por un lado, analiza con gran detenimiento el papel que puede jugar allí el Derecho público tradicional, con su metodología inadecuada. El balance —como puede imaginarse— es muy negativo. El autor, a fuerza de realismo (que es el *leit-motiv* de todo su trabajo) subraya el peso muerto de la enseñanza universitaria del Derecho: inercia que es preciso eliminar si se quiere de veras ser operativo. Pero, por otro lado, CORTIÑAS apunta más alto: no se trata tanto de un problema de Derecho, sino del problema de la Administración como fenómeno humano y también como fenómeno político. Un nuevo sentido de la Administración, superadora de los viejos moldes del Estado liberal y del Estado formal de Derecho, ha de ser la gran palanca que galvanice Latinoamérica. Porque «en la época del Estado democrático y social de Derecho, la actividad prestacional de la Administración tiende a transformar, y aun a quebrar, ciertas resistencias de la estructura social. Sería por ello unilateral e inexacto analizar las relaciones entre Administración y estructura social como dependientes exclusivamente de esta última. Siempre, pero más en nuestro tiempo, Administración y estructura social están recíprocamente condicionadas, y sería arbitrario reducir la Administración al rango de mero epifenómeno» (p. 25).

«La Administración y la Justicia, ciudadelas tradicionales del formalismo normativista caro a las minorías, se ponen así, necesariamente, al servicio de una reestructuración económica y social, política en definitiva, de la sociedad. Esta ya no es dominada por una minoría, gracias a la actitud prescindente o complaciente del Estado, sino que sociedad y Estado se integran dialécticamente y tanto la Administración como la Justicia se ponen al servicio de la mayoría» (p. 22). Lo cual no significa, ni mucho menos, que el Derecho pierda su importancia en este nuevo estado de cosas. «El primado del Derecho en el Estado democrático y social significa una sujeción imperativa, no al Derecho como idea abstracta, sino a un contenido concreto de éste, que tiende a suplir con los fundamentos y deberes del nuevo Estado, la plena dignidad del hombre, y la libertad e igualdad *sustanciales* en el perfeccionamiento de su personalidad social... El Derecho, lejos de esfumarse, resulta fortalecido en el Estado democrático y social de Derecho. Este tiende sólo a hacer reales y efectivas las aspiraciones retóricas del

mero Estado de Derecho decimonónico. Naturalmente, lo formal no resulta eclipsado por lo material, sino que se pone concretamente a su servicio. La garantía formal sigue siendo la herramienta para la obtención de los objetivos materiales, pero éstos han cambiado» (p. 23).

En definitiva —y para terminar con estas citas, cuyo interés puede hacer perdonar su extensión—, «la problemática de la Administración deberá enfocarse, en nuestra América Latina, a la luz de nuevos conceptos adecuados a nuestra realidad actual, a nuestra lucha por quebrar la causación circular acumulativa del subdesarrollo, siendo impensable el desarrollo de nuestros países sin una serie de reformas estructurales que debe acometer y dirigir el Estado» (p. 27).

Al llegar a este orden de consideraciones parece importante subrayar un extremo capital en la trayectoria científica y humana de nuestro autor. En lo que me es conocido a través de sus publicaciones, el profesor CORTIÑAS domina como pocos la teoría de las ciencias administrativas europeas. Pero, para completar su magna tarea, le hace falta afirmar su contacto real con Latinoamérica. Naturalmente que también domina el campo teórico de ella y que son ricas sus experiencias personales en tal sentido; pero a cualquiera se le alcanza que para coronar su obra ha de enraizarse vitalmente en Latinoamérica. De otra manera, su construcción teórica puede resultar estéril. Por emplear sus propias palabras: ha de someterse a la ordalía de la experiencia.

5. Como puede imaginarse, una obra de esta envergadura ha de verse inexorablemente afectada de algunas sombras. Ya ha quedado, por ejemplo, más arriba indicada la falta de dominio que se observa en el manejo de la literatura angloamericana. En opinión del recensionista, el autor se encuentra también excesivamente sugestionado por el brillo de la doctrina francesa, lo que contrasta con la dureza de sus juicios sobre la doctrina alemana del presente siglo y su añoranza, un tanto ingenua, por la vieja cameralística e incluso por el *Polizeistaat* del absolutismo. Son muy pocos los autores alemanes contemporáneos que se escapan de su reproche político: así H. J. WOLF en la nota 530 de la página 119, y nada digamos de sus impresiones sobre Carl SCHMITT o FORSTHOFF. Las notas 454 y 455 de las páginas 108 y 109 no están bien informadas: BACHOF y, sobre todo, ABENDROTH, han sido copiosamente traducidos al castellano, y la nota 454 pasa por alto el *Derecho administrativo* de Walter JELLINEK, perseguido por el nacionalsocialismo y cuya influencia eclipsó definitivamente a Fritz FLEINER. También es dura, como puede imaginarse, su actitud crítica ante KELSEN y MERKL (especialmente pp. 100-104) y, sin embargo, es posible que una meditación menos apasionada de MERKL —por ejemplo, del capítulo 7, «La ciencia del Derecho administrativo», de su *Teoría general del Derecho administrativo*— hubieran podido paliar las conclusiones de la parte metodológica, que es precisamente la más elaborada de CORTIÑAS: ni KELSEN ni MERKL se han desinteresado nunca por el contexto político y real de las instituciones políticas; su «pureza» es simplemente metodológica, y en sus consecuencias últimas ha de coincidir también nuestro autor. Lo que sucede es que MERKL se limita a estudiar el Derecho administrativo y CORTIÑAS considera esencial, y con razón, que a un administrativista latinoamericano no le es lícito contentarse con una simple visión formal de la Administración.

Por lo que se refiere a la doctrina española, CORTIÑAS se muestra —con justicia— rendido admirador de GARCÍA DE ENTERRÍA; pero se echan de menos algunas lecturas capitales, como puede ser la de GALLEGO ANABITARTE, traductor y comentarista de LOEWENSTEIN (a propósito de la nota 246 de la página 64) y, especialmente, de Manuel PÉREZ OLEA, cuyas afirmaciones (en el número 58 de esta REVISTA y, mejor aún, en el prólogo

a la traducción del *Derecho administrativo*, de H. W. R. WADE, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971), no por agrias y discutibles menos agudas, inciden de lleno en la problemática de CORTIÑAS e iluminan la panorámica actual del Derecho administrativo español. Naturalmente que todas estas observaciones son mínimos, pequeños detalles de erudición intrascendente; pero creo que pueden hacerse al profesor CORTIÑAS, precisamente porque, sin perjuicio de su origen uruguayo y formación cosmopolita, por su cultura, por su conocimiento de nuestros autores y por los lazos personales que tan entrañablemente le unen a España, puede y debe ser considerado también como un autor español, dicho sea sin merma de su importante personalidad en el ámbito latinoamericano e internacional.

6. Conste, por último, que la obra que se recensiona (en la que, por cierto, se recoge su artículo, ya citado, del número 67 de esta REVISTA) anuncia una continuación, que ha de coronar lo ya escrito, dedicada al análisis de la aportación histórica, la teoría y la política administrativas. Teniendo en cuenta lo que antecede, parece seguro que ha de suponer otro acontecimiento en la literatura administrativa latinoamericana. Conviene, por tanto, reservar para entonces el juicio definitivo sobre su trabajo, aunque lo ya conocido sea más que suficiente para avalar el contenido total. El recensionista confía, en cualquier caso, que en esta última parte haga el autor, respecto de Latinoamérica, lo que ahora ha hecho respecto de las áreas europeas y angloamericanas, o sea un balance histórico y un análisis crítico de sus ciencias administrativas. Un trabajo de este tipo no sólo ha de ser interesante para todo lector de idioma castellano, sino incluso imprescindible para la toma de conciencia de los propios administrativistas latinoamericanos. Porque, además, bien pudiera suceder —y el recensionista, dentro de su escasa información, así lo presiente— que el balance no fuera negativo. En España, un poco sin darnos cuenta, hemos perdido ya desde hace algún tiempo el complejo de subdesarrollo jurídico. Hoy la piedra angular de nuestro Derecho administrativo se encuentra entre nosotros mismos. Y en Latinoamérica es probable que también sea así. Obras hay, al menos, que por su elevado nivel justifican la impresión, que coincidiría con la tesis del *latinoamericanismo medular*, antes aludida, que abandera CORTIÑAS. A éste corresponde ahora, por tanto, describir, sistematizar y valorar las realizaciones del pasado, así como dibujar las líneas de evolución del espléndido presente latinoamericano. Estamos seguros de que no ha de defraudarnos.

Alejandro NIETO

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Derecho farmacéutico*. Y recopilación sistemática, actualizada y anotada de la Legislación Farmacéutica, por José A. ESCALANTE. Ed. *Boletín Oficial del Estado*, 1972, Madrid, 1597 pp. Anexo I, 25 pp. Aneso II, 18 pp.

Pudiera decirse que la presente obra contiene en sí otras dos, dado que las recopilaciones legislativas tienen carácter verdaderamente creativo por su necesariedad, y hasta en ocasiones, urgencia (lo que en general puede predicarse de todo el ordenamiento administrativo). La primera sería el trabajo que da título a todo el libro, original del profesor GONZÁLEZ PÉREZ; la segunda, la realizada por José A. ESCALANTE, director a su vez de un equipo de letrados, que han procurado recoger hasta el último momento de la publicación todas las normas relativas a la materia farmacéutica, como lo demuestran los anexos con que el libro se nos presenta, en un intento jamás suficientemente elogiado de hacerse cargo de unas disposiciones, evitando así el riesgo de toda recopilación de quedarse corta ya en el momento de su publicación. Ambos tra-

bajos naturalmente tienen el punto de enlace de la materia objeto de contemplación, complementándose en un todo armónico, por cuanto la exposición doctrinal del profesor GONZÁLEZ PÉREZ adquiere su adecuada perspectiva desde la exposición rigurosa y directa de la legislación sobre la que en última instancia se monta, y a su vez, esta exposición de toda la normativa vigente sobre la materia farmacéutica tiene su verdadero sentido y puede comprenderse cuando, como en el caso presente sucede, se ve precedida de la correspondiente visión doctrinal, mucho más cuando es de la altura y categoría científica del trabajo del profesor GONZÁLEZ PÉREZ.

Lo deseable sería que esfuerzos como los desarrollados y aunados para la realización de este libro se multiplicaran, porque por su misma amplitud, están probando su necesidad, satisfaciendo así una demanda y cubriendo una laguna, difícil de colmar, por la iniciativa individual y aislada. El trabajo del profesor GONZÁLEZ PÉREZ, así como el del equipo de letrados dirigido por J. A. ESCALANTE, viene a añadirse a los ya publicados del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en materia de urbanismo y de legislación local, bajo la misma égida editorial del *Boletín Oficial del Estado* Sólo el tesón, esfuerzo y empuje intelectual de maestros tan destacados de la actual ciencia jurídica-administrativa española han permitido poner a disposición del público en general unas obras donde, como en el caso presente, una legislación frecuentemente fragmentaria y no siempre concorde entre sí adquiere una sistemática que la eleva a cierta altura conceptual autónoma, como el mismo título nos lo prueba: *Derecho farmacéutico*, con lo que ya entramos en el examen crítico del libro, comenzando por la primera de sus partes.

I

1. *Derecho farmacéutico:* ¿Por qué tal denominación, y hasta qué punto es legítima? Son preguntas que creemos el profesor GONZÁLEZ PÉREZ se hizo en cualquier momento de la redacción de su trabajo, porque surgen espontáneamente ante un ordenamiento que crece sin cesar, planteando tal aumento la tradicional alternativa: ¿deberá ser autónomo por su misma abundancia o más bien porque responde a unos principios propios? Frente a tantos intentos autonomistas basados en falsas razones de especialización de conocimientos y sabedor el autor del valor de la unidad disciplinar —en este caso, del Derecho administrativo—, admite hablar y escribir de un Derecho farmacéutico únicamente en base a la existencia de un ordenamiento abundante y sólo «a efectos prácticos de (su) recopilación», añadiendo, como lo que hemos dicho de la unidad, que es «aquel sector del Derecho administrativo que regula la actividad farmacéutica». (en el fondo, estaríamos ante uno de los Derechos llamados por la doctrina italiana «informativos», porque sólo a efectos instructivos o prácticos puede hablarse de ellos con apariencias «autonomistas»).

Tal definición, necesaria, es bisagra y punto de unión de un pasado y un futuro: aquél, representado por una intervención administrativa que se ha ido intensificando a través del tiempo y que se nos aparece tan consolidada que autoriza a darla aspecto futurible; no es una intervención administrativa que ha alcanzado su última etapa, sino que irá haciéndose cada día mayor, porque la materia farmacéutica adquiere nuevos matices, como toda materia viva y sujeta, por tanto, al cambio y a la evolución. De ahí que resulte oportuno *hic et nunc* hablar de un Derecho farmacéutico, por cuanto su utilidad es tanto referible al pasado como mucho más frente al futuro, podría haber resultado excesivo dicho término hace unos lustros, pero no lo es, sino al contrario, en la actualidad, lo que con los años se irá confirmando. Por esto, el profesor GONZÁLEZ PÉREZ, con su clásica maestría, nos delinea lo que es ya un perfecto sector ordinamentalizado de

nuestro Derecho administrativo, tras un proceso previo alusivo a la intervención administrativa en la farmacia y a las relaciones de ésta con el Derecho. Aquélla a su vez fruto de unos intereses sociales cada vez más complejos y requeridos por ello de ordenación, aunque ésta no sea siempre lo justamente objetiva, porque como escribe el autor en una ocasión «... la decisión (lo que añadimos nosotros puede fácilmente sustituirse por la regulación o la norma) dependerá del grado de influencia o fuerza de las distintas agrupaciones profesionales». Y el Derecho no puede dejar de relacionarse con una materia —y, en consecuencia, no puede dejar de regularla— cuando es de tanta trascendencia social como la que es aquí objeto de estudio.

2. *La materia farmacéutica:* Es el fundamento del anterior apartado, cuyo volumen e intensidad se revela con la simple lectura del índice de «materias» con que el autor sintetiza su posterior exposición. Esa materia farmacéutica, a la que se alude con fines sintéticos y de pronta comprensión, incluye esencialmente lo siguiente: la prestación del servicio farmacéutico; el medicamento y la especialidad farmacéutica; los artículos de uso medicinal y los cosméticos. Su enumeración se hace a continuación de la definición transcrita del Derecho farmacéutico, perfilándose así el ámbito material de éste. De esta manera tiene sus límites propios frente a terrenos colindantes como pudieran ser los sanitarios, frente a los que se muestra como una parcela especial, aunque con las naturales dependencias y conexiones, extensivas —o quizá, más intensivas— en el vigente plano orgánico u organizatorio. Aunque en apariencia, la delimitación material es fácil, el fondo es de gran complejidad, hasta el punto de que es lo que justifica precisamente tanto el Derecho denominado farmacéutico como su misma delimitación, por cuanto las mismas condiciones de la vida social alteran el significado de ciertas sustancias que hasta hace relativamente poco habían conservado fijamente su aspecto médico para presentar ahora, casi de repente, nuevos matices que intensifican su control y vigilancia (de ahí el futuro de esta rama jurídica, y sobre todo, de la intervención administrativa), como es el caso de las «drogas», sobre las que tan rápidamente se ha acentuado su matiz peligroso que hace peligrar, valga la redundancia, su hasta ahora única y exclusiva visión médica, o si se quiere, farmacéutica (1).

Esas mismas condiciones son las causantes de una creciente farmacopea como un estímulo indirecto al empleo creciente de medios farmacéuticos, ocasionando la instauración de limitaciones que, en definitiva, aumentan tanto la intervención como las normas que la institucionalizan. De ahí que la legislación sea a veces casuística, porque si bien existen definiciones de cada una de las materias enumeradas como integrantes a su vez de la «materia farmacéutica» por excelencia, sin embargo, la realidad hace surgir permanentemente dudas sobre el carácter farmacéutico de determinados productos, o sobre el descubrimiento de aspectos que hasta ahora habían permanecido ocultos (sería, en el caso de las drogas, su empleo abusivo y por personas que no las requieren por prescripción médica).

3. *Su sistematización:* Tras el planteamiento de estas nociones generales, el autor distribuye su estudio en cuatro libros, a manera de un código, de acuerdo con su naturaleza de comentario y construcción doctrinal de una normativa positiva. De ahí que el libro primero se consagre al tema de las competencias orgánicas, o lo que es igual, al examen ordenado, según una

(1) Tan denigradas están siendo las drogas, que en ellas sólo se está viendo su nuevo aspecto peligroso, haciendo su uso «sospechoso», como si médicamente y en los casos así prescritos, dejaran de ser «medicamentos». Algunos medios informativos parecen empiezan a revisar tan exclusivista visión, colocando las cosas en su justo medio; señalemos a la revista *Gentleman*, que, en su número 3/1973, les dedica un artículo, señalando sus aspectos y efectos —entre aquéllos, los médicos.

línea jerárquica, de los distintos órganos competentes en la materia objeto del libro, desde la Administración central hasta la local y autónoma o corporativa (rama esta última en la que se incluyen la Organización Sindical y los Colegios Profesionales de Farmacéuticos), que es la más sujeta a variaciones, pues de todos es sabido el «furor organizatorio» que tiene la Administración pública española.

4. *Su contenido:* A lo largo de cada uno de tales libros se va intentando poner coordinación y armonía entre unos textos normativos que ofrecen algunas contradicciones y, lo que es más grave, algunas irregularidades que hacen dudar sobre su conformidad legal o concordancia con textos de superior rango. Es aquí donde se observa tanto el profundo conocimiento de la materia como la experiencia práctica del autor en la búsqueda de soluciones para un ordenamiento frecuentemente incoherente y también frecuentemente irregular en el plano legal. El mérito de la obra se destaca al poner de relieve un ordenamiento que a su complejidad une otros defectos, como su antigüedad en algunos puntos (antigüedad más detectada por el intérprete que deseada por el legislador o la autoridad administrativa, que más bien parecen desconocerla); su casuismo, dando la imagen de un ordenamiento desenvuelto por Ordenes ministeriales que contemplan puntos muy específicos y, en ocasiones, hasta casos muy concretos —y, por tanto, excepcionales, a los que les es aplicable la doctrina del privilegio frente a la norma general—, y con temporalidad a veces limitada. En suma, tenemos la imagen de un ordenamiento en cascada —por lo demás no único en nuestro Derecho administrativo, donde la proliferación de normas administrativas parece querer emplearse como sinónimo por las altas autoridades de eficacia de su gestión—, pero no de una cascada armónica y pacífica, sino de una cascada revuelta, en la que no siempre la Orden ministerial que se emana va precedida del correspondiente Decreto o norma de rango superior, ni tampoco siempre sucede que esa Orden respeta, existiendo tal Decreto, las disposiciones en éste contenidas. Sin entrar en la segunda parte, de la primera del profesor González Pérez se deduce la variedad de fuentes que ha debido manejar para poder ir trazando salidas y soluciones en los abundantes problemas creados en torno a la materia objeto de estudio, y particularmente porque el tema es de especial relieve y diría que de repercusión pública y social, en el de las farmacias, tema sobre el que el ilustre Catedrático de Derecho administrativo hace, si cabe, una exposición magistral y sobre la que ya tenía algunos trabajos publicados, en los que ya encontrábamos algunas de las soluciones que aquí se nos amplían o se nos abordan con nuevos bríos.

5. *Sus conclusiones:* Es evidente que el autor no necesita sacarlas ni exponerlas bajo tal forma, para que las mismas no se vayan derivando tanto de su exposición como de cada una de sus partes. Así una de las que puede extraer el lector será la relativa a revisar un ordenamiento que presenta incoherencia en algunas de sus partes o cualesquiera de los defectos remarcados en el número anterior (por lo demás tema del que se habla como diríamos con términos ingleses *sometimes* —de vez en cuando, en ocasiones—, aludiéndose a una ley de Sanidad Nacional entre otras normas susceptibles de ser revisadas, ley, por otra parte, que ofrece la paradoja de ser de aplicación directa a pesar de ser de Bases, y como una excepción al mecanismo general de funcionamiento de éstas), revisión que debería hacerse correctamente, advertencia que resultaría inadecuada de no conocer experiencias de otros sectores de nuestro ordenamiento jurídico que han sufrido la técnica —por otra parte, tan tradicional de nuestro país— del parche, olvidando que toda disposición, aunque remotamente, responde a una línea de inspiración que forzosamente

chocará contra todo remiendo posterior, al ser parcial. Dicha revisión exigiría, tal vez, un replanteamiento de toda la temática de la intervención administrativa en el campo farmacéutico, tan en íntima relación con el ordenamiento citado, porque no se sabe si las incoherencias de éste se deben a las propias incoherencias de esa intervención administrativa, a su vez, diríamos, condicionada por la lucha de intereses existente en un sector que está llamado a ser uno de los grandes grupos de intereses de la sociedad del presente y mayor en la del mañana. Nos referimos, claro está, al sector farmacéutico, cuyo peso se revela en el mismo engrandecimiento de los órganos competentes y en la siempre comentada creación *ex novo* de un Ministerio de Sanidad y que irónicamente parece quedarse siempre a las puertas del *Boletín Oficial del Estado*. Todo ese cúmulo de intereses participantes en el sector —fabricantes, descubridores, investigadores, profesionales, vendedores, etc.— reclama, dada la indiscutibilidad del sistema en que viene funcionando y al no postularse ninguna reforma de éste, cierta finura del instrumento administrativo, que no ha tenido otro reflejo hasta la fecha que la existencia de múltiples normas administrativas que intentan sopesar tales intereses, alcanzando el máximo casuismo (2) con la correlativa pérdida de una perspectiva general (en algunos casos, la misma fecha de aparición de una norma lleva demasiado en relieve su inspiración; toda la normativa que aparece en la década de los cuarenta, y sobre todo, en sus comienzos, favorable a los intereses hereditarios en el plano de traspaso de las farmacias, ampliando plazos e intereses protegidos, está muy cerca de otras fechas, por todos conocidas, para no sacar la conclusión sobre la fuente inspiradora). Si tantas veces se ha dicho que el Derecho va detrás de los hechos, aquí es evidente que los intereses le han empujado, aunque sólo, y casi más en los supuestos que forzosamente requerían un *ius singulare*. Resulta palpable por ello la dificultad de coordinar el interés social con el interés de unos profesionales, cuya profesión tiene elevada repercusión en aquél, como resulta evidente que la búsqueda de su compatibilidad a través de la imposición de limitaciones en orden al establecimiento mediante distancias mínimas —o máximas—, origina frecuentes encuentros entre los intereses de los propios interesados profesionalmente como el de éstos, con el interés social, como se refleja en el número de litigios, con una jurisprudencia, que al comprometerse sale por distintas puertas, dando soluciones no siempre iguales para supuestos que son idénticos, o variándolas, cuando ninguna razón había para ello, de todo lo cual hallamos reiterados testimonios, siempre expuestos con la serenidad del jurista, en muchas páginas de la primera parte.

(2) *Con ocasión de las jornadas sobre los* problemas de la industria farmacéutica, celebradas en Madrid durante la segunda *decena del mes de enero del corriente año*, se anunció oficialmente, por parte de los representantes del Ministerio de Industria, la *elaboración de un proyecto de nueva ordenación* de la industria farmacéutica. Durante tales jornadas, la prensa divulgó distintos informes sobre la situación de la referida industria, abundando en los aspectos más conocidos por todos, y que vienen a ser el centro de quejas y peticiones de reforma: excesivo número de especialidades farmacéuticas, proliferación de industrias del ramo, gran número de laboratorios, excesiva dependencia de la inversión extranjera, escaso control en el suministro de algunas especialidades, etc., males que, por lo demás, son comunes a la industria española en general. Es difícil saber en medio de tal coro de voces cuáles son las que responden a la realidad y cuáles otras no; en cualquier supuesto, el anuncio del mencionado proyecto denota ya una preocupación oficial tanto por el futuro como por el presente, al revelar así la *insuficiencia del ordenamiento* vigente. Lo interesante en el anuncio responde a su perspectiva, contemplada más desde la totalidad que desde la parcialidad, que ha sido la nota hasta ahora seguida. Mucho es de temer que se quede sólo en anuncio, porque nada ha vuelto a saberse de él hasta el momento en que redactamos las presentes líneas —mes de junio—. La prensa durante aquellas jornadas tuvo oportunidad de tratar *ex abundantia verbis* el tema farmacéutico, destacando las del diario *Informaciones* (en sus suplementos sobre Ciencia y Técnica, así como en el de 16 de enero de 1973).

Sin hacer proclamas ni rasgarse las vestiduras, aun siendo uno de los más completos conocedores de la materia y sobre la que infatigablemente vuelve haciéndola una y otra vez objeto de su imparcial y riguroso análisis, el profesor GONZÁLEZ PÉREZ, con la técnica instrumental del científico que expone los hechos, como si dijera «esta es la situación», no alardeando para nada de los descubrimientos que de sus lagunas o insuficiencias van derivándose de su planteamiento, nos realiza un inventario en el que todas las partidas pueden sernos conocidas, gracias a su orden y sistemática, empleando múltiples rúbricas y epígrafes que nos sirven para diseccionar aún más la materia farmacéutica, así como la comprensión de la amplia problemática que ésta tiene cuestionada. Y todo se hace recurriendo fundamentalmente al Derecho positivo, a lo que hay, bueno o malo, buscando su armonía a través de distintos tipos de interpretación jurídica, según los casos, técnica magistral, ya que es en ese Derecho donde a la postre hay que ir a buscar las soluciones, que no siempre serán conformes con las postuladas por la doctrina. En casi todas las páginas encontramos la mesurada opinión del autor, que lenta, pero incansablemente, nos va proporcionando ese hilo de Ariadna, con el que poder penetrar y salir del laberinto, que en la actualidad es normativamente el sector —objetiva y subjetivamente— farmacéutico. Contribuye a la lectura rápida de su obra, no obstante su volumen, el haber las justas notas de pie de página, cuya abundancia en ocasiones tanto perjudica a la plena comprensión de una obra; a través de la presente, obtenemos la adecuada visión general de todo un sector de importancia tan vital como es el que da título al libro, como las soluciones prácticas para cada uno de los numerosos problemas que nacen tanto por la insuficiencia de una normativa como por su falta de coordinación, o por su falta de previsión, citándose una abundante y reiterada jurisprudencia, no sólo del Tribunal Supremo, sino también de algunas de las Audiencias Territoriales.

La segunda parte a que nos referimos al comienzo de estas líneas viene representada por la recopilación —recurramos a este término, aunque es bastante más— normativa, relativa al tema objeto del libro. Si no fuera porque se nos tachara de cómodos, nos limitaríamos a repetir las palabras que el impulsor de la misma, J. A. ESCALANTE, coloca a su inicio, palabras que por su precisión y por cuanto revelan el método que debe seguirse en tareas similares, deberían ser tenidas en cuenta por todos los que intentan hacer algo parecido y con las que únicamente estamos disconformes respecto a la modestia que rezuman en algunos de sus párrafos, como cuando califican a toda su tarea de «apéndice o complemento» a la obra del profesor GONZÁLEZ PÉREZ. Causa pavor cuando se nos ofrecen cifras escuetas de las disposiciones consultadas y recogidas, lo mismo que excitan nuestra admiración y elogio cuando nos avisan de que en determinados extremos no resulta fácil averiguar la disposición vigente, sin que por eso se hayan liberado de la carga de indicar cuáles son a su juicio las de tal condición, dejando, en definitiva, en libertad al lector de mostrar su disconformidad con el mismo. Si no fuera porque este tema de la vigencia de disposiciones está adquiriendo proporciones lamentables, no habría necesidad de volver una y otra vez sobre él, en una serie de tentativas, hasta ahora todas frustradas, de recordar al legislador la existencia de un precepto que él mismo se impuso hace unos años, al dictar la Ley de Procedimiento Administrativo (año 1958), precepto que obliga a acompañar todo proyecto de disposición general futura, de una tabla de vigencias y, por consiguiente, de derogaciones, que si bien fue cumplido en el período subsiguientemente inmediato a la misma, pronto comenzó a ser descuidado en su observancia, hasta alcanzar el olvido más olímpico, ocasionando tales perjuicios a

administradores y administrados, y sobre todo al profesional del Derecho, que su reinstauración se reclama urgente (mucho nos tememos que las cosas seguirán como hasta la actualidad, y que para saber qué disposiciones son las vigentes, será obligatorio hacer interpretaciones llenas de malabarismos dialécticos).

Tanto la enunciación, como decimos en las líneas preliminares, del método seguido para recoger las disposiciones que se insertan, como las concordancias que continuamente se recuerdan a pie de página, nos indican que estamos ante bastante más que lo que se califica de «recopilación»; diríamos que es más bien una clasificación, ordenación y sistematización de las distintas disposiciones relativas al sector farmacéutico, y sólo las específicamente concernientes al mismo, porque como es obvio, se orillan las más generales, que sin contemplar expresamente tal sector, no por eso deján de incidir sobre el mismo, aunque sobre otro plano (como así se puntualiza en el texto). Por todo esto, se comprueba que la labor llevada a cabo por el equipo autor de la recogida de los textos dispositivos es asimismo creadora, porque, queriendo o no, la indicación de una concordancia, o la simple expresión de un juicio sobre una remisión normativa, revelan la posición del que la hace, frente a todo el ordenamiento, especial —en este caso farmacéutico— y general o común (véase, como botón de muestra, la nota 2 de la página 623, en que sobre el traspaso o venta de las oficinas de farmacia se nos remite al Derecho común, recogiéndose precisamente en el parágrafo al que se nos remite —58— las normas de la Ley de Arrendamientos Urbanos respecto al traspaso de locales de negocio, opción por cierto que se separa bastante de la que sigue el profesor GONZÁLEZ PÉREZ, al tratar el mismo tema en la primera parte, y cuyas páginas no citamos ahora porque el tratamiento es amplio y al que se vuelve en distintas partes, según se trate de farmacias abiertas conforme al procedimiento general o según al procedimiento especial —núcleos de población diseminados en Municipios de menos de 50.000 habitantes o Inspectores municipales farmacéuticos que al posesionarse de su cargo carecieran de farmacia—. Con este ejemplo, al mismo tiempo destacamos la ausencia de un mimetismo automático en el selector de la disposición, y por tanto, la presencia de un rasgo creador, en cuanto a su juicio nos remite al régimen legal aplicable, llamamos también la atención sobre los riesgos, evidentes en este caso, cuyas conclusiones son fácilmente deducibles, lo que nos libra de la carga de su descripción: el traspaso de las farmacias no puede remitirse sin más al Derecho común, como no puede remitirse sin más la apertura de farmacias al régimen común de apertura de locales de negocio, aún cuando sobre aquél no exista el Reglamento al que se refiere la Ley de Bases de Sanidad Nacional, en su base 16, párrafo 9.º).

Como es lógico, la recopilación se inicia con las normas comunes a todo el sector farmacéutico, prosiguiéndose con las más específicas de cada una de sus ramas o parcelas, colocándose dentro de cada uno de ellos, según el criterio jurídico, de a mayor rango, mayor fuerza jurídica, y por tanto, preferencia en el orden y, naturalmente, en su aplicación. La lectura de las distintas disposiciones ofrece siempre interés, por cuanto a veces se descubren en ellas modismos o expresiones de importancia (por ejemplo, en la LSN, base citada, párrafo 10, se alude al «servicio público» con un significado escasamente técnico y sí bastante vulgar, de «servir al público», que más adelante, en el párrafo 16, parece identificarse con «la venta al público»), pudiéndose rastrear a su través la evolución de determinadas locuciones, o incluso, conceptos legales que el tiempo ha ido decantando.

Por encima de todas las notas más o menos sustanciales que pudieran predicarse de la recopilación legal, que en

esta parte se nos ofrece, sobresale la relativa a la exhaustividad, lo que ha obligado a los autores a consultar no sólo el *Boletín Oficial del Estado*, a lo que les impulsaría su compromiso de recopiladores, sino a acudir a otras fuentes, aunque sólo sea para referirse a ellas en notas de pie de página, mediante las cuales sabemos su recurso a otras publicaciones más o menos oficiales, como, por ejemplo, el «Boletín del Movimiento» o el «Boletín de la Organización Sindical».

Cierto que los autores conocen las limitaciones a sus intenciones exhaustivas, y justamente por ello apelan a la colaboración de todos los lectores, abriéndose a las sugerencias que éstos estimen oportuno hacerles, porque será vano desconocer la incidencia casi diaria que el *Boletín Oficial del Estado* tiene sobre la materia farmacéutica, que han actuado, siendo raro el número del mismo que no contenga alguna referencia a la misma, incluso a veces bajo expresiones o rúbricas no muy ortodoxas y cuya transcripción no es uniforme ni unívoca —así, por ejemplo, en algunos «Boletines» del mes de junio han aparecido alusiones a «farmacéuticos de la Administración Penitenciaria» o a los «farmacéuticos de la Seguridad Social», como si fueran farmacéuticos colegiados en determinados Cuerpos, cuando realmente lo son por prestar sus servicios en las instituciones a que se refieren con tales denominaciones, incluso en el segundo caso, a través de instituciones delegadas o concertadas para la prestación de los servicios de la Seguridad Social—. Mas en cualquier hipótesis y más allá de estas limitaciones, la exhaustividad se alcanza en relación al momento sobre el que únicamente se puede medir: hasta el de la publicación de la obra. El resto permanece a los imponderables (que en este campo vienen simbolizados por la norma legal y, más frecuentemente, por las mismas autoridades administrativas, que parecen que tienen particular predilección por intervenir con las llamadas disposiciones interpretativas, pero que realmente exceden con mucho de tan simple condición, como observa el profesor GONZÁLEZ PÉREZ, para causar alteraciones, en ocasiones profundas, sobre la norma pretendidamente interpretada, con quebranto tanto de la misma legalidad como de la seguridad jurídica; sobre esto hay continuas pruebas en la primera parte, sobre la que ya hemos hecho alguna alusión).

Mucho nos gustaría ser más explícitos sobre las perfecciones de esta recopilación de la legislación farmacéutica con que se completa la obra *Derecho farmacéutico*, pero las exigencias de espacio, a que todo comentarista se ve constreñido, nos lo impiden, aunque creemos que sus méritos, nunca suficientemente ponderados, aunque parcialmente, han quedado resaltados. Sólo nos falta estimular a sus autores a que no dejen ya la materia, para que de este modo las futuras reediciones se enriquezcan con nuevas incorporaciones de textos, esforzándose para que así sea. De la bondad de la obra que hoy se nos presenta nadie mejor hablará que todos los afectados por el tema, que podrán encontrar en un texto único lo que hasta ahora se encontraba metido en textos olvidados o inencontrables; sólo por esta facilidad, merecen los autores nuestro agradecimiento más sincero.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

HODGETTS, J. E.; MCCLOSKEY, W.; WHITAKER, R., y WILSON, V. S.: *The Biography of an Institution. The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967*. Montreal-London, McGill-Queen's University Press, 1972, 532 pp.

«Esta es la historia de una Ley, de las personas que la crearon y modificaron, de la organización a la que se encomendó su administración y de la evolución de los procedimientos ideados para cubrir los objetivos perseguidos por la Ley.» Tales son las palabras pre-

liminares del libro que comentamos y que resumen a la perfección su contenido.

Esta obra colectiva, publicada bajo los auspicios del Institute of Public Administration of Canada, tiene por objeto el examen de la evolución de un organismo que, como la *Civil Service Commission*, ha tenido en sus manos la entera política de personal de la Administración canadiense desde su creación, en forma definitiva, por la *Civil Service Act* de 1918. Esta circunstancia explica el que lo que el libro realmente nos ofrece, bajo la modesta apariencia del estudio de un organismo concreto, sea una panorámica de la evolución de la función pública canadiense desde los comienzos mismos de la presente centuria.

La magnitud del empeño no requiere excesivas ponderaciones, sobre todo si se tiene en cuenta el perfil metodológico de la obra, que no se limita a efectuar un análisis jurídico de los textos legales que sucesivamente fueron modelando la configuración de la *Civil Service Commission*, sino que va considerablemente más allá, examinando la dinámica interna de la organización, la personalidad y ejecutoria de sus principales directivos e inspiradores y, sobre todo, sus interacciones con el medio social en el que hubo de desempeñar su labor y con las restantes agencias gubernamentales. Sus autores, todos ellos profesores de ciencia política en la Victoria University de Toronto y en la Carleton University de Ottawa (salvo W. McCloskey, funcionario —*Planning officer*— de la *Civil Service Commission*), no han desdeñado ninguna de estas perspectivas, y justo es reconocer que el producto final de sus investigaciones presenta una armonía interna y una complitud de puntos de vista realmente admirable. La observación no es ociosa, porque, en realidad, lo que este libro viene a demostrar una vez más (como tantos y tantos otros volúmenes alumbrados por la doctrina anglosajona sobre el tema de la función pública) es la absoluta necesidad de una pluralidad de perspectivas metodológicas y científicas para abordar cualquiera de los problemas de la burocracia. Ciertamente, esta tesis de principio podría predicarse con éxito respecto de cualquier otro tema administrativo, pero en ninguno la exigencia de complejidad metodológica tiene mayor vigor que en el de la burocracia. Hay muchas materias que son susceptibles de ser estudiadas, sin grave riesgo, desde una sola perspectiva (económica, jurídica, sociológica, organizacional); en la burocracia, en cambio, la simplicidad de perspectivas es causa necesaria de deformaciones. Un estudio jurídico de la función pública que no tenga en cuenta la problemática sociológica de la burocracia del país examinado, sus implicaciones históricas, económicas y financieras, no pasará en ningún caso de ser un buen manual para uso interno administrativo o forense, pero nunca podrá calificarse de auténtico estudio científico. El Derecho, ciertamente, es una ciencia basada en la voluntad conformadora, en el juego de deber ser. Pero este deber ser, si no parte de una comprensión exacta del ser, se convierte en un puro modelo ideal estéril en el campo teórico e inútil por inoperante en el terreno aplicativo. Pretender encerrar en un análisis jurídico puro los artículos que la vigente Ley de Funcionarios Civiles del Estado dedica a las retribuciones o a las incompatibilidades, por ejemplo, sin partir de un previo conocimiento de los condicionantes históricos y económicos de nuestra organización burocrática, constituye una deformación que sólo puede explicarse por la ingenuidad que proporciona la ignorancia o por la mala fe.

Pues bien, este es un vicio en el que no incide el libro que examinamos, que se mueve constantemente en un pluralismo metódico envidiable. Su contenido se escinde en dos partes. La primera de ellas lleva a cabo un análisis lineal del desarrollo histórico de la *Civil Service Commission*, desde su primera creación en 1908, mediante la *Civil Service Amendment Act* (que convirtió lo que era hasta entonces un puro órgano de selección de personal —*Board of Civil*

Service Examiners— en una instancia de control, estudio y gestión general de la función pública canadiense) hasta 1968. El carácter descriptivo de la exposición, extraordinariamente minuciosa y que revela un acceso total y sin reservas a las últimas fuentes de información (incluso a las que aparentemente podían considerarse como más reservadas), no resta interés alguno a las páginas del libro. La historia de las dificultades y conflictos de la *Civil Service Commission* aparece relatada con una sinceridad y desapasionamiento sorprendentes; particular interés reviste la descripción de los choques (constantes y harto violentos) entre la *Civil Service Commission* y su paralelo hacendístico, el *Treasury Board*, así como su penosa andadura sorteando los obstáculos que las fuerzas tradicionales de la vieja burocracia opusieron a su funcionamiento. Una historia muy conocida y nada local, muchos de cuyos capítulos serían perfectamente trasplantables al suelo patrio sin más que variar algunos nombres y otras circunstancias de menor consideración.

La segunda parte del libro es de índole analítica, y en ella se examina la evolución de algunos problemas concretos, los principales con los que la Comisión hubo de enfrentarse. Son de destacar los capítulos dedicados al problema del liderazgo en el seno de la propia Comisión y, sobre todo, las dificultades en la implantación del *merit system* en la selección del personal, caballo de batalla principal de la función pública del Canadá, donde las tendencias anglosajonas hacia el *spoil system* y las viejas costumbres del patronazgo administrativo se encontraban —y se encuentran *aún— fuertemente arraigadas*. Los temas de la dualidad lingüística y religiosa del país, de las discriminaciones raciales y sexuales y de la incorporación de las oleadas de inmigrantes son también objeto de atención preferente en las páginas del libro que nos ocupa.

No es *The Biography of an Institution* un libro de fácil lectura. Pese al impecable inglés de su redacción, sus quinientas y pico páginas son de una densidad extraordinaria, pues la investigación histórica no deriva en un solo momento hacia el ensayo o caracterización general, sino que se ciñe en todo momento a los datos concretos de la documentación, que es realmente abrumadora. No es tampoco un libro del que puedan extraerse rápidas enseñanzas; no obstante la similitud y generalidad de los problemas a la Comisión, la singularidad política y social del Canadá, sobre todo en relación con nuestro país, hacen muy difícil la adopción o incluso la mera sugerencia de soluciones paralelas. En realidad, el interés del libro, fuera de la pura delectación académica del lector, radica en su misma existencia y confección, en constituir una autorreflexión de la función pública sobre sí misma y sobre su máximo órgano directivo, una mirada atrás que permite sacar conclusiones harto provechosas. Y pienso, inevitablemente, en la utilidad de que en nuestro país se hiciera algún día un estudio semejante sobre la evolución y vicisitudes de la Comisión Superior de Personal, este órgano capital ideado en 1963 que todavía no ha dado de sí todas sus posibilidades ni todos sus frutos (pese a sus más que loables esfuerzos por poner un poco de orden en esta caótica función pública nuestra) y que ahora se ve amenazado por la aparición de esa gigantesca Junta Central de Retribuciones, que amenaza con devorar a la Comisión Superior de Personal y a todos los órganos de gestión de la función pública. Ignoro si el estudio en cuestión podrá hacerse algún día, pues la libertad para consultar los archivos internos de la Administración no es mirada con buenos ojos por estos pagos, pero su realización será más pronto o más tarde imprescindible, no sólo para reforzar las posibilidades de supervivencia de la Comisión Superior de Personal, a la que vigorizaría sobremanera la descripción objetiva de sus realizaciones y dificultades, sino para continuar el truncado proceso de reforma de nuestra función pública, que exige como primer requisito algo de lo que

nuestra Administración de personal ha carecido siempre: publicidad y transparencia.

J. A. SANTAMARIA PASTOR

LIET-VEAUX, G.: *Le Droit de la construction*. Ed. CELSE. París, 1972, 373 pp.

Constituye el Derecho urbanístico un amplio compartimento o sección del Derecho administrativo, que en su acepción más tradicional comprendía como caracteres generales una normativa dedicada especialmente a las reglas de policía que esa especial rama jurídica había de observar, guardar o mantener para el desenvolvimiento de la acción constructora urbana.

En dos sentidos pueden señalarse las transformaciones que el Derecho urbanístico —mero Derecho de policía anterior— ha sufrido en tiempos más recientes, sobremanera a partir de la segunda mitad del presente siglo: en una primera transformación, objetiva, el campo de aplicación del Derecho urbanístico ha supuesto su ampliación a normas del mayor rango jerárquico en la general normativa administrativa, dando lugar a un Derecho de preceptiva trascendente y normal en ese marco general jurídico del Derecho administrativo.

El ámbito urbano como marco en que el hombre, de manera creciente, general y acentuada, quiere desenvolver sus actividades y sus consecuentes secuelas de necesaria ampliación del número de sus viviendas, desarrollo de los transportes, localización industrial más conveniente, etc., lleva consigo el necesario desenvolvimiento de un contenido general y comprensivo de cuanta problemática presentan esos más actuales y trascendentes problemas urbanos.

En otro orden, el carácter no meramente individualista del Derecho administrativo, sino como acción para la subvención comunitaria y de la forma más conveniente a la resolución de esos problemas más generales de la comunidad nacional (Estado social o asistencial), ha traído consigo, en el mismo sentido, que el Derecho urbanístico constituya una de las principales facetas o funciones de ese Estado tutelar con normas ya del amplio campo de la acción administrativa del fomento.

Fomento que en el Derecho urbanístico comprende, muy específicamente, una amplia normativa dirigista y de proteccionismo del ciudadano.

Las múltiples publicaciones que, de forma creciente, tienen por objeto el Derecho urbanístico acogen esta doble característica del mismo de su acentuada importancia y ampliación social de su objeto.

En esta línea actualizada y omnicomprensiva, el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de París y del Consejo Nacional de Bellas Artes y Moumentos, Georges LIET-VEAUX ha publicado recientemente en su país la segunda edición de su libro *El Derecho de la construcción*.

Como dice el mismo autor en la Introducción de esta segunda edición de su obra, ya anteriormente conocida en nuestro país, en el conjunto de reglas que comporta el Derecho de la construcción (objetivamente más limitado que el Derecho urbanístico) hay que comprender las dos clases de normas que tratan de resolver ese problema urbano desde un punto de vista sustantivo y desde el de la jerarquía de esas normas o preceptos.

Hay también que tener en cuenta, en indicación del mismo autor, que el libro está dedicado al desarrollo de sólo los principios del Derecho inmobiliario francés.

Con estas premisas, acertadamente, para el profesor LIET-VEAUX el Derecho de la construcción abarca, en esta acepción amplia, tanto los principios civiles como los administrativos aplicables a esa actividad, y en más concreta definición, objetivamente, todo el conjunto de reglas aplicables al estatuto de los bienes inmuebles en contraposición a los bienes muebles.

Contenido total que el autor desarrolla a lo largo de una introducción y dos libros, subdivididos a la vez en tres tí-

tulos el libro primero y dos el segundo, con posteriores subdivisiones en títulos, capítulos y párrafos en que el autor divide su obra.

Dedicada la introducción a los principios fundamentales y disposiciones generales básicas de la distinción entre Derecho público y Derecho privado, con sus trascendentales posteriores consecuencias para el autor, en el orden positivo, de la naturaleza de las personas o entidades jurídicas en públicas o privadas y la diversidad de jurisdicciones competentes para conocer de los problemas que unas y otras plantean, expone seguidamente el profesor LIET-VEAUX en el libro primero el contenido jurídico general que afecta al Derecho de la propiedad de los bienes inmuebles de su país.

Carente el ordenamiento administrativo francés, en similitud a la generalidad de los ordenamientos del llamado sistema administrativo continental, de una definición general de esos bienes inmuebles, la aplicación de los preceptos civiles comunes (art. 516 del *Code civile*), que enumera exhaustivamente los mismos, es la norma para el autor de esa fundamental distinción objetiva y limitativa a su objeto de la propiedad inmobiliaria.

De esta forma, en la misma opinión, junto al Derecho de propiedad, que reconocen las leyes francesas desde la constitución revolucionaria de 1791, han de tenerse en cuenta en este mismo Derecho inmobiliario los accesorios derechos de su uso, goce y disposición, con inclusión del Derecho de abuso.

Con este íntimo entronque de las instituciones civiles y administrativa en el campo del Derecho de la construcción, los preceptos de aquella naturaleza que lo regulan o afectan, las servidumbres del mismo carácter, el más actual régimen de la copropiedad inmobiliaria o propiedad horizontal en su país, de acuerdo con la fundamental vigente Ley urbana de esa propiedad de 10 de junio de 1965 y sus Derechos ejecutivos o que la desarrollan, los generales Planes de urbanismo ciudadano y los especiales de determinadas zonas (en sus dos acepciones vigentes de planes prioritarios y planes diferidos) de la igualmente vigente Ley de Planificación Urbana de 30 de diciembre de 1967, y el régimen jurídico-administrativo de esa propiedad inmobiliaria, son considerados y estudiados por el profesor LIET-VEAUX en este primer libro de su obra con un detenimiento y riqueza comprensiva de toda la preceptiva que los regula y doctrina jurisprudencial civil y administrativa que la aclara o desarrolla.

La reglamentación administrativa del régimen concesional y del dominio público necesarios para la realización de la construcción inmobiliaria, la especial legislación de los bienes de interés histórico o artístico y los más actuales preceptos proteccionistas de los parques naturales y las zonas verdes y forestales rurales merecen para el autor una acertada consideración aún más detallada. Y también, con ese mismo detenimiento general, la expropiación forzosa como medio para el mismo de la realización por la misma Administración, a diferencia de los otros medios, de la satisfacción de las necesidades de interés general, le lleva a dedicarle un título especial a su completo estudio en este libro primero de la obra.

El libro segundo lo dedica el autor al estudio de la materia, más concreta, de las personas y organismos públicos que intervienen en la construcción inmobiliaria de su país.

Con una constante referencia a los preceptos de la legislación civil, mercantil y administrativa, que regulan el ejercicio y desenvolvimiento de la actividad constructora inmueble, se hace por el profesor LIET-VEAUX, en esta segunda parte de la obra, un igualmente detenido estudio de las concretas normas que afectan a los arquitectos y constructores de viviendas, maestros de obras y otros técnicos de la construcción, con los derechos y obligaciones legales y contractuales que esa preceptiva les concede y la jurisprudencia del Consejo de Estado u otros tribunales civiles o administrativos les sanciona.

Se puede afirmar, sin exageración, que la multiplicidad de disposiciones

que el profesor de la Universidad de París recoge en su obra, la detallada bibliografía que en relación al tema recoge y la jurisprudencia adecuada y actualizada que cita reiteradamente en aplicación de esa preceptiva hacen de ella, en resumen, un verdadero tratado, ordenadamente sistematizado, del total régimen jurídico actual de la construcción inmobiliaria y sus problemas conexos en el Derecho francés.

E. CASADO

MANDRIN, Jacques: *L'Enarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*. París, 1968; 169 pp.

1. ¿Ensayo de sociología o sátira política? De ambas cosas participa, y de alguna más, el libro de Jacques MANDRIN, que, publicado por *La Table ronde de Combat*, estudia, con un sentido del humor, no exento a veces de ironía, la formación y peculiaridades de lo que él llama «los mandarines de la sociedad burguesa», es decir, los funcionarios salidos de los cursos de la Escuela Nacional de Administración francesa.

El libro está dividido en dos partes. En la primera, con el título general *La confection des mandarins*, describe y refleja los avatares del aspirante a funcionario. En la segunda *(Des fourriers du capitalisme aux hussards du socialisme)*, esboza las líneas generales de una posible reforma.

Es quizá en la primera parte donde se encuentran algunas de las más valiosas observaciones de J. MANDRIN. Comienza el libro con una Introducción que ya nos pone sobre la pista de lo que ha de ser lo que sigue. Empieza aludiendo a lo que comúnmente se llama «promoción social»: «Una cantidad de pequeños y medianos burgueses y un puñado de hijos del pueblo son invitados a incorporarse, todavía imberbes, a una gigantesca carrera de obstáculos. Los vencedores serán "promovidos", es decir, tendrán derecho a vestir la librea de la oligarquía, desvinculándose así del medio familiar y de sus amigos menos afortunados. Renegarán, de esta manera, de una parte de sí mismos, aceptando valores que hubieran rechazado si se les hubiera enseñado a juzgarlos, y una sociedad que no hubieran querido si se les hubiera dado tiempo de comprenderla. Esta tarea de mixtificación social es la primera función de las *grandes écoles*. Entre ellas, la Escuela Nacional de Administración...» (p. 10). He aquí en pocas líneas una sugestiva interpretación de la educación y el papel que juega en nuestra sociedad. Educación que, en lo que respecta a la función pública, se pretenderá o se intentará, a veces sin éxito debido a una serie de factores muy variados, en los que ahora no merece la pena entrar, que sea monopolio de esa institución, «en la que el conformismo y las ansias de hacer carrera se conjugan a un tiempo, en la que se preparan excelentes funcionarios, es decir, fieles intendentes del neocapitalismo, que tienen un elevado sentido del servicio público, es decir, que no se paran en ningún caso a juzgar lo que hacen» (p. 17). Funcionarios para los que «cada año que pasa es un año que ganan en embajadas, en "prefecturas", en direcciones generales»; funcionarios que «representan ahora, en nuestro país, la cara cotidiana del poder» (p. 10). Este es, para MANDRIN, el *enarca*, es decir, el individuo formado y salido de la Escuela Nacional de Administración, que inunda cada año las oficinas públicas de las más brillantes y espectaculares carreras tecnocráticas.

La primera parte del libro describe, como he dicho, la formación de este tipo de nuevo y flamante funcionario. Porque, naturalmente, «no se nace *enarca*. El *enarca* es un producto de la selección» (p. 21).

«La oposición es únicamente el medio por el que varios adultos, ya maduros, verifican cómo unos cuantos jóvenes se les parecen»: la familia reconoce a los suyos (p. 43). Se tratará entonces de aprender las primeras etapas de iniciación de un rito: la manía de las formas, la religión del plan, la moda de las generalizaciones apresuradas, el so-

niquete efectista, la brillante palabrería; el catecismo de la nueva religión, en suma... «Es así como unos adolescentes se pasan tres años de su vida imitando los tics de una casta que toman por élites, imitando a estos semidioses del Olimpo administrativo que no son más que los mayordomos del capitalismo» (p. 39).

Es entonces cuando, tras el paso por *l'Institut d'Etudes Politiques*, de París, paso casi obligado, dice el autor, se entra en la Escuela. Es entonces cuando el aspirante se convierte en *enarquista*.

Atraviesa el aspirante a *enarca* por diversas vicisitudes, se le inculca la mística del cuerpo, el primer axioma de su formación, que es, como dice el autor, «saber impresionar sin dejarse impresionar», y se le introduce «en el arte de dar... a los grandes problemas pequeñas soluciones» (p. 77).

El ideal que se persigue con esta formación es la neutralidad administrativa, la producción de elementos grises, aptos para servir: los *enarcas*, una verdadera casta administrativa. «La opinión pública sabe ahora reconocer en esos rostros anónimos, distinguidos, intercambiables, en la competencia equilibrada de sus propósitos, específicos e intercambiables, en la diversidad y en la cortesía de sus reticencias, llenas de sentido, pero intercambiables; la presencia innombrable de la tecnocracia» (p. 88).

Al *enarca* queda confiada «la gestión del patrimonio social y cultural de la burguesía; pero las aptitudes... que requiere hoy la conservación de esta herencia se han hecho demasiado técnicas, como para que las clases dirigentes no hagan de su aprendizaje la llave del mérito social» (p. 89). Porque, como dice un artículo de la revista «Promotions», que publica la Asociación de Antiguos Alumnos de la ENA, y que cita el autor, «queda claro que los problemas provienen de la técnica y no de la política, y que la política, al fin y al cabo, no es más que una técnica» (p. 105). De ahí «la convicción de que una armonía preestablecida reconcilia siempre el bien público y el interés de las clases dominantes, de donde se deduce sucesivamente un apego desesperado a la neutralidad administrativa y el afán de conjurar por la técnica el fantasma continuamente renaciente de la responsabilidad» (p. 106), lo que produce, entre otras cosas, una divisibilidad casi infinita de las decisiones.

Sin embargo, para J. MANDRIN, la tecnocracia es un mito. Aunque «la Fábrica» (la Escuela) sea el mejor modo de producir tecnócratas..., la tecnocracia no existe. «Es —dice el autor— solamente la coartada con la que las clases dominantes cubren la realidad de su poder, el supuesto arbitrario y divinizado por el que las obras de la injusticia, del egoísmo y de la falta de imaginación se atavían, a los ojos de la conciencia popular, con los falsos encantos de una pretendida necesidad social» (p. 109).

Estos mandarines de la nueva sociedad, cuya formación intelectual y moral les hace prisioneros de convicciones abstractas, en el mejor de los casos, creen ciegamente en el Estado, sin pararse nunca a pensar en lo que es y significa (p. 113). Mandarines de una sociedad burguesa, «los mejor dotados de su generación, son reservados para las innumerables tareas de su justificación espiritual» (p. 113). Así describe J. MANDRIN, en el último capítulo de esta primera parte, las funciones de la tecnocracia como elemento o instrumento al servicio de una cierta nueva burguesía. Y eso que, matiza el autor, «la burguesía francesa no es la más irracional del mundo» (p. 113).

2. La segunda parte del libro que se recensiona se dedica más que nada a aportar las líneas generales de lo que el autor considera debe ser la reforma de la Escuela.

Son muchos, dice, los que se sienten de acuerdo en condenar a la tecnocracia. ¿Por idénticos motivos? No. «Unos lo hacen porque perjudica sus intereses;

otros porque (bajo la mentira de la neutralidad del Estado) los protege» (p. 119): «Incapaces de adaptarse a la moderna economía, los hombres de la derecha reaccionaria piden que se suprima», aunque «los más lúcidos saben perfectamente... que no podrían pasarse sin ella; unos le reprochan lo que ha cambiado en la Administración; otros, lo que no ha cambiado» (pp. 120-121).

En estas circunstancias, una crítica racional de lo que la ENA y sus tecnócratas significan y un planteamiento de las posibilidades de cambio, de las posibles soluciones, comienza de una manera natural por preguntarse acerca de la posibilidad de cerrar la Escuela. Pero no; las opciones del autor van por otro camino, quizá más ambicioso: destruir el espíritu de cuerpo, el espíritu de propiedad del funcionario respecto del puesto que ocupa, hacer de él lo que verdaderamente debe ser... Hay que partir, entonces, de la base de que «la Administración está necesariamente al servicio de la política», puesto que «la idea de una pretendida neutralidad administrativa es uno de los elementos de mixtificación, a través de los cuales la burguesía se esfuerza en defender el ejercicio de sus intereses» (p. 126). Lo que hay que hacer entonces es únicamente volver a poner a la Administración en el lugar que le corresponde: la reforma de la función pública implica la del Estado.

Es a partir de ahí cuando el autor esboza las líneas generales de esa reforma de la ENA, que no será posible sin una reforma general de la enseñanza y de la Administración, porque «no es honesto hablar del Estado, es decir, de un aparato al servicio de valores colectivos, allí donde no existe más que un conglomerado de pequeñas ambiciones de una clase que, para sobrevivir, ha sacrificado todo, incluso su moral» (p. 131).

La reforma de la enseñanza, abierta a todos, escalonada, sin separar el estudio de las ideas y las sensibilidades del estudio de la Historia, de la que son reflejo y motor, es lo que puede evitar, por otra parte, la trampa del elitismo. La reforma de la Escuela, entonces, sería mucho más fácil.

3. El libro de J. MANDRIN acaba con unos epígrafes en la misma línea de interés y un anexo donde se contemplan una serie de cuadros estadísticos sobre origen profesional y social de los alumnos de la ENA, destinos de cada promoción y relación de algunos de los temas propuestos en las pruebas de entrada...

Se trata de un libro muy interesante, aunque quizá no ambicioso. Simplemente trata de desvelar y dar a conocer algunas de las características sociales de esta nueva clase de funcionarios, de altos funcionarios o grandes cargos, a veces pulcros y brillantes, que se asoman con asiduidad a las pantallas de la televisión para explicarse ante el país, que van apropiándose como «suyas» direcciones, embajadas, puestos de decisión en los gabinetes ministeriales... Libro que hay que contemplar en esa justa medida y no como un ensayo más o menos sólido de teoría política. Seguramente el autor es consciente de ello y lo deja entrever a lo largo de las páginas de esta interesante, y probablemente polémica, obra. ¿La reforma de la Administración, la reforma de la ENA? Quizá todo no sea más que un medio, dice el autor, aunque por lo que al tema se refiere acaso baste, por el momento, la conciencia por parte del funcionario de que los fines de su acción no son indiferentes al espíritu de quienes la realizan, de que tiene que ser solidario de sus consecuencias sociales. «Es por esto por lo que el funcionario socialista —afirma el autor en el último epígrafe de su trabajo— debe ser capaz de dejar morir en él el funcionario en el viejo sentido de la palabra: aquel cuyo apoliticismo oculta su complicidad con los privilegiados» (página 151).

Finalmente, el libro es interesante también no sólo desde la óptica de la sociedad y la realidad francesas, a las

que únicamente van dirigidas las palabras del autor. Es bien sabido que son muchos los países que, admirando el funcionamiento de *l'Ecola National d'Administration*, la han copiado y trasladado a sus propias realidades, aunque los matices sean muchas veces diversos y no coincidan exactamente. A ello se refiere la editorial que publica el libro reseñado cuando en la cubierta del mismo, refiriéndose a la ENA, señala que «Turquía, Camboya, Tchad nos la imitan, y, naturalmente, los que no la copian, nos la envidian»...

Luis MARTIN REBOLLO

MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, y otros: *Descentralización administrativa y organización política*. Madrid, Ediciones Alfaguara, 1973. Tomo I, *Aproximación histórica (1812-1931)*, 373 pp.; tomo II, *La centralización española vigente*, 746 pp.; tomo III, *Nuevas fórmulas y tendencias*, 760 pp.

He dedicado las escasas horas libres de que he podido disponer en este calurosísimo mes de agosto madrileño a leer, uno tras otro y página tras página, los tres tomos de la obra colectiva que, dirigida por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, acaba de lanzar al mercado Ediciones Alfaguara. No ha sido tarea fácil engullir literalmente cerca de dos mil páginas (mil ochocientas setenta y nueve, para ser exactos) dedicadas a un tema monográfico y redactadas por nueve personas diversas; la lectura completa y sin pausa de la obra constituye un auténtico maratón, que, sin duda, debería haberse realizado en condiciones de quietud y relajamiento más favorables que las que yo he disfrutado. Pero mentiría si dijese que la lectura me ha resultado penosa: antes bien, debo confesar que yo he sido el primer sorprendido de la fluidez y ligereza con que el libro se me ha ido de las manos. Esta constatación, hecha por un lector moroso y detallista, es, creo, el primero y uno de los mayores elogios que pueden hacerse de la obra, cuyo extraordinario volumen no invita precisamente a leerla de un tirón.

La explicación de esta aparente paradoja no puede buscarse más que en la absoluta singularidad del libro sin precedente alguno en nuestra doctrina administrativa, que yo conozca. Hace falta mucho valor y mucho entusiasmo para acometer la empresa de coordinar los esfuerzos y de embrindar las tendencias centrífugas de un grupo de especialistas prestigiosos, habituados a investigar en solitario, para sacar a la luz un libro colectivo que sea algo más de una mera recopilación, difícilmente sistematizada, de trabajos independientes y desconectados entre sí. Y justo es reconocer que este primer experimento ha constituido un completo éxito en el plano metodológico del trabajo en equipo, pues la obra ofrece una homogeneidad envidiable que no es obstáculo, sin embargo, para que la dispar personalidad de cada uno de los colaboradores brille con luz propia. Por supuesto, nunca he compartido el manido tópico de la incapacidad de los españoles para los esfuerzos colectivos, pero bien es verdad que nuestro pasado científico lo avalaba plenamente. Esta obra va a obligar a revisar el viejo planteamiento —al menos, en lo que a la ciencia jurídico-administrativa afecta—, en cuanto por sí sola demuestra que donde hay una dirección eficaz, disciplina nacida de la amistad y medios financieros, el trabajo en equipo es perfectamente factible...

El secreto de la eficaz coordinación de los componentes del equipo no se agota, sin embargo, en los tres elementos que acabo de mencionar. Hay un cuarto factor, que presumo ha jugado aquí un papel capital, cual es la participación común en un acervo básico de preocupaciones y creencias comunes, previas todas ellas a la realización misma de la obra, que se resumen en la posesión de una fe *decidida* y *sincera* en la urgente necesidad que nuestro país tiene de una auténtica descentralización administrativa. He subrayado deliberadamente es-

tos dos adjetivos de *decidida* y *sincera* por razones fáciles de comprender. Digo que es una fe *decidida* porque la obra no pretende ser en momento alguno un escaparate ecléctico de opiniones contrapuestas, sino un conjunto de estudios enfocados *intencionalmente* a partir de un axioma ideológico comúnmente aceptado. No dudo que este punto de partida apriorístico escandalizará a los pocos que todavía sigan creyendo, ingenua o interesadamente, en la neutralidad de la ciencia jurídica; desde mi punto de vista, sin embargo, y como ya he dicho en otra ocasión, este planteamiento metódico no sólo me parece válido en lo que al Derecho administrativo se refiere, sino que estimo que es *el único válido*. Allí donde la técnica jurídica y la política confluyen, la neutralidad ideológica no es más que una falacia cuya finalidad oculta estriba en mantener el *statu quo* existente. Y la descentralización administrativa no es otra cosa, en el fondo, que un problema político fundamental, el problema de la redistribución territorial, del poder en el seno de una sociedad pluralista. Desde el momento en que nuestro sistema administrativo no responde, ni mucho menos, a un patrón descentralizado, desde el momento en que la descentralización no es una realidad, sino una aspiración, la neutralidad técnica queda por completo descartada.

Pero he hablado también de una fe *sincera*, nota ésta que creo absolutamente necesario resaltar, porque la idea de la descentralización, como la de democracia, es una de esas tesis ideológicas formalmente aceptadas y defendidas por todos, y que por eso mismo no alcanza a lograr una consagración plena. Me explicaré: hoy, en efecto, nadie se atreve a pronunciarse en contra de la descentralización, al menos frontalmente; el centralismo tiene mala prensa, y nadie osaría defenderlo a ultranza, como idea básica de un programa político. El problema es que esta aparente unanimidad ideológica es rigurosamente falsa; cualquier mediano conocedor de nuestra clase política convendrá conmigo en que buena parte de los que proclaman externamente su fe descentralizadora son, en el fondo, unos perfectos y convencidos centralistas. Parafraseando la tesis de Amando DE MIGUEL sobre el predominio estadístico de la mentalidad autoritaria en nuestro país, podríamos decir, sin exageración alguna, que España está repleta de centralistas inconfesados. El tan aireado *centralismo madrileño* constituye una gigantesca hipocresía cuando se traslada del plano puramente territorial al de las personas; porque cierto es que todas las decisiones se hacen en Madrid, pero si esto ocurre no es debido fundamentalmente a la pretendida mentalidad centralista de los madrileños, que son los que, al fin y al cabo, soportan sus consecuencias negativas, sino a la desconfianza visceral que gran parte del país siente hacia las ideas descentralizadoras. ¿Qué ha ocurrido con la malhadada reforma de la Ley de lo Contencioso, en la que unas Cortes repletas de representantes locales han dado literalmente la vuelta a un proyecto descentralizador —en lo judicial, claro está—? Los ejemplos podrían multiplicarse, y el libro que comentamos pone bien a las claras esta doble faz, externa e interna, de las ideas descentralizadoras, a propósito de los juicios emitidos sobre el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, en el que las confesiones descentralizadoras de su bello Preámbulo no se compadecen con el tenor centralista de su parte dispositiva. En este plano, el libro constituye una llamada de atención sobre esta radical insinceridad sentando un punto de partida que constituye el *leit-motiv* de toda la obra: no hay más descentralización auténtica que la descentralización territorial, como fórmula de cesión de poderes efectivos, y recursos a los entes menores gestionados mediante técnicas de autogobierno ciudadano, todo lo demás es pura falsificación.

Este es, a mi juicio, uno de los principales valores de la obra, su intención

clasificadora y desmitificadora. Realmente, como pone de relieve Sebastián MARTÍN-RETORTILLO en el estudio introductorio, en España nunca se ha hecho verdadera descentralización; salvo contadas excepciones territoriales (Diputaciones forales) o históricas (segunda república). La descentralización no ha sido otra cosa que bandera de partido, fundada, en el mejor de los casos, en los viejos dogmas del municipalismo romántico, y, en el peor, en los intereses de una burguesía oligárquica, como Jordi SOLE-TURA ha demostrado ejemplarmente en relación con la ideología catalanista. La irremediable crisis de las estructuras municipales en el seno del Estado industrial, acompañada paradójicamente de una progresiva sobrevaloración de las tesis descentralizadoras ha hecho proliferar nuevas alternativas *técnicas* de la vieja y nunca intentada descentralización territorial: la descentralización funcional en los primeros años de este siglo (así, las espléndidas páginas que ARIÑO le dedica en su libro *La Administración Institucional*). La regionalización económica y la ordenación del territorio a partir de la segunda guerra mundial han surgido como técnicas sustitutivas, verdaderos sucedáneos *centralizadores*. Clarificación, pues, del carácter auténticamente centralista de estas descentralizaciones *adjetivadas*, y desmitificación de su pretendido monopolio de la eficacia económica. No hay razón alguna para pensar —y así se demuestra a lo largo de todo el libro— que desarrollo económico nacional y descentralización territorial sean incompatibles, ni tampoco que la única técnica para armonizar ambas aspiraciones sea la regionalización económica... dirigida y ejecutada por el Estado, claro está. Al menos, es temerario pensar que tal incompatibilidad exista cuando ni siquiera se ha hecho ademán de comprobarla en la práctica. Cuando menos, el país tiene derecho a equivocarse, creo yo.

Pero vayamos al contenido concreto del libro. El tomo primero, titulado *Aproximación histórica (1812-1931)*, es el más breve y, desde luego, el más atractivo de los tres que componen la obra. Quiero destacar de él, muy principalmente, el estudio introductorio redactado por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO y que es —perdónenme los restantes colaboradores— lo mejor sin duda alguna de todo el libro. Es difícil, muy difícil, decir en menos de cuarenta páginas tantas cosas, con tanta fortuna y con tal brillantez sobre la problemática general de la descentralización. Un estudio modélico, redondo, en una palabra, que excede con mucho de la simple presentación de la obra, y que merece leerse más de una vez, pues hay muchas cosas, muchos matices en él que se escapan en la primera lectura. Pero el resto del tomo no desmerece en modo alguno de tan afortunado pórtico. Redactado por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO y Enrique ARGULLOL, la llamada «Aproximación histórica» oculta, bajo tan modesto rótulo, una auténtica historia de nuestro régimen local en el siglo XIX y en el primer tercio del XX. Dada mi afición por la historia, soy particularmente sensible a estos temas, y debo confesar que el estudio histórico a que me refiero me ha satisfecho plenamente, sin que pueda ahora apuntar discrepancia alguna. Son particularmente felices las páginas que los autores dedican al régimen gaditano, al período del Estatuto Real (aunque quizá me hubiera gustado una referencia más detallada a la riquísima legislación de esta época, enormemente significativa; pero esto ya son preferencias muy personales, y no olvido que esta «Aproximación histórica» no pretende ser una historia de nuestro régimen local, aun cuando muchas veces lo sea *malgré lui*) y a la polémica suscitada en torno al proyecto maurista de 1907. El estudio, pues, es importante y posee sustantividad propia aun desgajado de la obra de la que forma parte, hallándose al mismo nivel, si no superior, al del clásico libro de don Adolfo POSADA, concebido como éste como un arma dialéctica para su uso en una coyuntura refor-

mista muy similar a la que vivimos hoy día.

El tomo II, como su propio nombre indica (*La centralización española vigente*), pretende situarse en el campo del *ius positivum* a fin de realizar un chequeo a fondo de nuestro vigente ordenamiento local desde la perspectiva dialéctica de la centralización-descentralización. Y las conclusiones son, pese a muy conocidas, abrumadoras. En realidad, es una afirmación común que nuestro régimen local se halla fuertemente centralizado, pero nunca se había intentado comprobar analíticamente este axioma a través de un estudio en profundidad. Para ello se han escogido cuatro temas testigo: el de la organización general de los entes locales, desde el punto de vista de la tensión entre los principios de uniformismo y variedad; el de las autoridades y funcionarios locales; el de las competencias, y el de la protección formal de estas mismas competencias.

El desarrollo del primero de estos temas («La organización local vigente: uniformismo y variedad») ha correspondido a Alejandro NIETO, quien ha cumplimentado el encargo con su habitual agudeza. La sistemática del trabajo se apoya en cuatro cortes históricos sucesivos: la situación en 1936, en 1939, en 1945 y en 1970. De ellos revisten un particular interés el estudio del período 1931-1936, de la legislación republicana, en contrapunto con la rígida centralización que supuso el final de la guerra civil, y el del período inaugurado en 1945, especialmente en lo que se refiere al análisis de los escasísimamente conocidos regímenes especiales provinciales y municipales. Y dentro de ellos destaca el epígrafe dedicado a Canarias, cuya estructuración administrativa nunca había sido analizada con tanta profundidad o rigor (salvo en trabajos anteriores del propio Alejandro NIETO, recogidos en los diversos tomos de los *Estudios de Derecho administrativo especial canario;* es paradójico que haya tenido que ser un hombre de la meseta el que más profundamente ha llegado a conocer y a analizar las peculiaridades y problemática del archipiélago).

El segundo trabajo, rotulado «Organización local, autoridades y funcionarios», es debido a la pluma del magistrado de lo contencioso Federico Carlos SAINZ DE ROBLES. Puestos ya a manifestar nuestras preferencias subjetivas, y sin que ello suponga desdoro para nadie, pues todos los trabajos de la obra son realmente excelentes, sin excepción, diré que del tomo II es éste el que más me ha satisfecho. Es el de SAINZ DE ROBLES un trabajo muy jurídico, extraordinariamente jurídico, con no demasiado aparato dogmático, pero que se halla desarrollado con una viveza y facilidad realmente excepcionales, sólo asequibles a quien posee un conocimiento muy profundo de la problemática local. El estudio es, por lo demás, homogéneo, sin altibajos, y en él no es fácil destacar ningún punto sobre los restantes. Me ha gustado particularmente —pero también esto puede ser cuestión de preferencias personales— el tratamiento del tema de los funcionarios locales, realmente acabado y sin fisuras. Con mucho, éste es el trabajo de todo el tomo que da mejor la medida del grado de centralización existente en nuestro ordenamiento jurídico; quizá porque incide en la estructura burocrática, que es el nervio de toda la organización administrativa y, sin duda, de la local.

Javier SALAS es el autor del tercero y más extenso de los trabajos del tomo, titulado (abreviadamente) «El tema de las competencias». Realmente, hablar aquí de «trabajo» no deja de ser un eufemismo impuesto por la inserción en una obra colectiva, porque en verdad el estudio de SALAS es un auténtico libro de regular tamaño (trescientas ochenta y dos páginas). La propia extensión e importancia del tema, verdaderamente crucial, condiciona el contenido de la colaboración, que es extraordinariamente densa. En contraposición con el trabajo de SAINZ DE ROBLES, el estudio de SALAS es eminentemente dogmático —no

en vano se advierte en él su sólida formación italiana— y el tema tratado lo ha sido exhaustivamente, aun fuera de los límites que su título parece indicar, puesto que buena parte del escrito lo constituye el análisis de las relaciones de control y colaboración entre el Estado y las Corporaciones Locales. Un estudio, pues, importante, examinado a la luz de la más reciente doctrina y cuya consulta resultará en el futuro absolutamente indispensable. Me atrevo a destacar en él —siempre en el plano de las preferencias subjetivas— las páginas dedicadas al tema de la suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales, particularmente lúcidas, y el estudio ejemplificativo que en el epígrafe IV se hace de algunas materias concretas de confluencia de competencias estatales y locales.

El tomo II se cierra con un trabajo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO sobre «la protección formal de las competencias: la posición de los entes locales en el sistema español de conflictos jurisdiccionales». He leído recientemente en una obra secundaria cuyo título y autor no recuerdo ahora una expresión calificativa que viene como anillo al dedo al trabajo del profesor de Zaragoza: breve pero sin desperdicio. Creo que es éste el momento adecuado para llamar la atención sobre la extraordinaria labor que el profesor MARTÍN-RETORTILLO realiza número a número en la crónica de conflictos jurisdiccionales de esta REVISTA; una labor tan valiosa como desgraciadamente oscura, propicia a la rutina, pero que su autor ha llevado a límites de verdadero virtuosismo. Pues bien, el trabajo que comentamos reúne todas las virtudes de una crónica más, con el atractivo adicional de incidir sobre un tema creo que inédito, y que constituye una piedra de toque para comprender cuál es el *status* de subordinación a que los Municipios han llegado, por motivaciones puramente históricas, en este terreno. En poco más de cincuenta páginas —y aquí no puedo destacar ninguna, pues el trabajo es de una homogeneidad y tersura completas— el tema queda agotado, y su lectura constituye, sin hipérbole alguna, una verdadera delicia.

Tal es el contenido del tomo II, que, pese a su volumen, no deja de presentar alguna laguna. Muy notable —y es de lamentar— es la del estudio sobre las Haciendas locales, punto clave en todo proceso de descentralización, que previsto inicialmente en el plan de la obra no pudo incluirse por la defección de uno de los colaboradores, como el propio S. MARTÍN-RETORTILLO advierte en la nota preliminar. Las restantes y posibles lagunas son ya problemas de gustos. A mí me hubiera complacido ver analizado en este tomo no sólo el *cómo* de la centralización, sino también el *porqué*. Ignoro si esta ausencia está determinada por razones de prudencia política o por exceder en alguna manera el campo de lo jurídico. Pero creo que es un eslabón que falta a la obra y al cual, por lo demás, hay repetidas y aisladas referencias en algún trabajo del tercer tomo. Quizá esto sea entrar en dominios de la sociología, pero creo que unas alusiones algo más que marginales a la ecuación centralización-capitalismo monopolista y, sobre todo, a la resistencia que la dinámica de los Cuerpos de funcionarios y el sistema de retribución por tasas han opuesto a toda cesión de competencias del Estado a los entes locales (cesión que hubiera determinado la extinción o, cuando menos, la desvalorización profesional y económica del Cuerpo) hubiera completado el panorama de la centralización española vigente.

Nuevas fórmulas y tendencias es el título general del tercero y más voluminoso de los tomos que componen la obra, que se subdivide internamente en dos partes bien delimitadas. La primera de ellas se rotula «Las nuevas tendencias *descentralizadoras*» (el adjetivo va entrecomillado en el original) y comprende tres estudios. El primero de ellos lo debemos a Antonio RISCO SALANOVA, y su contenido se centra en una descripción fuertemente crítica de la experien-

cia regionalizadora francesa. El trabajo es excelente —su autor es un magnífico conocedor del Derecho público francés—, y aunque inicialmente puede parecer algo tediosa toda la descripción comparatista, que desentona del carácter estrictamente nacional de la obra, el interés se recobra de inmediato al comprobar cómo en absoluto pretende hacerse un análisis de Derecho extranjero, cuanto desmontar críticamente ante nuestros ojos el modelo que inevitablemente parece han de seguir nuestros planificadores. Ello explica, por lo demás, los dos restantes trabajos de esta primera parte del tomo: el de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, titulado «El tema de la descentralización y sus relaciones con la planificación económica», es un singular trabajo, planteado estilísticamente casi en tomo de ensayo sobre la interrelación dialéctica planificación-entes locales-descentralización, poniendo de relieve la falsedad del mito que pretende negar a las Corporaciones locales un papel en el proceso planificador, concebido como una operación absoluta y necesariamente centralizada, la necesidad de asociar a los entes locales al proceso planificador como condición de eficacia de éste y, correlativamente, la influencia que la planificación tiene en la necesaria reforma de aquéllos. La crítica que en este terreno se hace del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local es realmente decisiva. Y el tercero de los trabajos se debe a la colaboración conjunta de S. MARTÍN-RETORTILLO y Javier SALAS, con un talante muy similar al anterior, en el que se desmontan las nuevas técnicas «descentralizadoras» de la regionalización económica y urbanística. La crítica al modelo planificador español es resuelta, y ello, junto con algunas alusiones a la ideología subyacente tras estas nuevas técnicas, hacen que el trabajo sea el más atractivo del tomo.

La segunda parte de éste —cuarto del total de la obra— se titula «Niveles de descentralización. Posibles fórmulas para su institucionalización». Comprende cinco estudios, referidos monográficamente cada uno de ellos a cada una de las instancias en las que podría instrumentarse hipotéticamente una tendencia descentralizadora: la región (de Luis COSCULLUELA MONTANER), las mancomunidades interprovinciales (de Enrique ARGULLOL MURGADAS), la comarca de Antonio RISCO SALANOVA), la provincia y las áreas metropolitanas (de Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, a quien por cierto —y es pura anécdota— el linotipista ha castigado duramente con una trasposición de sus nombres de pila). No voy a comentar individualizadamente todos y cada uno de estos trabajos, que prolongaría desmesuradamente esta ya larga recensión. Fuera de señalar los que creo más conseguidos (el de Luis COSCULLUELA sobre la región y el de Tomás Ramón FERNÁNDEZ sobre las áreas metropolitanas), me parece más significativo resaltar sus caracteres comunes, la idea que parece presidirlos. No cabe duda que los cuatro colaboradores han derrochado entusiasmo y buen sentido en la construcción de proyectos descentralizadores (una advertencia: la obra no ofrece un solo proyecto de descentralización, sino que se limita a analizar ecuánimemente todas las posibles alternativas); más aún, las fórmulas que proponen son absolutamente válidas desde el punto de vista técnico (no hay, pues, utopías organizativas) y enteramente respetuosas con nuestra legalidad fundamental (o, al menos, según quien la interprete). Pero su valor de convicción es limitado por el aire de desesperanza que preside, curiosamente, todos y cada uno de los trabajos. Al leerlos me ha venido inevitablemente a la memoria ese fenomenal y demoledor subtítulo de una de nuestras más populares publicaciones humorísticas, que resume perfectamente el sentimiento de escepticismo, de pesimismo y de desesperanza ante el devenir administrativo y político que hoy posee a la intelectualidad española: «Revista de humor dentro de lo que cabe». Y es que, realmente, el horno político no está para

bollos... descentralizadores (salvo quizá las recientes declaraciones del nuevo ministro de Planificación, que son aún una incógnita). Esto lo saben los autores, lo sienten, y no deja de traslucirse en el texto de sus trabajos, que parecen dominados por la sensación frustrante de estar escribiendo en vano, de estar predicando en desierto. Lo comprendo perfectamente, y nada más lejos de mi intención que criticarles por ello. La puesta en marcha de la descentralización es un fenómeno que depende de una decisión política en la cumbre, y de una decisión acompasada de otras tendentes a la democratización del total sistema político, como el propio Sebastián MARTÍN-RETORTILLO advierte en su estudio introductorio. Y en esto, desgraciadamente, no hay que hacerse muchas —ni pocas— ilusiones. El Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local marca realmente el techo de hasta dónde tolera nuestro sistema las tendencias descentralizadoras. Y este techo es, ciertamente, muy bajo. Lamentablemente, pues, hay que pensar que estas cuatrocientas y pico páginas no pasarán de ser una voz de protesta, un reflejo de lo que pudo ser y no será (y celebraría con todo el alma equivocarme), una mala conciencia del país que es obligado, creo, sacar a la luz del día, al menos para que todos sepamos que las fórmulas descentralizadoras que se nos proponen oficialmente no son más que «descentralizadoras» entre comillas.

Y concluyamos. Tras lo expuesto, creo que todo resumen tendente a resaltar el valor y la importancia de la obra —y aquí ya me refiero a su contenido, no a su carácter de trabajo en equipo— resultaría ocioso. Renuncio también de antemano a teorizar con propias ideas sobre la descentralización; realmente, o mucho me equivoco o tras esta obra va a ser difícil en unos cuantos años decir algo nuevo e importante sobre la descentralización. Pero la importancia científica del libro va, sin duda, a la zaga de su relevancia política: por mucho que nuestro país sea un prodigio de sordera congénita hacia todo planteamiento aperturista y progresivo, este libro supone un clarinazo demasiado fuerte como para permanecer impávido. Y no sólo porque sus autores sean una muestra de la mejor intelectualidad universitaria, a la que sería suicida desoír cara al futuro, sino porque el contenido de sus tesis es objetivamente trascendental. La descentralización ya no puede considerarse, en nuestro país, como un capricho de partido, sino como una exigencia del propio desarrollo. El crecimiento económico de la nación no tolera ya esta camisa de fuerza organizativa que es nuestro sistema centralista. La Administración central ha engordado sus Departamentos hasta el límite de la pura congestión, absorbiendo con voracidad babilónica oleada tras oleada de competencias a las que literalmente no puede hacer frente. La válvula de escape de las entidades colaboradoras, a las que tan aficionados parecen algunos Ministerios económicos, es insuficiente y presenta numerosos inconvenientes, mientras los entes locales permanecen embobados, como espectadores atónitos de un juego en el que deberían ser protagonistas y del que, sin embargo, se encuentran totalmente desplazados. Esta situación absurda y paradójica no puede mantenerse por más tiempo. Nos guste o no nos guste, la hora de las Corporaciones locales ha llegado una vez más en nuestra historia. Y nada mejor que este ejemplar libro para comprobarlo.

J. A. SANTAMARIA PASTOR

MEDRANO Y TREVIÑO, Diego: *Consideraciones sobre el estado económico, moral y político de la provincia de Ciudad Real*. Madrid, mayo de 1843. (Reedición del Instituto de Estudios Manchegos. CSIC, Madrid, 1972). XIII+92 páginas.

Ha sido feliz la iniciativa del Instituto de Estudios Manchegos de reeditar, a los ciento treinta años de su redacción,

la Memoria que para la Sociedad Económica de Amigos del País de Ciudad Real escribiera uno de sus individuos y creadores. Su grata lectura es uno de sus méritos; el momento histórico de su redacción, su mayor atractivo; la actualidad de algunas de sus consideraciones, su más relevante lección.

Don Diego de MEDRANO se inserta plenamente, como él no ignoraba, en la trayectoria de los JOVELLANOS y CAMPOMANES, del siglo en que él mismo vio la luz, allá por 1784. Es revelador que su obra comience con una frase de MARTÍNEZ DE LA ROSA, que prefigura una literatura del desarrollo familiar hoy a nuestros oídos: «Todas las cuestiones relativas al régimen de un estado se reducen a la resolución de un problema práctico; es decir, a averiguar cómo podrán realmente disfrutar más ventajas los individuos que componen una nación.» El opúsculo que redactó para sus colegas de Ciudad Real es, en verdad, un pequeño Plan de Desarrollo, del que no se sabe qué admirar más, si su valor de época o la modernidad de algunos pasajes. El autor era, y no se le puede censurar por ello, un enamorado de su provincia, la hasta hacía poco denominada «Mancha baja»; pero su amor no le llevaba a ignorar, antes al contrario, su pobreza y postración. Niega enérgicamente que la causa de la decadencia sea la contextura física o moral de sus habitantes, y mucho menos «el espíritu ciego de rutina que se supone arraigado en el país»; las verdaderas razones hay que buscarlas en «el estado lastimoso de la instrucción pública», «la nulidad de la industria fabril», la «manía de amayorazgar» que ha conducido a «una masa enorme de propiedad amortizada y menoscabada», cuando es sabido que «el fomento de la agricultura rechaza tanto la acumulación extremada de la propiedad territorial como su excesiva división». Sobre esta base real, don Diego monta todo un programa de acción con la instrucción pública para niños y niñas; el incremento de los riegos mediante el aprovechamiento de las aguas fluyentes de los cinco ríos principales y donde éstas no llegasen, de las subterráneas; la ejecución de una red de canales y de caminos generales, provinciales y vecinales y el establecimiento de otra red de pósitos. «El verdadero progreso que el país necesita es el de mejoras materiales, y para obtenerlas preciso es que desaparezca ese vértigo político que tantos entendimientos distrae y tantos corazones pervierte... Paz con libertad bien entendida es la verdadera necesidad de los pueblos.» Un poco más y don Diego nos condena de asociacionismo.

Con una mano, el autor se entronca en el pasado más añejo, como cuando toma parte en la secular disputa de la preferencia de mulas sobre caballos o viceversa; con la otra, se nos abre a un porvenir, optimista a un «futurible» que en esos años no podía ser otro que el de los caminos de hierro. «Acaso se dirá que hablándose de una provincia interior de España, por desgracia de las más atrasadas, es un sueño, es un delirio; pero... también le llegará a su vez a España, y bien cierto es que a ninguna le irá en zaga cuando la mano del hombre sepa sacar de ella todo el partido que proporcionan los favores que la naturaleza le ha dispensado.» A los estudiosos de nuestras ciencias administrativas interesarán sobre todo dos notas: la tipología de los «diferentes métodos para acometer las empresas de obras públicas», que en una sucinta sistemática se establece en este librito (por cuenta del gobierno —que merece el mayor escepticismo para el autor—; por empresas particulares; por creación de arbitrios y por asociaciones) y el justo y encendido elogio a Francisco Javier DE BURGOS, que se contiene en una nota a pie de página y al que pertenecen estas líneas finales: «La instrucción para los subdelegados de fomento y los muchos Reales Decretos expedidos conforme a sus principios en aquel Ministerio formarán época en los anales de nuestra Administración, que podrá

en lo sucesivo perfeccionarse todo cuanto se quiera; pero en honor de la verdad y de la justicia nunca se podrá negar a su autor el lauro que le corresponde de haberla casi fundado en España.»

M. PEREZ OLEA

NÚÑEZ MAROTO, Herminio: *Iniciación y desarrollo del procedimiento administrativo municipal ordinario*. Prólogo de J. M.ª BOQUERA OLIVER. Edición del autor. 1973, 222 pp.

Este libro recoge la tesis que fue leída por su autor en la Universidad de Valladolid durante este mismo año, dirigida por el autor de su prólogo y catedrático de Derecho administrativo de dicha Universidad, profesor BOQUERA OLIVER, y que en sus líneas pone de relieve la necesidad de una búsqueda del verdadero significado de los textos normativos del procedimiento administrativo municipal ordinario, consejo que se ha seguido respetuosamente por el doctorando, que ha puesto a lo largo de estas páginas mucho de su buena formación jurídica y tanto más de su capacidad crítica y visión práctica del texto o textos que comenta.

La tesis de esta tesis, que hoy se nos ofrece en forma de libro, la podemos sintetizar así: el procedimiento administrativo municipal ordinario tiene sus normas correspondientes, ante cuya insuficiencia o deficiencia hay que poner entre interrogantes la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues para la confirmación de la laguna y, por tanto, para esta aplicación, se requiere un recorrido amplio para fijar qué preceptos pueden ser aplicables, aun cuando carezcan de la rotundidad o contemplación específica de los de la LPA. Frente a una aplicación desmesurada e ilimitada de esta última, una interpretación matizada lleva al autor a poner de relieve el enorme juego que pueden dar —y de hecho vienen dando— los preceptos del ordenamiento local, de modo que sus lagunas deben colmarse tanto más por su futura corrección y revisión que por una sustitución aplicativa definitiva de la citada Ley. Sin barroquismos ni exageradas erudiciones, con la referencia oportuna del precepto respectivo y con la cita bibliográfica adecuada, el autor va llevando a cabo su investigación en un plano que de primera mano atrae la atención del lector y, sobre todo, le va ganando en convicción, sin que le dé por eso en todo su conformidad, ya que aun el sentido común admite diversas interpretaciones, como se comprueba con el hecho elemental de que si bien todas las personas admiten actuar de acuerdo con el sentido común, no todas actúan del mismo modo. Habrá puntos de vista del autor sobre distintos extremos del procedimiento examinado que, aunque fundamentados, pueden ser controvertidos o al menos polémicos, como, por ejemplo, su separación de la noción de informe frente a la de dictamen o su análisis de las consecuencias procedimentales —y por tanto legales— de la falta o ausencia de un informe preceptivo, o sus mismas conclusiones.

Mas, cualquiera que sea la posible divergencia o conformidad, el autor no nos dejará de atraer por su honestidad intelectual, que tanto le revela como un fino jurista que tan bien sabe matizar y distinguir, allí donde tan ilustres plumas han pasado de soslayo, o con afirmaciones que, cotejadas con las que se nos ofrecen en el texto leído, parecen desvaídas. Es un trabajo minucioso, detallista, sobre una parcela de tan gran importancia en el funcionamiento de nuestras Corporaciones locales como es la procedimental, tan frecuentemente caída en el descuido, por no decir en la mayor ignorancia, y que tanto quebranto produce a estas mismas Corporaciones, mucho más al recordar el carácter de orden público que tiene el respeto a las normas procedimentales, que repercute, de no observarse, en toda la actuación ulterior. Y el autor va po-

niendo como sin querer, junto a su conocimiento jurídico, su misma experiencia de funcionario municipal encargado de poner en marcha el procedimiento previsto en las normas, que hoy merecen el honor de sus comentarios escritos. Ha sabido superar todas las limitaciones, que él mismo reconoce expresamente en su introducción, para salir airoso de su esfuerzo y dar culminación a un trabajo de investigación en el que su sistemática ha puesto orden y claridad. Al final vemos que ni el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales es tan corto como los que pretenden llanamente su reemplazo por la LPA ni es tan completo que le haga irrevisable, aunque su pervivencia está demostrando su buena calidad. Y el autor no olvida en su estudio, para la más perfecta comprensión de este Reglamento, su entronque con el Reglamento de Procedimiento del Ministerio de la Gobernación, del que se toman algunas expresiones y preceptos, probando con esto su natural influencia. Y en aquellos supuestos que postula la aplicación supletoria de la LPA se hace en términos comedidos, por necesidad más que por simple mimetismo.

En conjunto, un comentario armónico y equilibrado de los textos procedimentales locales, acompañado de las notas jurisprudenciales correspondientes, que servirá de buena fuente de formación para teóricos y prácticos enfrentados con el ordenamiento local, una de cuyas principales facetas es la que aquí se enjuicia: la procedimental. Si bien este trabajo creemos que culmina una etapa de creación de su autor, le estimulamos a que prosiga por el sendero de la investigación para que pueda ofrecernos en un próximo futuro otro trabajo, ya que con toda seguridad en él encontraremos las mismas notas que en este que recensionamos: sencillez no reñida con la profundidad.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

SAVIGNY, Jean de: *L'Etat contre les Communes?* Ed. du Seuil, París, 1971, 222 pp.

¿El Estado contra los Municipios? Jean DE SAVIGNY, joven investigador francés, nacido en 1935, y especialista en temas de Administración local, reconduce al título de su libro el cúmulo de cuestiones que ofrece la dicotomía Administración estatal - Administración local. ¿Son dos sectores integrados, complementarios o extraños entre sí? ¿Funciona realmente la Administración local? Si no es así, ¿cuál es la causa de este anquilosamiento y cuáles son sus posibles soluciones?

Estas preguntas de tipo general y algunas otras más concretas surgen de inmediato tras la lectura del libro que comento. La cuestión no es nada trivial y vale la pena profundizar en ella, hoy más que nunca, sobre todo si se tiene en cuenta que en plazo breve va a promulgarse la nueva Ley de Bases del Régimen Local español. ¿Será esta Ley la palanca definitiva para el vaciamiento progresivo de las comunidades locales? ¿Servirá de remedio a la crítica situación de los organismos locales? Mucho me temo que esto no sea así, que las cosas continúen como hasta aquí y que el movimiento centralizador mantenga su aceleración en demérito del tantas veces deseado potenciamiento de las estructuras locales (1).

Pues bien, el libro de Jean DE SAVIGNY trata de encontrar una respuesta a todas estas serias amenazas de la centralización progresiva o acelerada. El ámbito de su investigación se circunscribe a Francia. Su planteamiento y sus conclusiones, en cambio, son válidos para cualquier país de la Europa continental,

(1) A este respecto dice Sebastián MARTÍN-RETORTILLO que: «... el texto que se apruebe no parece vaya a modificar, ni medianamente siquiera, la línea centralizadora actualmente existente en el país, no obstante la tímida apariencia formal del proyecto, y el interés en que tal apariencia se realce». *Vid.* su prólogo a la obra colectiva *Descentralización administrativa y organización política*, tres tomos, los dos primeros ya publicados, Madrid, 1973, p. XVI.

incluida España, cuyo contexto sociopolítico es tan distinto del francés (2).

El autor del libro que comento parte de una idea que ahora debe destacarse. La *Administración local* —y no creo necesaria una explicación sobre el concepto— viene funcionando siempre según unos principios dictados por el poder central. Estos principios responden en realidad al deseo de aquél de asegurarse la última palabra en cualquier aspecto. No en vano —o quizá por ello— cualquier innovación o cualquier reivindicación tienen su origen en *la capital*, de tal modo que la vida política ha quedado reducida en Francia a un diálogo entre los ciudadanos y el poder central, desconociéndose el valor del municipio, ignorándose el del *departamento* y quedando la región reducida al rango de una añoranza folklórica (p. 10). Empezar por reconocer esta cuestión significa justificar, en principio, la verdadera naturaleza de las relaciones entre el poder central y los ciudadanos con referencia a las relaciones entre los poderes locales y aquéllos. Para Jean DE SAVIGNY, sólo las segundas son espontáneas y en definitiva ratifican o consolidan una verdadera democracia. Mientras que las primeras son totalmente artificiales, creadas *ad hoc*, y encubren o falsean la participación efectiva del ciudadano en los problemas comunes. En otras palabras: el alejamiento de las cuestiones que a todos conciernen, producido como consecuencia directa del vaciamiento *local* en favor del poder central, no es más que una estrategia conscientemente buscada para falsear la democracia. Es, en suma, un modo de hacer la política cuestión de unos pocos y evitar los controles efectivos de la mayoría ciudadana. Es significativa la idea que sugiere a este propósito Jean DE SAVIGNY. Y no se olvide que el autor se refiere a Francia: «El poder viene de abajo, ciertamente; pero, una vez arriba, se queda en lo alto» (p. 108).

Este es el punto de partida del autor, aunque es asimismo su conclusión. Pero vale la pena exponer con detalle los diferentes aspectos de su obra a fin de dar una explicación más minuciosa de los problemas que aquejan al régimen local francés.

En la primera parte del libro Jean DE SAVIGNY estudia sencilla pero magistralmente el nudo gordiano de aquellos problemas. Jean DE SAVIGNY parte de la idea tantas veces sugerida por los autores. Los municipios y las provincias, pero especialmente los primeros no son creaciones artificiales en principio. Nacen de la naturaleza de las cosas y no de una ley. Por esa razón en su origen los municipios disponen de un mínimo de responsabilidades, fiel traducción de la idea de que los asuntos a resolver requieren una relación directa entre la Administración y los administrados. Por contra, la nación supone una solidaridad que no es natural. La nación no exige ni unidad étnica, ni lingüística, ni religiosa, sino solamente la voluntad de seguir un destino común. Pese a ello, los europeos y, después, los hombres del mundo entero han considerado a la solidaridad nacional como prioritaria y han juzgado a los otros niveles de responsabilidad como accesorios (p. 12).

De ahí que las libertades y las responsabilidades *locales* no han salido bien paradas. Y lo más curioso de todo este debilitamiento del poder local es que tiene su origen precisamente en el momento en que se empieza a reconocer la autonomía local, según Jean DE SAVIGNY. Porque antes de que fuesen reconocidas las autonomías locales, los municipios y las provincias conservaron un mínimo de responsabilidades y unos poderes de gestión notables. La paradoja notada por DE SAVIGNY es la siguiente: la Edad Media fue la edad de oro de los municipios franceses, y

(2) No debe olvidarse, como nos ha señalado PUGET en frase bien explícita, que «la organización local, como toda organización administrativa, refleja el régimen político, transportando al plano local su espíritu y sus instituciones. Cfr. Henry PUGET: *Les institutions administratives étrangères*, Paris, 1969, p. 390.

aunque las franquicias de aquel oscuro período no tenían nada que ver con la democracia —la democracia o el gobierno por el pueblo es una idea moderna en Europa, según se sabe. (3)— lo cierto es que en la práctica, a través de los privilegios otorgados por los reyes a los señores, éstos ejercían más o menos colectivamente las responsabilidades o gestión comunes dentro de un espacio territorial determinado. Pues bien, todos estos privilegios o franquicias acordados por los reyes en favor de los municipios aseguraban a las distintas colectividades locales una autonomía efectiva, variable, en verdad, de uno a otro caso, lo que engendraba situaciones muy desiguales. París, por ejemplo, gozaba en la Edad Media de un sistema de gestión por elección de cargos entre los principales de cada corporación profesional o gremial.

La decadencia de este tipo de autonomía local efectiva tiene lugar conforme se afianza el poder del rey, a partir, sobre todo, del siglo XIV. Pero este afianzamiento del poder real se produce como consecuencia del progresivo debilitamiento financiero de las comunidades locales, que de este modo se vieron obligadas a entregar de nuevo al rey sus poderes de autogestión. Ese progresivo debilitamiento financiero hay que cargarlo, según el autor, a los notables de cada comunidad, que, para fortalecer su propio y personal poderío frente a la autoridad real, no vacilaron en endeudar a los ciudadanos hasta límites extremos. De este modo la acción centralizadora de la monarquía absoluta —que se consuma definitivamente con Luis XIV, al proceder a la venta de los cargos municipales y así cortar toda ligazón entre los ciudadanos y los *representantes* de la ciudad (4)— se ejercía sobre todo contra los señores y, por vía de consecuencia, contra las autonomías locales seria amenaza para la unidad de Francia.

La Revolución francesa echa abajo la autoridad real. Pero, a través de ello, ¿iban a resurgir las solidaridades locales olvidadas?, ¿iban a restablecerse las autonomías locales? Para Jean DE SAVIGNY, es justamente en este momento cuando los principios de la democracia e igualdad van a comprometer seriamente el porvenir de las comunidades locales. Los revolucionarios de 1789 impusieron la solución que ha perdurado hasta el presente. El principio del poder real es sustituido por el de la nación, con la que todos los ciudadanos debían identificarse. En nombre de la igualdad fue convenido que todas las comunidades locales serían regidas y administradas según los mismos principios, cualquiera que fuera su dimensión, población o peso económico (pp. 23-24). De otra parte, Francia fue dividida en 84 *Departamentos* —nuestras provincias—, también regulados por principios idénticos cualquiera que fuese su importancia. Se arruinaba así, a juicio de Jean DE SAVIGNY, toda posibilidad de resurgimiento de las viejas autonomías locales, justamente —y aquí está la gran paradoja hecha notar por el autor— en el momento en que triunfaban los principios de la democracia y de la igualdad frente a la situación del *Ancien régime* (5).

Napoleón I no sólo mantuvo en esencia este sistema, sino que a través de la creación del *prefecto* —«la felicidad de los franceses», según el emperador— aseguró la acción centralizadora, sometiendo a los municipios a un estrecho control —los eufemismos políticos y administrativos le han dado en llamar *tutela*— y sometiendo sus escasos pode-

(3) Dice Jean DE SAVIGNY que el término «democracia», que procede de la antigua Grecia, encubría en realidad un régimen de gobierno que hoy se calificaría como «aristocracia» (p. 21).

(4) *Vid.* sobre este punto, con referencia a España, las sugestivas palabras de Eloy TERRÓN en *Sociedad e ideología en los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, 1969, p. 33.

Con muchos más detalles, *vid.* el interesante estudio de Benjamín GONZÁLEZ ALONSO *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970.

(5) A este respecto cfr. la tesis sostenida por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA en su libro *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1972.

res de gestión a los principios dictados por la capital. Justamente en el momento en que «la unidad francesa... hubiese permitido favorecer la vida local, un sólido tornillo iba a refrenar estrictamente las iniciativas departamentales y municipales» (p. 24). Con el liberalismo del siglo XIX reaparecen en Francia las libertades locales, a través de un proceso de afianzamiento —que tiene su origen en 1830— de los principios electivos de las autoridades locales (primero los consejos municipales, luego los departamentales y finalmente los alcaldes) y, sobre todo, del clima de no intervencionismo estatal, que, si en principio podía reforzar los poderes de autogestión local, acabaría en seguida por contagiar a las comunidades locales en cuanto a sus actividades de tipo económico (6). El «Estado-gendarme» del siglo XIX tenía su reflejo en la *commune-garde champetre*, en feliz expresión de Jean DE SAVIGNY. Las *libertades locales*, en el siglo del liberalismo, quedaban reducidas así a *libertades políticas*, pero de ningún modo como facultades efectivas de obrar en el plano económico y social. Esta es quizá la mejor explicación de la situación actual en lo que respecta al papel desempeñado por las colectividades locales. Cuando en 1884 se redacta definitivamente el Estatuto del municipio francés pesa en el ánimo del legislador —que, no se olvide, es un órgano del poder central— la postura girondina y el ensayo de la Comuna de París. Evitar a toda costa el resurgir de las autonomías políticas y, con ello, evitar la desintegración de la unidad francesa es en definitiva el primordial deseo del legislador. Pues bien, todo ello, según nos advierte Jean DE SAVIGNY, pesará en adelante en Francia: «En los decenios siguientes y hasta fechas muy recientes, ningún progreso jurídico bajo la forma de descentralización acompañará al desarrollo de las intervenciones económicas y sociales de las colectividades locales» (p. 26).

Con todo, a finales del XIX y en los inicios del actual siglo, hubo algunos intentos de potenciamiento de las estructuras locales. No es o no son los principios de la Revolución francesa —que admitió a las Corporaciones locales por una inquietud de eficacia administrativa más que por convicción filosófica, según advierte el autor de la obra comentada— los que determinan o sirven de pauta para este potenciamiento que transformará la *commune-garde champetre* en la *commune-providence* —en un significativo paralelismo con el Estado—, sino los esforzados intentos de algunos pensadores políticos, especialmente el conocido Alexis DE TOCQUEVILLE, que han defendido «el principio de la autonomía local afirmando que éste, lejos de perjudicar a las libertades individuales (7), facilitaba su florecimiento» (p. 45).

Pues bien, este planteamiento del autor, que pudiera discutirse incluso con referencia a su propio país (8), le sirve para arremeter con fuerza contra el vaciamiento de responsabilidades y de poderes de gestión que hoy ofrecen las colectividades locales francesas. Sintetizando el largo muestrario de desventajas que encuentra Jean DE SAVIGNY en

(6) Para un estudio de estos aspectos vale la pena remitirse al discurso de Joaquín RUIZ JIMÉNEZ para ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, leído el 18 de diciembre de 1921, con el título de *Nacionalización y municipalización de servicios colectivos*. Publicado en Madrid, en 1921.

(7) Según afirma Jean DE SAVIGNY, «el individualismo, descubierto como filosofía en el siglo XVIII y practicado como política en el XIX, parece haber marcado definitivamente a los franceses» (p. 27). Sin embargo, cuatro fenómenos contribuirán a modificar este espíritu y, por añadidura, transformar totalmente (a principios del siglo XX) la vocación municipal: el progreso de las ideas sociales, la institución de la obligación escolar, el aumento progresivo de las necesidades colectivas y el progreso técnico. De ahí su afirmación de que la *commune-garde champetre* dejará paso a la *commune-providence*.

(8) Véanse los sugestivos planteamientos de GARCÍA DE ENTERRÍA en su conocido trabajo sobre *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, especialmente en lo que se refiere al poder municipal autóctono que recogerá el Decreto de 14 de diciembre de 1789 de la Asamblea Constituyente. *Vid.* en esta REVISTA, núm. 33, de 1960, pp. 79-110. Publicado también en el Volumen homenaje al profesor PI Y SUÑER, *Problemática de la Ciencia del Derecho*, pp. 273-301.

ese fenómeno, vale la pena destacar entre aquéllas las siguientes:

a) Una Administración central no puede abrazarlo todo. Las autoridades locales son irreemplazables para detectar nuevas necesidades y, consiguientemente, atender a las que deben ser satisfechas más rápidamente.

b) Ciertas decisiones sólo pueden ser correctamente tomadas en la colectividad local.

c) La Administración central suele ser rutinaria y lenta respecto a algunas decisiones que, a escala local, pueden ser adoptadas con mucha mayor rapidez.

d) La unidad del poder engendra la esclerosis, en tanto que la imaginación procede de la diversidad. La uniformidad reduce las opciones ofrecidas, en tanto que al multiplicarse las autonomías éstas suscitan el dinamismo y el progreso.

e) El debilitamiento de los poderes locales va en demérito del sentimiento democrático de los ciudadanos.

f) Como colofón a la larga enumeración de desventajas, Jean DE SAVIGNY alude incluso al empobrecimiento cultural, económico y social del país, que mantiene la vida local bajo el armazón de una tutela a todas luces insoportable.

No debe parecer, sin embargo, que el autor de la obra comentada ve en la autonomía local la panacea de la eficacia administrativa. Podría decirse —y con ello ser consecuentes con la realidad actual (9)— que es incontestable la función del Estado centralista en buen número de asuntos. Ahí están, por ejemplo, las carreteras nacionales, las telecomunicaciones y tantas otras actividades para las que incuestionablemente se precisa de un poder centralizado. Pero aun en éstas la intervención constante y profunda del Estado puede llegar a *anular* a las autoridades locales, privándoles, por ejemplo, de unas facultades de vigilancia que sin duda serían de gran utilidad a efectos de participación activa del ciudadano en la cosa pública. El reciente ejemplo de la *planificación*, que es o debía ser, por principio, a escala local, constituye una buena muestra de cuál es el papel efectivo desempeñado por las colectividades locales.

Jean DE SAVIGNY, en esa misma línea crítica, expone algunas consideraciones sobre las relativamente modernas técnicas *descentralizadoras*. Alude así a los organismos personificados que el Estado crea para el cumplimiento de servicios de interés general. Estos organismos, en vez de acercar al ciudadano los problemas y sus correspondientes soluciones, son por contra un nuevo factor de centralización. Dice el autor que «la ausencia de municipios fuertes o de estructuras regionales satisfactorias alimenta con frecuencia en los técnicos estatales, inquietos por la eficacia, de lo que no se sabría censurarles una tendencia a hacer pasar la acción del Estado por nuevos canales que adoptan generalmente la forma de instituciones de vocación especializada» (p. 60). Estas *instituciones de vocación especializada* toman rápidamente una naturaleza tecnocrática y, además —como se ha dicho— de ser un nuevo factor de centralización (10), acorde con su indubitable tendencia tecnocrática, minan muy a menudo las estructuras democráticas de vocación general reconocidas por los ciudadanos (p. 61). Creo que la frase últimamente transcrita es bien expresiva y no me parece que puedan hacerse a su significado serias objeciones.

Un interesante capítulo de la obra comentada es el que se encabeza con la conocida frase de Alexis DE TOCQUEVILLE: «El Municipio es la escuela de la democracia». Jean DE SAVIGNY, en unas sugestivas consideraciones, viene a decir-

(9) Jean DE SAVIGNY se expresa del siguiente modo: «Sería, en efecto, ilusorio pensar que los Estados contemporáneos pueden pasarse sin un control mínimo sobre las colectividades locales» (p. 54).

(10) O al menos son instituciones que el poder central ha creado artificialmente para combatir las ideologías que reclamaban mayor autonomía local. *Vid.* la reciente monografía de Gaspar ARIÑO *La Administración institucional. Bases de su régimen jurídico*, Madrid, 1971. Y mi recensión a esta obra en esta misma REVISTA, núm. 68 (1972), pp. 451 y siguientes.

nos que aquello es verdad. Que aquello tenía su sentido en el siglo XIX, pero hoy han perdido virtualidad, fundamentalmente porque «el ejercicio del poder en el municipio, como en tantas otras instituciones francesas, está marcado por la huella de Napoleón, que había aprendido bien las lecciones de SIEYÈS: gobernar es el hecho de uno solo» (p. 97). Ahí están para demostrarlo las abundantes facultades de las que dispone el alcalde, incluso por encima de los mismos consejos o asambleas municipales; ahí están las dificultades para ser consejero municipal, además de la falta de interés por los asuntos y la creciente complejidad de aquéllos, aspectos que terminan por transformar las sesiones en sucesivos votos de confianza al alcalde e, indirectamente, a los técnicos municipales (11).

Interesantes son las referencias del autor al personal que se encuentra al servicio de las colectividades locales. La situación de los funcionarios locales es —sin que exista una convincente explicación— completamente distinta a la de los funcionarios del Estado. Para aquellos no existe la noción de *carrera*, que, si —como afirma Jean DE SAVIGNY— puede llegar a ser «un sistema de protección de los mediocres» (p. 122), es útil o puede serlo, en tanto que les asegura unos derechos intocables —remuneración, puesto de trabajo, etc.— y un avance regular en toda su vida profesional al servicio de la Administración, para el funcionario emprendedor. El estatuto francés para los funcionarios al servicio de Corporaciones locales ha tratado de asimilar, sin lograrlo, a aquéllos con los del Estado; las cuestiones de remuneración y de formación profesional están bien lejos de las de los funcionarios del Estado, lo que, como puede imaginarse fácilmente, aleja también los principios de idéntico rendimiento.

En fin, y para no alargar demasiado el comentario, vale la pena destacar los dos últimos capítulos del libro de Jean DE SAVIGNY. En ambos se alude al grave problema de la situación financiera de los entes locales. En general, y salvo las grandes aglomeraciones urbanas, las colectividades locales no disponen de los suficientes recursos económicos para hacer frente a sus obligaciones legales. El régimen actual de las subvenciones del Estado —dice el autor—engendra en los elegidos locales un espíritu de mendicidad (p. 157). Jean DE SAVIGNY nos ofrece en su libro pruebas concluyentes de sus afirmaciones. Y, en seguida, ofrece también varias soluciones que podrían servir para terminar con dicho sistema financiero.

a) Suprimer las subvenciones, reemplazándolas por ingresos fiscales equivalentes, en provecho de las propias Corporaciones locales;

b) reemplazar las subvenciones particulares por una subvención global calculada según la situación financiera del Municipio; y

c) desconcentrar el otorgamiento de las subvenciones de la Administración central a los prefectos.

De la primera, puede decirse que su mayor lógica choca con sus dificultades, habida cuenta del armazón existente en el régimen local francés. De la segunda, puede decirse que es una solución poco innovadora. Y de la tercera, que —en frase del autor— es una «solución tímida, aunque positiva» (p. 158), habida cuenta de la proximidad de los prefectos a las auténticas necesidades de los municipios.

La obra de Jean DE SAVIGNY se encuentra en una línea de constante ataque al régimen local francés. En las páginas finales, sin embargo, el autor nos advierte que el fenómeno es mundial y que debe ser tenido muy en cuenta. Incluso en Inglaterra, el país de las seculares libertades locales, más del 70 por 100 de los ingresos de las colectividades locales proceden de subvenciones directas del Estado (12). El fenómeno

(11) El autor nos remite, acerca de este punto, al libro de R. AUBIN *Communes et Démocratie*, París, 1965.

(12) Son bien explícitas las palabras del autor: «Uno se imagina, en estas condiciones, lo que queda del famoso *British selfgovernment*» (p. 176); y «el divorcio entre las realidades demográficas y las instituciones jurídicas es tal que, contrariamente a la opinión general recibida, la democracia local ha perdido su más grande partida en

és, pues, universal y sus defectos se agudizan en los países que, como es el caso de España, no tienen perfectamente definido el sistema democrático como sistema de gobierno local. No es, pues, extraño que el éxodo rural, la movilidad de los pobladores del pequeño municipio y los grandes afanes urbanizadores que se reconducen —casi sin excepción— a las grandes ciudades sean factores que acusen progresivamente la hipercentralización universal anotada por Jean DE SAVIGNY.

No quiero terminar este comentario sin referirme, por lo que a nuestro país respecta, a las palabras de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO en la obra colectiva que recientemente ha dirigido: «Que el regionalismo es un tema de moda, o que es, como se ha dicho, el "nuevo mito" de la tecnocracia, es algo que nadie discute» (13). Y en otro lugar afirma: «Participación, democracia: ésta es la esencia misma del régimen local» (14).

Para quienes todavía creen que «los problemas del régimen local no son tan sólo de participación y estructura» (15) resultaría significativo y útil ver cómo en Francia —donde esos problemas ya están aparentemente resueltos— casi todos los problemas del régimen local siguen todavía polarizados en torno a aquellas cuestiones.

Todo lo que al libro de Jean DE SAVIGNY le falta de dogmatismo, le sobra de acierto y oportunidad. Creo que su obra bien merece una plaza en la más moderna «ciencia» de la Administración pública.

J. BERMEJO VERA

Inglaterra y las colectividades locales han llegado a ser completamente dependientes del Estado central» (pp. 203-204).

Ahí están, si no, los intentos reformistas del informe *Redcliffe-Maud*, en Gran Bretaña, sobre cuyo contenido nos ha brindado un excelente comentario Tomás R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en esta REVISTA, núm. 60, de 1969, pp. 489-521.

(13) Página XXII del prólogo a la obra citada en nota 1.

(14) Loc. cit., *Introducción*, p. LXI.

(15) J. L. DE LA VALLINA, en el prólogo a la obra de Carmelo ABELLÁN *Tratado práctico de la Administración local española*, tomo I, Madrid, 1971, p. XVI.

SOTO GUINDA, Joaquín: *Tributación de las Sociedades en España*. Guadiana de Publicaciones (Biblioteca Universitaria de Economía), 2.ª edición. Madrid, 1973, 665 pp.

El presente libro apareció a la luz pública por primera vez en 1970, como texto básico de estudio de las disciplinas «Sistema fiscal español y comparado» y «Régimen fiscal de la empresa», en la Facultad de Ciencias Económicas de Madrid. El 20 de enero de 1970 fue declarada *obra de interés general* por el Ministerio de Hacienda, y en definitiva marcó un hito en la bibliografía dedicada al estudio de la imposición que grava las sociedades, no sólo por consistir en un libro que compendia todo el régimen fiscal de la empresa, sino además por ser eminentemente didáctico y estar escrito en un tono claro y preciso siguiendo la pauta marcada por las leyes y reglamentos vigentes en la materia, constituyéndose así en elemental medio de trabajo no sólo de estudiantes, sino también para funcionarios, asesores y empresarios.

No en vano su autor es inspector diplomado de los Tributos en el Ministerio de Hacienda y profesor universitario, y ello le otorga una posición privilegiada para conocer en su conjunto y transmitir al público la esencia de una normativa intrincada y fundamental para la buena marcha de una sociedad mercantil.

En esta segunda edición el autor recoge debidamente completados y puestos al día los mismos puntos que en la anterior, si bien se añade un nuevo capítulo acerca del Impuesto sobre el Lujo en sus muy diferentes aspectos y se introduce un estudio sobre los Convenios para evitar la doble imposición internacional, suscritos y ratificados hasta el momento por España, siguiendo la pauta marcada por su maestro, el profesor ALBIÑANA, en el prólogo a la primera edición.

En primer lugar se estudia en la obra el carácter de contribuyente que posee la sociedad en los tres aspectos refle-

jados por sus operaciones: patrimoniales, de renta y de tráfico. Acto seguido se efectúa un breve análisis de la sociedad como generadora de rentas de otros factores de la producción.

A partir del capítulo II, el autor establece el régimen de cada impuesto de los que gravan la empresa, siguiendo la sistemática apuntada al señalar los tipos de operaciones que puede realizar ésta:

— *Operaciones patrimoniales:* Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

— *Operaciones de renta:* Impuesto sobre la Renta de las Sociedades y demás Entidades Jurídicas.

— *Operaciones que generan rentas de otros factores de la producción:* Impuestos sobre los Rendimientos del Trabajo Personal y sobre las Rentas del Capital.

— *Operaciones de tráfico:* Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas.

1) En cuanto al régimen del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales *inter vivos* se analizan los siguientes supuestos:

— Constitución de sociedades.

— Aumento de capital de las mismas en sus diferentes variedades (ampliación, plusvalías y cuenta de regularización de balances).

— Emisión, modificación, renovación, prórroga, extinción y conversión de obligaciones y títulos análogos.

— Transmisión onerosa de títulos, y

— Transformación, modificación, prórroga, fusión y disolución de sociedades, así como el caso de reducción de su capital.

Dentro del mismo se estudian los regímenes especiales de sociedades extranjeras y de sociedades constituidas en Alava (Decretos de 29 de febrero de 1952 y 2 de julio de 1967), Navarra (Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio), Ceuta, Melilla y Sahara. Asimismo son analizados los casos de concentración de empresas (Decreto 2910/1971, de 25 de noviembre) con sus exenciones y bonificaciones tributarias; las sociedades de empresas y el régimen de las Industrias de Interés Preferente, de las Sociedades y Fondos de Inversión Mobiliaria, de las Sociedades inmobiliarias, de las dedicadas a la tenencia de valores extranjeros y de las concesionarias de explotación de autopistas.

2) Se analiza posteriormente el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades y demás Entidades Jurídicas, no sin antes haberse detenido en una cuestión que actualmente preocupa a la doctrina jurídico-fiscal: la posible integración del Impuesto sobre Sociedades en el General sobre la Renta de las Personas Físicas, teoría que es sustancialmente apoyada por el profesor ALBIÑANA en el prólogo al presente libro, basándose en las modernas concepciones sobre la persona jurídica y en el hecho innegable de que las empresas o sociedades constituyen los sujetos más caracterizados por su *capacidad de pago* para ser gravados en sus rentas del mismo modo que lo son las personas físicas.

Se pasa revista a los elementos del impuesto y a la actuación, competencia y procedimiento de los Jurados Tributarios, en los regímenes de estimación directa, estimación objetiva (evaluación global) y en caso de controversias.

Acto seguido se analizan detenidamente los beneficios contable y fiscal de la sociedad y el esquema de determinación de la Cuota tributaria normal, se investiga el concepto de capital fiscal y se estudian las técnicas de liquidación tanto en régimen de estimación directa como de estimación objetiva. Son detallados también los posibles ingresos y gastos de las sociedades ante este impuesto, incluidos los casos de compensaciones de pérdidas por aplicación de las nuevas paridades monetarias en los años 1967 y 1971.

Por otra parte se señalan las posibles reducciones y desgravaciones en el impuesto y se especifican los procedimientos de determinación de las cuotas a liquidar, así como las especialidades frente a este impuesto que generan los supuestos de concentración de empresas, fusión y agrupación temporal de las mismas. En estos casos, además, se es-

tudia el carácter y peculiaridades del Impuesto sobre las Rentas del Capital.

Por último, y para terminar con el exhaustivo análisis del Impuesto sobre la Renta de Sociedades, se alude a los supuestos de: industrias de interés preferente, acción concertada, polos y polígonos industriales, industrias de interés nacional, empresas de energía eléctrica, productos nitrogenados y mineros, empresas productoras de películas y discos, editoriales y empresas de navegación marítima y aérea.

3) En el orden marcado por el libro, corresponde luego el análisis de los Impuestos sobre los Rendimientos del Trabajo Personal y sobre las Rentas del Capital. El autor fija su atención en el ámbito espacial, sujetos pasivos y rendimientos libres de impuestos, pasando revista a todas las posibilidades de gravamen:

— Rendimientos de consejeros, gerentes, empleados, obreros y profesionales.

— Dividendos y otras participaciones en beneficios sociales.

— Intereses de obligaciones y préstamos.

— Contratos de asistencia técnica, propiedad industrial e intelectual y arrendamientos de minas, bienes, cosas o negocios.

4) Se establece más tarde el tratamiento de las Sociedades españolas con negocios en el extranjero y de las Sociedades extranjeras con negocios en España, aludiéndose al tema difícil de su domicilio fiscal y sobre todo a los procedimientos para evitar la doble imposición internacional, reflejados principalmente en los convenios suscritos y ratificados al respecto por España, que finalizan, con su descripción, el capítulo correspondiente.

5) Se hace alusión acto seguido a la incidencia del Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas, haciéndose hincapié en los actos económicos y jurídicos sujetos, operaciones no sujetas y exentas o bonificadas, ámbito territorial del impuesto y casos de devolución del gravamen, bien por exportaciones, bien por ineficacia jurídica o inefectividad económica o bien por razones de política económica.

6) Por último, se analiza el carácter y régimen del Impuesto sobre el Lujo. Dentro del mismo, y tras estudiar los casos de devolución por exportación o por ineficacia jurídica, se examinan los hechos imponibles concretos:

— Adquisiciones de productos en régimen especial.
— Adquisiciones en general.
— Tenencia y disfrute, y
— Demanda de servicios de lujo.

Acompañan al libro un apéndice bibliográfico y unos índices detallados.

El juicio que merece la obra en general es altamente satisfactorio, en cuanto supone una minuciosa labor de análisis de los textos legales que no deja ninguna laguna en el estudio de los gravámenes que recaen sobre las sociedades. Buena prueba de ello reside en el hecho de haberse añadido en esta segunda edición la consideración del Impuesto sobre el Lujo y de los convenios y procedimientos para evitar la doble imposición, que a mi juicio cierran completamente el círculo de los temas a tratar en materia de imposición fiscal de la empresa.

Unicamente cabría tachar el libro de excesivamente parcelado y poco doctrinal, en cuanto mediante una detallada sistematización se analiza cada punto específico dentro del esquema señalado por el articulado de los textos legales. Sin embargo, con ello el libro gana en pragmatismo y aparece como un instrumento eminentemente didáctico, claro, sencillo y exhaustivo en el tratamiento de la materia, con lo que se transforma en útil de trabajo imprescindible para cualquier interesado en conocer al detalle el régimen fiscal de las sociedades.

I. DUCE SANCHEZ DE MOYA

II. REVISTA DE REVISTAS *

A cargo de J. L. CARRO y F.-VALMAYOR, I. DAVI ARMENGOL, Cristina GRAU, J. J. GARCÍA DE LA CORTE, Angel MARTÍN DIEZ-QUIJADA y J. PADILLA

ACTOS ADMINISTRATIVOS

BOCKEL, Alain: *Sénégal. Sur le retrait des actes administratives unilatéraux*, RDPSP, 1/73, pp. 135-153.

Reflexiones acerca del tema de la anulación de oficio por la Administración de sus propios actos creadores de derechos subjetivos, efectuadas a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado del Senegal, fuertemente influenciado por su homónimo francés, en términos generales, si bien en el caso concreto que se expone se afirme una anticipación de dos meses al conocido *arrêt Ville de Bagneux*.

GAUDEMET, Yves: *Remarque à propos du sursis à exécution des décisions administratives*, RDPSP, 2/73, pp. 385-394.

Comentario acerca de la imposibilidad práctica de que los tribunales administrativos de Francia puedan suspender la ejecución de los actos administrativos dictados en materia de orden público y concretamente en la de expulsión de extranjeros.

ADMINISTRACION ECONOMICA

KONOW, K.-O.: *Die Eigenwirtschaftlichtkeit der Verwaltung*, DöV, febrero 1973, pp. 78-83.

Algunas reflexiones sobre la actividad económica de la Administración pública, con especial referencia al caso de los ferrocarriles federales.

ADMINISTRACION LOCAL

CASSESE, Sabino: *Tendenze dei potere locali in Italia*, RTDP, núm. 1, 1973.

Se inicia el artículo con una noticia sobre la literatura jurídica acerca de los poderes locales en Italia, sobre todo referida a las obras de ROMANO y ZANOBINI y más modernamente la de Massimo Severo GIANNINI para pasar seguidamente a estudiar la situación de la Administración local italiana a partir de la unificación de la península, en que las circunstancias políticas y la ideología predominante en la época, la liberal, impusieron en todo el país una Administración local uniforme, centralizada y ampliamente tutelada. Sin embargo, en los últimos veinte años se está produciendo en Italia un amplio movimiento de reforma y adecuación de los entes locales a las nuevas circunstancias políticas (aparición de la partitocracia), sociales (cambios demográficos) y económicas (radical diferencia entre Norte y Sur). El creciente papel político de los entes locales, la organización de las grandes ciudades sobre nuevos modos administrativos y la aparición de las regiones conforman el actual panorama de la Administración local italiana, cerrándose el artículo destacando los problemas que plantea la programación económica a nivel municipal y al nuevo nivel regional.

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

D'ANJOU GONZÁLEZ, J.: *El principio de solidaridad en la Ley de Bases de Régimen Local*, REVL, 177/73, pp. 81-97.

El autor se refiere a la génesis de los Fondos nacionales, municipales e interprovincial, destacando cómo en el proyecto de Ley de Bases se crean otros dos fondos provinciales, que acentúan la solidaridad del Estado con las Corporaciones Locales y entre éstas.

GUAITA, Aurelio: *La división provincial y sus modificaciones*, DA, 150/72, páginas 11-59.

Se describe la división territorial española, desde una perspectiva histórica, centrándo su estudio en las de 1822 y 1833. Un resumen de los cambios producidos posteriormente y de la legislación que actualmente los regula completa el estudio.

HOURTICQ, Jean: *Une nouvelle venue parmi les collectivités locales: La commune associée*, RA, 152/73, pp. 191-196.

La Ley francesa de 16 de julio de 1971, reguladora de la fusión de municipios, ha determinado una problemática de los municipios asociados; una de las especialidades de esta fusión, que determina al autor a entrar en su exposición y análisis, está constituida por la que plantean los municipios asociados.

MIKULOWSKY, Witold: *Réforme de l'Administration locale en Pologne*, RA, 152/73, pp. 197-204.

Las corporaciones locales polacas han sido reformadas, tras de la guerra, en varias ocasiones; la última, en 1972. Esta reforma refuerza el protagonismo del partido socialista.

PALLARÉS MORENO, M.: *Las relaciones entre el Estado y las entidades locales en el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local*, REVL, 177/73, pp. 51-80.

El examen del tema se hace desde la doble perspectiva de la colaboración de la Administración Central al cumplimiento de los fines de la Administración local y la colaboración de ésta, a la inversa, con la Administración del Estado.

DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis, y MORELL OCAÑA, Luis: *Entes territoriales y procedimientos de programación*, RTDP, núm. 1, 1973.

Amplio estudio sobre el tema, en el que se pasa revista a los problemas planteados en España por la interconexión entre los nuevos procedimientos de programación y las estructuras de la Administración local. Son éstas dos nociones que han permanecido inconexas hasta hace escasos años. Hoy la planificación es ya un hecho irreversible, y la cuestión a determinar es en qué medida los entes locales pueden y deben participar en la elaboración de los planes nacionales. En España, el problema hay que plantearlo desde un punto de vista evolutivo, pues los planes de desarrollo y la planificación económica inician su vida a un nivel de coordinación nacional para la Administración del Estado, para abarcar luego todo el sector público, con inclusión de las Corporaciones locales. Se pasa revista al Derecho histórico y se presta especial atención a la evolución de la legislación a partir de 1957, en que se crea la Comisión delegada de asuntos económicos y se inicia un profundo proceso de planificación. Los planes de desarrollo serán una consecuencia lógi-

ca de tal dirección. Por otra parte, también se estudia la elaboración de los planes municipales de los Municipios de Madrid y Barcelona, la de los planes provinciales por parte de las Diputaciones, y finaliza el artículo apuntando el tema de la regionalización, que empieza a irrumpir con fuerza en la literatura jurídica española de hoy y en los círculos sensibilizados de nuestro país.

ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL

SEPE, Onorato: *Nuevas tendencias hacia la eficiencia del Estalo social*, DA, 151/73, pp. 7-75.

Aportación doctrinal acerca de los resultados que puede producir la introducción en la Administración de nuevas técnicas y modos de gestión.

ADMINISTRACION REGIONAL

CASETTA, Elio: *La «partecipazione democratica» nell'ordinamento regionale*. IFAEDAP, núms. 8-9, agosto-septiembre 1972, pp. 875-881.

La actuación de las regiones en Italia durante estos últimos años ha puesto de relieve algunas exigencias, ya sentidas en el período constituyente de las mismas, y respecto a las cuales el ordenamiento regional parecía ofrecer el medio más valioso para su realización.

Una de dichas exigencias era la llamada «participación popular», que se ha convertido rápidamente en un mito, bajo el que se esconde un contenido indeterminado, imponiéndose, por tanto, su selección y sistematización.

A este respecto, el autor examina comparativamente algunos de los institutos de participación popular que se hallan recogidos en los diversos estatutos regionales: la información, la consulta, la investigación para conocer en las materias de competencia regional, las preguntas escritas dirigidas a los órganos de la región, los acuerdos con los entes locales, la petición de los ciudadanos, la iniciativa popular y de los entes locales, el *referendum*, el defensor cívico, las consultas por parte de las Comisiones permanentes de los Consejos y la intervención en el procedimiento administrativo.

Por último, el autor se pregunta si estos institutos de participación popular previstos en los estatutos regionales introducen realmente el esperado incremento de dicha participación en las regiones: los resultados dependerán de que se pongan en práctica todos los medios de participación enunciados, tomando conciencia del problema, no sólo los ciudadanos y los diversos núcleos sociales, sino también los titulares de los oficios públicos.

ROMANO, Alberto: *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*. IFAEDAP, núms. 8-9, agosto-septiembre 1972, pp. 882-889.

El autor analiza, en primer lugar, el significado de los institutos de democracia directa que se regulan en los estatutos regionales, señalado el desfase existente entre las acciones de los administradores locales elegidos por los administrados y su responsabilidad frente al cuerpo electoral, lo que lleva consigo, como consecuencia negativa, el desinterés del electoral y el empobrecimiento de la legitimación democrática de los elegidos.

Así, pues, afirma que la insuficiencia del tradicional mecanismo democrático representativo obliga a buscar nuevos caminos que lleven a una forma de intervención más inmediata de los administrados en la acción de los administradores.

Examina Alberto Romano a continuación los instrumentos que pueden influir en la actividad de los administradores como medio de presión: el poder de iniciativa legislativa regional, el *referendum* sobre las disposiciones legislativas y administrativas regionales y la participación en el procedimiento administrativo, destacando la función e importancia de todos ellos para que la región sea el verdadero protagonista de la renovación democrática en Italia.

Por último, concluye el autor afirmando que la clase política regional no ha utilizado resueltamente los institutos de participación directa, en la primera fase significativa de la vida regional, que es la creación de los estatutos, lo que puede significar incluso una renuncia a la verdadera autonomía de las regiones.

MARCHESE, Nicola Gerardo: *Problemi aperti nella riforma regionale a proposito dell'organizzazione dei servizi publici*. IFAEDAP, núm. 8-9, agosto-septiembre 1972, pp. 890-898.

Partiendo de la tesis de que el esquema regional, antes de ser una figura administrativa, responde a una unidad orgánica que surge de la realidad económico-social, afirma el autor que la institución regional, una vez puesta en funcionamiento, deberá tomar nuevas medidas no previstas en la actual legislación, a fin de satisfacer las nuevas necesidades surgidas con la reforma regional.

Un caso típico es el representado por la competencia que se atribuye a las regiones para gestionar los servicios públicos: a pesar de que dicha materia no viene regulada taxativamente en la ley, ha de entenderse que el ente región tiene la facultad de crear los instrumentos adecuados para intervenir en este sector, ya que es precisa una reestructuración a escala regional de los diversos servicios públicos para alcanzar un mayor grado de eficacia y funcionalidad en todos ellos.

Analizando esta cuestión, señala el autor como ejemplos más sobresalientes los servicios de transporte público y de abastecimiento hídrico, destacando cómo las nuevas exigencias que emergen de la sociedad imponen una adecuada reestructuración de estos servicios públicos de competencia regional, por encima de cualquier consideración de orden formal.

AGRICULTURA

PEÑA, M.: *Juicio sobre la Ley especial de Comarcas y Fincas mejorables*, REAS, 81/72, pp. 7-20.

El proyecto de Ley enviado por el Gobierno a las Cortes fue modificado por éstas en un sentido conservador que ha limitado su aplicación y, técnicamente, su modificación hace difícil la comprensión de sus cláusulas derogatorias.

AGUAS

ALONSO COLOMER, F.: *Consideraciones sobre el «status» de las Comunidades de regantes*, DA, 150/72, pp. 113-142.

Las relaciones de estas comunidades con la Organización Sindical del Estado español es la materia del estudio, en el que se examina la incorporación de estas Comunidades a tal Organización y la situación de hecho producida. Concluye con la incidencia en su situación, producida por la Ley Sindical de 1971.

GÓMEZ DE PABLOS, M.: *El Centro de Estudios Hidrográficos y la planificación hidráulica española*, ROP, 3.096/73, pp. 241-248.

Se exponen las vicisitudes de este Organismo, sus competencias y sus activi-

dades más importantes: inventario de recursos hidráulicos, problemas de erosión y de sedimentación en los embalses, y últimamente, los de la contaminación de las aguas.

ALEMANIA FEDERAL

FROMONT, M.: *République Fédérale d'Allemagne. La loi du 27 juillet 1971 relative aux opérations d'urbanisme*, RDPSP, 5/72, pp. 1107-1128.

Comparación de la normativa alemana urbanística contenida en las leyes de 1960 y 1971 y la francesa, dispersa en varios textos, pese a la existencia de un Código de Urbanismo y de la Vivienda.

CAZA

BOQUERA OLIVER, J. M.: *Aspectos administrativos de la Ley de Caza*, REVL, 117/73, pp. 29-49.

Estudio de los aspectos administrativos en general de la nueva Ley de Caza de 1970, como pórtico para el examen más pormenorizado de la naturaleza administrativa de las licencias, suelta de piezas, fijación de vedas, creación de cotos y sanciones.

CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

SCHÖDER, H.: *Die Stellung des Fachs Verwaltungslehre in den neuen Ausbildungs- und Prüfungsordnungen*, DöV, marzo 1973, pp. 193-199.

Interesante descripción de la importancia adquirida en la República Federal Alemana de la materia «Ciencia de la Administración» dentro de los nuevos planes de estudio en las Facultades de Derecho.

CONCESION

BARROS JÚNIOR, C.: *A concessão de serviço público*, RDA, 111/73, pp. 10-21.

Expone la naturaleza jurídica de la concesión administrativa, adhiriéndose a las teorías que le atribuyen la naturaleza de acto complejo, y se ocupa de su rescate, revocación, rescisión y otras causas de extinción de la concesión.

CONTROL DE LA ADMINISTRACION

MITCHEL, J. D. B.: *Verwaltungskontrolle in Grossbritannien*. VwA, abril 1973, páginas 162-182.

Artículo redactado en lengua inglesa. Después de un análisis general de las características de la Administración británica, el autor estudia tres formas de control sobre la Administración: parlamentaria, administrativo y judicial.

DERECHO PROCESAL

SENTÍS MELENDO, S.: *El lenguaje jurídico*. RIDP, 4/72, pp. 851-895.

Ensayo acerca de la corrección con la que debe emplearse el idioma en el mundo jurídico. Enjuicia, en erudito trabajo, el lenguaje y la realidad y la práctica, incluyendo un apéndice acerca de la caótica terminología probatoria.

ELECCIONES

BECET, J.-M., y COLARD, D.: *Faut-il introduire en France le vote obligatoire?* RDPSP, 1/73, pp. 155-203.

Una proposición de ley de 1971 trató de introducir en Francia el voto obligatorio con sanciones de multa por su

falta de emisión. El autor estima que es contrario a la concepción democrática y juzga preferible que se conduzca al ciudadano el ejercicio de sus deberes a través de una educación cívica de la juventud y de un recto uso de la información para que éste pueda decidir con una conciencia plenamente formada.

EMPRESAS PUBLICAS

DELVOLVÉ, P.: *De la nature juridique des societés d'économie mixte et de leurs marchés de traveaux*. RDPSP, 2/73, páginas 351-382.

Tras de diez años de dudas acerca de la competencia jurisdiccional para dirimir los conflictos entre personas privadas y sociedades de economía mixta, tres resoluciones del Consejo de Estado francés han adoptado una posición que es considerada por el autor.

TÁCITO, CAYO: *Controle das empresas do Estado (Públicas e mistas)*. RDA, 111/73, pp. 1-9.

Tras ocuparse de los antecedentes históricos de las empresas públicas, examina las nuevas formas de empresas estatales y los medios de intervención de la Administración sobre su actuación.

ENSEÑANZA

ANGUS, W. S.: *University administrative staff*. PA, 51/73, pp. 17-39.

El número de empleados administrativos de las Universidades ha aumentado tanto últimamente en Gran Bretaña, que justifica el estudio de la naturaleza de sus deberes y las tendencias que pueden adivinarse de su futuro.

PIEROTH, B.: *Zur Rechtsmässigkeit der Einstellung von Lehrveranstaltungen*. DVBL, abril 1973, pp. 239-248.

El autor analiza el interesante problema de la legalidad de la interrupción o suspensión de las actividades académicas.

EXPROPIACION FORZOSA

JACQUE, J.-P.: *Les procédures spéciales d'xpropiation*. RDPSP, 5/72, páginas 1019-1057.

La rapidez de los cambios sociales ha obligado en Francia a interpretar en forma extensiva los procedimientos expropiatorios previstos en la Ordenanza de 1958, de los que se ocupa el autor, agregando a su estudio el de los procedimientos de toma de posesión sin expropiación, cual ocurre con las cesiones coactivas de terreno para cultivos y en materia de urbanismo

FORMACION DE FUNCIONARIOS

RACINE, PIERRE: *L'Ecole Nationale d'Administration et son évolution*. RA, 152/73, pp. 141.

Exposición de las vicisitudes de este Centro, desde su creación en 1945, pasando por su reforma de 1958 y particularmente por la de 1971, que ha intentado poner coto a importantes distorsiones del reclutamiento de la función pública que habían nacido de un planteamiento erróneo del concurso de acceso.

FUENTES DE DERECHO

WOLF, M.: *Normsetzung durch private Institutionen?*. JZ, abril 1973, páginas 229-32.

Artículo-comentario a la obra de MEYER CORDING *Die Rechtsnormen* (Tubin-

ga, 1971), con especial referencia a la posibilidad de una actividad normativa privada.

FUNCIONARIOS

FEIDT, E.: *Zur Kriminalität mit ihrem beamtenrechtlichen Folgen*. VwA, abril 1973, pp. 136-161.

Análisis crítico de las consecuencias jurídicas de la actividad delictiva del funcionario. El autor pone en duda las ventajas de establecer de forma general la desaparición automática de la relación de servicio. Al análisis jurídico se añade una primera parte de claro matiz sociológico.

FENSKE, H.: *Beamtenpolitik in der Weimarer Republick*. VwA, abril 1973, páginas 117-135.

El autor analiza en un artículo lleno de interesantes datos la situación y crisis del funcionariado alemán al advenimiento de la República de Weimar y asimismo la postura que frente a él adoptaron los partidos.

FRUTOS ISABEL, J. M.: *En torno a la excedencia forzosa*. DA, 150/72, páginas 89-112.

Con una alusión al tema de las incompatibilidades, entra en el estudio de la naturaleza jurídica de la remuneración del excedente forzoso, concluyendo con el examen de la compatibilidad de la excedencia forzosa retribuida y el servicio activo.

KURUVILLA, P. K.: *The career concept in the canadian Public-Service*. RICA, 1/73, pp. 49-55.

La cuestión de hasta qué punto puede hablarse de una función pública canadiense como carrera del Estado, es contestada positivamente a través del análisis de los cinco criterios que considera definen un sistema de carrera.

MAYNTZ, R.: *Die Funktionen des Beförderungssystems im öffentlichen Dienst*. DöV, marzo 1973, pp. 149-153.

Se analizan los principios que deben presidir todo sistema de ascensos en el campo de la función pública.

NANEKAR, S. R.: *Public administration training for change*. RICA, 1/73, páginas 56-60.

La formación tradicional del funcionario le capacita para unos determinados cometidos; sin embargo, en un mundo en cambio tan acelerado como el de esta época, se precisa mentalizarle para una evolución constante de los métodos y técnicas aplicadas en la Administración.

RIVERO YSERN, E.: *La responsabilidad del funcionario público frente a la Administración*. REVL, 177/73, páginas 1-27.

Examinado sumariamente el tema en el Derecho comparado, entra el autor en su estudio en el Derecho español, ocupándose del mismo en relación con los funcionarios de la Administración central y local, con excepción de ciertos funcionarios, cuya responsabilidad civil es exigida al amparo de legislación especial.

VINCENT, Jean-Yves: *L'obligation de réserve des agents publics*. RA, 152/73, páginas 142-150.

Las libertades cívicas de los funcionarios civiles y militares están sometidas a ciertas restricciones que son má-

ximas para estos últimos. Su colisión con el principio de libertad de expresión política, filosófica y religiosa es analizado en cada una de esas dos clases de funcionarios por el autor.

WRIGHT, Maurice: *The proffesional conduct of Civil servants*. PA, 51/73, páginas 1-15.

La responsabilidad de los funcionarios por las decisiones dolosas o culposas adoptadas en el cumplimiento de sus deberes, y la parte de ésta que puede recaer sobre el Ministro, dado su carácter político, es expuesta por el autor, que también se ocupa de la lealtad de los funcionarios para con el jefe de su Departamento.

IRLANDA

FOLLIOT, M. G.: *Eire. Societé et institutions publiques en Irlande du Sud*. RDPSP, 1/73, pp. 101-133.

Análisis de las vicisitudes históricas que han conformado las instituciones políticas, administrativas y judiciales. El estudio está complementado con unas consideraciones acerca del componente étnico del Eire.

JUSTICIA

DEVIS ECHANDÍA, H.: *Derecho y deber de jurisdicción y la igualdad de las personas ante aquéllas y en el proceso*. RIDP, 4/72, pp. 739-750.

Consideraciones acerca de las nociones procesales de acción, del monopolio jurisdiccional del Estado y de la defensa de los pobres.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La justicia administrativa en México*. RIDP, 4/72, páginas 751-815.

Examen de la evolución de la justicia administrativa, los recursos administrativos, las jurisdicciones especiales administrativas y el juicio de amparo como garantía de la legalidad administrativa.

LIBERTADES PUBLICAS

HAHN, Harlan: *A profile of urban police*. LCP, 4/71, pp. 449-466.

El proceso de urbanización de la población USA exige una adaptación de sus agentes de policía no sólo a una delincuencia urbana, sino también a los niveles de vida de la población.

MEDIO AMBIENTE

ALVAREZ RICO, M.: *La lucha contra la contaminación de las aguas. Problemas jurídico y administrativos*. REVL, 177/73, pp. 99-111.

Exposición de los órganos administrativos que tienen competencia en España en la lucha contra la contaminación de las aguas continentales y marinas; el autor halla una gran dispersión normativa y carencia de medios y formula unas conclusiones para dotar de eficacia a esta actuación contra la polución de las aguas.

GIANNINI, Massimo Severo: *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*. RTDP, núm. 1, 1973.

El anuncio de la posible destrucción de la naturaleza y de los centros urba-

nos tradicionales fue efectuado ya por los biólogos antes de la segunda guerra mundial. Después de ella el problema fue denunciado ya con mayor intensidad hasta convertirse en un problema a resolver urgentemente por parte de los Gobiernos. El autor no sólo fija su atención sobre la destrucción del medio ambiente natural, sino también de los centros históricos considerados como bienes ambientales culturales y de los centros urbanos de carácter histórico, destacando que la legislación italiana sobre la materia es de las más avanzadas. El ambiente es considerado en una doble versión: como sujeto agredido y como sujeto agresor del hombre contra la naturaleza y viceversa. Se cierra el artículo con un estudio de la normativa italiana sobre la materia y sobre los trabajos de la comisión parlamentaria que ha estudiado el problema con el propósito de que el Gobierno se responsabilice de la salvaguardia del patrimonio natural y artístico e histórico de Italia.

KAREHNKE, H.: *Zur Wahrnehmung breiter Aufgaben des Unweltschutzes durch den Bund*, DöV, febrero 1973, páginas 83-86.

El problema de la protección del medio ambiente es analizado desde la perspectiva de su impacto en el campo de la organización administrativa. El autor se refiere exclusivamente al caso alemán.

SEMLER, F.-J.: *Die staatliche Förderung unweltfreundlicher Techniken und die Entschädigungspflicht bei hoheitlichen Eingriffen in den Gewerbebetrieb*, DöV, febrero 1973, pp. 125-128.

El autor analiza las técnicas para mejoramiento del medio ambiente *(Unweltfreundlicher Techniken)* contenidas en el programa enviado por el gobierno federal alemán al *Bundestag* el 14 de octubre de 1971.

NOTARIADO

CÁMARA ALVAREZ, M.: *El Notario latino y su función*, RDN, 76/1972, pp. 65-321.

Con una extensión que justificaría un libro, este estudio se ocupa de la elaboración del instrumento público por el Notario y de los efectos que produce desde la perspectiva de su valor probatorio y formal.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

MORENA, J. de la: *Análisis factorial de la organización: la estructura*, RICA, 1/1973, pp. 61-70.

El autor encuentra diez componentes del fenómeno organizativo y dedica este estudio al del componente estructural que consiste en la red de relaciones estables que se generan y circulan entre los órganos o partes principales.

SCHMIDT-ASSMANN: *Der Städteverband als modell kommuneller Neugliederung in Ballungsräumen*, DöV, febrero 1973, pp. 109-115.

Consideraciones críticas sobre la técnica de las Asociaciones municipales en zonas de concentración urbana *(Ballungsgebiet)*.

ORGANIZACION Y METODOS

RUIZ CUBILES, M.: *Las Oficinas de Organización y Métodos y el proceso de cambio administrativo*, DA, 152/1973, páginas 89-100.

Descrita la actividad de una Oficina de O. y M., cabe esperar que ésta no

va a encontrar facilidades en la modificación de los procedimientos administrativos; ello exige una mentalización del funcionario para atraerle y convencerle de la efectividad de la innovación.

PREFECTOS

GERMAIN, P., y MARTIN, A.: *Informatique dans les préfectures et informatique pour les préfets*, 152/1973, páginas 205-217.

Constituye la primera parte de un artículo sobre la aplicación del tratamiento electrónico de la información en las prefecturas francesas.

DUCROS, Jean-Claude: *La rationalisation des choix budgetaires et l'organisation de l'Administration*, RICA, 1/1973, pp. 25-48.

La implantación del presupuesto por programas en Francia plantea una problemática que afecta a la centralización de la Administración y a su especialización.

KERN, E. A.: *Gibt es allgemeingültige Grundsätze des praktischen Verwaltungs handelns?*, DöV, marzo 1973, páginas 188-193.

El aumento de las tareas de la moderna Administración pública ha traído como consecuencia un crecimiento de lagunas presupuestarias a la vez que la necesidad de alcanzar óptimos resultados con escasos medios. Estos son los dos aspectos analizados en este trabajo.

PIDLICH, E. A.: *Grundfragen der Finanzkontrolle*, DöV, abril 1973, pp. 228-231.

Algunas ideas sobre la función de control que corresponde al Parlamento en la ejecución del presupuesto.

SASSE, Ch.: *Haushaltvollzug ohne Haushalt?*, JZ, abril 1973, pp. 189-192.

El 28 de abril de 1972 el gobierno de coalición alemán no lograba la aprobación del presupuesto en el *Bundestag*; a pesar de ello, y basándose en los artículos 111-112 de la Ley Fundamental, el gobierno logró eludir esta dificultad. En el presente artículo se analizan las consecuencias jurídicas de la situación.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

BERGGREEN, I.: *Die dissenting opinion in der Verwaltung*, DöV, marzo 1973, páginas 158-161.

En sugestivas líneas la autora apoya la introducción del voto particular *(dissenting opinion)* en el campo de la Administración pública y no solamente para los órganos colegiados, sino también para los individuales.

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

GONZÁLEZ MARIÑAS, P.: *Reflexiones sobre el derecho disciplinario: Delimitación de la llamada «falta de probidad»*, DA, 150/1972, pp. 61-88.

Expuesta la exigencia de moralidad en el funcionario, se ocupa de la noción de falta de probidad en la legislación histórica, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de su deslinde con otros conceptos afines.

RADIODIFUSION Y TELEVISION

BOUISSOU, Michel: *La réforme de la radio-télévision et la notion de service public*, RDPSP, 1/1973, pp. 5-94.

Examen detallado de los problemas surgidos durante la V República en el monopolio radio-televisivo que han motivado el Estatuto de 1972, regulándole. Este introduce una noción del concepto de servicio público que merece un

estudio crítico del autor, que dedica la segunda parte a examinar la organización encargada de las actividades radio-televisivas.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

YBEMA, S. B., y WESSEL, J.: *Le mécanisme de recours contre les actes administratifs aux Pays-Bas*, RICA, 1/1973, pp. 1-13.

El autor divide su trabajo en tres capítulos que se refieren respectivamente a la protección que se otorga por los tribunales ordinarios, por los contencioso-administrativos y por la propia Administración en sus recursos administrativos.

RELIGION

LISTL, J.: *Verbots-und Auslösungsmöglichkeit von Religions-und Weltanschauungsgemeinschaften bei verfassungsfeindlicher politischer Betätigung*, DöV, marzo 1973, pp. 181-187.

Análisis de la sentencia de 23 de marzo de 1971 *(Ludendorff-Urteil)* en la que el Tribunal Constitucional alemán ha afirmado que las asociaciones religiosas están también vinculadas por el orden constitucional y por lo tanto sometidas a la prohibición y disolución en base al artículo 9-2.º de la Ley Fundamental.

SANCIONES

ALONSO COLOMER, F.: *La pena y la sanción administrativa ante el principio de legalidad*, DA, 151-73, pp. 77-87.

El estudio de la naturaleza de las penas y de las sanciones administrativas sirve al autor para constatar en el concreto caso de nuestro derecho positivo la quiebra del principio de legalidad.

SUBVENCIONES

HOLCH, G.: *Die Finanzhilfen des Bundes nach art. 104a Abs. 4 GG*, DöV, febrero 1973, pp. 115-121.

Se analizan los problemas de coordinación planteados por la reforma constitucional de 12 de mayo de 1969 *(Finanz-reformgesetz)* en lo que respecta las ayudas otorgadas por el *Bund*.

TRANSPORTES

ALGAUCIL, R.: *Transporte urbano*, ROP, 3096/1973, pp. 263-267.

Todos los problemas del transporte urbano están estrechamente ligados con los de su urbanismo. Su solución exige la consideración de los elementos siguientes: Técnico, económico, social-urbano y estético. Estos elementos exigen que toda solución sea buscada en régimen de equipo de técnicos provenientes de diversos campos.

WAIS SAN MARTÍN, F.: *El ferrocarril y los orígenes del capitalismo español*, ROP, 3096/1973, pp. 269-272.

El autor sale al paso de las teorías que sostienen que el ferrocarril fue beneficiado con ingentes recursos financieros que retrasaron la industrialización de España y expone su concepción de que muy por el contrario, fue aquél el propulsor de esta industrialización.

TRIBUNAL DE CUENTAS

Incontro sui problemi della Corte dei Conti, en RTDP núm. 1, 1973.

Tres administrativistas italianos, Giuseppe CARBONE, Antonino DE STEFANO y Massimo Severo GIANNINI, exponen sus puntos de vista, en forma de coloquio,

sobre los problemas que se le plantean al Tribunal de Cuentas italiano en sus dos funciones de control sucesivo y preventivo de legitimidad. La discusión versa sobre la independencia del citado Tribunal, sus relaciones con el Parlamento y el Gobierno, con el aparato administrativo (sobre todo con la Ragioneria generale), así como el control que ejerce sobre los entes subvencionados y termina el coloquio con unas sugerencias sobre posibles nuevos tipos de control.

MAGNET, J.: *Le ministère public près de la Cour des Comptes*, RDPSP, 2/1973, pp. 319-350.

Situación del ministerio público ante el Tribunal de Cuentas, en Francia, su naturaleza procesal ante la Jurisdicción y las relaciones con la Administración constituyen el tema de este estudio.

URBANISMO

BASILE, Ernesto: *Lo «jus aedificandi» nel diritto vigente*, IFAEDAP, noviembre 1972, pp. 1222-1230.

El autor pretende con este trabajo verificar si en el derecho italiano vigente el «*jus aedificandi*» puede considerarse como una facultad implícita en el derecho de propiedad o más bien como un poder autónomo dotado de individualidad jurídica. En este intento analiza con indudable acierto cuál sea la doctrina y la jurisprudencia existente al respecto y señala la disparidad de posturas y confusionismo existentes. Finalmente nos dice que si en el año 1800 la propiedad era considerada de forma absoluta e ilimitada, tal postura es hoy en día insostenible con la ley de 6 de agosto de 1967, que dispone en su articulado que la obtención de la licencia de edificación viene en función no exclusivamente del derecho de propiedad, sino de la situación urbanística de la zona en que se encuentra ubicada la propiedad en cuestión, y así el autor termina diciendo que ante esta nueva realidad legislativa no puede mantenerse como hacia la Corte Constitucional que el «*jus aedificandi*» sea una facultad implícita en el derecho de propiedad, sino que hay que tener en cuenta la situación urbanística, produciéndose en consecuencia un sometimiento de lo individual a lo colectivo.

PAGANO, Fortunato: *Piano Regolatore Generale e rinvio dell'edificazione all' approvazione di piani esecutivi*, RGE, julio-diciembre 1972, parte II, páginas 208 a 218.

El autor se plantea el problema de la legitimidad de las previsiones de los Planes generales para subordinar la edificación en determinadas zonas, a la aprobación previa de planes parciales o a la de planes de parcelación, desde las perspectivas de la Ley urbanística de 1942 y de la Ley puente (ley de 6 agosto 1967, núm. 765).

El examen previo de algunas cuestiones metajurídicas le permiten afirmar que sólo posiciones culturales no muy avanzadas pueden no encontrar oportuna la citada subordinación.

En la Ley urbanística de 1942 los planes ejecutivos constituyen el medio normal de actuación de las previsiones del plan general, sin embargo en la práctica, por motivos que el autor argumenta, el plan parcial ha sido considerado como un instrumento urbanístico de carácter excepcional. Esta desviación ha determinado que, a pesar de las manifestaciones más o menos frecuentes del Consejo de Estado declarando la legitimidad de las previsiones de subordinación, se hayan planteado dudas acer-

ca del sometimiento a esa fase ejecutiva.

La Ley de 6 de agosto de 1967, número 765, prevé la obligatoriedad de un plan parcial o de uno de parcelación para autorizar edificaciones de una determinada densidad.

Esta norma, por sí misma considerada, si bien no manifiesta implícitamente la legitimidad del citado reenvío, por lo menos no lo excluye. Si además se interpreta dentro del total sistema normativo, puede afirmarse que junto a otras modificaciones por la misma Ley establecidas, la nueva normativa elimina las dudas existentes y hace que pueda predicarse de modo general la subordinación del otorgamiento de licencias de edificación a la aprobación de un plan parcial o de un plan de parcelación, que han sido equiparados por la ley para proveer de esa fase ejecutiva también a los Programas de Fabricación los cuales si bien tienen las mismas funciones que los Planes Generales, no pueden realizarse mediante planes parciales.

VIVIENDA

AGUILAR GARCÍA, M.: *Las cooperativas de viviendas: Disposiciones comunes y específicas*, RDN, 76/1972, pp. 7-64.

Comienza deslindando el concepto general de cooperativa de otras figuras contractuales afines, continuando con el estudio de los caracteres de las cooperativas, su régimen jurídico en cuanto a su constitución y actuación en el ordenamiento español y, dada su importancia negocial, termina con un específico estudio de las de construcción de viviendas y su transformación en sociedades inmobiliarias.

MERINO HERNÁNDEZ, J. L.: *La permuta de viviendas alquiladas en el Derecho francés*, RDN, 76/1972, pp. 437-452.

Comentario de una ley de 1948 que carece de paralelo en nuestro ordenamiento, desarrollada por otras disposiciones posteriores. El autor examina los requisitos mediante cuyo cumplimiento los arrendatarios de viviendas alquiladas pueden permutar el derecho de arrendamiento.

ABREVIATURAS

A	=	Amministrare.
ACFS	=	Anales de la Cátedra Francisco Suárez-Granada.
AJCL	=	The American Journal of Comparative Law.
AöR	=	Archiv des öffentlischen Rechts.
AS	=	Analise Social.
B	=	Burocrazia.
BAyBZ	=	Bayerische Beamtenzeitung.
BCIJ	=	Boletín de la Comisión Internacional de Juristas.
BDMG	=	Boletín de Documentación. Ministerio de la Gobernación.
BIVL	=	Boletín Informativo de la Vida Local.
CA	=	Ciencias Administrativas. La Plata (Argentina).
DA	=	Documentación Administrativa.
DöV	=	Die öffentliche Verwaltung.
DVwB	=	Deutsches Verwaltungsblatt.
ECAJ	=	El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (Madrid).
JLAO	=	Journal of Local Administration Overseas.
JRT	=	Juristenzeitung.
LCP	=	Law and Contemporari Problems.
IFAEDAP	=	Il foro amministrativo e delle acque publiche.
LG	=	Local Government.
MOCRE	=	Moneda y Crédito.
NRLDG	=	Nuova Rassegna di Legislazione. Dottrina e Giurisprudenza.
PA	=	Public Administration.
RA	=	La Revue Administrative.
RADB	=	Revue de l'Administration de la Belgique (Bruselas).
RADPURA	=	Revista de Administración Pública (Argentina).
RARI	=	Rivista Amministrativa della Republica Italiana.
RCAPR	=	Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico.
RCIJ	=	Revista de la Comisión Internacional de Juristas.
RDAB	=	Rivista de Direito Administrativo (Brasil).
RDAg	=	Revista de Derecho Agrario.
RDC	=	Revue de Droit Contemporaine (Bruselas).
RDJ	=	Revista de Derecho Judicial.
RDJA	=	Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración (Montevideo).
RDN	=	Revista de Derecho Notarial.
RDP	=	Revista de Derecho Puertorriqueño (San Juan de Puerto Rico).

RDPSP	=	Revue de Droit Public et de la Science Politique.
RDU	=	Revista de Derecho Urbanístico (Madrid).
ReAD	=	Revue de l'Administration (Bruselas).
REAS	=	Revista de Estudios Agrosociales.
REVL	=	Revista de Estudios de la Vida Local.
RFC	=	Revista del Foro Canario.
RFDZ	=	Revista de la Facultad de Derecho (Zulia).
RGE	=	Rivista Juridica dell'Edilizia.
RICA	=	Revista Internacional de Ciencias Administrativas.
RIDP	=	Revista Internacional de Derecho Procesal.
RIBDP	=	Revista Iberoamericana de Derecho Procesal (Madrid).
RIULA	=	Review of the Internacional Union of Local Authorities.
RJC	=	Revista Jurídica de Cataluña.
RJP	=	Revista Jurídica del Perú (Lima).
RJUPR	=	Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.
RMAL	=	Revista Moderna de Administración Local (Barcelona).
RONRAP	=	Revista de la Oficina de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (Lima).
ROP	=	Revista de Obras Públicas (Madrid).
RTDP	=	Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico.
RTSA	=	Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione.
STOPA	=	La Scienza e la tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione.
VwA	=	Verwaltungsarchiv.
VwP	=	Verwaltungspraxis.
WLR	=	Washington Law Review.

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION TRIMESTRAL

Director: José María BOQUERA OLIVER

Secretario de Redacción: Carlos CABELLO GARCÍA

AÑO XXXII NUMERO 177

Enero-febrero-marzo 1973

I. SECCION DOCTRINAL:

Enrique RIVERO YSERN: *La responsabilidad civil del funcionario público frente a la Administración.*

José María BOQUERA OLIVER: *Aspectos administrativos de la Ley de Caza*

Manuel PALLARÉS MORENO: *Las relaciones entre el Estado y las Entidades locales en el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local.*

Juan D'ANJOU GONZÁLEZ: *El principio de solidaridad en la Ley de Bases de Régimen Local.*

Manuel ALVAREZ RICO: *La lucha contra la contaminación de las aguas. Problemas jurídicos y administrativos.*

II. CRONICAS:

Jorge Enrique ROMERO PÉREZ: *El primer Código municipal de Costa Rica.*

III. ESTADISTICA:

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

IV. JURISPRUDENCIA:

Nemesio RODRÍGUEZ MORO: *Las licencias municipales de obras a cuyo amparo se afectan vías públicas.*

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. XXXIX (1973), NUM. 2

DEBBASCH, C.: *El Derecho administrativo frente a la evolución de la Administración francesa* (*).

JALIFF, I.: *Algunas reflexiones acerca del conjunto «Planificación-presupuesto por programas» en la reforma administrativa.*

LANGROD, G.: *Génesis y consecuencias del mimetismo administrativo en Africa* (*).

KIAPI, A.: *Las encuestas y la elaboración de las decisiones en Africa oriental* (*).

KOWALEWSKI, S.: *Los métodos comparativos en las ciencias administrativas* (*).

DWIVEDI, O. P.: *La administración del medio ambiente en Canadá* (*).

STAROSCIAK, J., y LETOWSKI, J.: *El método comparativo en las investigaciones de Derecho administrativo* (*).

GERDES, V.: *La administración de la seguridad social en Africa* (*).

(*) Artículos redactados en francés o inglés, seguidos por un resumen detallado en español.

Escuelas e Institutos de Administración Pública - Bibliografía seleccionada - Cooperación técnica - Noticias - Crónica del Instituto

Precio de suscripción anual: 23 dólares - Número suelto: 6,25 dólares

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

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

ULTIMAS NOVEDADES PUBLICADAS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

UNIVERSIDAD Y POLITICA. TRADICION Y SECULARIZACION EN EL SIGLO XIX

Por Andrés OLLERO TASSARA. Un volumen en rústica de 15×23 cm. 240 pp., edic. 1972, 250 ptas. Colección «Historia Política».

Son muy numerosos y cada vez más abundantes los estudios que se realizan sobre nuestro siglo XIX. Motivo de reflexión importante, porque esa época descubre no sólo figuras del pasado que no han sido apreciadas adecuadamente, sino que permite reconsiderar juicios de valor que menospreciaron, sin la debida causa, dicha época.

Sobre dos preocupaciones que el autor resalta para el español de hoy, esto es, el futuro de nuestra convivencia política y la función de la Universidad, se ofrece aquí un estudio histórico dentro de la gran policromía y complejidad ideológica que caracteriza al siglo XIX. El tema de la tradición y la secularización es analizado con gran acopio de antecedentes y permite una investigación objetiva para puntualizar polémicas doctrinales, educativas y políticas en las que la investigación no había penetrado aún bastante.

Se trata de un ensayo histórico que se hace hoy imprescindible como antecedente para el estudio de los grandes temas de hoy.

«MELCHOR DE MACANAZ». TESTAMENTO POLITICO. PEDIMENTO FISCAL

Noticia biográfica por Joaquín MALDONADO MACANAZ. Edición y notas por F. Maldonado de Guevara. Volumen en rústica de 15,5×23 cm. 256 pp., edic. 1972. 255 ptas. Colección «Historia Política».

«La figura histórica de Macanaz, el que fue Fiscal General de la Monarquía con los Borbones, queda ampliamente resaltada en esta obra en la que se recoge las noticias que de este personaje político dio de él uno de sus sucesores. La vida de este personaje tan vinculada a una de las épocas más importantes de la evolución histórica de nuestra patria ofrece noticia de la azarosa vida y nota de dos de los documentos escritos por el propio Macanaz, que suponen una aportación definitiva para el enjuiciamiento de nuestra historia patria, como son los problemas del regalismo, del janjeísmo, de la Inquisición, de la lucha por la unidad política, de la nueva administración, etc., que se producen en el tránsito que hay desde 1670 hasta 1739, cuando el propio Macanaz llevaba ya veintiún años de expatriado, para considerar estos hechos históricos vinculados al reinado y a la obra de Felipe V, como muestras de interés para explicar las razones de este

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

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

TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO DEL TRABAJO

Por MIGUEL HERNAINZ MARQUEZ. 2 vol. en rústica de 16×24 cm. 11.ª edición, 1972. Precio de los dos volúmenes 875 ptas. Colección «Estudios de Trabajo y Previsión».

El éxito alcanzado en las ya numerosas ediciones de esta obra ha permitido el lanzamiento de esta 11.ª edición en dos volúmenes para su más fácil manejo. Edición que actualiza el tema del Derecho laboral, no sólo desde la parte general o doctrinal, sino desde la normativa del derecho positivo vigente.

La clara exposición y ordenación de las distintas materias que toca el autor hacen de ella no sólo una consulta obligada para el especialista de esta rama del Derecho, sino la facilidad de servir por su total unidad a una función docente.

FORMACION Y APLICACION DEL DERECHO. ASPECTOS ACTUALES

Por José María MARTIN OVIEDO. Un volumen en rústica de 15,5×21 cm. 200 pp., edic. 1972, 200 ptas. Colección «Serie Jurídica».

En palabras del propio autor, su trabajo pretende ofrecer un panorama de las aportaciones doctrinales actuales a los procesos de formación y aplicación del Derecho, que en el fondo son los que constituyen la dinámica jurídica de la sociedad moderna.

Es cierto que el Derecho no debe ser una «técnica de control social», pero no es menos cierto también que la vida jurídica no puede quedar reducida a un mero «juicio emocional». El Derecho debe cumplir hoy una función realista, su adaptación constante para luchar por la Justicia, ése es el tema del libro.

Desde una consideración de la doctrina clásica sobre la Formación del Derecho, como un fenómeno general hasta el legalismo de las teorías actuales, el autor analiza los problemas de la determinación de la norma, la situación actual de la teoría y de la técnica de la interpretación jurídica, la integración de la norma en el Derecho positivo y el problema de las lagunas jurídicas, temas todos que resaltan la consideración fundamental que merece hoy el estudio de este proceso para una correcta aplicación de la Justicia.

RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELLA AMMINISTRAZIONE

Direttore

Prof. dott. Giuseppe CATALDI

Redazione

Prof. Marcello AMENDOLA, Prof. Romano BETTINI, Dott. Domenico MACRI', Prof. Onorato SEPE, Dott. Alessandro TARADEL

Raccolta di articoli originali, di documentazione, di segnalazione di libri, di articoli, di riviste, di idee, di notizie, e di ogni altro contributo per lo sviluppo della scienza e delle tecniche della organizzazione nella Amministrazione Pubblica. Informa di tutti i moderni studi scientifici, effettuati nei vari Paesi, per il migliore funzionamento dei servizi delle diverse amministrazioni pubbliche e per la massima efficienza della azione amministrativa. Cura altresì la pubblicazione di una Raccolta di studi di Scienza e tecnica della Amministrazione Pubblica.

Direzione: Via Casperi n. 38 - 00199 Roma

Amministrazione: Via Statuto, 2 - 20121 Milano, presso l'Editore Dott. A. Giuffrè - c/c postale n. 3/17986

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

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

BIMESTRAL

Director: Luis LEGAZ Y LACAMBRA
Secretario: Miguel Angel MEDINA MUÑOZ
Secretario adjunto: Emilio SERRANO VILLAFAÑE

SUMARIO DEL NUM. 188 (marzo-abril 1973)

ESTUDIOS:

Pablo LUCAS VERDU: *Lugar de la teoría de la Constitución en el marco del Derecho político.*

Antonio LA PÉRGOLA: *El «empirismo» en el estudio de los sistemas federales: consideraciones en torno a una teoría de Carl Friedrich.*

Jorge USCATESCU: *Ontología de la existencia social.*

Alberto MONTORO BALLESTEROS: *El «tractado de republica» de Alonso de Castrillo (1521).*

José Luis BERMEJO CABRERO: *Ideales políticos de Juan de Mena.*

ESTADO - IGLESIA:

Angel SANTOS: *El régimen soviético de relaciones del Estado con la Iglesia.*

NOTAS:

W. von RAUCHHAUPT: *El actual Derecho espacial.*

Jesús LÓPEZ MEDEL: *Familia y educación.*

Juan VALERI BUSTO: *Nueva ideología política para un mundo mejor.*

MUNDO HISPANICO:

Germán J. BIDART CAMPOS: *Notas sobre el carácter abierto y eficaz del poder constituyente originario en Argentina.*

SECCION BIBLIOGRAFICA:

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

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	450,— ptas.
Portugal, Hispanoamérica y Filipinas	9,50 $
Otros países	10,50 $
Número suelto, España	100,— ptas.
Número suelto, extranjero	2,75 $

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

REVISTA DE POLITICA INTERNACIONAL

BIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION

Presidente: José María CORDERO TORRES

Camilo BARCIA TRELLES, Emilio BELADÍEZ, Eduardo BLANCO RODRÍGUEZ, Gregorio BURGUEÑO ALVAREZ, Juan Manuel CASTRO RIAL, Félix FERNÁNDEZ-SHAW, Jesús FUEYO ALVAREZ, Rodolfo GIL BENUMEYA, Antonio DE LUNA GARCÍA (†), Enrique MANERA REGUEYRA, Luis GARCÍA ARIAS (†), Luis MARIÑAS OTERO, Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA, Jaime MENÉNDEZ (†), Bartolomé MOSTAZA, Fernando MURILLO RUBIERA, Román PERPIÑÁ Y GRAU, Leandro RUBIO GARCÍA, Tomás MESTRE VIVES, Fernando DE SALAS, José Antonio VARELA DAFONTES, Juan DE ZAVALA CASTELLA

Secretario: Julio COLA ALBERICH

SUMARIO DEL NUMERO 127 (mayo-junio 1973)

ESTUDIOS:

La urgente revisión de los principios internacionales de 1945, por José María CORDERO TORRES.
El complejo mundo americano, por Camilo BARCIA TRELLES.
Hacia un armamento no nuclear de destrucción masiva, por Camille ROUGERON.
El plan de desarrollo del río Mekong, por Luis MARIÑAS OTERO.
El comunismo en los países del mundo libre, por Francesco LEONI.
El Pacto de la Mar Océana (PAMO), por Erik Ignacio MARTEL.
Checoslovaquia: cinco años después, por Stefan GLEJDURA.

NOTAS:

El Irán, encrucijada política mundial, por Rodolfo GIL BENUMEYA.
La Oficina Española de la Sociedad de Naciones, por G. B. BLEDSOE.
Notas sobre la evolución política de Madagascar (III), por Julio COLA ALBERICH.
Ortodoxos y católicos de rito oriental en América (I), por Angel SANTOS HERNÁNDEZ, S. J.
La V Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata, por José E. GREÑO VELASCO.

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

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente: Rodolfo ARGAMENTERÍA GARCÍA

Francisco GARCÍA LAMIQUIZ, Carlos GIMÉNEZ DE LA CUADRA, José GONZÁLEZ PAZ, Carlos CAVERO BEYARD, José ISBERT SORIANO, Julio JIMÉNEZ GIL

Secretario: Ricardo CALLE SAIZ

SUMARIO DEL NUM. 63 (enero-abril 1973)

ARTICULOS:

E. FIGUEROA MARTÍNEZ: *La agricultura y el desarrollo económico.*

ALVARO CUERVO: *La dimensión de la empresa y la financiación.*

SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA: *Las decisiones de localización de la empresa (política de localización empresarial). Aportaciones teóricas y posibilidades de su utilización en la práctica.*

JOSÉ GONZÁLEZ PAZ: *El futuro de la emigración española.*

N. E. YUNES ZAJUR: *Proteccionismo y libre camino de la historia argentina.*

DOCUMENTACION:

Documento número 1: *Economistas españoles de los siglos XVI y XVII.*

Documento número 2: *La hacienda de España en 1872.*

RESEÑA DE LIBROS.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

REVISTA DE POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION

Presidente: Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA

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

Secretario: Manuel ALONSO OLEA

SUMARIO DEL NUM. 96 (octubre-diciembre 1972)

ENSAYOS:

Cargos directivos:

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

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

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

CRONICAS:

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

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

Crónica Nacional, por Luis LANGA GARCÍA.

Crónica Internacional, por Miguel FAGOAGA.

Actividades de la OIT, por C. FERNÁNDEZ.

JURISPRUDENCIA SOCIAL:

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

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

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

Tribunal Supremo, Sala IV, por Ignacio DURÉNDEZ SÁEZ.

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

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

Tribunal Central de Trabajo, por Francisco PEDRAJAS PÉREZ.

Tribunal Central de Trabajo, por la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla.

RECENSIONES.

REVISTA DE REVISTAS.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	300,— ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	6,— $
Otros países	7,— $
Número suelto, extranjero	2,50 $
Número suelto, España	100,— ptas.

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
acaba de publicar:

SOCIALIZACION, ADMINISTRACION, DESARROLLO

por LUIS LEGAZ Y LACAMBRA

Colección de Biblioteca de Cuestiones Actuales. Volumen en rústica de 17 × 25, 152 págs. Precio: 175 ptas. Instituto de Estudios Políticos, 1971.

Sobre tres conceptos básicos, el autor recoge en este volumen tres estudios, que, aunque escritos en forma independiente, expresan diversos problemas de una misma preocupación.

Los tres trabajos, motivados por distintas actividades académicas e intelectuales del profesor Legaz y Lacambra, aparecen aquí unidos y actualizados sin alterar la estructura fundamental que les dio origen.

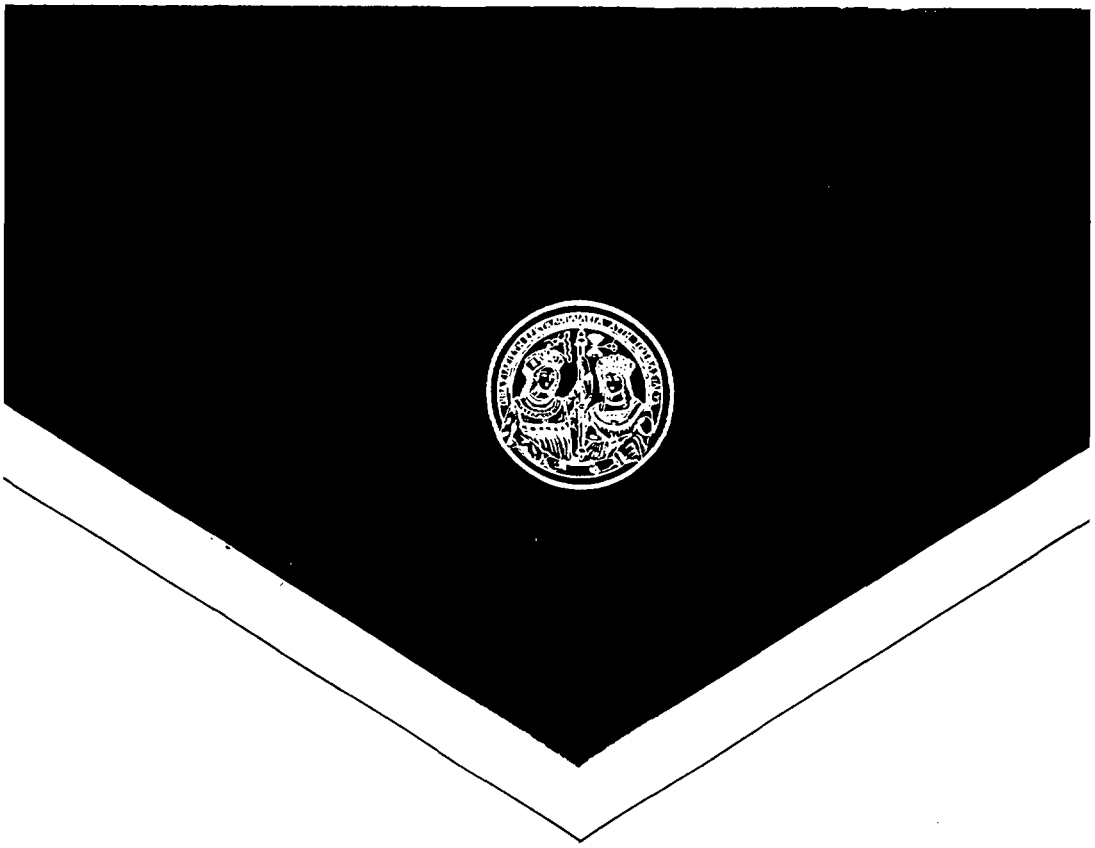
La socialización es un hecho observable y una estructura subyacente. Tras las distintas ideas socializadoras hay muchos y muy varios problemas que afectan a la adaptación del hombre a su medio social, a la red de organizaciones y asociaciones en la vida humana y a todo un sistema de organización social con los correspondientes medios de producción.

El concepto administración evoca el poder cada vez más absorbente del Estado. No es posible pasar sin la Administración, hoy gobierno de técnicos, saber práctico como fundamento de la tecnocracia moderna.

La idea del desarrollo supone un proceso analítico de lo que es la sociedad, especialmente observada en su crecimiento económico. El desarrollo pretende alcanzar un tipo de hombre satisfecho, integrado en un grupo, quizá socializado.

Es evidente que estos tres estudios tienen una temática unitaria: su planteamiento filosófico-jurídico. El autor no duda en aceptar las consecuencias de un planteamiento iusnaturalista para explicar estos tres conceptos y mantenerse fiel a una trayectoria que viene marcando desde hace muchos años su vida universitaria como catedrático de Filosofía del Derecho.

Es libro actual sobre temas que interesan a todos, porque son en el fondo problemas de la sociedad contemporánea.



275 pesetas