

I. RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ABELLÁN, Carmelo: *Tratado práctico de la Administración Local española —I. Estructura y actividades—*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Prólogo de J. L. DE LA VALLINA VELARDE. Madrid, 1971. 1.272 pp.

Ante tan impresionante obra, en volumen y extensión, nos sentimos impulsados a entrar por una opinión que el autor expone sin rubor alguno en las primeras páginas, opinión partidaria de la organización actual de la distribución territorial local actual española y no amiga de todos esos otros tipos que parece ser se quedarán en puras elucubraciones que con insistencia se han venido —y se seguirán— repitiendo en el panorama tanto de la opinión pública como en el de los libros más o menos especializados sobre el siempre candente tema del Derecho local o Derecho de las Corporaciones Locales. Y decimos esto porque el sostener tal opinión, creemos que casi es una excepción en medio de ese panorama que justamente se caracteriza por lo contrario, o sea, por la defensa de una reorganización de la estructura local española, poniendo su acento especialmente en las regiones. También es cierto que semejante opinión nos servía de aviso y de indicador sobre el contenido que se nos iba a ofrecer en las páginas posteriores, eminentemente circunscrito a la realidad jurídico-positiva española, que de por sí es lo suficientemente complicada como para no requerir el tratamiento que aquí se le da y como para no exigir dejar de lado otros aspectos doctrinales y más teóricos que tienen su natural cobijo en obras de otro alcance y

finés. Creemos que el fundamentalmente buscado aquí es el de presentar una especie de "suma" o recopilación total de las disposiciones en todos los sentidos y sobre todas las actividades locales. Si de por sí este tomo I intenta ser exhaustivo a la hora de recoger todas las normas relativas a los aspectos de actividades y servicios de los entes locales, tal fin se alcanzará plenamente a medida que vayan saliendo a la luz pública los restantes tomos que el autor nos anuncia. Insistimos también en su objetivo "práctico", en cuanto muchas veces la disposición legal se acompaña de la interpretación más usual y se dan consejos de cómo resolver ciertos problemas a los que tienen alguna relación más directa con el funcionamiento de nuestras Corporaciones, a los que ya de salida les aconsejamos que acudan con frecuencia a esta obra, en donde hallarán muchas soluciones claras a muchos problemas que la función les presenta.

Aunque reconocemos que en estas obras existe el peligro más que en ninguna otra de verse pronto superadas por la realidad jurídica que pretenden encauzar (en su mismo contenido se observan algunas divergencias, pues así como respecto a determinados puntos, se recoge la última legislación, caso, por ejemplo, cuando se examinan las competencias locales en materia de caza, en donde se incluye tanto el viejo régimen, existente cuando se escribía, y el nuevo a introducir por la reciente Ley de Caza, en otros terrenos parece que falta alguna disposición posterior al momento de la redacción, siendo de notar en aquellos campos en que por su trascendencia o por la misma importancia de la nueva legis-

lación, como es el caso de la célebre Ley General de Educación, tales faltas son más notadas; en cualquier caso, queremos deducir, salvo equívoco, que la obra se concluyó o cerró en su redacción en el primer trimestre de 1970), como lo viene a demostrar flagrantemente cuando hacemos esta recensión la aprobación por el Consejo de Ministros del Anteproyecto —ahora ya Proyecto— de Ley de Bases del Régimen Local (1), sin embargo, siempre servirán de fuente de consulta si consideramos que el Derecho raras veces —salvo en tiempos revolucionarios— es totalmente innovador, sino que en la mayoría de los casos se limita a edificar sobre lo ya construido. Realmente, aun conociendo bastantes trabajos sobre la materia, viendo la inmensa normativa recopilada y aludida en este texto, justificamos tanto su publicación como la necesidad de haber llevado a mercedo buen término empresa tan costosa. Aunque desconocemos al autor, imaginamos que su elaboración le habrá llevado buen tiempo de su vida, pues en obras como la presente se unen no sólo la oportuna referencia normativa, sino el preciso comentario, fruto tanto de la experiencia personal como del conocimiento que abarca e incluye a la Jurisprudencia. Por eso, en su magnífico Prólogo, justa síntesis de la situación actual del llamado Régimen Local, entre la evolución y el inmovilismo, el Director del Instituto y profesor de Derecho administrativo, J. L. DE LA VALLINA, destaca las cualidades de *Tratado* de una obra en la que “encontramos un análisis detallado de las funciones y disfunciones que sobre nuestra realidad local cumple o sufre cada una de las normas que componen nuestro Ordenamiento Local”.

Sabiendo que el comentario será muy inferior con la riqueza de la obra, destacaremos los puntos que nos han llamado más la atención, excusándonos tanto ante el autor como ante los posibles lectores de esta reseña, de no poder reflejar exactamente la

multiplicidad y variedad de un texto verdaderamente enciclopédico. El primero es que parece darse conformidad y visto bueno a la actual división local criticándose otros modelos —regional, comarcal— que al superponerse sobre el existente no vendrían a simplificar, sino a complicar (crear un Municipio-comarca no para que refunda, sino para que coexista con los demás Municipios de la comarca, no parece algo elogiabile) y siendo partidario en el fondo de una potenciación y refortalecimiento de las entidades presentes. No le deja de asistir la razón, porque curiosamente las insuficiencias del régimen local —o sea, de la reglamentación— se han querido volcar sobre las entidades a quienes obligatoriamente se les ha impuesto, con lo que simultáneamente al desprestigio de las entidades locales “conocidas” se elaboraba la construcción de otras que naturalmente por ser nuevas no se rozan con las antiguas, pero entonces, como éstas hay que crearlas y aquéllas tienen que pervivir, pues no se las puede desaparecer, por eso de qué son viejas y tradicionales, unas y otras acaban por vivir paralelas, introduciendo cierto desorden en un orden que, desequilibrado o disfuncional no dejaba de serlo así como todos esos problemas que origina la convivencia de lo viejo con lo nuevo (hablamos teóricamente, ya que desconocemos el sesgo y dirección del proyecto definitivo de reforma local); además, como experto funcionario local, el autor puede saber mejor que nadie que las insuficiencias de las entidades locales son más artificiales que naturales y que si se les da los medios adecuados, sus actividades serían muy otras.

En sus primeros capítulos analiza los elementos “constitutivos” de las entidades locales: territorio, población, etc. Sobre el primero, al hablar del deslinde de términos municipales, recuerda la jurisprudencia del Tribunal Supremo declarando su condición “jurisdiccional” con el consiguiente efecto de no admitirse aquí la prescripción, así como las facultades decisorias del Gobierno, pues “en la hipótesis de inexistencia o debilidad de elementos probatorios, es lógico que se acrediten o amplíen los

(1) De la referencia oficial de los acuerdos del Consejo de Ministros del 17-12-71 no se puede deducir en qué sentido, forma, procedimiento, etc., se reforma el régimen existente y, por tanto, cuáles son las novedades de la proyectada Ley de Bases de Régimen Local.

límites de la zona de facultades de la autoridad gubernativa en una decisión que afecta a la organización administrativa del territorio nacional (sentencia del T. S. de 23 de junio de 1941)" (2) (p. 65). En todas las cuestiones que va abordando, en sus juicios impone el tono realista sobre el jeremiaco de lamentación ante la diferencia de un precepto que proclama con toda su solemnidad la autonomía municipal, y luego, el hallazgo de múltiples disposiciones que la desmienten (véase como muestra, p. 113, al citar el art. 6 de la vigente Ley de R. L., reconociendo a los Ayuntamientos "plena capacidad jurídica"). Al referirse a las Mancomunidades, late en su exposición una enorme fe en sus posibilidades, hasta el extremo de verlas como instrumentos superadores de las limitaciones territoriales municipales (y para nosotros, como un sustitutivo de la región). Al entrar en el estudio de las provincias, con un plan similar al anterior de los Municipios, no termina por declararse partidario de alguna de las tesis extremas sostenidas sobre la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (si órgano provincial o estatal), aunque admite sus equívocos, dada su reglamentación. Los conocidos artículos de la Ley de R. L. sobre las actividades y competencias de los Municipios se comentan y acompañan de toda la frondosa legislación, generalmente restrictiva, que en muchas ocasiones, so capa de aclarar, mejorar o interpretar otros textos, lo que realmente hacen es coartar y estrechar, legislación cuya sistematización es uno de los grandes méritos del trabajo de ABELLÁN, cuya objetividad no le libera de criticar algunos aspectos de ciertas reglamentaciones cuya publicación, creemos, dice mucho sobre el recelo que hay sobre la gestión municipal; elijamos, por ejemplo, el tema de los abastecimientos y mercados; todos conocen la política seguida estos últimos años respecto a los llamados "mercados centrales", sobre los que se escribe: "No llegamos a comprender cómo se ha llegado a esta solución. Es cierto que los mercados centrales existentes en los Municipios de gran población se ha-

bían quedado anticuados..., pero también lo es que la aportación que viene haciendo MERCASA en cada caso no representa cantidades inasequibles de obtener por aquéllos a base del crédito oficial, máxime cuando al final resulta que la Corporación Municipal ha de hacer un desembolso que absorba el 51 por 100 del capital social. No se precisaba, por tanto, incorporarse a ninguna sociedad ya constituida, sino que hubiera bastado a los Ayuntamientos constituir las empresas y luego obtener de los particulares el 49 por 100 restante, con un procedimiento mucho más ortodoxo dentro de su legislación peculiar" (pp. 235-36). Al examinar las prestaciones especiales en el ámbito sanitario, en materia y servicio de baños, nos recuerda la vigencia de determinadas disposiciones ("el servicio de baños en establecimientos minero-medicinales está regulado en el Estatuto sobre la explotación de esta clase de manantiales de 25 de abril de 1928, que los Decretos de 16 de junio de 1931 y 27 de julio de 1943 declararon en vigor, y por el anterior Reglamento de Baños y Aguas Minero-medicinales de 12 de mayo de 1874, que es supletorio de aquél por haberlo así dispuesto la disposición final del Estatuto"). Dentro de las actividades forestales, califica de "derecho real administrativo" el goce reconocido a todos los vecinos de un Municipio sobre los bienes comunales, en una postura original frente a la generalidad de la doctrina, que parece negar la posibilidad de tal derecho real, arguyendo que, si lo fuera, tales vecinos tendrían derecho a una parte del valor de dichos bienes, cuando por cualquier motivo dejaran su localidad y se trasladaran a otra, lo que no sucede; análogamente, en los supuestos en que una finca particular aparece gravada con una servidumbre de pastos o siembra a favor de los vecinos de una localidad, estima que "este derecho de los vecinos, verdadera servidumbre personal sobre finca ajena, puede ser considerado como un bien comunal..., derecho que pertenece al Municipio como representante que es de la comunidad de vecinos..." "el verdadero problema consiste en determinar si el titular de dicha servidumbre, de ese derecho, lo es el Ayuntamien-

(2) La cursiva es nuestra.

to o lo son los vecinos con carácter privado. La sentencia de 23 de marzo de 1957 lo resuelve a favor del Municipio, al decir que los bienes y derechos y acciones que pertenecen a la comunidad, como tal comunidad y no de manera particular a cada uno de sus individuos, son bienes municipales" (p. 357). No es preciso traer aquí a cuento que uno de los temas más controvertidos en la doctrina es el de la naturaleza jurídica de los "bienes comunales", ni que uno de los pocos casos en que la figura jurídica de la "comunidad en mano común", *gesamte hand* germánica, es éste, con las correlativas dificultades de aplicación frente a un ordenamiento como el nuestro civil, que sólo reconoce la *comunitas* romana; lo hacemos sólo para notar la insuficiencia de la alegación jurisprudencial para justificar la naturaleza de uno o de unos derechos que, como el de los vecinos sobre los bienes municipales de cierta condición, es grandemente complejo.

La actividad local en todos sus diversos ramos—patrimonial, crediticio, agrícola, turístico, etc.—es minuciosamente expuesta con claridad en la selección y ordenación de textos y en la descripción de sus características. Sobre la policía, entiende que la noción de "Ordenanza de Policía y Buen Gobierno" tiene cierto matiz de distinción con el Reglamento: la primera "impone determinadas obligaciones a la generalidad del vecindario y a las personas que, de modo transitorio, se encuentren en el término municipal... El Reglamento regula servicios, por lo general, de régimen interior, y su observancia puede ser reclamada por los administrados. Con la Ordenanza, la Administración impone; con el Reglamento, la Administración se sujeta" (página 529). Es obvio que el autor busca más la comprensión que el exclusivo rigor técnico en la búsqueda de una terminología que, aunque precisa, puede desconocerse por aquellos a quienes se dirige una obra, y que, en todo caso, no es tan clarificadora como aquélla.

La intervención municipal, delimitada por la reglamentación de las actividades insalubres, molestas y peligrosas, es objeto de amplia revisión por las diferencias que tie-

ne con la concesión tradicional de licencias de obras e industrias; para los que tuvieran alguna duda sobre la vigencia del viejo Reglamento de Actividades Molestas de 17 de diciembre de 1925, se cita una sentencia (23 de marzo de 1945) sobre su plena vigencia en esta época, sentencia de interés por contener una especie de declaración de principios de la imposición de un Nomenclátor de tales actividades por tal Reglamento, "se deduce que el legislador no ha querido dejar a la libre disposición e iniciativa de los Ayuntamientos la determinación de esos establecimientos, disponiendo..., por el contrario, que la clasificación de las industrias, talleres, locales, etcétera, deberá hacerse en cada caso después de la debida inspección y detenido estudio...". "La circunstancia de que las eras no se encuentren comprendidas en el citado Nomenclátor —la sentencia fue motivada en una reclamación formulada contra un acuerdo municipal disponiendo la instalación de una era en un paraje a 500 metros del casco de la población—ni lo estuvieron tampoco en las Instrucciones técnicas sanitarias aprobadas por Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 3 de enero de 1923, ya predispone a la idea de que las faenas que en ellas se realizan no pueden ser peligrosas ni insalubres en el sentido técnico que a este concepto se da en las disposiciones legales vigentes, pero siendo la industria agrícola la más general en la mayor parte de los Municipios españoles..., no puede imputarse a olvido del legislador el que no estén comprendidas en el Nomenclátor y Reglamento citados, y menos aún se comprende y explica tal olvido si se tiene en cuenta que en ellas se habla de almacenes de paja en gran cantidad, de abonos animales, establos y otros establecimientos y depósitos de materias más o menos directamente relacionados con la agricultura" (p. 538) (3).

(3) Se recoge asimismo otra sentencia en este campo muy importante, de 17-2-58, justificando las limitaciones de Rgto. de actividades molestas con el supuesto principio constitucional de "libertad de comercio e industria", recurriendo al símil de que si por los Ayuntamientos se regula la circulación urbana no se limita con ello el derecho de libre traslado que tiene todo ciudadano (véase p. 545).

Con igual extensión se examinan los problemas de las licencias municipales de obras y construcción, y en donde el autor propugna soluciones para salir de ciertas dificultades, caso, por ejemplo, de las transmisiones de edificios realizados sin licencia y frente a los que el Ayuntamiento no puede ejercer sus facultades de derribo por ampararse el nuevo poseedor en la fe pública registral. "... Estas situaciones podrían evitarse si se procediera a la reforma del art. 308 del Reglamento Hipotecario... en el que se contiene una expresa referencia al Arquitecto Municipal" (en el artículo 308 de la L. H.) (que podría ser desenvuelto precisando) "que para ser inscribible una obra nueva sea imprescindible una declaración descriptiva... acompañada de plano... refrendado con el visto bueno de la Alcaldía..., haciendo constar expresamente que la obra corresponde a la licencia en su día otorgada" (p. 565). Concluye su estudio de la actividad de policía aludiendo a la vigencia de una normativa—escasamente citada hoy, en que tan de moda está su objetivo, como es el de la contaminación atmosférica, precisamente cuando, según algunos, se ha aprobado en el Consejo de Ministros del 17 de diciembre la primera medida de anticontaminación sobre la potabilización de las aguas destinadas al abastecimiento de poblaciones— como el Decreto de 16 de agosto de 1958, ordenando a los Ayuntamientos la elaboración de ordenanzas de protección del "medio ambiente", así como la Ley de Bases de Sanidad de 1944, en la que se enumera como obligación sanitaria municipal mínima la de "proporcionar aguas públicas de pureza bacteriológica garantizada... poseer un servicio de vigilancia de alimentos y bebidas". El mismo tratamiento merece el régimen de las aguas y su relación con la actuación municipal (uno de los más completos y agotadores, en cuanto el autor conexas las abundantisimos preceptos de una legislación especial que ha multiplicado las intervenciones y las competencias). No hay que olvidar que el autor hace a veces un doble tratamiento, sin que esto signifique duplicidad o reiteración, sino sólo mayor extensión.

La lista de los temas a destacar podría extenderse, pero ya hemos advertido que aquí no se trata de hacer un inventario y sí sólo puntualizar sobre algunos extremos. Insistimos en que, dada la relación de la función municipal sobre todas las funciones públicas—y, justamente, la misma existencia y presencia física de la obra es un extraordinario testimonio que pone de relieve el enorme papel que cumplen, bien o mal, que no es el caso, las Corporaciones Locales—, este *Tratado* es un repaso a toda una legislación global que incide de algún modo en tal relación, con lo que puede decirse que no hay ninguno, o casi muy pocos, aspectos normativos, cualquiera que sea el fin u objetivo de éstos, que quedan sin referencia. Con esto, recogemos el hilo con que comenzábamos: no sólo se está ante un *Tratado* de la Administración Local, sino también en cierta medida de la Central, concebidas ambas no como compartimientos estancos, sino como lo que son, como dos grados o escalones a los que se refería el Prof. GARCÍA OVIEDO, totalmente necesarios si la existencia de uno de ellos no quiere montar ni caer en el vacío. Desde hoy, funcionarios municipales, o simplemente interesados en el tema, tendrán una gran obra como fuente de consulta.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

ALCÁZAR, Marco Antonio: *Las agrupaciones patronales en México*. Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México, Jornada 66, 1970, México D. F., 130 pp.

Las organizaciones patronales rara vez son objeto de monografías y estudios académicos, excepción hecha de algunas elaboraciones de carácter sociológico, orientadas o por apreciaciones de carácter muy genérico o por trabajos referidos a aspectos muy delimitados. La causa justificante habrá que verla en la difícil aprehensión de unas organizaciones esencialmente dinámicas y pragmáticas que fácilmente eluden, en el caso en que no las definen.

las delimitaciones normativas, y que, por esta misma nota, se hacen difícilmente abarcables por un método de estudio académico.

El autor es consciente de las dificultades que entraña un tratamiento mínimamente ambicioso de las organizaciones patronales, y dedica las primeras páginas de su trabajo a señalar los aspectos que debieran ser cubiertos y que sólo lo han sido de un modo parcial, tratando de dar una visión conjunta de las organizaciones patronales mexicanas, al parecer inexistente. Analiza las Cámaras de Comercio y las Cámaras de Industria con sus respectivas Confederaciones, y a partir de ellas nos permite ver el desglose de organizaciones, también objeto de institucionalización y publicadas. En unos casos, desgajadas por conveniencias tácticas de los empresarios ante las dificultades operativas que encontraban en las Cámaras. En otros casos, debido a situaciones económicas coyunturales, originadoras de tipos muy definidos de empresas, que el Gobierno consideró útil agrupar a efectos representativos (caso de las Industrias de transformación desarrolladas durante la segunda guerra mundial).

Las relaciones con la Organización gubernamental han sido objeto de especial atención. Es éste un punto de interés que desarrolla desde una metodología orientada por la doble vía de la evolución histórica de las organizaciones y de la posición de las organizaciones ante situaciones conflictivas que han incidido especialmente sobre el país. Como vehículo instrumental para ver la posición de las organizaciones, se sirve de los medios utilizados por estas organizaciones para conformar la opinión pública: sus propios órganos de prensa y las intervenciones en la prensa nacional.

Aparte de la referencia que hemos hecho al ámbito del estudio y a la orientación metodológica, obligado es referirnos a las conclusiones a las que el autor llega como desenlace del planteamiento de la correlación organizaciones patronales-organización gubernamental, correlación que define desde la recíproca interdependencia de ambos sectores. Conexión que enfoca desde una perspectiva económica, concretable desde la dependencia del sector privado empresarial

respecto del sector económico público, con los sectores energéticos, eléctrico y petrolífero, controlados por el Gobierno y los transportes por ferrocarril, también nacionalizados, pero con la circunstancia concomitante de que la iniciativa privada ocupa el resto de los sectores y necesitan del acuerdo y de la coordinación para no paralizar la economía del país. Como reflejo de coordinación y mutua interdependencia, es curioso hacer notar el dato de que el 18 por 100 de las empresas incluidas en el sector público corresponde a:

“aquellas empresas que inicialmente fueron privadas, pero que por razones de deficiencias en su administración por parte de sus propietarios privados llegaron a la quiebra, adquiriéndolas el Gobierno por la importancia de su producción” (1).

El trabajo proporciona algunas sugerencias que estimamos de especial interés para una posible comprensión de las organizaciones patronales españolas. Partimos de la base de ciertas similitudes de la estructura organizativa mexicana y la española; pensemos en la fortaleza de los ejecutivos basados en estructuras de partido único y en la disciplina de las organizaciones obreras en torno al partido, que determina el que la mediación gubernamental esté siempre presente en las relaciones patrono-obrero. Corroboramos esta opinión la práctica identidad de problemática que se aprecia en las organizaciones estudiadas, con respecto a la situación española: La polémica sobre los límites de la actividad estatal y la actividad privada, sostenida desde argumentaciones político-económicas y desde argumentos de presuntos derechos naturales (según los grupos); el planteamiento del problema de la libertad de enseñanza por un frente eclesiológico-empresarial (caso en el que el Gobierno mexicano ha mantenido

(1) «... Sólo para citar los casos más representativos, se mencionan SIDERURGIA NACIONAL (antes TODAYA DE MÉXICO), DIESEL NACIONAL, AERONAVES DE MÉXICO y varias empresas eléctricas adquiridas desde antes de la nacionalización de esta importante actividad» (apéndice 8, p. 129). El apéndice citado presenta de un modo detallado las actividades y sectores cubiertos por las empresas públicas mexicanas.

una línea estatalizadora sin concesiones) y la derivación hacia problemas técnico-profesionales por las organizaciones patronales cuando la consolidación del sistema ha superado problemas de bases y se hace difícil la reversibilidad de las opciones tomadas.

Finalmente, debemos hacer referencia a un aspecto que queda desconsiderado en el trabajo, donde únicamente se tratan las organizaciones profesionales publicadas y representativas de intereses genéricos (Comercio, Industria, Transformación...) que hacen olvidar figuras asociativas formalizadas jurídicamente en mayor o menor grado y que presentan una flexibilidad operativa mayor que las organizaciones de intereses institucionalizadas, y que, aunque están dotadas de ciertas prerrogativas, como su personalidad jurídico-pública, su posible incardinación en la organización consultiva del Estado, la técnica subvencional..., presentan el desincentivo de la obligatoriedad, la amalgama de intereses, la supervisión administrativa..., que se traducen en desinterés, ausencia de participación y en datos tan curiosos como el que la tirada de los órganos de información de las organizaciones no lleguen a cubrir el número teórico de personas integradas en ellas (p. 63). Se olvida la notable informalidad de las organizaciones de interés patronales, no fácilmente respetuosas con la normativa legal cuando no se adecua al importante factor dinámico de la rentabilidad. Es éste un aspecto que no queda ni tratado ni "salvado" en el trabajo, y que creemos importante considerar.

A. SANCHEZ BLANCO

BREWER-CARIAS y CORTIÑAS PELÁEZ, Directores: *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, vol. I, 1968-69, Caracas, 1971, 668 pp.

Que el conocimiento y mutuo intercambio de contactos personales y estudios entre los cultivadores latinoamericanos y españoles del Derecho público ha de dar resultados fecundos lo pone de manifiesto esta

obra cuya publicación inicia el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela.

Su director, el Profesor Antonio MOLES CAUBET, que ha impreso especial dinamismo y modernidad a la institución, encomendó la planeación y preparación material de la colección a dos personas bien conocidas de los estudiosos españoles: los Doctores Allan Randolph BREWER-CARIAS y León CORTIÑAS PELÁEZ.

BREWER-CARIAS está incorporado desde hace tiempo por los *ius-publicistas* españoles a la lista de autores que hay que manejar ineludiblemente a la hora de compulsar la doctrina latinoamericana. Séame permitido recordar aquí sus obras *Las Instituciones fundamentales del Derecho administrativo* y la *Jurisprudencia venezolana* (Caracas, 1964), *El régimen de gobierno municipal en el distrito federal venezolano* (Caracas, 1968), *Derecho y desarrollo* (Caracas, 1971) y *Las empresas públicas en el Derecho comparado* (Caracas, 1967), cuya profundidad y utilidad bien conoce el autor de estas líneas, que se doctoró con una tesis de inminente publicación sobre las empresas públicas en España.

De León CORTIÑAS PELÁEZ quizá no pueda expresarme con el absoluto desapasionamiento que produce el conocimiento objetivo de la obra escrita, pues me unen a él lazos personales de amistad desde nuestra época de becarios en el Seminario de Derecho Público de la Universidad de Tübingen, que tan fecundamente dirigían los profesores O. BACHOF y G. DÜRIG. De su personalidad como *ius-publicista* y de su capacidad de organización dan elocuentes muestras, aparte de su abundante producción, la monumental obra que ha dirigido personalmente, conocida bajo el nombre de *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX* (Madrid, 1969) (recensionada en esta REVISTA por Ramón MARTÍN MATEO, núm. 63), obra a la que con gesto que le honra se entregó durante un dilatado espacio de tiempo para perpetuar la memoria de quien fuera su maestro, Enrique SAYAGÜÉS LASO.

La parte puramente doctrinal del volumen contiene documentados trabajos de los

profesores latinoamericanos PÉREZ DE ACOSTA-ROMERO (*Evolución de las ideas sobre la Administración Pública*), BREWER-CARRIAS (*Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela*), CRETELLA-JUNIOR (*Principios informativos del Derecho Administrativo*), M. Díez (*El acto de gobierno en el Derecho argentino: su revisibilidad*), CORTIÑAS-PELÁEZ (*Una reflexión político-administrativa sobre las áreas metropolitanas en América Latina*), LÓPEZ-SÁNCHEZ (*Algunos aspectos de la situación jurídica de los trabajadores o empleados al servicio del Estado mexicano*), RODRÍGUEZ GARCÍA (*Aspectos constitucionales de la planificación en Venezuela y en América Latina*) y FARIAS MATA (*La doctrina de los actos excluidos en la Jurisprudencia del Supremo Tribunal*), y de los españoles VILLAR PALASÍ (*El pago de los intereses de demora en los contratos administrativos*) MARTÍN MATEO (*Organización del territorio y administración tradicional*), NIETO (*Problemas capitales del Derecho disciplinario*), GARCÍA DE ENTERRÍA (*Significación general del control judicial sobre las normas reglamentarias*) y GARRIDO FALLA (*La fiscalización de los decretos legislativos por la jurisdicción contencioso-administrativa*).

Estos estudios teóricos son completados por una sección práctica administrativa latinoamericana, donde se analiza el tema de las medidas de seguridad en materia económico-financiera en la República Oriental del Uruguay y otra jurisprudencial que versa sobre la autonomía municipal en Venezuela y los actos de Gobierno en Uruguay.

Bajo el epígrafe *Documentación Administrativa* se recogen también algunos textos legislativos (la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de la República de Costa Rica y exposición de motivos, el proyecto de Ley General de la Administración Pública de Costa Rica y el también Proyecto de Ley de Bases de la Administración Pública de la República del Perú), que constituyen para nosotros un aprovechable material de referencia y una muestra de cómo la labor codificadora española plasmada en nuestras Leyes de

régimen jurídico, de procedimiento y de la jurisdicción contenciosa han ejercido un notable influjo en la obra legislativa latinoamericana.

Con la inclusión que se hace de la más reciente bibliografía latinoamericana de la *Parte General del Derecho Administrativo*, la doctrina española cuenta con una apoyatura bibliográfica compendiada que se echaba de menos en nuestro ambiente. Únicamente, y en base a la convocatoria de sugerencias que hace su autor (p. 639), me atrevería a recomendarle que la completara con algún tema de la *Parte General* no recogido (por ejemplo, *el dominio público*) e iniciara la de los temas de la *Parte Especial*.

Cierra el libro una sentida nota de acuerdo a la muerte de H. PUCET.

Después de haber descrito, aun cuando con un carácter sumario, el contenido de este volumen, no hace falta subrayar lo que una publicación de esta naturaleza tiene de acontecimiento, sobre todo si se tiene en cuenta que, como se anuncia, va a tener una periodicidad bianual, ritmo éste que, a juzgar por su calidad, va a ser tarea difícil, pero por cuyo logro hacemos confiadamente votos.

F. SOSA WAGNER

CAMERON, Rondo E.: *Francia y el desarrollo económico de Europa, 1808-1914*. Editorial Tecnos. Madrid, 1971, 494 pp.

Con diez años de retraso sobre la publicación de la versión original, en el año 1961, en la Universidad de Princeton tiene lugar la impresión en español de una de las obras más elaboradas de Rondo E. CAMERON. Obra básica e importante, que desarrolla un profundo estudio de un período que todavía influye sobre Europa desde la infraestructura técnica que creó y desde la infraestructura económica que durante él se tejió. Pensemos simplemente en los ferrocarriles, y en las instituciones financieras gestadas, y las áreas nacionales perfiladas durante la época estudiada. Aspecto

tos que constituyen en el momento actual el punto de apoyo para una transformación que tendrá que contar con situaciones fácticas cuyo origen nos remite al período analizado.

Cuatro puntos nos parecen de especial interés en el trabajo. El primero de ellos, referido a la acumulación y exportación de capitales desde el estudio de la balanza comercial favorable y la ausencia de distribución de beneficios sobre la comunidad francesa, que servirá de base a la construcción de los centros económico-financieros que se proyectaran al exterior. Proyección que encontrará apoyo, al parecer importante, en la influencia de la doctrina Saint-simoniana sobre las personalidades más dinámicas del período.

Las instituciones educativas, segundo de los cuatro puntos, se constituyen en un importante instrumento de penetración en Europa; junto al capital francés van los ingenieros y técnicos franceses, formados en los politécnicos y escuelas, cubriendo otro importante aspecto para la expansión de la influencia francesa, al acoger en las aulas de sus centros técnicos, y con independencia del origen de éstos en el antiguo régimen, a los exiliados de los movimientos burgueses europeos. El interés corporativo de sus graduados franceses, mediatizando la organización de las escuelas, y el centralismo, son también analizados como causantes de la decadencia de estos centros, tan conexos con el capital francés.

La gestación de las nuevas entidades financieras, tercero de los cuatro puntos que nos han parecido especialmente destacables, constituye un aspecto de inusitado interés. Los nombres, y en gran medida los caracteres de los financieros y también de los especuladores, aparecen en lucha con los reductos de los intereses y criterios económicos del antiguo régimen: *Le Conseil d'Etat* y la *Banque de France*. Las fórmulas concebidas, sus fracasos, su perfeccionamiento hasta cubrir el ideal de SAINT-SIMÓN de abarcar, mediante la creación de nuevas instituciones financieras, el crédito comercial, industrial, hipotecario y mutuo, y que encuentra realidad con la sucesiva

constitución del *Comptoir d'Escompte*, *Credit Mobilier*, *Crédit Foncier* y *Crédit Mutuel*. Sus posteriores derivaciones, ramificaciones en el exterior y transformaciones, son estudiadas con un detalle que se traduce en unas páginas muy densas y muy atractivas. Particular interés tienen los mecanismos de articulación del drenaje de fondos económicos con la creación de la *Cie. Général des Caisses d'Escompte* (1852) y la concepción de esferas locales en función de las centrales, que son las que se proyectan financieramente, así como la articulación de esta institución con las *Caisses d'Epargne*, creadas por financieros (a diferencia del inicial "pio" origen de las primitivas Cajas de Ahorro españolas) desde la temprana fecha de 1818, y que en 1845 habían adquirido una notable expansión con trescientos cuarenta y cinco establecimientos (p. 116). A efectos valorativos de la función de la prensa y de la información escrita, son también especialmente ilustrativas las páginas que CAMERÓN dedica a la prensa financiera especializada y a la conjugación con la prensa de información general, orientada por las entidades financieras (pp. 133-134).

La construcción de las redes de ferrocarriles europeos es el cuarto e importante aspecto del estudio. La prolijidad y minuciosidad del trabajo nos permite ver al detalle la cronología, el capital invertido, los promotores y sus personalidades, las transacciones y transmisiones efectuadas... y en definitiva la forma de entretorsearse la red europea, con una Europa referida al concepto geográfico, desde los Urales al estuario del Tajo. Los sistemas de construcción, la especulación y los beneficios de los promotores, los costes de construcción y los costes de explotación e ingresos netos de las líneas son datos que quedan cubiertos. Y junto a los anteriores aspectos técnico-económicos queda entrevista la incidencia de la construcción de los ferrocarriles sobre los mecanismos jurídicos, concretable en aspectos, como la frecuente relegación de la norma legal (1) y de los

(1) Citable es el caso francés, donde la Ley Básica de Ferrocarriles de 1842 fue ignorada por la combinación de los intereses parlamentarios y la posición del *Corp de Ponts*

principios contractuales (2), con ignorancia del principio de ley entre partes y, paradójicamente, en un momento de especial fervor hacia la norma legal. Dentro de lo paradójico está también el especial papel jugado por la Organización estatal, que se ofrece como punto de valoración para la operatividad de los principios doctrinales liberales.

En Europa, y desde el país cuna del movimiento, y durante el período conceptualizado como esencialmente liberal y de posiciones más radicales por parte de las burguesías nacionales, parece un momento muy adecuado para poder ver una Organización estatal con un campo de operaciones en consonancia con la operatividad de la autonomía individual en el aspecto económico. En contraposición con esto, se observa el papel de los Bancos Nacionales como financieros de los Gobiernos y mediatizadores de las economías nacionales, y se aprecia el papel del Banco de Francia como más significativo y más tratado en el estudio, mediatizando y a veces oponiéndose radicalmente a los nuevos criterios financieros, actitud que, como ya mencionamos, aparece en conexión con el importante apéndice administrativo (a reserva de sus funciones jurisdiccionales) del *Conseil*

et Chaussées. Del mismo modo la violación de la normativa sobre inversiones extranjeras en países como Italia, especialmente rígidos en un momento de vivencias nacionalistas; como caso ejemplificativo, y dentro de Italia, nos remitimos a la constitución de la «Cía. del Ferrocarril Longombardo - Veneciano», con base en consorcio de los ROTHSCHILD, GALLIERA, TALABOT, capital austriaco e inglés «y seis italianos incluidos para guardar las apariencias» (p. 213).

(2) Los casos HIRSH (p. 297), GALLIERA (página 213) son de interés, pero podemos citar, como especialmente curioso, el caso MIRÉS: «Entre otros delitos (cursiva nuestra), MIRÉS realizó el de vender acciones que tenía en su poder como garantía sobre los préstamos concedidos a los accionistas, cuando el mercado era favorable y sin informar a los propietarios; cuando el mercado decaía informaba a los clientes de que el valor de sus acciones ya no era suficiente para servir de garantía a los préstamos concedidos, realizaba ventas ficticias a bajos precios y demandaba a los antiguos propietarios por el saldo resultante. Aunque convicto y condenado a cinco años de prisión, su culpabilidad fue revocada debido a un tecnicismo legal; un nuevo juicio, caracterizado por indicios de soborno y por una vigorosa campaña de prensa a favor suyo, acabó con su absolución en 1862» (nota 22, p. 271).

d'Etat. Junto a esto, y siguiendo con el caso francés, tiene lugar, ya en el primer imperio, la intervención de los abastecimientos alimenticios y la creación de la Bolsa y de las Cámaras de Comercio, como primera ofensiva institucionalizada contra *le Chapellier*. A estos datos podría añadirse el sistema de concesiones administrativas, que especialmente afectan a los ferrocarriles, y que, como en el caso de las instituciones financieras, supone un control apreciable por los organismos centrales administrativos y los intereses que aglutinan y que conectan con el Antiguo régimen.

Junto al caso francés, y dentro de la misma línea argumental, son citables las posiciones del Estado belga y húngaro, obligados por razones de independencia nacional a construir bajo la iniciativa estatal la red de ferrocarriles; el caso austriaco, donde también el Estado construye sus líneas, aunque luego las cede a la iniciativa privada. En línea similar se orienta la situación de Alemania, que construye por iniciativa estatal la red principal, dejando únicamente los ramales secundarios a la gestión privada. También es, a nuestro modo de ver, un dato apreciable el hecho de que la proyección financiera de Francia en los países del continente se articule siempre a través de gestiones con los Gobiernos y Parlamentos sobre cuyo territorio se pretende invertir. Las relaciones con Austria de los PEREIRE fracasan por las sugerencias del antagonico ROTHSCHILD al Gobierno austriaco, de igual modo que los mismos PEREIRE fracasan en Italia por la oposición de los diputados nacionalistas italianos, y las inversiones en España tienen que pasar por el tamiz de las Comisiones parlamentarias (3). Importante es también en

(3) Comisiones parlamentarias con una mecánica tan especial como la presidida por la benemérita figura de GONZÁLEZ BRAVO. Transcribimos el párrafo dedicado por CAMERÓN a esta comisión.

«... Un Comité Parlamentario, formado para estudiar la cuestión enlace con Francia, constituido por tres miembros a favor del proyecto y tres en contra y con un presidente imparcial, GONZÁLEZ BRAVO, a menudo Ministro en los calidoscópicos Gobiernos de España, que se declaró 'totalmente neutral', ya que no había estudiado la cuestión. Tres semanas después era consejero del Crédito Mobiliario

este sentido valorar el dato que aporta CAMERON sobre el mercado de capitales francés en el período 1892-1914, estimado en 48.600 millones de pesetas, de los que 25.700 millones fueron al sector público francés, incluidas las colonias y empresas nacionales, y 22.900 a Gobiernos extranjeros (4). Pero quizá la contradicción global más apreciable, con los presupuestos doctrinales liberales, sea la administración de Egipto y Turquía en 1876 y 1881 por un consorcio internacional, interventor de cualquier evento económico en estos países.

Las inversiones francesas en España también son estudiadas, y lo son con el detenimiento que exige la importancia del capital invertido. CAMERON las estima en el 35 por 100 de la inversión total francesa en el exterior durante el período tratado, con una curiosa distribución, que nos ratifica en las apreciaciones anteriores: el 31 por 100 (775 millones de francos), en el sector público, y el 4 por 100 (100 millones de francos), en el sector privado (5). El trabajo nos permite ver la fracasada gestación del canal Guadarrama-Sevilla, patrocinado por SAINT-SIMON y CABARRUS, la curiosa modificación de la Ley de Minas en 1869, en función de las inversiones francesas en la cuenca de Bémez-Espinel, y que nos hace pensar en la afortunada frase del "oculto sentido político" de las categorías formales" (6). Pero quizá las referencias más apreciables sean las referidas a la construcción de los ferrocarriles espa-

ñoles, que nos permite ir viendo con detalle su construcción sobre la Península y los intereses y las personas que en ellos participan, y las incidencias de la participación, así como la no excesiva especulación (las acciones se conservaban a la par en el mejor de los casos) (7), y la práctica ausencia de beneficios apreciables en la explotación (en 1865 el único ferrocarril que repartió dividendos fue el de Córdoba-Sevilla, y los repartió con cargo a la subvención de los organismos provinciales) (8). Estas apreciaciones de CAMERON van en contra de la opinión generalizada de los fabulosos negocios ferroviarios en la Península. Excepción hecha de las actividades del Marqués de SALAMANCA en la vecina nación portuguesa, con una suspensión del pago de dividendos y obligaciones, y la necesidad de renovación de travesías a los cinco años de terminado el trazado (pp. 191-192), y la operación del mismo ilustre financiero con el ferrocarril Pamplona-Zaragoza y el problema del empalme con Francia, en que, en ventajosa transacción, se embolsa los dieciséis millones de francos de la subvención y vende el kilómetro a doscientos mil francos.

En resumen, un libro lleno de interés, que ofrece, a la aparentemente deslabazada legislación económico-administrativa del período estudiado, unos importantes puntos de cohesión y de referencia.

A. SANCHEZ BLANCO

Español. Sea como fuere, todas las mantobras se quedaron en nada; como consecuencia de una de las frecuentes revoluciones palaciegas, las Cortes fueron suspendidas temporalmente, y finalmente disueltas, sin haber discutido siquiera la cuestión..." (pp. 244-245).

(4) Página 89. Basado en el estudio de WHITE: *French International Accounts 1880-1913*. Cambridge, 1933. Apreciaciones que CAMERON considera incrementables en un 10 por 100.

(5) Añádase a esto, para apreciar el peso específico francés, que la colonia francesa en España era el 80 por 100 de la colonia extranjera asentada en el país y que la colonia francesa en Madrid era lo bastante grande como para editar un periódico en francés, y que Zaragoza, con 30.000 habitantes, tenía 2.000 residentes de nacionalidad francesa, y Valladolid tenía una colonia francesa de 500 miembros. Cifras estimadas en torno a 1856-1857 (p. 88).

(6) VILLAR PALASÍ: *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de la Norma*. Universidad de Madrid, 1968 (p. 4).

(7) Las acciones del Madrid-Zaragoza-Albacete estaban, según los datos de CAMERON, en 1862, a 670 francos, y las acciones de la Cía. del Norte, a 567. En 1868 las acciones del MZA estaban a 100 francos; las de la Cía. del Norte, a 65 francos, y las del Ferrocarril de Pamplona, Barcelona y Sevilla-Cádiz, a 38, 35 y 20 francos. El descenso continuó en los años siguientes, especialmente dificultosos por la incidencia de los acontecimientos de 1868.

(8) Transcribimos de nuevo a CAMERON: "Cuando el período de construcción tocó a su fin y los ferrocarriles tuvieron que pagar dividendos, descubrieron que sus ingresos no solamente no les permitían pagar dividendos, sino que, en muchos casos, eran insuficientes para cubrir el interés de las obligaciones. En 1865 el ferrocarril de Córdoba a Sevilla fue el único que repartió dividendos de menos del 2,5 por 100, y eso gracias al subsidio anual de las provincias en que estaba situado..." "Incluso el Norte de España se vio obligado a convertir la cuarta parte de sus obligaciones en títulos de renta variable, que no recibirían intereses hasta 1865" (p. 249).

COTORRUELO SENDACORTA, A., y otros: *L'Espagne à l'heure du développement*. Ed. Tiers Monde. PUF, 1967.

La Administración planificadora tiene tal importancia que cualquier obra que se relacione con el Plan tiene repercusión con ella y puede ser objeto de análisis por cualquier profano, mucho más cuando tan necesario es el intercambio interdisciplinar en la actualidad y cuando la economía ofrece al jurista aspectos más interesantes que nunca, dado que la economía ha dejado de ser espontánea para convertirse en más o menos "dirigida", y en esto tienen un gran papel los instrumentos jurídico-administrativos. A estas razones convendría añadir otras para aviso de navegantes, que aumentan el interés de la obra que comentamos, cuya vigencia hoy es tan grande como en la fecha de su publicación y a cuya recensión nos hemos lanzado por ello, por cuanto es justamente en nuestros días cuando han aparecido los primeros trabajos críticos desde el plano profesional del Derecho administrativo. Esta obra, creemos, debería ser consultada por todos los que quieran hacer algún trabajo, del matiz que sea, sobre el Plan español de desarrollo, porque en ella, a pesar del enorme volumen de la intervención oficial, y aunque parezca extraño, se encontrarán con numerosas notas críticas y hasta cierto punto muy reveladoras de alguno de los aspectos de esta "nueva estrategia". Bien es verdad que hemos empezado con cierto temor la confección de estas líneas, por cuanto todo lo que signifique hablar de una cosa—como en este caso es el Plan—repercute en su importancia, ya que, parodiando a WILDE ("hablan mal de mí, ¡señal de que vivo!"), diríamos que mientras se habla del Plan es que está vivo y tiene importancia; uno de los colaboradores de esta obra, SAMPEDRO, insiste en esto: "Incluso aquellos que critican los aspectos técnicos del Plan contribuyen a darle una trascendencia superior a la que tiene." No obstante, aun sin estar convencidos de las ventajas de la planificación indicativa, el encontramos con una obra en la que se dan algunas precisiones sobre esta nota tan

esencial del Plan, así como el hecho de que en su redacción hayan participado miembros como no miembros del órgano planificador y que en sus trabajos se hayan manifestado con esa tendencia tan característica de lo español—de hacer una doble versión, más libre la destinada al extranjero que la abocada al consumo nacional—de mayor libertad que si hubieran escrito en castellano, son todos ingredientes que merecen ponerse de relieve y ser analizados. Nosotros nos fijaremos particularmente en los aspectos más generales, que son los que la economía planificada presenta de mayor colindancia con el Derecho.

Así, COTORRUELO subraya la distinta "indicatividad" que el Plan tiene según los sectores y los objetivos; en su mente late la idea de la enorme dificultad que encierra la conciliación de una economía que se proclama "libre" con un Plan que, por indicativo que sea, siempre repercutirá en tal libertad; por eso, como todos los planificadores, aboga por una espontánea sumisión de los sectores libres o privados de la economía a las coordenadas del Plan, deseo decimos común a todos los planificadores al estilo occidental, ya que reconocen que sólo a través de cierta obediencia o fidelidad a los objetivos previstos por el Plan puede éste ser operante y no quedarse en un texto literario; de ahí lo relativo de la "indicatividad", de lo que podríamos formular una regla: mayor indicatividad a menor función social o interés general de la respectiva actividad económica (imagínese el caso del sector agrícola o eléctrico, con algún subsector industrial de mínima importancia). Además, un plan eficaz exige imperativamente un destacado sector público, o sea, curiosamente, una mayor participación del Estado en la renta nacional y, en definitiva, un mayor peso en la economía nacional, por lo que en aquel país en que esta condición no se dé, su primer fruto debe ser su consecución (en resumen, creemos que se incrusta dentro de la propia mecánica planificadora: si el sector público es débil, el Estado y el Plan deben admitir todo tipo de componendas con el sector privado, lo que no ocurrirá cuando aquél sea fuerte; de ahí los recelos de los grupos conservadores). Lo relevante en la

aportación de COTORRUELO es su alegación en pro de la concentración de la política económica en el órgano planificador, y es interesante ver cómo con todo rigor lógico expone lo que pudiéramos llamar "entresijos políticos"—actuales y futuros—del Plan; mayor importancia del órgano planificador y pérdida de autonomía de los órganos ministeriales restantes; como sin querer, caemos en una mayor centralización dentro de la centralización; incluso la política social debe quedar bajo tal órgano (a esto parece obedeció la creación de la Comisión de Rentas y Precios en la Comisaría). A su juicio, el Plan tiene un evidente aire renovador, ya que Plan e inmovilismo son términos incompatibles (más adelante, SAMPEDRO escribirá que "el desarrollo no debe ser sólo crecimiento, sino crecimiento más cambio"). Nos aclara el sentido del artículo 7.º de la Ley del I Plan, que, aludiendo a los polos de desarrollo, fijaba su número en siete: "...referencia a un número tan preciso... conduce a pensar con certeza a que tal número y su localización se había estudiado y fijado cuando el Plan se presentó a la discusión de las Cortes. La razón de tal indeterminación se debió a la misma técnica rigurosamente selectiva de tales polos, cuya aplicación podía verse comprometida en favor de una localización particular por las presiones políticas. Por esta razón, y contrariamente al resto del Plan, la localización no pudo ser discutida en el seno del órgano legislativo" (1).

De este trabajo creemos que en el fondo se está pidiendo al administrado una especie de carta de crédito, un margen de credibilidad en los posibles milagros del

(1) La anécdota tiene su importancia, y es una entre muchas, que revelan los numerosos aspectos de la planificación, cuya determinación, si por vía legal o por reglamentaria, no tienen la solución adecuada. Cuando hacíamos esta recensión, se nos informaba que en una reunión con los directores de diarios de Barcelona y Madrid sobre el futuro III Plan, a la pregunta de que ¿cuál era lo que se sometería a la discusión de las Cortes; si el Plan o sólo el Proyecto de Ley?, el Ministro del Plan respondió: «La pregunta es muy interesante, pero su respuesta es de la competencia del Presidente de las Cortes, ya que a él le corresponde la interpretación de su Reglamento». («Informaciones», 16 de diciembre de 1971).

Plan, asemejando a éste a una nueva mística en la que hay que creer; está escrito con enorme asepsia política y gran empuje racional, como un fervoroso cultivador de la política económica que a sus dictados racionales estimara que lo único que reune tales condiciones es la programación, a cuya realización deben supeditarse las demás fuerzas. Muchísimo menos aséptico es al trabajo siguiente sobre "Notas a la filosofía del I Plan de Desarrollo", de CHRCOTE: cotejando con el modelo francés, del que partimos, y señalando, no obstante las enormes diferencias estructurales nuestras con el vecino galo, indica la contradicción entre los intentos de cambiar las infraestructuras de la realidad social (lo que aún ponen en tela de juicio otros colaboradores, como VELARDE, ROJO o el mismo SAMPEDRO) y el no cambio de las superestructuras ideológicas, y considera que el Plan es fruto de unas características muy peculiares de la realidad sociopolítica española; para él el calificativo de "social" del Plan es de segundo rango, ya que tiene como principal objeto lograr un mayor ritmo de crecimiento económico; en síntesis, el Plan busca hacer más grande "el pastel", como con eufemismo se ha denominado a las economías nacionales, para luego, pero sólo luego, "repartir". Es acerba su crítica sobre el papel de la empresa pública en el I Plan: "... Se proclama el principio de subsidiariedad, dogma esencial del neocapitalismo. El Estado debe ocuparse únicamente de lo que no interesa al sector privado, o dicho en otras palabras: son los contribuyentes, cuyos bolsillos alimentan el Presupuesto, los encargados de rellenar los agujeros que deja el sistema de "iniciativa privada", que, como un personaje de RABELAIS, coge las puntas tiernas de los espárragos y arroja las espigas duras al camino para la comida de los menos delicados. Cuando determinada actividad 'no es negocio', el Estado se encarga de ella..." Cree que si bien en los países capitalistas los planes son "indicativos", pueden serlo y lo son "más o menos", y el español, quizá por aquello de que somos más papistas que el Papa, es el más indicativo de todos (se refiere al I Plan, que es sobre el que

giran todos los comentarios y único vigente en la fecha de publicación de esta obra). Como el de COTORRUELO, tiene otros muchos matices destacables que no podemos recoger por la brevedad, pero cuya lectura es muy interesante.

Las aportaciones de VELARDE y PRADOS sobre la agricultura y las inversiones públicas, respectivamente, cotejan disparidades e insuficiencias en la elaboración del Plan, avisando sobre sus posibles quiebras al no ser rigurosa la técnica empleada. ROJO comienza con una afirmación cuya demostración será la tesis de su trabajo, de tal gravedad, con las repercusiones que ha tenido y puede tener aún, que no podemos por menos que recogerla: "El desarrollo de la economía española no ha respondido, a lo largo de su historia, al principio de la división internacional del trabajo. Ha sufrido durante siglos una orientación autárquica, en la que el comercio exterior se ha mostrado siempre como un sector marginal que reflejaba las consecuencias de tal orientación." Para los que desprecian los datos económicos deberían de vez en cuando tener en cuenta sus realidades para ver si en los comportamientos y estructuras de un país, aquéllos no han dejado de tener una gran influencia (quizá desde este punto de vista el Plan se inserte en el cuadro de las propias coordenadas del país, y sus defectos serán más infraestructurales que formales, con ser éstos importantes, análogos a los defectos de la realidad social sobre la que se monta; la separación entre modelos de planificación no obedece simplemente a técnicas empleadas). SAMPEDRO, por esto, traspaasa la crítica al marco social del Plan, que tiene, según él, un claro matiz "conservador": "... no es más que la concesión de la España conservadora al mundo moderno"; hay una actividad planificada, pero hay también otra que no lo está y tan relevante como aquélla, y que debería estarlo, por lo que el desarrollo auténtico, por ahora, no es más que una "esperanza" (2). TA-

(2) Sobre el origen del calificativo de "social" con que desde enero de 1964 aparecen los Planes de Desarrollo, nos dice lo siguiente: "Parece que en la última discusión del Plan ante la Comisión de las

MAMES, como es habitual en él, no se limita al manejo—que casi siempre es manipulación en los que estrictamente se limitan a ello—de datos o referencias puramente económicos, sino que procura encajarlos en su correspondiente marco social, revelando su descompromiso con el mismo título de su introducción "Panorama visto desde el puente" (se sobrentiende que el descompromiso únicamente afecta al que tiene con las autoridades o esfera oficial encargada de la planificación). Estima que el I Plan de Desarrollo fue simple continuación del de estabilización y sobre lo que pudiéramos llamar su naturaleza jurídico-política (que es también administrativa) le califica de "Plan otorgado" "por el poder a los administrados, un poco como las cartas otorgadas que los soberanos de fines del siglo XVIII o de principios del XIX concedían de manera paternalista a sus súbditos" (p. 1051) (3).

TAMAMES estima que la planificación española ni siquiera es "indicativa": "ante todo supone un conjunto de estudios de mercado, de gran interés para las grandes empresas, que de esta manera pueden aprovecharse de forma más racional y mayor de la explotación del mercado nacional principalmente si conciertan su acción con la ayuda económica del Estado mediante la llamada 'acción concertada'. Mediante este procedimiento, el Estado capitalista proporciona a las grandes empresas industriales del sector privado una ayuda financiera

Cortes Españolas (hacia el 16 de diciembre de 1963) determinado miembro de la misma deploraba la ausencia de contenido social del Plan. Otro miembro entonces sugirió para evitar todo equívoco sobre tal condición por parte del público, añadir el término de "social" a la denominación oficial del Plan" (p. 1055).

(3) A su juicio, parece que se partió de un modelo preconcebido, sin compulsar las alternativas, una de las cuales posiblemente era la relativa a la misma organización económica de todo el territorio nacional: qué es lo que más interesa "un Estado centralizado omnipotente y que impide la aparición y el desarrollo de todo tipo de iniciativas locales y regionales útiles o "un Estado que abre la mano a las libertades locales y a las autonomías que devuelven la vida a las regiones y a los Municipios y que permiten a los ciudadanos encontrar la conciencia de sus auténticas responsabilidades frente a la gestión pública dentro de las Corporaciones en las que viven" (p. 1052).

extraordinaria en las mejores condiciones, sin otro compromiso que el de cumplir (o al menos tratar de cumplir) determinados objetivos, fijados por el Plan..." L. LÓPEZ ALVAREZ tratará de buscar respuesta a una serie de preguntas sobre el resultado de la influencia planificadora o "desarrollista", diríamos hoy, sobre el "carácter español", preguntas que desde 1967 han merecido diversas respuestas (4): ¿Seguirán siendo los españoles lo mismo cuando naden en la abundancia prometida por los Planes? (diríamos nosotros: ¿Seguirán siendo los españoles del mismo modo caracterizados a como lo eran, por ejemplo, por un VALLE-INCLÁN en su época?; recordemos que, según un comentarista de *Lucas de Bohemia*, lo único extraíble hoy es el ser un cuadro impresionante de la miseria de su época, aquella en que los poetas y literatos eran "bohemos" porque no podían ser otra cosa). Recoge una cita muy interesante de MACHADO: "Los pueblos que han alcanzado un elevado grado de prosperidad (Francia, Alemania, Inglaterra...) llegan a sufrir una grave amnesia, olvidando el dolor humano; su civilización se superficializa". Estos planteamientos pueden ser arriesgados; dada la habitual tendencia española a colocarse en los extremos; más puristas que la misma pureza; queremos el turismo, pero no las costumbres supuestamente licenciosas que trae consigo; queremos desarrollarnos, pero sin caer en los fáciles materialismos de otros pueblos y seguir siendo "héroes de antaño", con lo que mantendremos tanto nuestra reserva moral como nuestra superioridad frente a Europa. El

(4) Aludimos a una serie de libros que han aparecido incluso con este interrogante: *España, ¿sociedad de consumo?* Repetimos que son varios, acaso ecos de otros ambientes y, en cualquier hipótesis, respuestas a la moda. El tema de la sociedad consumista es universal; en las fechas de esta recensión—diciembre de 1971—nada menos que un «engagé» con las grandes finanzas francesas, como J. SAINT-GEORGES, P. D. G. del «*Credit Lyonnais*», ha escrito un libro titulado *Vive la société de consommé* (Lib. Hachette), siendo curioso que un personaje de tal relieve se lance al ruedo de las opiniones controvertidas, pero sobre todo revelador, y diríamos que lógico que lo haga, dado que justamente los principales críticos de tal tipo de sociedad son los jóvenes, aquéllos a los que actualmente podría aplicárseles mejor que a nadie la célebre afirmación de que «con su protesta nada tienen que perder».

autor parece partidario de una nueva manifestación del "España es diferente", o sea, de una vía española al desarrollo que nos evite la incorporación a las formas neocapitalistas que gobiernan en el resto de la Europa occidental. CHAUNU, frente a los fatalismos interpretativos geográficos y económicos, cree en la actitud del "ibérico" frente al crecimiento (y nosotros nos preguntamos sorprendidos: ¿por qué no?); Francia para él (curiosamente, su aserto se reafirma por M. SCHUMAN en su última visita a Madrid) debe ser la mediadora entre España y la civilización de DESCARTES y del desarrollo.

La presente obra es un magnífico "panorama desde el puente", o sea, desde fuera del mismo órgano planificador, aunque haya algunos colaboradores del I Plan de Desarrollo y en general de toda la planificación española. No es ningún "botafumeiro" ni ningún camino de rosas sin espinas. Su contenido es imprescindible para conocer las dos caras del Plan, la más oficial y la que no tiene tal condición. No es preciso ser HAMLETS para elogiar estas visiones de las sombras y obstáculos que ofrecen todos los grandes temas humanos y en particular aquellos que, como el de la planificación, llevan consigo casi la llave de una panacea, como es el logro de un equilibrio socio-económico de los miembros de una comunidad nacional. Conviene que no olvidemos este objetivo y el porqué de la planificación en sistemas como el de nuestro país, como en todos los que prevalece el modelo indicativo, en los que se intenta triunfar del reto que ya en sí mismos ofrecen frente a los sistemas calificados del "campo contrario". Frente a cualquier postura incrédula o escéptica, el hecho—y diríamos que el derecho—, hoy por hoy, es el de la planificación, y sobre la española, a todos, y en particular a los juristas, en este texto se nos dan abundantes motivos de sugerencia y reflexión, escrito con gran libertad de expresión y de pensamiento (5), como destinado a un amplio público sin prejuicios de ninguna clase.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

(5) Resulta extraño e inexplicable que una obra como la presente, que fue objeto, re-

FREITAS DO AMARAL, Diogo: *Las modernas empresas públicas portuguesas*. Real Academia de Legislación y Jurisprudencia. Curso "Juristas portugueses en Madrid, 1971-72". Presentación del profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA. Madrid, 1971, 39 pp.

Cuando entrábamos en la lectura de este pequeño libro, cuyo contenido se expuso como conferencia en su día en el Curso a que alude el título, leímos algunas noticias que demostraban la permanente actualidad del tema "la empresa pública", que en nuestra patria la tiene mucho mayor, como recordaba el maestro de administrativistas, profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en unas declaraciones a la prensa, refiriéndose al futuro estatuto legal sobre la misma, cuya inmediata confección y aprobación se postula como uno de los objetivos "legales" del III Plan de Desarrollo. Pero las citadas noticias tenían sentido contrario; es decir, que para bien o para mal, la empresa pública está siempre en el candelero. Curiosamente, tenían como punto central un movimiento autocalificado de "desnacionalizador" y sobre el que nosotros hemos hecho algunas consideraciones en esta misma REVISTA, en el número 64, ya que una de ellas nos daba a conocer la venta por el Gobierno británico de una nueva empresa de la larga serie de ellas que han sido ya objeto de tal negocio ju-

cordamos, de una presentación casi oficial en París por el interés que supuso que las *"Editions Tiers Monde"*, bajo la batuta del ilustre profesor F. PERRoux, dedicaran todo un volumen al examen del Plan de Desarrollo español, haya tenido tan escasa publicidad y reclamo en España, porque, a pesar de estar escrita en francés y a pesar de dirigirse tácitamente a públicos más amplios, lógicamente hay que pensar que a quienes más debe —o debería— interesar su lectura sería a los propios españoles, pero particularmente creo que esto último se ha llevado a cabo en muy pequeña escala, lo que no deja de ser una lástima, vista y comprobada la riqueza de su contenido. ¿Se habrán molestado algunos porque hayamos aparecido dentro de unas ediciones relativas «al tercer mundo»? Pero ¿desconoce aún alguien que una de las críticas que se hicieron a la aprobación del «acuerdo preferencial» de España con el Mercado Común tenía su apoyo en la conceptualización de «ribereños» que la Comunidad nos lanza, y que algunos han hecho sinónimos de «africanos», sin sopesar que tal apelativo puede aludir a nuestra condición «mediterránea»?

rídico desde la subida al poder de los "conservadores", reafirmados en su política de desprenderse de las viejas empresas nacionalizadas por el laborismo (concretamente, la "Steam Navigation", incluida dentro de la "Navigation Freight Corporation"), y las otras nos ponían en conocimiento la existencia de un reciente movimiento doctrinal en Francia, compuesto en su mayoría por profesores de la Facultad de Derecho, titulado nada menos que así: "Asociación de la Libertad Económica y del Progreso Social" (ALEPS), que organizó toda una semana de conferencias pidiendo la "desnacionalización inmediata de numerosas empresas nacionalizadas", reiterando las tradicionales críticas sobre los defectos de administración económica de tales empresas; por si fuera poco, casi en los mismos días, el IV Congreso del Pensamiento Liberal, también en el vecino país galo, insistía en el mismo tema. La actualidad que nos envolvía no podía, por tanto, ser más favorable en cierto sentido para que entráramos con premura en la lectura de las pocas páginas que nos proporcionan información sobre las empresas públicas de un país, sobre el que una vez más hemos de indicar que tan pocas fuentes de conocimiento poseemos; no sabemos si por escaso interés o por estimarle de la familia.

Quizá el tamaño mismo del libro—aun excusando su carácter originario discursivo—sea fiel reflejo de la importancia tanto cuantitativa como cualitativa que la empresa pública ha tenido, al menos hasta ahora, en Portugal. Puede señalarse que responde a un proceso de muy última hora, todavía creemos no muy consolidado, aunque es fácil pensar que, estando el gobierno del país bajo la batuta de tan ilustre administrativista como el profesor CAETANO, podemos y puede colegirse que en adelante se hará más uso de la fórmula, como puede deducirse de las palabras de FREITAS, cuyas críticas en relación con las empresas públicas existentes, respecto de su administración, se unen al numeroso y amplio coro de las críticas a que nos hemos referido. Acaso por la novedad que el tema ofrece aun a la doctrina jurídico-administrativa portuguesa, su terminología no está lo su-

ficientemente decantada para eliminar confusiones en el lector hispano; por ejemplo: se habla, para referirse a las empresas públicas, de "empresas nacionales", sin precisar el significado de la última palabra, que en ocasiones parece referirse a empresas nacionalizadas (aunque otras ni siquiera a esto; caso de la T.L.P., en la que no ha habido nacionalización, por cuanto, caducada la concesión, el Estado se hace cargo de la reversión); en relación con la que puede estimarse principal empresa pública portuguesa en la actualidad, como es la A.G.A., tras calificarla de "instituto público", se añade: "de acuerdo con sus estatutos, se administra económica y financieramente según las normas jurídicas aplicables a las empresas mercantiles"

El autor no por eso deja de exponer el actual estado de dicha doctrina sobre lo que debe entenderse por empresa pública, resaltando cómo uno de los elementos discordantes es el de si, como tal empresa, debe o no tener, como esencial e imprescindible, fin lucrativo. Creemos que alude, más o menos veladamente, al punto más controvertido en todos los países, en que, con más o menos abundancia, hay empresas públicas, punto que para nosotros no encubre más que una contradicción de la propia concepción doctrinal y legal de la empresa pública, a la cual comienza por reconocérsela autonomía en todos los aspectos, pero que termina por caer en su proceso de vida en la tutela estatal, a la que se acude pidiendo ayudas económicas que cubran los déficit de explotación; el procedimiento es tan usado... y abusado, que todo el desprestigio de la empresa pública tiene ahí su punto de partida; sus enemigos encuentran ahí sus armas de ataque, justificando la incapacidad pública para administrar bienes económicos (1). Muchas veces, ante tales déficit, hemos tenido la duda de si no podían ser debidos a su

escaso uso público, pues ni los precios -públicos o políticos— los justifican; el proclamar que la empresa pública debiera tener fin lucrativo no es más que darle "visión empresarial", y no que luego, en la práctica, se consiga (aparte que en su alcance cabe una modulación). El autor nos da su criterio, efectuando una distinción que creemos resbaladiza y no convincente; eligiendo el ejemplo de las escuelas y hospitales, afirma que en ellos no puede haber empresa lucrativa, aunque hay "unidad de producción"; parece que esta unidad sería la etapa anterior a la empresa, teniendo con ésta de común el ser una combinación de factores productivos (técnica, trabajo...). Pensamos que toda la acritud administrativa del país hermano sobre de múltiples unidades de producción, con las consiguientes conclusiones, que cualquier lector puede deducir. A su juicio, el régimen específico de la empresa pública portuguesa se inspira en estos tres principios: dirección colegiada, autonomía y gestión privada. Insistimos en lo de la terminología. Nos informa asimismo de que en su país se tiende a colocar a las empresas públicas en las mismas condiciones de mercado que las empresas privadas, siendo "justo que se tienda a su autosuficiencia y tributación"; justifica su control político o parlamentario, pues "su capital inicial pertenece al contribuyente". Y termina sus consideraciones postulando una ampliación en el uso del procedimiento de la empresa pública: "los puertos y aeropuertos, las explotaciones forestales, los centros fabriles y talleres, los laboratorios científicos que trabajan por encargo, los albergues y hoteles, las cantinas y restaurantes, las mismas unidades para la administración de los bienes patrimoniales del Estado y muchos otros..., sin olvidar los servicios municipalizados, constituyen verdaderas empresas públicas en potencia, que aguardan pacientemente el momento de su metamorfosis".

En resumen, una pequeña obra que nos pone delante la situación actual de la actividad administrativa, entonces, es una sobre un tema tan importante como es el de la empresa pública, obra de un autor cu

(1) Italia, donde parece existen mayor número y mejores empresas públicas, tiene un curioso modo de designación de los presidentes de las más importantes de ellas: entre figuras destacadas pertenecientes a los distintos partidos. Sistemas tan anecdóticos rigen de facto en otros países. ¿Encontraremos después sin explicación las administraciones deficitarias de estas empresas?

yos méritos y juventud el profesor GARCÍA de ENTERRÍA destaca en las líneas de presentación que le abren.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

GARRIGUES, J.: *Hacia un nuevo Derecho Mercantil*. E. Tecnos, 1971, 352 pp.

Para todos los que conozcan la trayectoria del profesor GARRIGUES no les pillará desprevenidos el título de la que creemos es, por ahora, su última obra publicada, ya que, como acreditan los distintos trabajos en ella recogidos, responde a un tema que en cierto modo puede estimarse su preocupación más duradera a lo largo de toda su vida docente. Lo que quizá muchos ignorasen es el carácter de verdaderas intuiciones con que el simple transcurso del tiempo ha confirmado alguno de aquellos puntos que el autor en lejanos años concretaba su mirada revisora sobre la estructura de un tipo social tan importante en la vida económica de cualquier país, como es la Sociedad Anónima. Las expresiones "hacia un nuevo Derecho Mercantil" como la de "hacia un nuevo Derecho de las Sociedades Anónimas" se han repetido sin cesar en la pluma de un profesor universitario, que ha puesto su ojo introspector sobre el futuro en una tarea constante de vigía, sin por eso descuidar el análisis de lo que la realidad social y legal le ofrecía. Además, tales expresiones han sido lanzadas y defendidas desde todos aquellos planos en los que se solicitaba la voz autorizada del maestro auténtico que en España hay sobre tales temas, como es la del autor, planos que van desde la prensa diaria a la cátedra o al salón de conferencias (aún recordamos la magnífica acogida que tuvieron en el diario *Ya* a finales del 69, cuando más en el candelero estaba en España el tema de la reforma de la empresa, tema que, como todos los de investigación y reforma, en España, sufre las consecuencias de nuestro inconsistente carácter, de forma que, a manera de Gudianas, su actualidad resurge y desaparece, a plazos más o menos periódicos, la serie de artículos que durante algunos días aparecían con la

firma del ilustre catedrático de la Universidad entonces "Central" de Madrid y hoy "Complutense", y en los que con la extraordinaria precisión a las que nos tiene acostumbrados el maestro de mercantilistas se establecían las líneas maestras de lo que debía —y debe— ser la reforma de la empresa y su diferenciación radical de otra reforma no menos perentoria ni trascendente, como es la de la Sociedad Anónima; artículos, entre otros, incluidos en la obra que recensamos).

Es esa antigüedad en el tratamiento y la denuncia de la necesidad de búsqueda de un nuevo Derecho Mercantil lo que da todo su valor a todos los "escritos, lecciones y conferencias" con que a manera de subtítulo se nos explica algo su contenido, pues resulta diríamos sorprendente comprobar la inmensa actualidad de trabajos escritos hace treinta años, actualidad tanto en el tema como en la forma de su tratamiento, hecho con la sencillez y al mismo tiempo riqueza expresiva que algunos han considerado "clásica"—y nosotros diríamos que "orteguiana"—, incluido sin saber acaso por la admiración y respeto que el autor profesa al más ilustre de los filósofos que en España han sido.

Sin perjuicio de destacar algunos puntos, debemos comenzar nuestra crítica señalando que para el *ius-publicista* esta obra suscita una interesantísima interrogante, y es la de averiguar hasta qué punto un Derecho como el Mercantil, que ha tenido una calificación privatista, puede encerrar en su campo de materias las modificaciones de una normativa que supere la contemplación única del interés privado por los más relevantes del interés social y aun públicos que supone tanto la intromisión cada vez mayor del Estado en la reglamentación de las Sociedades Anónimas, como en el mismo trasfondo económico que tal forma social "reviste" (palabra empleada por nuestro Código de Comercio y que analiza somera pero elocuentemente el profesor GARRIGUES). Es cierto que en el libro no se pone en tela de juicio la continuidad de tal calificativo; pero ¿querrá esto decir que ese nuevo Derecho Mercantil seguirá siendo como hasta ahora "privado" o, por

el contrario, recibirá fuertes connotaciones "públicas"? Al leer estas páginas recordábamos otras de otro no menos ilustre profesor, éste americano, como es el de la Universidad de Harvard, J. K. GALBRAITH, quien en su libro *El nuevo Estado industrial* describe el mercado dominado por cuatro o cinco grandes corporaciones mercantiles, entre las que domina un tácito acuerdo de no molestarse y cuyo interés por parte de sus gestores no reside en lograr mayores dividendos con los que satisfacer el apetito insaciable de sus accionistas-capitalistas, sino la de aumentar aún más su estabilidad, su solidez, su capacidad, y justamente tal situación es la que lleva a este profesor a considerarlas como corporaciones cuasi públicas y sobre las que en todo caso el Estado debe ejercer un mayor control; el *leit-motiv* de la obra del profesor GARRIGUES tiene de común con el anterior punto de vista el de notar esa desviación que desde remotas fechas ha venido denunciando, como otros muchos en el extranjero, entre el interés al dividendo del accionista y el interés de los gestores o administradores de las Sociedades Anónimas; pero, sin querer, esto nos lleva a lo que indicamos al comienzo de este párrafo: los gestores defienden hoy más que nunca el interés social y no el interés individualista de todos y cada uno de los accionistas, y ese interés social podemos considerarlo nosotros como una parte.—si no es el mismo—del interés público, lo que en definitiva justifica una mayor preocupación del Estado o del poder público por vigilar su recta coordinación con el interés general. La imprecisión de algunos conceptos que para el mismo Derecho mercantil son vitales, como es, por ejemplo, el de "empresa mercantil", fortalece el anterior interrogante: ¿puede el Derecho mercantil seguir siendo el mismo cuando regula actos de comercio aislados, a cuando, dando el salto, regula organizaciones económicas con notables poderes y privilegios en cierta manera públicos? El profesor DE CASTRO no ha mucho subrayaba la naturaleza "privilegiada" que tiene la misma posesión del *status* de persona jurídica y curiosamente es en esta condición privilegiada sobre la que algunos

teóricos de la fiscalidad apoyan a esta última cuando intenta gravar a las sociedades. Y estos privilegios que disfrutaban por concesión estatal ¿no modificarán la naturaleza de un Derecho que protegía sólo a los accionistas como hace con los comerciantes, atendiendo muy poco a los intereses de la clientela, que es tanto como decir de la sociedad en general? (1).

La anterior desviación entre gestores y accionistas, con la consiguiente inclinación partidaria por uno de ellos, creemos que es sumamente reveladora a la hora de desvelar la concepción que podríamos llamar "aristocrática" o "popular" de la Sociedad Anónima: mientras la primera se declara partidaria de la restricción del derecho de voto y elimina, por estimarla perjudicial, la vieja identidad una acción = un voto, que recordemos, no es más que el reflejo que en el campo económico en que esta sociedad se desenvuelve del paralelo aforsismo político "un hombre = un voto", la segunda participa de la confianza en este principio. De hecho, aunque el profesor GARRIGUES entra en el primer grupo, debe confesar que al accionista-empresario de las primeras etapas de desarrollo de la Sociedad Anónima ha sido reemplazado por el accionista-capitalista, y si esto último es cierto, resultará que las consecuencias como son su desinterésamiento de la marcha de la sociedad y su vista puesta únicamente en el dividendo, serán lógicas y normales, condiciones que no reunirán creemos cualquier limitación que se les imponga en el plano de los derechos —ya políticos como el voto, ya económicos como el dividendo—. Además, resultará contradictorio que cuando tanto se intenta fomentar el pequeño ahorro y su atracción a la Bolsa, para cuyo fin nacen las Sociedades de

(1) El tema de reforma de la empresa, en cuyo fondo late el correlativo de reforma de la Sociedad Anónima, es tocado por toda clase de autores, mercantilistas o no; destaquemos como uno de los más brillantes trabajos recientes el firmado por VALLE DE GÓRRISOLA, notario de Madrid, dentro de su libro *Derecho y sociedad de masas*, y ha sido objeto de periódicas reuniones y sesiones de organismos económicos, sindicales, sociales, etcétera. Mencionemos las jornadas de estudio celebradas por Acción Social Empresarial en el verano de 1971.

inversión mobiliaria y los Fondos, que no son más que tentativas de crear cierta especie de "capitalismo popular", elevando el número total de accionistas de un país, por esta vía "aristocrática" de la Sociedad Anónima, se corrija tal tendencia reduciendo, si no eliminando, el papel de esas "pequeñas moléculas del interés social", como GARRIGUES denomina a los pequeños accionistas. Es este uno de los puntos más polémicos en la futura reglamentación de la Sociedad Anónima, y por donde el legislador no termina de entrar, como reconoce el autor, quizás repetimos, porque supone una marcha en contrario frente al sesgo que hoy toma la sociedad en todos sus órdenes, en la que tanto se habla y se patrocina la participación de todos en todo, para aumentar así las zonas de *consensus* y reducir al mínimo las conflictivas. Enlazada con este tema está el de la participación laboral en los órganos rectores de la Sociedad Anónima y que, a juicio del autor, es una consecuencia de la confusión de dos campos conceptuales, como son el de la Sociedad Anónima y el de la empresa; realmente no es presumible una equivocación expresa en el legislador y sí, en cambio, ver en su medida un intento de hacer participar al trabajo en las decisiones del capital, medida corta, sin embargo, en cuanto debió adelantarse de una donación o atribución de acciones a los trabajadores. En cualquier hipótesis, el mismo GARRIGUES reconoce la urgencia en la construcción del tema de la empresa y de su Derecho, que evitaría equívoco y confusiones, pero cuyas dificultades deben ser grandes, y aun hoy no sabemos a qué campo jurídico pertenece; los mercantilistas definen su parcela jurídica como el "Derecho de la empresa", pero acerca de qué es la empresa no hay paz; diríamos que frente a la visión global de un URÍA ("serán empresas mercantiles aun las agrarias cuando se organicen como aquéllas"), el legislador español (véase, como muestra, el T. R. del Impuesto General sobre Tráfico de Empresas) evita uti-
 presas de las mismas al contemplar la intervención pública (caso del artículo 10 de la vigente L. S. A. y su párrafo segundo: ¿de qué vale establecer el requisito de tres para fundarla, y disponer a continuación que

lizar el término de empresa mercantil y habla solamente de "empresa", añadiendo una larga enumeración —agrarias, forestales, ganaderas, etc.—, como si tal término englobara a otras aparte de las estrictamente "mercantiles" (2).

Capítulo especialmente interesante por su colindancia *iuspública-iustrivada* es el titulado *La Sociedad Anónima y el Estado*, en donde, entre otros puntos, se alude al uso de esta forma social por las Corporaciones públicas, con una pequeña crítica que nos ha dejado el hambre y el deseo de otra mayor. Por creerlo de sumo interés, transcribiremos algunos párrafos: "¿Cuál es el motivo por el cual el Estado interviene con su propio capital en una Sociedad Anónima?...". El Estado pretende ser un accionista como los demás, pero posee acciones de carácter peculiar, que no puede ceder. Si hace una aportación dineraria se tratará, a veces, de un patrimonio que no puede enajenar" (RIPERT). En todo caso —añadiremos— no se aplicarán, por ejemplo, las disposiciones que nuestra ley (se refiere a la española de 1951) establece para la revisión de estas aportaciones que no consisten en dinero. Por otra parte, los administradores designados por el Estado adoptan una posición singular dentro de la Sociedad Anónima, ¿qué ocurrirá en materia de responsabilidad...?, ¿responderán ellos personalmente... (o) el Estado? La alternativa es clara: o bien el Estado aporta sus recursos y su crédito a una sociedad en beneficio de sus accionistas, o bien, y esto es lo más frecuente, impone su voluntad y habrá una empresa del Estado disfrazada de Sociedad Anónima. La meta de este camino es la nacionalización o la socialización de la Sociedad Anónima" (p. 130). Este era uno de los puntos más necesitados de esta puntualización porque muchas veces nos preguntábamos el interés —incluso el simplemente legislativo— que puede existir incluyendo en normas dirigidas a las particulares derogaciones inmediatas y ex-

(2) El afán de particularizar lleva a distinguir las empresas mercantiles, que se definen como "lucrativas", de las artesanales, cooperativas. Sobre estas últimas recuerdo una objeción: Si no obtienen lucro, ¿de qué viven?

tal requisito es inaplicable cuando el fundador sea el Estado o cualquiera otra Corporación Pública?). Pero participe o no, el Estado ejerce una función tutelar sobre forma social tan importante como es la anónima (protección de las minorías, derecho que el público en general tiene a informarse sobre la marcha de estas sociedades o al menos sobre los "gigantes" que ocupan posiciones de predominio en el mercado —caso de los Bancos, compañías de seguros, etc.—), intervención protectora que denota un aspecto al que ya nos hemos referido y que no sabemos si debe pertenecer al Derecho mercantil o a alguna de esas otras ramas jurídicas con las que mantiene relaciones (Derecho público o administrativo) (3).

El mismo gigantismo que alcanzan determinadas sociedades reclama una mayor intervención estatal: "Las grandes sociedades anónimas se burocratizan, equiparándose a los departamentos ministeriales. Se enlazan unas con otras, mediante recíprocas participaciones en sus capitales, formando un poderoso frente único para dialogar con el Estado, al mismo nivel que éste. El arrollador movimiento de concentración industrial... tuvo como fruto el nacimiento de sociedades gigantescas que manejan enormes capitales y despliegan un poder

irresistible en la economía nacional e internacional. Vivimos en la era de las grandes compañías, cuya influencia ha sido deletérea precisamente para los esquemas jurídicos de libertad y de democracia que les ha permitido nacer" (p. 250). Además, el Estado "... ni puede reputarse ajeno a las grandes sociedades concesionarias de servicios públicos, ni puede tampoco dejar de considerar a la Sociedad Anónima en general como pieza importante del organismo total de la economía pública, que *el Estado tiene el deber de proteger*" (p. 234; los subrayados son nuestros).

Ahora bien, ¿hacia dónde va ese nuevo Derecho Mercantil? o ¿qué será tal nuevo Derecho? Con la claridad y la "seca precisión" que le caracteriza nos da su respuesta el profesor GARRIGUES: el "Derecho mercantil vaciado en los moldes del liberalismo económico ha entrado hace años en el ocaso. Quiérase o no, el derecho de la economía va penetrando en nuestro campo... el nuevo Derecho de la economía, como Derecho de la organización económica coactiva de sectores que como el de la empresa, permanecían cerrados a la injerencia del Derecho estatal" (p. 220). Y más adelante: "... el futuro Derecho de la empresa no será mero Derecho mercantil privado, sino Derecho de la economía, es decir, Derecho público; será un sector de ese Derecho de la organización económica general... y que se manifiesta en el dirigismo de la economía, en los planes de desarrollo, en las normas sobre comercio de exportación, importación, etc. Derecho que no constituye una rama del Derecho propiamente dicha, sino un conglomerado de normas constitucionales, administrativas, fiscales y mercantiles, que tienen un denominador común: el propósito de ordenar jurídicamente la economía nacional. Desde el punto de vista del Derecho mercantil, el Derecho de la economía se muestra como un medio ambiente regido por normas jurídicas públicas que van a condicionar los mecanismos clásicos del Derecho mercantil (que) queda así subordinado al Derecho de la economía como ordenamiento constitucional previo..." (p. 267). Diríamos que su objeto fundamental, en sus dos vertientes,

(3) El poder económico y, en consecuencia, político de la Sociedad Anónima es tal que GARRIGUES ya en su *Curso* subraya cómo su fundación jamás se ha visto como un acto simplemente privado. Y esto comprueba como uno de los temas pendientes más duros en su conclusión que tienen las Comunidades europeas es el de la elaboración del estatuto de la futura Sociedad Anónima europea. La actualidad del tema de las empresas multinacionales—sobre el que hay un auténtico boom bibliográfico—revela, en parte, el aspecto defensivo que los Estados «soberanos» toman ante ellas; K. JAMES, en una obra sobre las 500 mayores empresas europeas, publicado en Londres en diciembre de 1971, subraya cómo éstas han creado vínculos supranacionales entre ellas, mucho antes de la firma de adhesión de Inglaterra y los tres países nórdicos al Mercado Común, anunciada para el 10 de enero de 1972, adelantándose una vez más el hecho económico al político; existen tales vínculos a través de representantes de otras naciones en los respectivos Consejos de Administración, a manera de los conocidos «*Organschaftverträge*» de las asociaciones empresariales internas alemanas.

de la Sociedad Anónima y de la empresa, pasan, sin dejar de estar, a otros campos (4).

En conclusión, una magnífica obra, escrita con esa maestría que le ha llevado a ser juzgado modelo de prosistas, y por donde corre el deseo de un jurista que no quiere verse superado por la realidad, por los hechos, y para quien el mejor hombre de Derecho es el que está con sus ojos y todo su ser a la escucha de los latidos de un mundo que por ser real, y no formal, no se aviene al respeto rígido de unas reglas que, si deben ser vigentes, deben modificarse y estar al acecho de las savias y tendencias nuevas (5). "El Derecho sólo en

(4) Esta posible mutación de las normas en públicas tiene repercusión en otros campos, como pudiera ser el penal, que supera una fase de discusión en torno a si las personas jurídicas pueden ser agentes delictivos, para entrar en otra plenamente positiva de configuración de los «delitos sociales». Como reflejo de la transición, tenemos una magnífica exposición en la obra de otro ilustre profesor de la Universidad española como es DEL ROSAL: *Derecho penal de Sociedades Anónimas*, volumen I, Instituto de Criminología, Madrid, 1971, del cual son estas palabras:

«... Los fallos del capitalismo en su versión moderna han dejado al desnudo este aparato de relojería que era la Sociedad Anónima para convertirse en un instrumento desnaturalizado de su origen y con una vastedad de fines y medios operativos que casi han tambaleado en ocasiones a las propias bases económicas del Estado» (p. 90).

«Las sociedades, en sus distintas modalidades, alcanzan tal poderío en el seno de los países con el nacimiento de una nueva metódica política, denominada de "grupos de presión", que los Estados se ven y se desean para ajustar las cuentas en sus distintas vertientes, dando lugar a la práctica de unos disciplinamientos antimonopolios, represión administrativa, fiscal y penal...» (p. 125).

(5) En otra nota anterior, DEL ROSAL, galanamente, alude a cómo el Derecho es siempre «nieto» de la realidad de los hechos: el Derecho «se ve obligado, por imperio de la limitación humana, a ponderarlo (el hecho), cuando a veces ha perdido actualidad, al menos en su fase dramática». La abstracción del Derecho ha contribuido a hacerle objeto de escarnio, identificándolo con algo muerto, fósil; hay, según RADBRUCH, «una tendencia del jurista a abstraerse precisamente de los rasgos esencialmente humanos. El Derecho, por ejemplo, conoce del matrimonio, pero ignora el amor; nos habla de obligaciones y créditos y deudas, pero no de amistad» (cit. por DEL ROSAL). Cuando estudiábamos Derecho civil de obligaciones, veíamos el poder de la abstracción ante los intentos de un F. CLEMENTE DE DIEGO, predicando la necesidad de declarar transmisibles las obligaciones, ya que nuestros Códigos se inspiran en la prohibición en el Derecho Romano, cuando tan distintas son las circunstancias socioeconómicas que encuadran las épocas.

su aplicación encuentra su razón de ser", declaración que con otras como: "... una idea no puede ser jurídica sino cuanto sea clara, porque el Derecho es el arte de trazar límites, y el límite no existe si no está claro" constituyen decálogos de una conducta y un pensamiento jurídicos enraizados allí donde el Derecho es más que pura forma: en la búsqueda de la justicia material. De enorme interés para todos los profesionales, y más aún para los administrativistas, los más preocupados por ese nuevo Derecho de la economía, que al parecer dejará de ser la entelequia de HEDERMAN. Obra, en fin, cuya actualidad y utilidad durarán tanto tiempo como el pasado para alguno de los trabajos en ella recogidos. Agradecemos al autor una nueva lección, que confiamos no será la última y esperamos disculpe las deficiencias de esta leve reseña.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

LARES, Omer. *Legislación urbanística comparada*. Fondo Editorial Común, Caracas, 1971, 210 pp.

Acerca del urbanismo existe en la actualidad un alubión tal de estudios en forma de libros, informes, documentos, ponencias, congresos, jornadas, etc., que, de vez en cuando, resulta reconfortante detenerse para tratar de repensar y sistematizar la información recibida. Esta es la virtud del trabajo de Omer LARES, que constituye una exposición clara de los más importantes ordenamientos urbanísticos. Con palabras de su autor, su objetivo no es otro "que el de ilustrar el contenido y alcance de esta importante rama de la Administración pública mediante el examen panorámico de la organización jurídico-administrativa de los países de mayor experiencia en este campo" (p. 13). Objetivo plenamente conseguido en esta paciente labor de síntesis que, como todas las de su género, resulta difícil llevar a buen término, pues supone, para quien la acomete, el resumir y reducir a los trazos más esenciales materias dispersas tras muchas horas de recogida de datos, lecturas y reflexiones.

Omer LARES es arquitecto y urbanista. Ha desempeñado diversos puestos en el Ministerio de Obras Públicas de su país y es en la actualidad Director-fundador del Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela.

Su libro contiene la vigente legislación urbanística en Inglaterra, Francia, Italia, Bélgica y España, cuyo examen divide sistemáticamente en tres partes, organización administrativa, planeamiento e instrumentos de aplicación. Especial atención dedica a nuestro Ordenamiento, del que ha estudiado no sólo sus perspectivas institucional y orgánica, sino también su proyección práctica y al que reconoce haber ejercido una gran influencia sobre los estudios y proyectos venezolanos.

El capítulo de mayor envergadura, a nuestro juicio, es el que describe el sistema de Venezuela, que el autor conoce singularmente por su destacada participación en la relación de sus siempre *non natos* proyectos de ley de urbanismo, a pesar de que existe allí un reiterado mandato constitucional —textos de 1947, 1953 y 1961— de elaborar una ley general sobre la materia. De las vicisitudes seguidas por estos textos, así como del posible contenido de una ley, hace LARES una detallada explicación.

Enriquecen el libro unos apéndices —bibliográfico y normativo— de los distintos planes estudiados.

La aportación de Omer LARES es, en conjunto, ejemplar, valiosa y recomendable para quienes, interesados por los temas urbanísticos, quieran disponer de unas referencias generales inteligentemente sistematizadas, e ilustra una vez más por el carácter interdisciplinario de una problemática en que, sin temor al intrusismo, arquitectos pueden y deben documentarse en Derecho y juristas conocer y exponer sus convicciones sobre la planificación física.

F. SOSA WAGNER

MAESTRE ROSA, Julio: *Casos prácticos de Derecho administrativo*, Madrid, 1971.

Desde hace algún tiempo viene siendo cada vez mayor el interés que se siente

en la Universidad española por procurar un acercamiento de los alumnos a la realidad práctica de la actuación administrativa y de la disciplina de esta actuación por medios y procedimientos jurídicos. Mucho camino se ha recorrido para bueno y para malo (?) desde aquellas generaciones de estudiantes que salían de las aulas universitarias sin haber saludado apenas el ALCUBILLA o el ARANZADI.

Esta preocupación resulta lógica, en primer lugar porque se justifica por sí misma, pero además porque el Derecho administrativo español ha pasado no hace mucho por una etapa dogmática de indiscutible brillantez y parece llegado el momento tanto de abrir perspectivas nuevas sobre los sólidos cimientos científicos recientemente asentados, como de aplicar en la investigación y en la enseñanza, ordenadas ambas a la vida (obviedad tantas veces ignorada de puro sabida) las técnicas y conocimientos incorporados a nuestra ciencia y a nuestro Derecho positivo.

En esta línea, a la que parecen responder los manuales de casos prácticos elaborados por los profesores S. MARTÍN-RETORTILLO y R. MARTÍN MATEO, se inserta ahora la obra de MAESTRE ROSA, en cuya construcción puede advertirse fácilmente la doble condición del autor de profesional atento a la vertiente práctica del Derecho, y de profesor universitario.

Esta especie de experimentación de la teoría en la realidad de la vida, en que consiste un libro de casos prácticos se lleva a cabo en la obra de que se da noticia a través de ciento setenta casos, que se refieren a todas las grandes zonas del Derecho administrativo sistematizado en diez partes, entre las que se priman por su extensión las fuentes del Derecho administrativo, la justicia administrativa y la intervención administrativa en ramas especiales de la economía. Al hacer hincapié en estos puntos parece haberse deseado y desde luego se ha conseguido un equilibrio encaminado a que el libro sea útil tanto en las Facultades de Derecho como en las de Ciencias Económicas.

La exposición de cada uno de los casos consta de tres partes, recogiendo en la

primera los supuestos de hecho, para sus-
citar en la segunda las cuestiones a que
debe responder el alumno y sobre las que
ha de montarse el diálogo, y dar a con-
tinuación unas orientaciones al estudiante,
citando los textos legales aplicables en un
tercer apartado denominado "Consultas".

Pero en esta seca exposición de la sis-
temática seguida en la construcción del
libro no puede acabar en modo alguno una
crónica, por somera que sea, del sentido
y contenido de éste, pues podría pensar-
se que se está ante una mecánica labor
de recopilación ayuna de esfuerzo y pro-
pósito científico, lo que estaría considera-
blemente lejos de la realidad.

El lector del libro y sobre todo el que
considere la posibilidad de emplearlo debe
tener presente en primer lugar que no se
trata de imaginados supuestos de labora-
torio, sino de realidad viva tomada de la
jurisprudencia y de las páginas del *Bole-
tín Oficial del Estado*, tan voluminosas
y áridas como insustituibles por encarnar a
diario la voluntad legislativa y administra-
tiva y constituir por tanto la cotidiana ma-
nifestación del Poder. Una ojeada a la
tabla inicial de abreviaturas de textos le-
gales y al apéndice de jurisprudencia ci-
tada pueden dar una idea del laborioso
subsuelo de la obra.

Por otra parte, el libro de MAESTRE
ROSA se construye fundamentalmente de
cara a conseguir que el alumno razone.
Como dice el autor en la introducción, si
bien algunas cuestiones planteadas pudie-
ran contestarse con un sí o un no, en con-
junto lo que se pretende es suscitar la
capacidad de raciocinio y diálogo.

Finalmente debe destacarse también que
no se trata de una patología del Derecho
administrativo, sino de una atenta consi-
deración de la realidad. Bien presente ha
tenido esto Julio MAESTRE al evitar la po-
sible impresión de que en el estudio de la
Administración lo sustancial es la inter-
posición de recursos.

El Derecho administrativo español quizá
está necesitado de salvar un vacío entre
la recepción de la doctrina italiana y la
atención a las construcciones teutonas de
una parte, y de otra, la toma de concien-

cia por los universitarios de la importan-
cia de la omnipresente y ucrónica Admi-
nistración pública; pues estamos lejos de
los tiempos de COLMEIRO y SANTAMARÍA, en
que, quizá porque entonces era más fácil,
se hacía ciencia sin alejarse de la preocu-
pación por los estudiantes.

En esta misión de romper las paredes
del laboratorio y desharatar la común ig-
norancia de la disciplina haciendo patrimo-
nio de todos lo que pertenecía a un re-
ducido y meritorio grupo de eruditos, po-
dían utilizar ya los responsables de dicha
tarea algunas obras de interés dentro de
la literatura jurídico-administrativa espa-
ñola. El libro de Julio MAESTRE es un nuc-
vo hito importante en este camino.

M. BAENA DEL ALCAZAR

MAJADA NEILA, José Luis: *Historia de la
nieve de Béjar*. Centro de Estudios Sal-
mantinos, Salamanca, 1971, 71 pp., 100
pesetas.

"He venido en conceder al Duque de
Béjar la gracia de que, sin su licencia, no
se pueda sacar por persona alguna nieve
de las sierras y ventisqueros de este Es-
tado", esto disponía, entre otras cosas, una
Real Cédula de Felipe V firmada en San Il-
defonso el 5 de octubre de 1733. Pocos
días después, el 24 del mismo mes, el en-
tonces Duque de Béjar confería un nom-
bramiento significativo en persona de su
confianza: "Le elijo y nombro por Juez
director particular y privativo con inhibi-
ción de otros cualesquiera jueces de las
dichas sierras y ventisqueros por el tiempo
de mi voluntad, mediante la cual usará el
dicho oficio conociendo de todas las causas
así civiles como criminales que ocurrieren
y se ofrecieren contra los que sin mi li-
cencia y la suya en mi nombre, que ha de
preceder, extrajesen y sacasen la nieve de
la sierra..." Y muy pocos días después, el
27 de aquel octubre, aprobaba el propio
Duque la *Instrucción y Arancel* referente
a la *exacción y cobranza del derecho que
se impone por la licencia que me pertene-
ce de la nieve que se saque de mis sierras
de Béjar*...

Tenía la nieve a la sazón una importancia primordialísima, sobre todo en los meses estivales, tanto para la conservación de alimentos como para la preparación de bebidas y refrescos. Don Miguel HERRERO GARCÍA estudió el tema magistralmente, por lo que se refiere a Madrid, aclarando cómo se realizaba el abastecimiento y ofreciendo una valiosa serie de datos para el interesado en la Historia de la Administración y sus técnicas de intervención.

La nieve de Béjar, por su privilegiada situación, llegaba a abastecer nada menos que plazas como Salamanca, Ciudad Rodrigo, Zamora, Cáceres, Mérida... Pero la nieve la utilizaban también los propios vecinos de Béjar, de Hervás y de otras localidades incluidas dentro del dominio del Duque de Béjar—el Estado de que hablaba la Real Cédula de Felipe V—. Y todos los vecinos venían aprovechando la nieve que tenía la consideración de un bien comunal. “¿Cómo iban los “paysanos”—se pregunta MAJADA NEILA—a pagar a nadie por la nieve de sus sierras, máxime siendo el suelo de los ventisqueros propiedad comunal?” Pero los propios vecinos de Béjar tuvieron que pagar por seguir utilizando lo que desde tiempo inmemorial venían utilizando. Para eso, a petición del Duque, había dado S. M. el Rey la Real Cédula de que se ha hecho cuestión. Para eso había otorgado el Duque los documentos antes reseñados y creado los pertinentes servicios administrativos y represivos. El Duque había vencido frente a los vecinos. El Duque tenía más poder. El Duque tenía acceso a las fuentes del Derecho. Desde esa óptica, como expone el autor, “los duques no delinquían cuando a lo largo de la historia de la villa atropellaban un derecho u otro de los bejaranos” (p. 27).

Tal es la trama de la historia que se desarrolla a lo largo de las páginas del presente volumen. Se transcriben al respecto los documentos más significativos, inéditos en su mayoría. Es lo que el autor, a modo de segunda parte, denomina “El texto”. Pero hay antes “El contexto”. El autor centra con gran rigor y con gran humanidad las coordenadas en que habrían de insertarse los textos aludidos. Monogra-

fía interesante que, aparte de otros méritos, aporta una serie de datos interesantes para la historia del Derecho público en España y, desde luego, para la historia del Derecho administrativo.

L. M-R. B.

MANZANEDO, J. A., y PARADA, J. R.: *Corporaciones locales y Desarrollo Económico*. Ed. Montecorvo, Madrid. 1971, 218 pp.

Cuando tan en boga está el tema del “desarrollo económico”, una obra como la presente, con la mejor intención, intenta describir cómo potenciar y revitalizar el papel de las Corporaciones locales dentro de ese mundo de la planificación indicativa, particularmente de la española, no puede por menos ofrecernos un gran interés y un gran aliciente. La descripción es realista y crítica, desmitificando los *slogans* y las palabras y atendiendo más a los hechos y a la realidad. Si el plan ya es de por sí un instrumento centralizador, los defensores de las autonomías locales tienen que refortalecer o acudir a nuevos argumentos si no quieren verlas barridas por esa Administración central, caracterizada por algunos como la de la “eficacia”, como si no hubiera eficacia en el respeto a la legalidad en la que muchos creemos consiste la actividad administrativa (1). A través de las páginas de esta obra, encontramos muchas notas acerca de esos planes de desarrollo que diríamos no hacen más que mandar a las Corporaciones locales, sin requerir previamente ni su opinión ni su concurso.

En la obra se hace un análisis de los distintos proyectos o esquemas de proyectos que durante el siglo XIX y presente se elaboraron en nuestro país sobre los distintos niveles a distinguir en el plano territorial, volcando principalmente su atención en los que tipificaban, más o menos

(1) El Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, en su trabajo de colaboración a los “Estudios jurídicos en homenaje a Joaquín GARRIGUES”, Ed. Tecnos, 1971, titulado *El control judicial de las normas reglamentarias* (pp. 349 a 370), recoge una interesante cita sobre la Administración, que tiene como misión “atender a las tareas del momento”.

veladamente, a la región, dando por sentada una vez más la influencia francesa en esa división que, por implantarse desde arriba, se creyó en cierto sentido provisional y que frente a tal predicción ha estado-está y seguirá estando en la realidad vigente, como fue la división provincial de J. DE BURGOS. Y la posible y deseable división territorial regional es objeto de mayor atención, justamente porque sobre ella se están edificando todos los planes de desarrollo—recordemos los dos últimos franceses—, lo que ha motivado que se haya producido una especie de “redescubrimiento de la región” (2). Y colocándose tanto en el terreno de los principios—o de las declaraciones generales—como en el más concreto de los medios instrumentales, abogan dentro de estos últimos como viables ingredientes superadores, tanto de la oposición Estado-entes locales (y, en consecuencia, por su correlativa sustitución, por una verdadera colaboración entre ambos) como de la actual dimensión territorial provincial—insuficiente para determinados objetivos o servicios—por fórmulas como la del consorcio o la técnica de las competencias compartidas o el señalamiento de los campos en donde más verosíblemente puede entenderse realizable alguna descentralización de las funciones que hoy el Estado tiene atribuidas. Los autores tienen una gran confianza en el porvenir y, sobre todo, en los que una y otra vez proclaman desde las alturas las necesidades y conveniencias de todos los procesos cuyo fin sea descargar de ciertas tareas y funcionarios a un aparato que, como el estatal, son los primeros que estiman excesivamente recargado, proclamas que, por regla general, no terminan por traspasar tales lindes y que no acaban por lograr esa medida concreta o esa disposición legislativa a través de la cual las entidades inferiores adquieren categoría y rango de auténticas colaboradoras del que-

hacer público nacional. Como los autores son conscientes de este planteamiento, es por lo que no se limitan a exponernos sus descos—que en otros romanticismo, que si bien ha desaparecido de muchos terrenos de nuestra vida, subsiste con gran pujanza en este de la libertades locales, como si sólo con la cita de estas palabras “libertades locales” se sintieran embelesados y reconfortados—, sino que a éstos acompañan los instrumentos que, a su juicio, pueden contribuir a sacar del actual estancamiento la llamada cuestión regional, y principalmente a una colaboración del Estado con los entes locales que ha sido y es, actualmente, más una colaboración impuesta que querida. Aun cuando como profesores de Derecho administrativo pudieran haberse limitado a hacer una enumeración, como mucho, de las tentativas y proyectos habidos sobre el tema, estimaron que tal plan no era suficiente, sino que debían acompañarle de la propuesta de posibles remedios al presente *impasse*, en el que subsisten las declaraciones platónicas sobre el municipio, la provincia y... la región. Quizá fue lo que les llevó a participar en el concurso convocado por la Diputación de Vizcaya en torno al tema a que alude el título de la obra que ahora recensionamos y del que salieron brillantes y merecedores triunfadores. Debemos agradecerles la publicación de obra tan valiosa en el planteamiento como en la probable solución de unos problemas que nos afectan a todos, ya que todos somos habitantes de un municipio y ciudadanos de un Estado, y sobre nosotros ha de repercutir toda relación más fluida y cordial entre los dos entes de los que formamos parte, así como de los intermedios que entre ellos existen, legal o naturalmente, como son la provincia y la región (3).

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

(2) La literatura sobre la región, como pivote del desarrollo económico, es multitudinaria; señalemos únicamente como más reciente y reveladora la siguiente: I Semana Económica Internacional, organizada por el semanario *Mundo*: «La región y el Desarrollo (en España y a nivel internacional)», núm. 2, Col. Dopesa, Barcelona, 1972.

(3) De esta obra, de los Profs. MANZANEDO y PARADA, tenemos pendiente de publicación una recensión más amplia dentro de las páginas de la revista «Hacienda Pública Española». A ellas nos queremos remitir también desde aquí.

MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, y SALAS HERNÁNDEZ, Javier: *El Monopolio de Tabacos. Aspectos jurídicos de su organización y explotación*. Madrid, 1969, 290 pp.

1. La aparición de la presente monografía en el horizonte de nuestra literatura jurídico-administrativa alcanzó niveles, sin exageración alguna, de auténtico acontecimiento. Y ello no solamente por lo que su publicación tuvo de puntual oportunidad cronológica—en fechas próximas al vencimiento del contrato existente entre el Estado y Tabacalera, S. A., para la administración del monopolio de tabacos y servicios anejos—, sino sobre todo por la indiscutible maestría con que los autores han sabido penetrar en una de las zonas más olvidadas y desatendidas—verdadera *terra ignota* de nuestro Derecho positivo—dentro del campo de estudio de la ciencia jurídico-administrativa. El resultado que ofrecen al lector con tan espléndido ejercicio de investigación es ciertamente admirable, sin que, por lo demás, ello pueda sorprender a quienes conozcan y hayan seguido de cerca la fecunda labor investigadora de ambos autores. Fecundidad y altura científica que sólo es patrimonio, conviene recordarlo, de quienes, como ellos, se han trazado con toda honestidad y con todo el rigor que el empeño merecía, una línea de conducta personal al servicio de la ciencia jurídica y de la docencia universitaria, entendido y practicado dicho empeño no como una pura ejercitación estéril, dirigida al pequeño círculo de unos cuantos iniciados y a la propia autocomplacencia, sino como un compromiso personal, noble y fructífero, al servicio de la comunidad, de toda la comunidad. Ejemplo vivo, donde los haya, de la insoslayable interdependencia existente entre ética personal, saber científico y eficacia comunitaria. Todo ello ha hecho posible, por otra parte, que el presente libro se nos ofrezca como una rara—por lo difícil—simbiosis de colaboración entre maestro y discípulo y también como un ejemplo, harto elocuente, de cómo pueden y deben ser compartidas y plasmadas en resultados concretos las tareas docentes e investigadoras en la Universidad. VILLAR

PALASÍ decía con toda justicia hace ya algunos años, refiriéndose al maestro, que MARTÍN-RETORTILLO “ha sido para muchos de los administrativistas ejemplo en sus obras y, más aún, fundamentalmente en su vida” (1). Creemos que análogas palabras podrían ser también dirigidas hoy, con igual justicia, a su discípulo Javier SALAS HERNÁNDEZ, de quien en tan corto ciclo de vida universitaria muy sazonados frutos ha recibido ya la ciencia jurídico-administrativa española y muchos más son los que cabe razonablemente esperar de él.

2. El libro consta de dos partes bien diferenciadas, completadas por una sugestiva introducción y un amplio apéndice documental. En la primera parte—“Presupuestos del régimen actual del Monopolio de Tabacos”—inician los autores su trabajo con un ajustado análisis del periplo histórico recorrido por el monopolio de tabacos, desde su explotación directa por la Corona en el siglo XVII hasta el régimen de gestión establecido por la Ley de 18 de marzo de 1944. La iluminación de los antecedentes históricos, realizada “con una clara finalidad instrumental, y no simplemente por un puro afán de erudición”, según se declara al comienzo de la obra, resulta extraordinariamente pertinente, pues con ella se ponen de relieve dos cuestiones fundamentales: de un lado, cómo ha sido históricamente factible que, para el logro de una misma finalidad fiscal, hayan servido indistintamente varias técnicas de explotación del monopolio; se prueba de este modo, “el conocido principio de la intercambiabilidad de las técnicas administrativas, frente a soluciones inmovilistas y unívocas, que pretenden elevar a la categoría de auténticos axiomas lo que son simples técnicas de gestión establecidas de acuerdo con unos criterios coyunturales y que, si en ocasiones se mantienen, son como consecuencia de un simple fenómeno de arrastre histórico” (p. 84); de otro, cómo se ha ido consolidando un progresivo fortalecimiento de los intereses privados, represen-

(1) En su recensión al libro de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO y Federico Carlos SAINZ DE ROBLES, *Casos prácticos de Derecho administrativo*, publicada en el núm. 49 de esta REVISTA, pp. 407 a 409.

tados por la Compañía explotadora, frente a los intereses públicos sostenidos por el Estado desde que la Ley de 1877, antecedente inmediato de la de 1944, optó por entregar la explotación de la actividad económica monopolizada a una sociedad privada concesionaria.

La concesión del monopolio se ha revelado, en efecto, como una técnica harto defectuosa y directamente contradictoria de la reserva originaria establecida en favor del Estado de esta determinada actividad económica en que consiste el cultivo, la fabricación y venta del tabaco. Esta es la tesis central de la primera parte de la obra, a la cual llegan los autores, sin la menor concesión a ningún apriorismo preconcebido, después de un exhaustivo análisis de la Ley de 18 de marzo de 1944, por la que se autorizó al Gobierno para la concesión del monopolio; el Decreto de 31 de mayo de 1944, que aprobó las bases del concurso; el Decreto de 3 de febrero de 1945, por el que se adjudicó dicho concurso, y, finalmente, el Decreto de 3 de marzo de 1945, que aprobó el contrato entre el Estado y la sociedad concesionaria "Tabacalera, S. A., Compañía Gestora del Monopolio de Tabacos y Servicios Anejos", contrato que ha estado en vigor hasta el día 31 de marzo de 1970. La participación mayoritaria ostentada desde el año 1952 por el Estado en el capital de la sociedad concesionaria—que convirtió de hecho el monopolio en una auténtica empresa pública—se contradecía abiertamente con su representación minoritaria en el Consejo de Administración, lo que permitió a los accionistas privados representados mayoritariamente en este órgano gozar de una amplísima libertad de dirección y administración de la empresa, no compensada por las facultades de control reservadas a la Administración, facultades que, a juicio de los autores, no pasaron de ser, en la mayoría de los casos, una simple cobertura formal del interés público y de las acciones mayoritarias del Estado. Ello, unido a la generosidad con que estaban tratados los intereses privados en las bases de la concesión, exigían ciertamente una revisión

profunda del sistema de explotación del monopolio.

3. Pero no se detiene aquí la labor que nos ofrecen los autores. La crítica, rigurosa y precisa, del régimen en vigor es la llave que abre el pórtico de sus personales aportaciones con vistas a una posible ordenación del régimen de explotación de esta actividad económica estatal que sirva realmente a los intereses públicos en juego, los cuales, a su juicio, "no son sólo los del Estado, sino también los de los agricultores, los de los fabricantes canarios, expendedores y particulares consumidores, como auténtica realidad social que en modo alguno puede desconocerse" (p. 118).

Se inician así las páginas de la segunda parte del libro, que llevan justamente el título de "Bases de una posible ordenación de la explotación del monopolio de tabacos". Un aire fresco y renovador alienta particularmente el contenido de estas páginas. Las soluciones que aquí se nos ofrecen, defendidas con el calor y la fuerza dialéctica de quienes conocen en toda su hondura la realidad estudiada y la funcionalidad de las distintas técnicas jurídicas en juego, logran captivar el convencimiento y la serena adhesión del lector.

El presupuesto de que se parte es muy sencillo, aunque no exento de tonalidades polémicas: si el monopolio de tabacos es un sector de la actividad económica, excluido por imperativo legal de la iniciativa privada, el Estado puede libremente optar por la fórmula de gestión que estime más conveniente para el interés público, sin que a tal opción pueda oponerse derecho alguno de los particulares. "Estos—subrayan MARTÍN-RETORTILLO y SALAS HERNÁNDEZ—no pueden oponer pretensión alguna, por la razón obvia de que el ordenamiento jurídico les prohíbe la actividad de producción en el sector en cuestión. *Tampoco puede oponerse jurídicamente a un cambio de gestión el concesionario del monopolio*, ya que, precisamente, su título deriva de una transferencia de facultades que le han sido conferidas por el mismo Estado por tiempo determinado. A la terminación normal de la relación concesional, el Estado es libre de organizar el régimen

de explotación del monopolio de tabacos" (página 130).

Las mismas razones obligan a rechazar la aplicación a este supuesto del tan traído y llevado principio de subsidiariedad. La reserva originaria del sector en favor del Estado priva a este principio de todo ámbito material de aplicación. "puesto que los preceptos constitucionales en que se basa... presuponen, como un *prius* lógico, la posibilidad de ejercicio privado de la actividad económica en cuestión" (p. 153). lo que en otras palabras significa que "allí donde la iniciativa privada no puede llevarse a cabo, porque la titularidad exclusiva de una determinada actividad corresponde legalmente a la Administración pública, no puede decirse que el Estado debe actuar subsidiariamente" (p. 154).

Aun reconociendo que ninguna razón jurídica de fondo se opondría a una eventual supresión del monopolio y a la instauración de un régimen de libertad industrial en este sector—como hizo, por ejemplo, la Ley de 20 de julio de 1955 al suprimir el monopolio de cerillas y fósforos—, los autores descartan, sin embargo, la oportunidad de esta medida, porque estiman con razón que "la supresión del monopolio podría crear, al principio, la engañosa apariencia de una posible competencia entre las empresas productoras de tabacos, si bien no es difícil pronosticar que no habría de tardarse en llegar a un oligopolio o, incluso, a un auténtico monopolio de hecho, con la consiguiente lesión de los intereses de la comunidad, que quedarían a merced de quienes detentasen todo el poder económico en el sector de referencia" (p. 117).

Pero ello no debe conducir a seguir pensando en la fórmula concesional como la única viable y útil en este campo. La verdad se encuentra más bien en la afirmación contraria. La concesión de actividades netamente económicas, cuya titularidad corresponde al Estado, debe rechazarse con toda energía, puesto que en su ejercicio práctico se ha demostrado como un utilísimo instrumento al servicio, no de los intereses colectivos, sino de flagrantes situaciones de privilegio de ciertos intereses privados. Los ejemplos de la llamada

Banca oficial, antes de su nacionalización por la Ley de Ordenación del Crédito y de la Banca de 1962, y el ofrecido por el propio monopolio de tabacos, son suficientemente expresivos al respecto. "El significado (de la concesión), en la práctica, no ha sido otro—se nos recuerda en este libro—que la constitución a favor de determinados grupos privados de unos privilegios que se negaban a los demás, al quedar excluidos de la explotación del servicio público o del sector económico gestionado en régimen concesional. El concesionario, además, alcanzaba en la mayor parte de los casos una situación prácticamente exenta a cualquier modulación posterior en la explotación del servicio: en base a la pretendida incapacidad por parte del Estado para actuar en el campo económico o en la prestación de servicios al público, quedaba formulada, ciertamente, la cobertura ideológica de una situación de privilegio" (página 125).

Una vez probados los defectos institucionales del régimen de gestión concesional, y después de haber desenmascarado, con todo lujo de precisiones, la falacia ideológica del viejo mito acerca de la supuesta incapacidad industrial de la Administración, los autores se pronuncian abiertamente por la gestión directa del monopolio mediante la constitución de una empresa nacional, con participación estatal mayoritaria en el capital social y encuadrada orgánicamente en el Instituto Nacional de Industria, en cuanto ente de gestión de la actividad industrial del Estado.

Al propugnar esta solución, se cuidan muy bien de destacar dos aspectos que deben tenerse muy en cuenta: primero, que con esta medida "no hay que *nacionalizar* absolutamente nada, sino simplemente mantener en el ámbito del sector público una gestión que es ya, en su mismo planteamiento como monopolio fiscal, de carácter esencialmente público" (p. 129); y, en segundo lugar, que la gestión directa del monopolio no equivale, sin más, a su gestión burocrática a través de la organización ordinaria de la Administración del Estado; antes, al contrario, supone aquí la creación *ex novo* de una empresa públi-

ca dotada de personalidad jurídica independiente, e integrada en el complejo industrial del INI, para actuar en el mercado por los modos propios del Derecho privado. Empresa pública además en la que deberían tener una participación los sectores privados directamente interesados en la producción y venta de tabacos (según el modelo ofrecido en Francia por el "Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs et des Allumettes"), cuya dirección correspondería en todo caso al INI, sin perjuicio de las facultades de control del Ministerio de Hacienda en orden a la recaudación de los impuestos y a la intervención de los ingresos derivados de la participación accionaria del Estado y, en fin, sin perjuicio también de las directrices que, para una mejor actuación de la empresa, pudieran impartirse por el propio Gobierno o por una Comisión interministerial creada *ad hoc*.

He aquí las soluciones defendidas, con el mayor rigor técnico-jurídico, por dos verdaderos especialistas en la materia. El que, como es sabido, no hayan sido secundadas por el Gobierno no dice nada en contra de su pertinencia, sino más bien constituye una buena prueba de los estrechos límites ideológicos que circundan el marco de las opciones socioeconómicas y políticas de la actual Administración española.

4. La comprobación de este hecho nos mueve a aportar algunas consideraciones finales, que a modo de reflexiones personales deseamos dirigir, en abierto y amigable diálogo, a los autores de este libro. En gran medida, estas breves reflexiones han sido suscitadas por la lectura atenta de la Introducción de la obra, en la cual creemos que se reflejan, en apretada síntesis, las convicciones más profundas de los autores sobre el controvertido tema en torno a la intervención estatal en el campo general de la actividad económica. Pues, en efecto, el lector se encuentra de pronto introducido en las caldadas aguas del más vivo debate ideológico de nuestro tiempo, ante el cual creemos, y en ello coincidimos con MARTÍN-RETORTILLO y SALAS HERNÁNDEZ, que no son de ninguna utili-

dad las pretendidas tomas de posición técnicas o avalorativas.

Estimamos por ello sustancialmente correcta la denuncia que los autores hacen de una falsa interpretación, muy frecuente por lo demás, de la acción intervencionista del Estado en la economía, según la cual todo acto de intervención estaría por principio dirigido a la satisfacción del bien común. Pues, en efecto, es un hecho de elemental comprobación—como se subraya en este libro—que el Estado no siempre limita la iniciativa de los particulares en aras de un pretendido bien de toda la comunidad, sino, más en concreto, en beneficio de determinados grupos económicos que son, muy concretamente también, aquellos que controlan y manipulan el propio aparato del Estado. Ahora bien, este hecho cotidiano no constituye una anomalía patológica de nuestro sistema económico y político, sino que es, según creemos, uno de sus elementos constitutivos. De una u otra manera, se puede observar que en un sistema de economía de mercado toda la acción interventora y planificadora del poder público está directa o indirectamente orientada a la satisfacción de las exigencias reales, inmediatas o futuras, de los grupos de intereses privados que, en un determinado momento histórico, controlan los resortes últimos del poder económico y de su trasunto el poder político.

El bien común, el interés público, raras veces coincide con el bien y el interés de todos, o, al menos, de la gran mayoría, como asimismo no suelen coincidir la iniciativa privada con la iniciativa de todos y cada uno de los individuos que integran la comunidad política, siendo asimismo cosas muy distintas la proclamada igualdad formal de todos ante la ley y la desigualdad real de oportunidades que separa a los ciudadanos en diferentes capas y clases según la dimensión objetiva de sus respectivos derechos de propiedad. La identificación hipostática del bien común con el bien de todos, que suele ser tan generalmente invocada por los juristas, no le corresponde, en la mayoría de los casos, con lo que la realidad social nos muestra.

si contemplamos ésta con la debida objetividad. La realidad nos dice, por el contrario, que el supuesto bien común y la utilidad pública no pasan de ser, en el mejor de los casos, píos deseos utópicos que no pueden ser realizados dentro de un sistema cuyo *corpus* social está esencialmente dividido y fragmentado en grupos, capas y clases, cuyos intereses concretos son generalmente contrapuestos y hasta antagónicos.

Bueno es defender, como los autores hacen, una "objetiva e independiente ordenación de las estructuras funcionariales" (p. 13) y desear, como asimismo hacen, que en toda medida de intervención económica estatal se tomen las debidas cautelas para que ésta no venga referida "al servicio de unos intereses estrictamente privados" (p. 11). Pero, honestamente, no alcanzamos a ver cómo puedan ser plenamente realizadas tan legítimas aspiraciones en un sistema económico y político cuya Administración y cuyo aparato de poder no es que se encuentren peligrosamente amenazados por los grupos económicos privados, sino que son ya una directa y genuina emanación de tales grupos; como se prueba, entre otras muchas razones que ahora no vienen al caso, por la composición sociológica de dicha Administración y dicho aparato de poder en sus unidades rectoras.

Como tantos otros aspectos de la realidad social, el intervencionismo del Estado en la economía, su actividad limitadora de la libre iniciativa privada, no pueden ser analizados ni explicados aisladamente, y sería injusto afirmar que los autores de este libro no se han percatado de ello. Tal vez, simplemente, no han estimado oportuno, por no exigirlo la temática concreta del libro, extraer de esta constatación todas las consecuencias necesarias. A ello parecen apuntar las siguientes palabras de la Introducción: "Debe requerirse, en primer lugar, una *adecuada* ordenación política. Todo lo que sobre ello se insista es poco. Es ésta, sin duda alguna, la base del problema" (página 13).

J. LEGUINA VILLA

MORROS SARDÁ, J.: *Situación cualificada del "status" de la Administración en el proceso contencioso-administrativo*. Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación. La Coruña, 1971.

Estamos ante el discurso de entrada en la citada Academia de su autor, que por su condición de Abogado del Estado proporciona un punto de vista hasta ahora ni muy conocido ni muy divulgado en los medios profesionales y especializados de la jurisdicción contenciosa. Han sido fundamentalmente titulares de la función docente los que habían venido exponiendo su juicio crítico sobre las necesidades de una mayor flexibilidad y ampliación de las competencias de dicha Jurisdicción; frente a esta postura aperturista, en este pequeño libro se nos da la versión contraria; en lenguaje militar, diríamos que intenta "apretar y cerrar filas". Su punto de vista, tan diametralmente opuesto a todo lo que hemos venido leyendo sobre el tema, nos sume en la perplejidad que nos produce todo lo que hasta un momento se nos presentaba como tan obvio que creíamos no podían existir opiniones radicalmente opuestas, cuando he ahí que sí, que existen. Frente a las consideradas conquistas de la vigente Ley de la Jurisdicción Contenciosa, frente a las críticas alzadas contra la misma por algunos tímidos avances, así como por la restrictiva jurisprudencia de que ha sido objeto (un botón de muestra en el comentario de T. R. FERNÁNDEZ en el núm. 65 de esta misma REVISTA), frente a todo este clima de avance, en este discurso casi, casi, se nos viene a decir que no, que no son legítimos tales avances y que más o menos todo el sistema debe revisarse; son demasiado pocos los requisitos que existen para que se pueda enjuiciar a la Administración y que, por tanto, hay que aumentarlos. También aquí, parece decirnos el autor, ha habido demasiada liberalización; no hay, por tanto, conformidad con los supuestos avances; qué triste es comprobar una vez más que no hay una verdad absoluta y que cada autor, desde su posición concreta, defiende su verdad, que la estima inmejorable y por la cual

aboga. Estamos ante el punto original del conflicto y de la polémica.

Diríamos que son varias las razones que el autor, quizá inconscientemente influido por su actividad profesional, encargado de la defensa de la Administración diariamente, nos expone:

1.^a La Administración, cuando es enjuiciada como tal Administración, no puede ser dejada de ver como representante del interés público; es siempre así una Administración dotada de poder de *imperium* (frente a la afirmación de JORDANA DE POZAS de que la Administración debe descender en ocasiones de su trono y majestad y ponerse al nivel de los ciudadanos, el autor tiene demasiado aprecio por su visión aristocrática); está muy alta para que conviva con la plebez; escojamos una cita: "(la Administración) no solamente nos merece el respeto de su pasado, sino la alta consideración de su contenido. No es el Estado mismo, pero es la titular de los bienes del Estado, la que dispone de los que el Estado puede heredar, la que contrata con los particulares, la que regula los servicios, la que permite la vida y la actividad estatal interna. En una palabra, que aunque dentro del Estado se diferencian los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, y la Administración no sea ninguno de ellos, es precisamente ella la que tiene quizá la más recia personalidad jurídica, y por ello se la llama *Administración del Estado*." Desde que San Isidoro hiciera aquella presunta descripción de riquezas para decir que como España no había ninguna nación más notable, desde entonces muchos han sido los que, desde los más diversos campos, han optado por el camino de las enumeraciones para poner en las alturas a instituciones, facultades, derechos, etc.

2.^a Tampoco conviene olvidar que si la Administración se somete—allí donde tal sistema existe—al control judicial, ha sido a través de un proceso (para el autor no cuentan los años o los siglos que tal proceso, aún tímido, ha requerido) en el que la propia Administración ha hecho dejación voluntaria de sus atribuciones (más o menos como si la Administración Pública

repitiera la célebre conseja de Fernando VII: "Marchemos todos, súbditos y soberano bajo el control judicial". Escojamos otra cita: "Quién, como la Administración, ha sido (y es) la condensación de un poder total de soberanía, quién como la Administración ha presenciado la división de poderes y dentro de ellos ha querido dejar la autonomía de cada uno y se ha quedado desgajada en un ente aislado, quién como la Administración ha permitido con la creación de un Derecho administrativo la formación de unos derechos subjetivos que se compromete a respetar, quién como la Administración ha entregado la salvaguardia de ese respeto al control de unos Tribunales, quién como la Administración permite incluso que sus actos sean anulados si se descubre abuso de poder o quebrantamiento de normas, quien todo esto ha hecho, ¿cómo puede considerarse en el proceso como una parte simple que litiga por la mera defensa de unos intereses particulares?" (p. 26).

Aunque impelido quizá por las premuras de tiempo de todo discurso, subrayemos el tono voluntarista y su falta de condicionamientos; la Administración, y sólo ella, ha permitido que sus controladores fueran apareciendo; si el Estado se ha limitado es porque ha querido autolimitarse, no porque le obligaran ni las circunstancias ni otras realidades; si los reyes son menos déspotas o menos absolutistas es porque quieren, no porque haya debajo algo que les obligue a ello).

3.^a Conversión del "trámite de admisión" en un verdadero proceso: en la esfera contenciosa, la Administración es portadora (¿única?) del interés público, "representante de los altos intereses públicos", por lo que de manera ninguna puede ser tratada como cualquier otra parte (o la parte privada); aquí también existen categorías; la vía gubernativa no es suficiente: "La Administración debe estar situada en un plano especial..." "El proceso debe de tener más de administrativo que de jurisdiccional y, por tanto, cuanto cabría en él la existencia de un antejuicio previo antes que la Administración fuese sometida a la controversia específica de lo netamente ju-

dicial". Frente a los argumentos mayoritarios de ver en el proceso contencioso un proceso especial, sí, pero con el temor de que si no lo fuera, el excesivo poder de una de las partes —la Administración— hiciera imposibles la defensa de los derechos particulares, el autor ve tal especialidad en el hecho de que en él la Administración actúa como representante del interés público.

4.^a Si la Administración no es una parte cualquiera, debe reconocérsela un *status*, palabra con tan claras reminiscencias clasistas que ha originado su rechazo en campos tan llanos como el civil, como ha recordado CICU; en cualquier caso, *status* significa privilegio, posición especial, por la que todo el discurso y su mismo título abogan. Si a la Administración se la reconoce tal *status*, todo lo demás (incluso la forma de organización del proceso contencioso) es accesorio (en este punto recordamos las explicaciones verbales de otro abogado del Estado, G. DEL VALLE, sobre la naturaleza jurídica de los Tribunales Económico-administrativos, y la recordamos porque al igual ambos autores admiten la posibilidad de que órganos aparentemente administrativos —y así para una amplia doctrina— como son dichos Tribunales puedan comportarse judicialmente y controlar, por tanto, sólo jurídicamente a la Administración; subrayemos la vaguedad del término "comportarse"; los dichos Tribunales pueden estar formados por funcionarios, pero en la práctica, una vez nombrados estos funcionarios, "se comportarán como jueces"; viene a ser el razonamiento, razonamiento discutible y discutido en el mismo terreno donde sus autores lo exponen —en el de los hechos—, punto este último al que se alude, sólo se alude, en el comentario de L. MARTÍN-RETORTILLO (en el núm. 65 de esta misma REVISTA sobre un decreto resolutorio de competencias). Para el autor, las preferencias van por el sistema del Consejo de Estado francés, pero poniendo sin querer todo el énfasis en su condición de órgano de la Administración (sin recordar el comentario de HAURIOU, de que si bien nació como tal órgano, en toda su vida no ha tenido otro objeto que

ir desligándose de tal origen, hasta el punto que hoy es un verdadero órgano judicial, y si no díganlo todas aquellas jurisprudencias que avanzan en estos años por los surcos abiertos por dicho Consejo hace ya décadas). Si bien en el plano de las apetencias personales el sistema de organización del control de la Administración puede ser indiferente, no puede serlo en el objetivo, en el que justamente se daría una contradicción —incluso lógica— al hablar de un control judicial y hecho por "no jueces", de estructurarse aquél por órganos compuestos por funcionarios o personas de categoría no judicial. Para el autor, el éxito del Consejo de Estado francés es prueba del "magnífico triunfo del *status* administrativo".

5.^a El anterior *status* además debe serle reconocido para evitar una paralización de la actividad administrativa, temor que reiteradamente manifiesta y que rechaza indirectamente toda posible ampliación fiscalizadora, como si contra tal paralización la Administración no jugase el inmenso beneficio de la ejecutividad de los actos administrativos y como si el control posterior fuese más allá de la comprobación de la conformidad con la ley. Si aumentan los recursos judiciales y si éstos anulan actos de la Administración, ejecutados ya, con esto no se paraliza a la Administración, sino que se rectifica lo que ésta tenía que haber hecho desde el momento de dictar el acto, o sea hacerlo de acuerdo con la legalidad vigente. Son muchas las defensas y privilegios de que goza la Administración para admitir tal temor. Admite con gran rotundidad la categoría de los "actos políticos", "actos soberanos e inexpugnables en el máximo sentido". De la misma soberanía deben gozar los "actos discrecionales". Los nuevos actos del intervencionismo administrativo (dirección de la vida económica, propaganda, etc.) no dejan de estar teñidos de cierto aire político y, en consecuencia, liberados de todo control judicial; no comprendemos que pueda seguirse hablando de Estado de Derecho si éste "(sufre) una limitación en su eficacia jurídica o administrativa". ¿Será el Estado de Derecho un simple Estado-legislador o

de leyes positivas? Según este punto de vista, todos los Estados, en todos los espacios y tiempos, serían y serán de Derecho.

6.ª Otras notas de ese *status*: juridificar la vía gubernativa, otorgando su resolución a personas independientes de quien dictó el acto administrativo impugnado, mayor autonomía en el recurso por exceso o desviación de poder, etc.

En resumen, un trabajo en el que el autor, movido por su idea de servicio a esa misma Administración soberana, procura mantener a ésta en su alto rango, preocupado de que éste se vea disminuido por una Administración demasiado encausada o "enjuiciada controladamente". Aquí el recelo se vuelca más sobre el lado de los órganos judiciales que sobre los administrativos, a los que parece prometerse que sólo deben someterse a aquéllos, siempre que "éstos cumplan con el principio de división de poderes". En cualquier caso, un punto de vista sumamente revelador hecho por alguien que, dada su condición de defensor habitual de la Administración, está en conocimiento de detectar y revelar lo que para él sería un correcto montaje de la posición procesalista de la Administración y que evidentemente contrasta con el parecer de los estudiosos teóricos de la Administración y el de los defensores de los administrados.

V. R. VAZQUEZ DE PRADA

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: *El marco político de la desamortización en España*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1971, 172 páginas.

Esta interesante obra del profesor TOMÁS Y VALIENTE es fruto de una reelaboración de un trabajo anterior del propio autor, publicado en el número 473 de la "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", y de cuya separata tan aguda recensión realizó Alejandro NIETO en las páginas del número 61 de esta REVISTA.

Lógicamente, el paso de publicación especializada a libro popular connota consecuencias y efectos subsiguientes, tales co-

mo una refundición y disminución del aparato bibliográfico, acompañado de un estilo literario más ligero, en función del lector más heterogéneo, al que va dirigido. Pero además TOMÁS Y VALIENTE aprovecha dicha circunstancia para, sin apartarse de la línea y contenido del original, insertar unas valiosas novedades que completan y clarifican puntos concretos con anterioridad marginados o no suficientemente perfilados, y asimismo, y en la misma línea, hacerse eco de fundamentales aportaciones monográficas de historiadores de la economía cronológicamente posteriores al primer trabajo. De ello es muestra concluyente la mayor atención prestada en este "Ariel" quincenal a la Ley MADAZ, de 1 de mayo de 1855, sin lugar a dudas, indiscutible centro nuclear de toda la vasta operación desamortizadora.

En este sugrante enfrentamiento del profesor TOMÁS Y VALIENTE con la mencionada legislación desamortizadora son precisamente, y como menciona NIETO, las fuerzas sociales que provocaron y coadyuvaron a la creación de tales disposiciones, las que adquieren la máxima virtualidad. Naturalmente, y esta obra lo repite continuamente, la máxima beneficiada de la operación desamortizadora no podía ser otra, por obvias razones históricas, que la clase ascendente del país en esa situación y momento, la burguesía especuladora, que se bifurcará horizontalmente precisamente con posterioridad a la desamortización; y no podía suceder de otra forma al ser intrínsecamente el fenómeno desamortizador un hito indispensable de la incipiente revolución burguesa, causa directa de la primera acumulación de capital necesario para un futuro y progresivo desarrollo económico.

En estrecha conexión con el anterior planteamiento, TOMÁS Y VALIENTE examina pormenorizadamente la intencionalidad concreta de los personajes más significativos implicados en la desamortización, reiteradamente manifiesta en sus exposiciones públicas, como el medio más idóneo de encontrar "esa finalidad metajurídica perseguida en cada disposición normativa", explícitamente existente en la legislación desamortizadora.

Dentro de ese marco político en que se desenvuelve la desamortización, a partir de las primeras tímidas enunciaciones ilustradas, se responde paulatinamente, como muestra el autor, a diferentes requerimientos sociales, siempre conectados, sobre decirlo, con determinados imperativos burgueses. En primer lugar, la exigencia financiera de allegar fondos con destino al deficitario Tesoro público; la necesidad económica, acertadamente puesta de relieve por R. TAMAMES, de aumentar el consumo interior a través de una reforma agraria basada en un impresionante traspaso de propiedad fundiaria, y, finalmente, la finalidad política en orden a mejorar la suerte del campesinado, afianzando simultáneamente el régimen liberal representado por Isabel II.

El fracaso y frustración de dichos objetivos es, en opinión del autor, una deducción ineludible y manifiesta, condicionando seriamente la futura estructura social.

¿Podía haber supuesto una solución más acertada la preconizada por el economista FLÓREZ ESTRADA durante el gobierno de MENDIZÁBAL, así como sus epígonos posteriores? Recordemos sumariamente que, una vez realizada la expropiación de los nombrados bienes nacionales, FLÓREZ ESTRADA era partidario de la entrega de las tierras desamortizadas, en censo enfiteútico y por un plazo de cincuenta años, a los mismos colonos que las trabajaban para la Iglesia, con la posibilidad de renovar dicho contrato al expirar el plazo, y sin que la renta a pagar al Estado pudiera exceder ni bajar de la suma que se pagaba al convento o comunidad con veinte años de antelación.

El profesor TOMÁS Y VALIENTE señala su indiscutible preferencia por este sistema, en abierta oposición con el real curso seguido por MENDIZÁBAL y MADDOZ. Sin embargo, la obra reseñada tal vez no concreta suficientemente la razón o fundamento del fracaso de dicha propuesta, consistente, en mi opinión, más que en el carácter idealista de sus enunciados, en el sentido ahistórico del citado planteamiento. FLÓREZ ESTRADA podía más tarde encontrar la tribuna adecuada en los escaños parlamentarios de la segunda República, cuando, una vez asentada firmemente la burguesía urbana y con-

solidado el régimen de latifundios, se intenta realizar desde el poder una moderada reforma agraria, basada en el asentamiento de colonos desprovistos de tierras y de un correlativo reparto individual de latifundios, postulado claramente antitético con las pretensiones de la burguesía ascendente del siglo XIX; precisión que hacemos, sin que, por otra parte, signifique denegar la razón ontológica a FLÓREZ ESTRADA en sus tesis, sin lugar a duda, más justas que las de sus oponentes.

Resultaría difícil, no obstante, mostrar un desacuerdo desinteresado con las consideraciones finales de la excelente obra del profesor TOMÁS Y VALIENTE: "la desamortización municipal quizá no debió hacerse, y la de los bienes eclesiásticos y otras "manos muertas" no debió hacerse como se hizo". Con todo, uno de los puntos más incisivos y sugerentes de la obra, y recalco el adjetivo sugerente, es concretamente su amargo epígrafe final, que comienza con la significativa frase: ¿"Terminó ya la desamortización?" Porque superada temporal y objetivamente el enfoque del fenómeno desamortizador desde una "perspectiva excesivamente sacralizada", queda subsistente la posibilidad señalada por TOMÁS Y VALIENTE de una repetición en nuestros días de operaciones aisladas entre sí, pero cuyo común resultado puede suponer la pérdida de bienes municipales en favor de una egoísta propiedad privada, puesto que genéricamente, y en cita del autor al profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, "todo lo que sea poner trabas para la defensa y recuperación de los bienes municipales puede considerarse como constituyendo una nueva desamortización".

Pero la importancia cualitativa del citado interrogante queda configurada y realzada con gran acierto por el profesor TOMÁS Y VALIENTE con la simple señalización de un ejemplo práctico, de una triste y extrema realidad en la España de hoy: las enajenaciones de bienes públicos (montes y bosques municipales cercanos a playas o a otros lugares de posible interés turístico), con miras a la urbanización de "zonas residenciales". Porque los indudables beneficiarios de tal medida, en expresión de TOMÁS

Y VALIENTE, habían de ser exclusivamente los compradores, y éstos no serían tampoco los necesitados, equivalente a los jornaleros y colonos de las desamortizaciones decimonónicas, sino que se encontrarían más bien en la alta burguesía local, nacional y extranjera, amén del indudable perjuicio infligido a toda la colectividad ante esta "nueva variación de la forma de propiedad" de los bienes municipales. Cualquier interesado lector de este libro puede recordar situaciones de este género, en su pueblo o ciudad de origen.

J. MANUEL CASTELLS

GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael: *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*. Editorial Tecnos, Madrid, 1971, 284 pp.

1. La degradación progresiva del medio ambiente en los centros urbanos y zonas rurales es sin duda uno de los problemas más graves y más difícilmente solubles que hoy tienen planteados los países altamente industrializados o que avanzan aceleradamente hacia una economía industrial según el modelo de expansión y desarrollo neocapitalista. En los últimos años se ha producido una toma de conciencia muy intensa del problema, a la que nuestra sociedad no ha sido ciertamente ajena. Cada vez son más frecuentes y más radicales las denuncias frente a las continuas agresiones a que se ve sometido nuestro patrimonio ambiental, agresiones que, en lo que concierne al crecimiento de los grandes núcleos de población, están causando literalmente la asfixia de toda vida ciudadana. A menudo, sin embargo, tales denuncias suelen formularse con abundante fraseología retórica, lo que si, de un lado, evita entrar en el análisis de las motivaciones reales del problema, ignora, por otra parte, la múltiple heterogeneidad de cuestiones que se encierran en el gran tema de la protección del entorno vital. Pues, en efecto, las causas de la disminución, destrucción, degradación y contaminación de lo que genéricamente se denomina medio ambiente son muy diversas, y por ello mismo también

debe ser diferente el análisis de cada manifestación patológica concreta del crecimiento industrial y urbano y, consiguientemente, distinto debe ser —si de verdad se pretende aplicar una terapéutica eficaz— el tratamiento de cada problema singular.

Entre todos los elementos urbanísticos directamente orientados a crear las condiciones necesarias para lograr una vida ciudadana racional y humana destacan por su importancia primordial los espacios libres y las zonas verdes. Esta constatación es absolutamente obvia, pero también lo es, por desgracia, que entre las necesidades colectivas de conservar y aumentar los terrenos no edificables, las previsiones normativas y la realidad que día a día va conformando la fisonomía de nuestras ciudades, median notables diferencias. Pocos elementos del entorno ambiental urbano han sido, en efecto, tan sistemáticamente usurpados a la colectividad como las parcelas no edificables de uso público. El III Plan de Desarrollo se hace eco del problema al reconocer que nuestro proceso de desarrollo urbano ha venido caracterizándose por una densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades y por la expansión anárquica de la periferia, proponiendo como medida correctora que en la futura renovación interior y crecimiento de los núcleos urbanos se tenga en cuenta la conservación del patrimonio ambiental. Tan tímida e indicativa proposición, muy necesaria por lo demás, requiere un minucioso estudio en profundidad de nuestro sistema legal de ordenación urbana, de sus insuficiencias y de sus aciertos, de los intereses en juego que han logrado privar a las colectividades urbanas de uno de los bienes primarios de convivencia ciudadana, de las carencias económicas y organizativas de que adolece nuestra Administración urbanística y, en fin, de los posibles instrumentos jurídicos innovadores que puedan poner término a tan anómala situación y hagan posible hacia el futuro una reestructuración y expansión de los centros urbanos en los que las zonas verdes y los espacios libres, públicos y privados, ocupen, en cantidad y calidad, el lugar que el interés público urbanístico exige imperiosamente.

Pues bien, el libro de GÓMEZ-FERRER es justamente el estudio acabado en el que, con el mejor y más depurado rigor científico, se expresan, de una parte, las legítimas aspiraciones de la colectividad a la transformación de los espacios urbanos en ámbitos de auténtica convivencia racional, y se analizan exhaustivamente, de otra, las insuficiencias y contradicciones de un sistema legal aparentemente óptimo y las incapacidades de una Administración que ha permitido en la práctica la prevalencia de los intereses particulares de determinados grupos de ciudadanos sobre el interés colectivo de la conservación y aumento de las zonas urbanas no edificables. El estudio contiene también las mejores y más inteligentes respuestas que puedan darse, y que de hecho la doctrina haya dado hasta la fecha, en orden a una eficaz solución de los problemas analizados, respuestas que, con toda evidencia, el legislador y la Administración deberán tener muy en cuenta, si de verdad existe una auténtica voluntad de poner en práctica los buenos propósitos confesados desde las distintas instancias del poder político.

GÓMEZ-FERRER ha rechazado expresamente en su magnífico trabajo toda especulación abstracta y todo ditirambo retórico. La investigación analítica y las medidas reformadoras que propone están pensadas y escritas desde el problema, que indudablemente el autor siente y vive como propio en cuanto miembro de una concreta comunidad política —y en ello es de encomiar un legítimo y, por desgracia, poco frecuente aliento ético-político—, pero frente al cual guarda el suficiente distanciamiento para no caer en fáciles y estériles pronunciamientos demagógicos. Cuando el autor propugna como medida radical la socialización del suelo (“todos los problemas existentes se resolverían automáticamente con la socialización del suelo”) por estimar acertadamente que ésta sería la única solución que extirparía totalmente las causas reales que se oponen a la conservación y creación de los espacios libres, es plenamente consciente, sin embargo, de que en el contexto sociopolítico español existen otras razones muy reales también que la hacen por el momento inviable, y que, por

lo demás, fue expresamente descartada por el legislador en 1956. “Mientras tanto —hace notar sencillamente el autor— las ciudades crecen, los intereses contrapuestos presionan y la colectividad ve desaparecer los espacios libres proyectados.” Con visión realista y pragmática se descarta, pues, la socialización, pero no sin antes haber mostrado con absoluta rotundidad el cúmulo de absurdos, ineficacias, irracionalidades e injusticias a que, inevitablemente está abocado un sistema de ordenación urbana apoyado sobre una presunta complementariedad del interés público urbanístico con los intereses de los propietarios afectados por las medidas de ordenación. En la práctica, el difícil equilibrio articulado por la Ley del Suelo entre ambos intereses contradictorios —el de la colectividad, interesada en conservar y realizar los espacios libres proyectados en los planes urbanísticos, y el de los propietarios, interesados en construir sobre los terrenos calificados como no edificables— venía a romperse casi siempre por el lado más débilmente protegido. La Ley de 2 de diciembre de 1963, dictada especialmente para hacer frente a esta situación, no puede menos de reconocerlo: “El constante acoso que estos espacios libres sufren de los intereses contrapuestos que tienden a incrementar los volúmenes de edificación determina que en la práctica no basta que se cumplan los mismos trámites para la formación y aprobación de los planes que para su modificación, porque este aspecto urbanístico suele ser más difícil de conservar y ello aconseja extremar las garantías a fin de que cualquier alteración en estas superficies no edificables no puede obedecer sino a razones de interés general debidamente justificadas.”

2. En un verdadero alarde de análisis jurídico, GÓMEZ-FERRER va desvelando, en efecto, las muchas y muy graves insuficiencias y fisuras que presenta la Ley del Suelo en su sistema de garantías de las superficies urbanas no edificables. En tal sentido, el libro es sumamente revelador en la medida en que logra desmitificar un cuerpo legal tan alabado por la doctrina. Sin menospreciar el indiscutible progreso que el repertorio de técnicas contenidas

en dicha Ley ha supuesto en la ordenación de los espacios urbanos, el autor de este libro demuestra justamente cómo el principio armónico y conciliador entre el interés público y los intereses privados, que inspira todas y cada una de las medidas de ordenación urbana arbitradas por la Ley del Suelo, quiebra virtualmente en la protección de uno de los elementos urbanísticos—los espacios inedificables—más directamente identificados con el interés colectivo a la existencia de una expansión racional de las ciudades, principio y fin de todo el sistema de planificación urbanística.

Como señala oportunamente el autor, los espacios libres carecen de una regulación de fondo en la Ley del Suelo, la cual remite su ordenación a los planes de urbanismo. Ello significa, por de pronto, que la inexistencia de plan determina automáticamente la inaplicación de las garantías establecidas por el legislador para proteger aquellas superficies no edificables, puesto que tales garantías (la previsión del 10 por 100 de la superficie de cada polígono para parques y jardines públicos, la afección de las plusvalías derivadas del planeamiento a la construcción de espacios libres, etc.) han sido previstas exclusivamente para los casos en que exista un plan de urbanismo. Asimismo, no serán aplicables las enérgicas medidas procedimentales contenidas en la Ley de 2 de diciembre de 1963, por la misma razón de que han sido dictadas para la modificación de planes ya existentes. La consecuencia normal de esta situación será que, ante las dificultades financieras que la realización de estas obras públicas urbanísticas comporta, las Ordenanzas municipales no contengan ninguna previsión sobre esta materia, o, en caso contrario, no se realicen de hecho los parques y jardines públicos proyectados. Como se observa, la laguna legal acarrea unas consecuencias sumamente graves en aquellos municipios con un elevado índice de crecimiento poblacional y que no cuentan todavía con un plan general de ordenación.

La situación, sin embargo, no es sensiblemente mejor en aquellos municipios que tienen ya aprobado un plan general

de urbanismo. Y ello, por una pluralidad de causas concurrentes, estudiadas con toda minuciosidad por el autor de este libro. Ante todo, debe hacerse notar que la existencia de un plan de ordenación no garantiza por sí misma la proyección y construcción de los espacios libres que, efectivamente, necesita la reforma y expansión de una determinada comunidad urbana, dada la discrecionalidad de que goza la Administración en la elaboración y, lo que es más grave, en la revisión y modificación de los planes, discrecionalidad que favorece o permite, al menos, la presión de los propietarios interesados en obtener el mayor aprovechamiento urbanístico de sus fundos, con desconocimiento de las previsiones del plan o con alteración de las mismas por la vía de la modificación o revisión, dejándose en la práctica sin efectividad alguna las garantías contenidas en los artículos 39 y 46 de la Ley del Suelo.

Junto a esta primera vía de ataque de los intereses privados, los espacios libres y las zonas verdes pueden ser arrebatados a la colectividad por un procedimiento mucho más sencillo, consistente en la obtención por el particular interesado de una licencia para construir en una superficie calificada de inedificable por el plan. Tanto la técnica del silencio positivo como la ausencia de informes jurídicos en el procedimiento de otorgamiento de licencias de edificación, permiten la derogación en la práctica de las previsiones de los planes en orden a la construcción de espacios libres. Es cierto que, como se señala en este libro, “desde una perspectiva legal no cabe duda que tal licencia no facultaría a su titular para incumplir sus obligaciones de respetar el destino previsto para su predio y de ajustar las construcciones a la ordenación aprobada, y ello, porque tal licencia no tiene virtualidad jurídica para modificar el plan ni para constituir derecho alguno en favor de peticionarios”. Pero no es menos cierto, como asimismo reconoce el autor, que, “sin embargo, el titular de la licencia posee un título jurídico concreto que le autoriza a verificar unas obras ilegales, y al amparo de este título—que supone una declaración de que las obras se ajustan al plan—

el interesado puede verificar una edificación que suponga la construcción de los espacios libres proyectados y, por ello mismo, una grave dificultad práctica para la realización efectiva de los mismos”.

GÓMEZ-FERRER demuestra, en efecto, que esta “grave dificultad práctica” se convierte de hecho, en la mayoría de los casos, en manifiesta imposibilidad de evitar el incumplimiento del plan por medio de licencias ilegales, dada la extrema debilidad de que adolecen los medios de control arbitrados por el legislador para restablecer la autoridad del plan urbanístico vulnerado por un título ilegítimamente obtenido o por unas construcciones realizadas ilegalmente. La revisión de oficio prevista en el artículo 172 LS no es practicable, a juicio del autor, por implicar en todo caso la responsabilidad civil de la Corporación municipal, lo cual sitúa al particular interesado en una óptima situación de ventaja frente a la Administración, puesto que “puede presionar impunemente para conseguir una licencia ilegal, porque si la obtiene podrá incumplir su obligación de no apartar los predios del destino previsto y de ajustar la construcción a la ordenación aprobada, y si la entidad concedente quiere anular la licencia, ya le indemnizará los daños y perjuicios que tal revocación le ocasione”. A su vez, el control en vía de tutela previsto en el artículo 212 de la misma LS ha sido cegado por una conocida doctrina jurisprudencial que entiende derogado dicho precepto por las Leyes de Procedimiento Administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, interpretación que, sin ser objeto de una crítica *in extenso*, el autor estima con razón, por lo menos, es cuestionable y que, en todo caso, ha reforzado la política de los hechos consumados que sustrae los espacios libres a su destino legal. Por último, tampoco es eficaz el control de las licencias ilegales a través de la vía de recurso abierta a la totalidad de los administrados, y ello por razones de orden práctico bien conocidas que GÓMEZ-FERRER se encarga cuidadosamente de subrayar: en primer lugar, porque los particulares más directamente interesados en la anulación de la licencia ilegal, esto es, los

propietarios colindantes al espacio libre, normalmente no impugnarán dicha licencia, ya que la edificación les evitará el riesgo y las cargas económicas de una re-parcelación; en segundo lugar, porque la inadecuada publicidad de las licencias de construcción y la brevedad del plazo preclusivo de impugnación, hacen prácticamente inviable el ejercicio de la acción popular del artículo 223 LS; en tercer lugar, porque si se pretende obtener la suspensión de la licencia ilegal (como es normal cuando, pese a todas las dificultades, algún ciudadano ha decidido acudir a la vía jurisdiccional), el accionante deberá prestar una caución que puede resultarle excesivamente onerosa. “Difícilmente, pues —concluye el autor—, esta legitimación pública podrá ser eficaz como medio normal de control, porque supone una capacidad económica que no posee la mayor parte de la población y un sentido de solidaridad que tampoco es común, como la práctica ha demostrado.” Tan exigua y problemática eficacia, según el esquema de la Ley del Suelo, puede además quedar completamente eliminada, como es sabido, por la posibilidad abierta en el artículo 228 a la inexecución de las sentencias firmes de los Tribunales contenciosos en las que se ordene la demolición de obras, siempre que por motivos de interés público la Comisión Provincial de Urbanismo estime que no procede efectuar dicha demolición. El precepto no puede ser más absurdo —de sorprendente es calificado, con no poca benevolencia, por GÓMEZ-FERRER—, habiendo sido además objeto de una interpretación extensiva por el juez contencioso-administrativo, al entender comprendidas las edificaciones en altura dentro de las obras de urbanización a que se refiere la Ley del Suelo.

Este encadenamiento de ineficacias pretendió ser afrontado con toda energía por la citada Ley de Zonas Verdes y Espacios Libres de 1963. El balance aplicativo de este texto legal ofrece, en efecto, resultados notablemente positivos, debidos en gran parte a la progresiva doctrina interpretativa sostenida por el Consejo de Estado en sus informes vinculantes, en cuya elaboración ha sido, por otra parte, decisi-

va la propia contribución personal del autor de este libro. Con todo, GÓMEZ-FERRER reconoce abiertamente que la Ley de 1963 no ha logrado extirpar de raíz las últimas causas que dan origen a la edificación en los espacios libres proyectados, puesto que si las nuevas garantías procedimentales que allí se prevén, para asegurar que toda modificación de los planes y proyectos urbanísticos que impliquen una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes y espacios libres se realice exclusivamente por razones de interés público, son prácticamente absolutas, no ocurre lo mismo con las medidas arbitradas para garantizar la efectiva construcción de los espacios libres previstos en los planes. Y ello, simplemente, porque la nueva Ley no dispone nada en orden a evitar el otorgamiento de licencias de edificación sobre superficies calificadas como inedificables. El reforzamiento de los controles *a posteriori*, en vía de revisión y de tutela, sigue estando lastrado por las dificultades de orden económico que su ejercicio comporta para las entidades locales, y otro tanto puede decirse del control jurisdiccional, con la única salvedad de que para estos supuestos ha sido expresamente derogada la potestad administrativa prevista en el artículo 228 de la Ley del Suelo.

3. Desde la perspectiva de su financiación, los espacios libres públicos—en particular, los terrenos destinados por el plan a servir de parques y jardines—no corren tampoco mejor suerte. También aquí la resistencia ofrecida por los propietarios para evitar la aplicación de las soluciones legales—en este aspecto, notablemente más acertadas—suele lograr sus propósitos, a costa, claro está, del interés colectivo. La resistencia nace ya potenciada de origen por el simple hecho de que la entrada en vigor de un plan de ordenación no produce *ipso iure* la transmisión de la propiedad de los terrenos calificados como espacios libres públicos a la entidad local interesada, lo cual permite a los propietarios afectados utilizar todos los procedimientos a su alcance para lograr, si no la edificación prohibida por el plan (mediante li-

encias contra el plan o a través de descalificaciones posteriores), sí al menos el traspaso de la carga financiera a la propia Corporación.

Las consecuencias que el lector obtiene del análisis llevado a cabo sobre este extremo por GÓMEZ-FERRER—análisis que, a mi juicio, es sencillamente modélico—no pueden ser más elocuentes. El principio básico de la afectación legal de las plusvalías a la urbanización, invocado expresamente en la exposición de motivos de la LS y consagrado en diversos preceptos de su articulado, resulta sustancialmente infringido, muchas veces en connivencia con los propios órganos urbanísticos, haciendo recaer sobre la colectividad el costeamiento de las adquisiciones de los terrenos y de las obras de construcción de los espacios libres, lo cual viene a demostrar de nuevo el fracaso de la pretendida colaboración de los propietarios en la ejecución del planeamiento. En este punto, las causas son de muy diversa naturaleza, todas ellas estudiadas detenidamente por el autor, pero en síntesis pueden ser reducidas a dos:

1.ª La necesaria articulación que debe producirse entre la reparcelación y la expropiación por su valor inicial de las superficies destinadas a espacios libres que excedan los límites legales de cesión gratuita y obligatoria, para que, en efecto, el coste de tales superficies sea satisfecho por los propietarios cuyos terrenos han aumentado de valor como consecuencia directa de la aprobación del plan; dicha articulación no es fácil que se produzca en la práctica, porque la reparcelación es técnicamente inviable en muchos supuestos, su alcance es muy limitado en otros muchos y, en todos los casos, se enfrenta con la tenaz resistencia de quienes entienden o presumen que van a resultar perjudicados. Ello suele conducir, en ocasiones, a la viciosa práctica de las compensaciones en volumen edificable, para lograr de este modo, evitando la expropiación, la cesión total de los terrenos destinados a espacios libres. O en otros casos, más graves todavía, a acudir a la expropiación individual, justipreciando los terrenos, no por

su valor inicial, sino por el valor venal de los mismos, tasación que, si resulta legalmente correcta y respetuosa del principio de justicia distributiva, no evita, sin embargo, que el coste de la adquisición sea soportado en definitiva por toda la colectividad, en lugar de ser satisfecho, como corresponde, por los propietarios beneficiados.

2.^a La incapacidad financiera de las Corporaciones locales para llevar a cabo tales adquisiciones mediante expropiaciones individuales, incapacidad que en muchos casos paraliza totalmente la acción municipal, dejándose transcurrir el plazo de diez años señalado en el artículo 56 LS para que los propietarios afectados puedan recuperar el libre ejercicio de sus facultades dominicales: "Resulta aquí evidente que el Ayuntamiento, que contempla la posible descalificación de los espacios libres públicos proyectados por el transcurso del tiempo y que no posee medios económicos para llevar a cabo la expropiación, se encontrará propicio para llegar antes del transcurso de diez años a una solución pactada con el propietario afectado, que permita la realización de parte de los espacios proyectados, aun descalificando el resto mediante la modificación del plan aprobado. En definitiva, los espacios libres públicos proyectados no se llevarán así a la realidad."

Todos estos inconvenientes facilitan la tarea de los propietarios encaminada a lograr la descalificación de sus terrenos vinculados a un fin de utilidad pública, no ya por el transcurso del plazo de diez años, sino por procedimientos más rápidos y expeditivos, contando para ello con la anuencia y colaboración de la propia Administración, y que van desde la descalificación pura y simple (por supuesto error de hecho o error "técnico" urbanístico en la calificación del plan, por la invocación de un nuevo interés público de valor pretendidamente superior, etc.) hasta la legalización de situaciones de hecho provocadas por obras construidas sin licencia o con licencia ilegal, pasando por los ofrecimientos de permutas de terrenos o por la sutil técnica del "edificio singular", mediante la cual se intenta —y desgraciadamente se logra muchas veces— aplicar abusivamente la

excepción del artículo 46.1 LS a supuestos constructivos en los que no hay ninguna singularidad de uso del edificio proyectado, consiguiéndose alterar la proporción prevista en el plan entre espacio libre y densidad de población del polígono.

Por fortuna, desde 1964 muchos de estos intentos se han visto frustrados, merced a la enérgica doctrina del Consejo de Estado y, en cierta medida, también del Tribunal Supremo, a cuya progresiva toma de conciencia del genuino interés público urbanístico GÓMEZ-FERRER rinde en las páginas de este libro un merecido tributo. Pero, obviamente, como recuerda el autor, ni el Consejo de Estado ni el Alto Tribunal pueden extirpar las causas desencadenantes del singular acoso a que están permanentemente expuestos los espacios verdes de nuestras ciudades. Esta tarea incumbe, de una parte, al legislador, mediante la introducción de las necesarias innovaciones normativas que logren garantizar realmente el interés de la comunidad a disponer y disfrutar de este imprescindible elemento urbanístico. En las últimas páginas de la obra que comentamos se contiene un elenco completo de medidas reformadoras que el autor propone con la modesta esperanza de que "quizá alguna de ellas pueda ser de utilidad, en un momento en que se estudia la modificación de la legislación vigente". Con la libertad de juicio de que dispone quien no es autor de tan acertadas proposiciones, nosotros estimamos que tales medidas no sólo serán de alguna utilidad, sino que las juzgamos absolutamente imprescindibles para encauzar, en términos a la vez realistas y rigurosamente tutelares del interés público urbanístico, la futura expansión armónica, racional y humana de los espacios de convivencia urbana.

Pero la construcción de zonas verdes y espacios libres no tiene por qué esperar a esta futura reforma legislativa para lograr ser una realidad, al menos en los sectores exteriores al casco urbano no urbanizados. Si las técnicas protectoras del interés urbanístico, montadas sobre la base de una colaboración funcional con los propietarios, no son adecuadas, la Administración puede prescindir de dicha colaboración mediante

la utilización de una técnica a la que GÓMEZ-FERRER presta una cuidadosa atención en su libro. Nos estamos refiriendo a la expropiación de sectores o polígonos completos para su ulterior urbanización, en régimen de concesión, por el beneficiario de la expropiación. Sistema de ejecución y gestión de los planes y proyectos de urbanización que está expresamente previsto en la LS, pero que sorprendentemente no ha sido apenas aplicado. Después de haber expuesto las numerosas ventajas que esta técnica urbanística ofrece, desde la perspectiva de la efectiva realización de los espacios libres, el autor no duda en postular su implantación práctica e incluso su generalización a todas las zonas no urbanizadas de expansión de las ciudades. Ninguna razón dogmática puede, en efecto, oponerse a la aplicación generalizada de este sistema por la Administración, puesto que, de acuerdo con GÓMEZ-FERRER, "si la urbanización es una obra pública y si existe un principio de afección de plusvalías al coste de su realización, es claro... que ni los propietarios tienen derecho a realizar la obra pública ni a apropiarse de las plusvalías derivadas de la misma".

Corresponde, por tanto, a la Administración la libre elección del sistema de actuación que estime más adecuado y que ofrezca mayores ventajas para el interés público. Pues bien, el sistema de expropiación de sectores enteros de extensión para ser urbanizados mediante concesión administrativa reúne todas las ventajas que el interés público puede y debe exigir en un marco institucional respetuoso de la propiedad y de la libre iniciativa privada, ventajas que, en palabras del autor, pueden concretarse en las siguientes: "En primer lugar reconduce a la unidad la pluralidad de propietarios, evitando las dificultades de la reparcelación en tales casos y agilizando la realización de la obra urbanizadora que está a cargo de un solo administrado; en segundo lugar, dota a la Administración de un título de supremacía especial, el título concesional, lo que permite un control más intenso del administrado en orden a que ajuste su conducta al interés público; en tercer lugar, en orden a los espacios libres públicos, ase-

gura la cesión gratuita de los mismos que aparece específicamente reforzada con la garantía del 25 por 100 y con la posible caducidad de la concesión en caso de incumplimiento, y, además, permite que la Administración se mantenga al margen de la gestión y del coste de la obra urbanizadora, lo que no ocurre en los sistemas de cooperación ni en el de cesión de viales. Por último —concluye GÓMEZ-FERRER—, la adjudicación de la concesión mediante licitación pública puede dar lugar a que los licitadores mejoren el mínimo exigido por la Administración en el pliego de condiciones, con el consiguiente beneficio económico para la colectividad."

4. *Las zonas verdes y los espacios libres como problema jurídico* no sólo es, en suma, la obra de un excelente jurista, sino también la comprometida defensa de los intereses colectivos por un especialista que entiende y vive el Derecho no como un simple esquema lógico-formal, sino como un sistema sustantivo de solución de problemas y de procuración de fines. Por ello, el lector atento de este libro encontrará en sus páginas, escritas con elegante estilo y con el más depurado tecnicismo, no sólo el mejor análisis realizado hasta el presente de uno de los temas capitales de nuestro urbanismo, sino también todo un sistema de valores que impregna de sentido la totalidad de la obra, y que se hace particularmente visible en la denuncia de una Administración pública estructurada formalmente sobre postulados autoritarios, pero que en realidad resulta inerte frente a la presión de los grupos de intereses privados y aun colabora a la prevalencia de estos intereses sobre el interés público, cuya custodia le está institucionalmente atribuida. En este libro, GÓMEZ-FERRER nos ofrece también sus reflexiones personales sobre la explicación que debe darse a esta aparente contradicción, reflexiones que, unidas a la lucidez, madurez y profundidad de toda la monografía, hacen de este trabajo una pieza fundamental de nuestra ciencia jurídico-administrativa, como con toda justicia lo señala GARCÍA DE ENTERRÍA en el bello prólogo que encabeza la obra.

J. LEGUINA

FIGUEIREDO MOREIRA, Neto: *Tribunais Administrativos para o controle de legalidades dos atos do Poder público na Republica Federativa do Brasil*, Río de Janeiro, 1970, 70 pp.

La comunidad de cultura y de historia que nos liga a la América Latina está exigiendo un replanteamiento del esquema de relaciones a que en España estamos habituados, replanteamiento que no creo que deba discurrir por otros cauces que los de reciprocidad de intercambios y valoraciones. Hoy por hoy esta reciprocidad no existe, según es bien sabido, y no me refiero ya a los planteamientos externos u oficiales, sino a la mentalidad con que desde nuestro país se contempla la realidad cultural y científica latinoamericana. Por lo que se refiere al ámbito concreto de la ciencia jurídica y, más concretamente todavía, a la ciencia jurídico-administrativa, y a los países de habla española, nuestra mentalidad habitual es de exportadores, mientras que la de los juristas latinoamericanos es de importadores. Dicho en otros términos, los administrativistas españoles prestamos muy poca o ninguna atención a las producciones latinoamericanas, mientras que los administrativistas latinoamericanos la prestan mucho mayor a las nuestras.

Desde un punto de vista general, pienso que es urgente una rectificación de estos esquemas mentales por lo que a nosotros se refiere y su sustitución por una mentalización diferente, eliminando todo vestigio de paternalismo, que, en el ámbito cultural más que en ningún otro, está fuera de lugar. Parece, pues, necesario comenzar a prestar mayor atención a lo que se hace y se escribe al otro lado del Atlántico en nuestra propia lengua y en la que, sin serlo, nos resulta tan próxima por vecindad física y cultural, como es la portuguesa. Un español medio sabe bastante más del mundo cultural asiático que del mundo cultural portugués (o brasileño). Esto es una constatación y me parece que dolorosa, cualquiera que sea el ángulo visual desde el que se contemple.

Sirvan estas reflexiones como explicación de la inclusión en este lugar de la refe-

rencia a un modesto—en apariencia y contenido—trabajo sobre un aspecto del Derecho administrativo brasileño. El propio autor subraya esa condición en la portada del trabajo, expresando su carácter de tesis presentada al concurso para la docencia libre del Derecho administrativo.

Con todo, el trabajo es interesante y da cuenta con sencillez del largo proceso, aún no definitivamente resuelto, de instalación y consolidación de un mecanismo jurisdiccional de control de los actos administrativos en el Derecho brasileño, desde la vieja Constitución de 1891, que remitía a la Justicia Federal los conflictos entre los particulares y la Unión, hasta la reciente enmienda de la Constitución de 24 de enero de 1967, aprobada el 17 de octubre de 1969, pasando por la Ley de 20 de noviembre de 1894, que estableció una acción específica de anulación ejercitable ante los Tribunales ordinarios, salvo cuestiones de "mérito", la doctrina brasileña del *habeas corpus*, como cláusula general de protección de los derechos individuales, las vicisitudes de ésta y la implantación del *mandado de segurança* (Constitución de 1934, Ley 191, de 16 de enero de 1936, y Código Procesal Civil de 1939).

Tras el análisis de este proceso, el autor concluye—ésta es la tesis—pronunciándose a favor del establecimiento de una jurisdicción contencioso-administrativa especializada de corte francés, tesis que hay que poner en relación, para medirla en su justo valor, con el hecho, que el autor advierte, de la influencia predominante del Derecho constitucional norteamericano, que, a partir de 1889, sustituye en Brasil a la influencia francesa.

La lectura del trabajo es, pues, provechosa en el sentido informativo apuntado y no es inútil desde el punto de vista institucional. Es cierto que el trabajo es elemental en su textura y que la bibliografía utilizada deja bastante que desear en la selección, ediciones, inclusiones y ausencias, a pesar de que comprenda obras italianas, alemanas, inglesas y francesas (el único autor español citado es el profesor ALVAREZ GENDÍN, *Teoría y práctica del contencioso-administrativo*, Barcelona, 1960), pero eso

BIBLIOGRAFIA

no le priva de todo su interés, tal y como ya se ha notado.

En realidad, esto no hace sino subrayar la necesidad de incrementar el intercambio, en el que, mientras unos pueden ganar una más ventajosa instalación ante la ciencia jurídica europea, otros (que somos nosotros) podemos obtener provecho en el conocimiento de unas instituciones (*el mandado de seguridad*, en este caso, o el *juicio de amparo* mexicano), de las que lamentablemente hemos perdido la pista, pese a tener su origen en nuestro propio Derecho histórico, como no hace mucho recordara PARADA en su *Informe sobre la Administración y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el Anteproyecto de Bases para una Ley Orgánica de la Justicia* (vid. el núm. 58 de esta REVISTA, páginas 466 y ss.).

T. R. FERNANDEZ

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Revolución francesa y Administración contemporánea*. Cuadernos Taurus, Madrid, 1972, 102 pp., 55 ptas.

Publicado inicialmente bajo el título *La Revolución francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea* en los estudios homenaje a don Nicolás PÉREZ SERRANO, aparece ahora con escasas modificaciones, en forma de libro, este trabajo del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. Publicación acertada no sólo por la relativa difusión de la versión inicial, que hará que llegue con más facilidad a un mayor número de lectores este sugestivo estudio, sino también y sobre todo porque en estos momentos, trece años después de su primera salida a la luz pública, el tema que contempla es un tema polémico, discutido, candente.

La tesis que se sostiene en el libro que comentamos proclama en esencia el nacimiento de la moderna Administración como una consecuencia lógica de la Revolución francesa y de la interpretación heterodoxa del principio de la división de poderes en el sentido de separación de poderes, para proporcionar una mayor libertad de acción al ejecutivo, no siendo mediatizado por ninguna otra instancia; interpretación que, lle-

vada a sus consecuencias últimas por Napoleón, daría lugar a un hecho decisivo: el nacimiento de la Administración contemporánea y más tarde el Derecho administrativo como un acontecimiento previsible "para someterlo a una cierta disciplina" (p. 40). Se trata de una tesis sugestiva y que aparece con lógica y aun brillante claridad a los ojos del lector no historiador, que se va adentrando en la lectura del texto.

Pero ¿qué sucede cuando la doctrina ha intentado trasladar, partiendo de hipótesis semejantes, los resultados de sus investigaciones al nacimiento del Derecho administrativo español?; ¿qué ha pasado en España?; ¿qué ha sucedido en un país que no tuvo la conmoción institucional de una revolución burguesa a tiempo y se quedó en el tímido ensayo doceañista?; realmente los hombres de Cádiz, los primeros administrativistas, los instauradores del contencioso-administrativo, ¿copiaban de Francia?

El tema está planteado. Los interrogantes no están resueltos definitivamente, por más que estudios y polémicas varias hayan incidido de una u otra manera en la cuestión.

Ultimamente se ha venido insistiendo con un aparato de citas y textos realmente "apabullante", en el sentido de afirmar la continuidad desde el Derecho tradicional español del siglo XVI: la Administración española no estaría más o menos influida por el modelo francés porque se vendría gestando a lo largo del mal llamado (para este autor) absolutismo del antiguo régimen, haciendo hincapié principalmente en un sistema general de garantías del súbdito jurídicamente protegido, siguiendo el hilo conductor de validez universal que representaría la distinción gubernativo-contenciosa (*).

* Cfr. el combativo libro de A. GALLEGO ANABITARTE: *Administración y jueces: Gubernativo y contencioso. Reflexiones sobre el antiguo régimen y el Estado constitucional, y los fundamentos del Derecho Administrativo español*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971, donde al hablar de la interpretación de GARCÍA DE ENTERRÍA, a la que nos hemos referido en el texto, se afirma que "es una representación paradigmática (...) de todo un método que se ha fijado, ciertas veces, más en los manuales franceses y alemanes (...) que en las fuentes del Derecho español" (p. 40, en nota).

Ambas posturas están claras: continuidad *versus*, creación innovadora desde el régimen constitucional, bien entendido que no se trata aquí radicalmente de una creación *ex novo*, como el propio GARCÍA DE ENTERRÍA afirma en el texto, refiriéndose a Francia y citando a TOCQUEVILLE: "La Revolución no ha sido una ruptura radical, como se pretende, sino que *"est sortie d'elle-même de ce qui la précède"* (pp. 73 y ss.). En España se puede decir lo mismo. El difícil camino hacia la instauración definitiva del régimen constitucional arrastró quizá durante algún tiempo modelos o fórmulas procedentes de la vieja sociedad estamental. En todo caso el tema está ahí, necesitado de una revisión rigurosa y pormenorizada. Para esta tarea, que excede mis limitaciones personales, es de esperar que los historiadores del Derecho y de las ciencias

sociales, basados en el conocimiento preciso no sólo de las leyes, sino también de las estructuras sociales y económicas, nos den una respuesta definitiva.

Por todo esto, el libro recientemente aparecido con la autorizada firma del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA viene a abundar en la polémica con una oportunidad evidente, aunque no afronte directamente el problema referente a España. Decir que se trata de un trabajo definitivo quizá sea una calificación exagerada que no deba atribuirle a un no historiador; pero sí se trata, a mi parecer, de un estudio serio, coherente y revelador desde la perspectiva del que se enfrenta con los oscuros orígenes de un acontecimiento absolutamente decisivo para el mundo en que vivimos.

L. J. MARTIN REBOLLO

II. REVISTA DE REVISTAS (*)

A cargo de A. MARTÍN DÍEZ-QUIJADA
y F. SOSA WAGNER

ADMINISTRACION ECONOMICA

RAMANADHAM, V. V.: *Regulation of pricing by public enterprises*, RICA, 3/71, páginas 212-216.

La regulación de los precios de las empresas públicas comprende tres factores a considerar: la necesidad de la intervención del Poder público, los elementos de la reglamentación y la creación de un órgano especial extraministerial.

ADMINISTRACION FINANCIERA

FABRE, Francis, J.: *La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière*, RA, 143/71, pp. 539-543.

Exposición de las reformas introducidas en esta institución, como consecuencia de un sonado escándalo financiero. Constituye un Tribunal administrativo encargado de sancionar las infracciones en materia presupuestaria y financiera cometidas por los funcionarios.

ADMINISTRACION LOCAL

BECET, J. M.: *Le référendum intercommunal et l'article 8 de la loi du 16 juillet sur les fusions et regroupement de communes*, RA, 143/71, pp. 528-534.

El mencionado precepto introduce el procedimiento del referéndum en asuntos lo-

cales, concretamente para decidir acerca de la fusión de dos o más municipios, propuesta por el Prefecto y como última *ratio decidendi*, cuando las Corporaciones afectadas no han obtenido las mayorías precisas. El autor hace un examen del valor práctico de este precepto.

BOULOUIS, Jean: *L'organisation administrative des collectivités locales*, RDPSP, 6/71, páginas 1337-58.

Es una exposición de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés durante el bienio 1969-71, acerca de la organización municipal, las mancomunidades municipales, las comunidades urbanas y la organización departamental.

Die Gemeinden und die Wietschaftliche und soziale Entwicklung, DöV, octubre 1971, página 666.

Referencia del Congreso Mundial de la Unión Internacional de Municipios, celebrado en Toronto en julio de 1971.

MORELL, Luis: *La articulación entre la Administración del Estado y las Entidades locales*, REVL, 172/71, pp. 585-628.

Es materia de este trabajo el examen de las estructuras administrativas locales en relación con el territorio, la intervención

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

BIBLIOGRAFIA

estatal en la designación de autoridades locales, la articulación de las competencias entre Administración central y local y la articulación en el ámbito financiero.

PUTTEN, J. G. von: *Local government in the seventies*, RICA 3/71, pp. 225-228.

Las Corporaciones locales, en el sexto decenio del siglo xx, han ido perdiendo importancia, hasta quedar reducidas a elementos folklóricos de la Administración. Su necesidad de existir y su eficacia requieren que modernicen su gestión, que se delimiten competencias con la Administración central y que se mantenga la célula administrativa local en la escala humana.

VENEZIA, J. C.: *Les regroupements de communes*, RDPSP, 5/71, pp. 1061-1128.

Analiza los problemas de la agrupación de municipios, según la experiencia extranjera y la francesa con el análisis de los resultados obtenidos. En una segunda parte expone las resistencias a la agrupación que proceden de factores geográficos, psicológicos, técnicos y políticos.

ADMINISTRACION PERIFERICA

FRANC-VALLUET, F. P.: *Le Secrétaire Général de Préfecture*, RDPSP, 6/71, páginas 1287-1335.

Este trabajo, al que se acompaña un extenso anexo, se ocupa, en dos partes, de la posición del Secretario General de Prefectura en Francia y de su misión en la acción administrativa.

ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL

Aktuelle problemme der Ministerial Organisation, DöV, enero 1972, pp. 47-48.

La última sesión del Instituto Speyer de Ciencias Administrativas fue dedicada a problemas de la organización ministerial.

Asistieron representantes de muchos países, incluido España. El volumen que recoge las discusiones será publicado en breve por la editorial Duncker/Humboldt, de Berlín.

BONNEFOY, J. L.: *Plaidoyer pour l'Administration Consultive*, RA, 143/71, páginas 515-523.

Análisis de las fórmulas consultivas de la Administración, del retraso que introducen en la tramitación de los expedientes y de las soluciones ideadas para acelerar el procedimiento.

CATALDI, Giuseppe: *El origen y el estado actual de los nuevos estudios sobre la Administración pública*, CA, 36/71, páginas 3-59.

Estudio histórico de la Ciencia de la Administración, al que sigue una prospección de la evolución que deberá producirse para una puesta a punto de la eficacia de la Administración en relación con las necesidades que se plantearán en el próximo futuro.

HARTLEY, Owen A.: *The relationship between Central and Local Authorities*, PA, 49/71, pp. 439-462.

En este trabajo se expone el estado de las relaciones, en su regulación normativa, entre los órganos de la Administración central y las Corporaciones locales. Seguidamente se ocupa el autor de cómo suceden en la práctica en el sector investigado, el de la vivienda, sugiriendo finalmente, una fórmula para eliminar las competencias ambiguas.

SMITH, B. C., y STANYER, T.: *Administrative developments in 1970: A survey*, PA, 49/71, pp. 403-438.

Constituye un examen de la actividad administrativa en el Reino Unido, en 1971, que el autor separa en dos partes, para ocuparse en cada una de ellas, de la Administración central y sus órganos autónomos y de las Corporaciones locales.

WU, Chi-Yuen: *Public Administration in the 1970*, RICA, 3/71, pp. 171-175.

El autor defiende las proposiciones de que la Administración será más compleja en los años setenta, de mayor volumen e importancia, necesitará de mayor coordinación y planificación, será más sensible al ambiente político, requerirá personal más capaz y concluye con la relación de las necesidades en este aspecto de la Organización de las Naciones Unidas.

AGRICULTURA

BALLARÍN, A.: *Propiedad y empresas en la base del reformismo agrario*, REAS, 76/71, pp. 7-51.

El autor expresa la importancia de la propiedad y la empresa en el Derecho agrario. Plantea el problema de la plusvalía y la licitud de su apropiación y concluye refiriéndose al impuesto como técnica del reformismo agrario, juntamente con otros aspectos de la propiedad agraria.

SANZ JARQUE, J.: *La propiedad de la tierra como institución jurídica base del Derecho agrario, en su nueva concepción fundacional*, REAS, 76/71, pp. 109-122.

Estudia la propiedad de la tierra como el derecho básico sobre el que se asientan los demás. Extrae cinco conclusiones aplicables a este derecho, que debe entenderse como el representativo de la libertad y al que debe asignarse un carácter funcional.

AGUAS

GARCIA AGUSTÍN, J.: *Abastecimiento de agua al área metropolitana de Madrid*, ROP, 3081/enero 72, pp. 3-12.

Exposición del programa de realizaciones y proyectos para abastecer de agua a Madrid y su zona de influencia.

ASOCIACIONES

ROBERT, Jacques: *Propos sur le sauvetage d'une liberté*, RDPSP, 5/71, pp. 1171-1225.

Constituye un comentario de la decisión del Consejo Constitucional francés, de 16 de julio de 1971, a la que el autor adjudica una importancia histórica, por la que declaró inconstitucional la ley de 25 de junio de 1971 que modificaba la Ley de asociaciones de 1901, introduciendo ciertas facultades de la Administración para denegar el registro de la asociación, cuando a primera vista apareciese sospechosa.

CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

CHAPEL, Yves: *Le XV^e Congrès des Sciences Administratives: Rome 6-11 septembre 1971*, RA, 143/71, pp. 579-583.

Tres asuntos fueron examinados en el Congreso del epígrafe, cuyas conclusiones al respecto constituyen la materia de esta crónica: La organización gubernamental y administrativa de la investigación científica; la informática y la Administración y los nuevos sistemas integrados presupuestarios.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

HOURTICQ, Jean: *La passation des marchés communaux*, RA, 143/71, pp. 575-578.

Constituye la exposición de los sistemas de adjudicación de contratos por las Corporaciones locales francesas, según las innovaciones que el progreso de las condiciones de vida ha introducido en relación con los sistemas clásicos, heredados del siglo XIX.

DERECHO PARLAMENTARIO

Deutsch-Britische Juristentagung in Karlsruhe, DöV, octubre 1971, pp. 666-667.

Se trataron temas como la Reforma de la Justicia, los controles jurídicos de la Administración y la formación de los juristas.

DERECHO PUBLICO

ANDERS, Georg: *Zur Wahl des Bundespräsidenten*, DöV, abril 1970, pp. 253-257.

Las posibilidades de revisión del artículo 54, apartados 1 y 2 de la G. G. cara a futuras elecciones presidenciales.

FERRARI, Pierre: *L'évolution du droit public italien en 1970. Principaux événements législatifs et jurisprudentiels*, RDPS, 6/71, pp. 1359-1410.

Estudia las leyes sobre financiación de las regiones con estatuto ordinario, la de referéndum y la de medidas para la reactivación de la economía. En una segunda parte se ocupa de las principales sentencias del Tribunal Constitucional, del Consejo de Estado y del Tribunal de Casación.

FIX-ZAMUDIO, Héctor: *El juicio de amparo mexicano y la enseñanza del Derecho procesal*, RIBDP, 2-3/71, pp. 361 y ss.

El autor entra en la disputa entre los partidarios de que el juicio de amparo debe estudiarse como una institución de derecho sustantivo y los de quienes la consideran como puro Derecho procesal, adhiriéndose a la opinión de su maestro y gran procesalista ALCALÁ-ZAMORA, agregando argumentos en apoyo de la teoría procesalista de este recurso.

GUTIÉRREZ DE CABIEDES, E.: *La incompetencia de jurisdicción*, RIBDP, 2-3/71, páginas 419-502.

Examina la declinatoria, y en especial la internacional; la incompetencia de jurisdicción y el tratamiento de una y otra en la casación.

HEYDE, Wolfgang: *Zum umfang der materiellen prüfungskompetenz des bundespräsidenten*, DöV, diciembre 1971, páginas 797-800.

Análisis de las competencias del presidente federal alemán a la luz de la Ley fundamental.

RECASENS SICHES, L.: *La concepción tridimensional del Derecho*, RDN, 71/71, enero-marzo, pp. 153-193.

Expone los antecedentes de esta concepción en determinados países, su maduración por REALE, la concepción pluridimensional de FECHNER y la del autor.

SERRA DOMÍNGUEZ, M.: *Tratamiento y regulación positiva del litisconsorcio*, RIBDP, 2-3/71, pp. 573-601.

Son aspectos del tema el litisconsorcio simple y particularmente el litisconsorcio necesario, al que dedica su principal atención, por la oscuridad en su determinación, construcción y regulación.

SILVERA, Víctor: *L'extension du recrutement lateral de la Magistrature*, RA, 143/71, pp. 570-572.

Continuación del trabajo publicado en el número 39, se ocupa ahora de la Ley de 20 de julio de 1971, por la que se trata de salir al paso de la crisis en el reclutamiento de jueces y magistrados, mediante la contratación de licenciados en Derecho con ciertas condiciones que aseguran su experiencia en el tratamiento de las materias jurídicas.

Congreso de la Unión de Profesores Alemanes de Derecho Público, DöV, noviembre 1971, pp. 729-740.

Los dos temas de este año han versado sobre "Derechos fundamentales en el Estado prestador de servicios" y "La dogmática del Derecho administrativo ante las nuevas tareas de la Administración pública". Al margen de estas dos ponencias generales, se discutió la reforma de los planes de las Facultades de Derecho.

DERECHOS FUNDAMENTALES

HARDT, Hans-Jürgen: *Die Allgemeinen Verwaltungsgrundsätze*, DöV, octubre 1971, pp. 685-694.

Un interesante estudio sobre la definición y el fundamento del carácter jurídico de los principios generales contrastados en la legislación positiva.

DESARROLLO

BARRIL, Rafael: *Planificación, programación, presupuesto y control*, BIVL, 47/71, pp. 1821.

Constituye una exposición de las conclusiones provisionales obtenidas en el I Simposio de Experiencias y Proyectos en Barcelona, organizado por el IEAL, celebrado en noviembre de 1971.

EMMERICH, Herbert: *The Public Administration Expert in the Second Development Decade*, RICA, 3/71, pp. 240-244.

El estudio está centrado en las exigencias que han de presentársele al experto en Administración Pública de las Naciones Unidas, en el segundo Decenio para el Desarrollo que lleva a cabo esta institución internacional.

WIARDA, Howard J.: *Law and Political Development in Latin America: Toward a Framework for Analysis*, AJCL, 3/71, páginas 434-463.

El autor examina las fuertes diferencias existentes entre lo que parecen indicar las leyes constitucionales y la normativa subordinada con la realidad del juego de fuerzas e intereses que no se acomoda al marco normativo en su actuación.

EXPROPIACION FORZOSA

THOME, Joseph R.: *Expropriation in Chile under the Frei Agrarian Reform*, AJCL, 3/71, pp. 489-513.

El autor examina los resultados de la política de expropiación del presidente FREI, que si ha obtenido éxitos parciales en la aplicación de la Ley de Expropiación, obtuvo fracasos en la ocupación de los terrenos, con la aplicación restrictiva de los Tribunales, que permitía que los propietarios pudieran demorarla por años.

FUENTES DE DERECHO

OERTZEN, Hans-J. von: *Législation et automation*, RICA, 3/71, pp. 262-268.

El autor entiende que la automación obligará a redactar algunas, no todas, teniendo en cuenta su tratamiento electrónico, y aduce ejemplos prácticos de ámbitos normativos en los que es aplicable.

ROSENN, Keith S.: *The "jeito": Brazil's institutional bypass of the formal legal system and its developmental implications*, AJCL, 3/71, pp. 514-549.

El término "jeito" equivale a treta y, según el autor, el denominador común brasileño es el que refleja el refrán español de que "hecha la ley, hecha la trampa". El sistema normativo brasileño es totalmente inadecuado a las condiciones político-sociales, por anticuado, de un lado, y por ignorado de otro, al modo de Calígula, que no publicaba las leyes para que nadie pudiese conocerlas. En el Brasil se publican, pero, son tan numerosas y su boletín tan poco consultable que el fruto obtenido es el deseado por Calígula. Por eso, el "jeito".

FUNCIONARIOS

AYOUB, Eliane: *Le Conseil de Discipline dans la Fonction publique*, RDSP, 5/71, páginas 1129-1170.

Expone la competencia del Consejo de Disciplina en la función pública francesa, su composición, el procedimiento que emplea y concluye analizando su naturaleza jurídica.

CRESPO MONTES, F.: *Principios inspiradores de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado*, DA, 141/71, pp. 11-48.

Examina sumariamente las etapas que condujeron a la proposición de esta Ley al estudio por las Cortes para entrar en la función desempeñada por el órgano central de la función pública, la unificación de los Cuerpos, las situaciones de los funcionarios, las incompatibilidades y, finalmente, sus derechos económicos.

LANGROD, Georges: *Pour une approche globale des problèmes de personnel dans l'administration publique*, RICA, 3/71, páginas 176-186.

Constituye una apreciación de conjunto de la problemática que presenta la organización de una función pública ideal en un país subdesarrollado que pretende salir de esta situación a través de una Administración eficaz.

SILVERA, Víctor: *Incompatibilités, fonction publique et affairisme*, RA, 144/71, páginas 612-647.

Los recientes escándalos inmobiliarios en Francia han atraído la atención pública sobre las incompatibilidades, especialmente de los altos funcionarios, lo que sirve al autor de motivo para examinar la actual normativa y los resquicios que deja, que precisan ser tapados con energía.

GRANDES CIUDADES

KARST, Kenneth L.: *Rights in Land and Housing in an Informal Legal System: The Barrios of Caracas*, AJCL, 3/71, páginas 550-574.

Las grandes ciudades de Iberoamérica están rodeadas de extensos barrios de chabolas, que es uno de los síntomas más evidentes del subdesarrollo. En Caracas, los barrios de chabolas han sido construidos en terrenos casi siempre del Gobierno o de las Corporaciones, mediante invasiones de agricultores que han formado sus propias Juntas de Barrios y que se preocupan poco de la normativa del derecho de propiedad. Ellos han constituido su propia normativa, no escrita, que es estudiada por el autor, como curioso caso de derecho consuetudinario.

INFORMACION ADMINISTRATIVA

BRAIBANT, Guy: *Perspectives et problèmes du développement de l'informatique dans l'administration publique au cours de la prochaine decennie*, RICA, 3/71, pp. 201-211.

Examina las ventajas que supone el empleo del proceso de datos en la Administración pública, pero ello supone la reforma de las estructuras, de los procedimientos y de la función pública.

SÁEZ LORENZO, M.^a Concepción: *Instrumentos para el conocimiento y manejo de la legislación y jurisprudencia españolas*, DA, 141/71, pp. 111-136.

Expone la organización del *Boletín Oficial del Estado* y el procedimiento para el anuncio y publicación en dicho periódico oficial. También se ocupa de los conocidos repertorios publicados en España y de su manejo.

SILVERA, Víctor: *La situation des fonctionnaires affectés au traitement de l'information*, RA, 143/71, pp. 554-558.

El amplio desarrollo del tratamiento electrónico de la información en la Administración pública ha exigido una creciente número de funcionarios especialistas cuya situación en el seno de la función pública era bastante irregular. La ley francesa de 23 de diciembre de 1970 y un decreto posterior han venido a poner orden en este estado de personas, de lo que se ocupa el autor.

INDUSTRIAS

McCARTHY, Joseph L.: *The location of electricity-generating facilities: The evolution of Washington siting legislation*, WLR, 47/71, pp. 1-8.

Relación de los estudios realizados por el Estado de Washington para producir la norma reguladora de las condiciones que debían concurrir para autorizar la construcción de plantas generadoras de electricidad de origen nuclear, desde la perspectiva de su situación en relación con los núcleos de población.

RODGERS, William H.: *Siting Power Plants in Washington State*, WLR, 47/71, páginas 9-33.

Examen de la legislación del Estado de Washington acerca de la instalación de plantas térmicas de generación de electricidad en orden a procurar que no produzcan contaminación en la atmósfera y en los ríos.

ROSS, Charles R.: *Power and the environment*, WLR, 47/71, pp. 35-72.

La producción de electricidad puede hacerse por diferentes medios y las empresas tienden a escoger el más económico; sin embargo, la Administración tiene algo

que decir en esta elección por los peligros para las personas y para la conservación de la naturaleza. El procedimiento administrativo del Estado de Washington para obtener la licencia de instalación, es la materia de que se ocupa el autor.

VAUGHAN, G. D.: *Economic Development Committees*, PA, 49/71, pp. 363-383.

Las Comisiones de Desarrollo Económico inglesas han venido constituyéndose desde 1964 con el objetivo de mejorar la eficiencia de la industria. El autor hace un balance de los resultados obtenidos por su acción indicativa en los diversos sectores industriales.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

ALMAGRO NOSETE, J.: *Problemática del "recurso" de responsabilidad civil contra Jueces y Magistrados*, RIBDP, 2-3/71, pp. 291-360.

La responsabilidad civil y el proceso para hacerla valer sugieren al autor el estudio de la amplia problemática que plantea; lo hace a la luz de la doctrina extranjera y española, del Derecho comparado y del Derecho positivo español, no sin hacer una incursión por el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado.

BETTERMANN, Karl August: *Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs 4 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, AOR, diciembre 1971, páginas 528-567.

Estudio de las posibilidades de revisión jurisdiccional de los actos de la Administración pública tal como está establecido en la Constitución alemana y las reformas recientemente introducidas.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La capacidad procesal de los Ayuntamientos y el recurso de apelación*, CAJ, 23/71, pp. 1339-1341.

Examina el autor el problema suscitado por una reciente sentencia del Tribunal

BIBLIOGRAFIA

Supremo denegando la admisibilidad de un recurso de apelación por faltar el previo acuerdo de interponerlo. Este acuerdo se hace en muchas ocasiones imposible por razón de tiempo y su exigencia equivale a vedar a las Corporaciones locales el acceso a la apelación.

JUSTICIA CONSTITUCIONAL

FROMONT, Michel: *République Fédérale Allemande: Le Tribunal Constitutionnel Fédéral en 1970*, RDPSF, 6/71, páginas 1411-27.

En la primera parte, se ocupa de las modificaciones introducidas en el estatuto judicial, de la publicación de las opiniones disidentes y de la anulación retroactiva. En la segunda, examina la decisión sobre la constitucionalidad de la ley sobre escucha telefónica.

OSSENBÜHL, Fritz: *Administrative Selbstbindung Durch Gesetzwidrige Verwaltungsübung?*, DöV, abril 1970, pp. 264-267.

Análisis doctrinal de una interesante sentencia del Tribunal contencioso-administrativo federal.

MOVIMIENTOS

ALONSO COLOMER, F.: *El poder de la Administración sancionadora: Hacia una limitación*, DA, 141/71, pp. 77-98.

La potestad sancionadora de la Administración plantea serios problemas de Derecho material más que de Derecho formal en nuestra patria. El autor examina los más destacados, como son la distinción entre pena y sanción, el principio *non bis in idem* y el problema de la prescripción.

DE LA MORENA, L.: *Licencias administrativas y facilidades al administrado*, DA, 141/71, pp. 49-76.

El autor pone de relieve los problemas que plantea un pluriforme intervencionismo administrativo y analiza el supuesto

de apertura de un establecimiento hotelero para corroborarlo; finalmente, sugiere las fórmulas que estima adecuadas para obviar estos conflictos.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

MUHAMMAD, Faqir: *Use of Modern Management Approaches and Techniques in Public Administration*, RICA, 3/71, páginas 187-200.

El autor entiende que deben emplearse cuatro criterios en orden a valorar la actividad administrativa y mejorarla: A), el empleo de técnicas de incentivo del comportamiento; B), el uso del sistema PPB, de programación de objetivos y control de resultados; C), el empleo de la informática, y D), la investigación operativa.

PARAMÉS, Carlos: *El "management": concepto y contenido*, RICA, 3/71, pp. 268-276.

El autor, tras defender el empleo de este término, entra en el análisis de la actualidad del *manager* y del contenido de su misión.

ORGANIZACION JUDICIAL

TRENZADO RUIZ, M.: *El Secretariado en la Ley Orgánica del Poder Judicial*, RIBDP, 2-3/71, pp. 603-629.

Expone la configuración del Secretariado en la Ley Orgánica, el régimen jurídico aplicable, los requisitos para el nombramiento, sus deberes y derechos y, por último, hace una valoración crítica de la institución.

PRESUPUESTOS

GONZÁLEZ, Eugenio: *Presupuestos extraordinarios municipales. Problemática teórico-práctica de sus medios de financiación*, REVL, 172/71, pp. 655-706.

Tras una introducción histórica de los presupuestos extraordinarios, entra en el examen de los recursos del presupuesto de

ingresos, concretado en subvenciones, contribuciones especiales, venta y permuta de bienes patrimoniales y las operaciones de crédito.

HICKS, Ursula: *Experimentos actuales en materia presupuestaria*, CA, 36/71, páginas 61-81.

El éxito de la experiencia McNAMARA en el Departamento de Defensa con su presupuesto-programa, ha incitado una serie de experiencias que están destinadas a consolidarse. Esto le impulsa al autor a exponer las experiencias llevadas a cabo en el Reino Unido en esta dirección innovadora.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

POL TORRELLA, C.: *La pretendida ineficacia administrativa: algunas matizaciones sobre la materia*, DA, 141/71, pp. 99-110.

El retraso en la tramitación administrativa puede proceder de varios factores que el autor analiza: Pervivencia de trámites innecesarios, escasa o nula concentración de los centros administrativos, baja moral de trabajo y rigidez en las líneas de comunicación.

SANIDAD

GONZÁLEZ PAZ, J.: *La contaminación de las aguas del mar*, ROP, 3080, enero 72, páginas 947-953.

El autor examina el caso del Báltico, mar muy polucionado, y el caso del Mediterráneo, en proceso de polución, para concluir con la exposición de la normativa española destinada a prevenir la contaminación de las aguas del mar.

PALLEZ, Gabriel, y SIMON, J. M.: *Les nouveaux instruments de gestion et d'information economique à l'Assistance Publique de Paris*, RA, 144/71, pp. 635-641.

Expone los criterios de gestión y la intervención presupuestaria. Los criterios de

gestión son básicos para elaborar los informes para cada centro, en relación con los rendimientos obtenidos y el coste sufragado.

TRANSPORTES

RICHARDSON, J. J.: *The Administration of Desnationalization: The case of road haulage*, PA, 49/71, pp. 385-402.

El actual Gobierno conservador del Reino Unido se propone desnacionalizar algunas grandes empresas, devolviéndolas al sector privado. El autor examina los obstáculos encontrados por la desnacionalización del transporte de mercancías por carretera en 1953-56, para poner de relieve los problemas que se presentarán en esa política desnacionalizadora.

URBANISMO

BOQUERA, J. M.ª: *Licencias contra plan*, REVL, 172/71, pp. 569-583.

Expone cómo la atribución del núcleo más importante de las competencias urbanísticas a la Administración central impulsa en ocasiones a los Municipios a otorgar licencias contra el Plan. El Ministerio de la Vivienda ha sentido inclinación a anular de oficio estos actos de concesión, pero el Consejo de Estado y el Tribunal Supremo han declarado que sólo ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa puede el Ministerio pretender la anulación si el Municipio no acepta su requerimiento.

D'ANJOU GONZÁLEZ, J.: *El depósito previo y la Ley del Suelo*, CAJ, 1/72, pp. 17-18.

El artículo 58 del Reglamento de Expropiación de 1957 impone el depósito previo, en las expropiaciones de urgencia, del valor de la finca, según la capitalización del líquido imponible. Esto no suscitaba problemas, pero están surgiendo ahora, con la implantación del nuevo Régimen de Con-

BIBLIOGRAFÍA

tribución Territorial Urbana, del que se obtienen valores superiores de los de la Ley del Suelo.

GONZÁLEZ PÉREZ, Enrique: *Interpretación del artículo 56 de la Ley del Suelo. Problemas que plantea y soluciones que se proponen*, CAJ, 21/71, pp. 1214-1221.

El autor examina cuál es la fecha a partir de la cual ha de efectuarse el cómputo de los diez años para la imposición de servidumbres o la expropiación de los terrenos no edificables, así como qué terrenos deben considerarse como tales y la determinación de las facultades recuperables por el propietario.

MARTÍNEZ BLANCO, A.: *Ruina solidaria de edificaciones y sus problemas*, CAJ, 22/71, pp. 1273-1277.

El autor denomina ruina solidaria a la que se produce por el derribo del edificio contiguo sobre el que descansa o se apoya y, en estos casos, estima que deben dejarse a salvo los derechos del perjudicado, para lo que sugiere ciertas soluciones.

NEDDEN, Félix: *Zum Städtebauförderungsgesetz*, DöV, noviembre 1971, pp. 728-729.

Después de una larga gestación ha sido aprobada, y está en vigor desde el 1 de agosto de 1971, la nueva Ley de Desarrollo Urbano.

ABREVIATURAS

A	=	Amministrare.
ACFS	=	Anales de la Cátedra Francisco Suárez -Granada.
AJCL	=	The American Journal of Comparative Law.
AöR	=	Archiv des öffentlichen 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.
BIVI	=	Boletín Informativo de la Vida Local.
CA	=	Ciencias Administrativas. La Plata (Argentina).
DA	=	Documentación Administrativa.
DöV	=	Die öffentliche Verwaltung.
DVwB	=	Deutsches Verwaltungsblatt.
JLAO	=	Journal of Local Administration Overseas.
LCP	=	Law and Contemporari Problems.
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'Administratif de la Belgique (Bruselas).
RADPURA	=	Revista de Administración Pública (República 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).
RICA	=	Revista Internacional de Ciencias Administrativas.

BIBLIOGRAFIA

- RIDP = Revista Internacional de Derecho Procesal.
RIBDP = Revista Iberoamericana de Derecho Procesal (Madrid).
RIULA = Review of the International Union of Local Authorities.
RMAL = Revista Moderna de Administración Local (Barcelona).
RJC = Revista Jurídica de Cataluña.
RJP = Revista Jurídica del Perú (Lima).
RJUPR = Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.
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.
STOPA = La Scienza e la tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione.
VwA = Verwaltungsarchiv.
VwP = Verwaltungspraxis.
WLR = Washington Law Review.

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

BIMESTRAL

Director: Luis LEGAZ Y LACAMBRA

Secretario: Miguel Angel MEDINA MUÑOZ

Secretario adjunto: Emilio SERRANO VILLAFANE

SUMARIO DEL NUM. 181 (enero-febrero 1972)

Estudios:

Luis SÁNCHEZ ACESTA: "Protección del orden constitucional".

Antonio HERNÁNDEZ GIL: "La justicia en la Ley Orgánica del Estado".

Manuel ALONSO OLEA: "Sobre la alienación" (2.^a parte).

Miguel Angel MEDINA MUÑOZ: "El Consejo del Reino".

Julio MAESTRE ROSA: "Javier de Burgos, liberal doctrinario".

Notas:

Francesco LEONI: "L'Osservatore Romano: Orígenes y evolución".

Sección bibliográfica:

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

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 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 BURGLEÑO ALVAREZ, Juan Manuel CASTRO RIAL, Félix FERNÁNDEZ-SHAW, Jesús FUEYO ALVAREZ, Rodolfo GIL BENUMEYA, Antonio DE LUNA GARCÍA (†), Enrique MANERA RECUEYRA, Luis GARCÍA ARIAS, Luis MARIÑAS OTERO, Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA, Jaime MENÉNDEZ (†), Bartolomé MOSTAZA, Fernando MURILLO RUBIERA, Román PERPIÑÁ GRAU, Leandro RUBIO GARCÍA, Tomás MESTRE VIVES, Fernando DE SALAS, José Antonio VARELA DAFONTES, Juan DE ZAVALA CASTELLA

Secretaría: Julio COLA ALBERICH

SUMARIO DEL NUM. 119 (enero-febrero 1972)

Estudios.

"La permanente actualización de las regiones internacionales", de José María CORDERO TORRES.

"Alca jacta est" (la isla y el continente). Camilo BARCIA TRELLES.

"La nueva política económica del presidente Nixon", de Joseph S. ROUCEK.

"Algunas consideraciones acerca del tratado germano-ruso de 1970 y su repercusión en las relaciones ruso-chinas", de Maximiliano BERNARD ALVAREZ DE ECLATE.

"El medio siglo de la 'nueva' Mongolia" (II), de Leandro RUBIO GARCÍA.

"Europa y la reunificación alemana", de Stefan GLEJDURA.

"Problemática en torno al golfo Pérsico". de Juan AZNAR SÁNCHEZ.

"Irán y el predominio en el golfo Pérsico", de Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA

Notas:

"Actualidad del Afganistán en la encrucijada asiática mundial", de Rodolfo GIL BENUMEYA.

"ASEAN", por Luis MARIÑAS OTERO.

Cronología.

Sección bibliográfica.

Recensiones.

Noticias de libros.

Revista de revistas.

Actividades.

Documentación internacional.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

Número suelto	80 ptas.
Número suelto, extranjero	2,25 \$
España	400 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas	9,00 \$
Otros países	9,50 \$

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION:

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. 59 (septiembre-diciembre 1971)

Ensayos:

- A. FERNÁNDEZ DÍAZ y L. RODRÍGUEZ SAIZ: "El sector transportes en España, con especial referencia al III Plan de Desarrollo y a otros Planes extranjeros".
- M. A. PALAZUELOS: "La selección de inversiones en los transportes. Su desarrollo en España".
- R. IZQUIERDO: "La política común de transportes en las Comunidades europeas".
- M. RODRÍGUEZ CEBRIÁN: "La fiscalidad de los transportes por carretera en España dentro del marco europeo".
- E. BALLESTERO: "Programa de investigación en economía a través de tesis doctorales".
- S. GLEJDURA: "Problemas de la integración en el COMECON".
- J. B. DONGES: "Una nota sobre las fuentes del crecimiento industrial en España".
- R. CALLE SAIZ: "Un comentario sobre la obra de B. Hansen y W. W. Snyder *La política presupuestaria en siete países, 1955-1965*".

Documentación:

- "La elección de las inversiones en las infraestructuras de los transportes" (con especial referencia a los métodos de racionalización de la elección presupuestaria R. C. B.).
- "Bibliografía sobre economía del transporte".
- "Estadísticas sobre transporte".
- "I. Estadísticas internacionales de transporte".
- "II. Estadísticas de transporte en España".

Reseña de libros.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	250	pesetas
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	348	"
Otros países	417	"
Número suelto, extranjero	156	"
Número suelto, España	100	"

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 (†), Caspar BAYÓN CHACÓN, Luis BURGOS
BOEZO (†), Efrén BORRAJO DACRUZ, Marcelo CATALÁ RUIZ, Miguel
FAGOAGA, Héctor MARAVALL CASESNOVES, María PALANCAR (†),
Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO, Federico RODRÍGUEZ RODRIGUEZ, Ma-
riano UCELAY REPOLLÉS

Secretario: Manuel ALONSO OLEA

SUMAMIO DEL NUM. 92 (octubre-diciembre 1971)

Ensayos:

- José VIDA SORIA: "Sobre el carácter y la configuración jurídica del reglamento de régimen interior de empresa".
Gonzalo DIÉGUEZ: "Asistencia social".
Antonio OJEDA AVILÉS: "Sobre el libre arbitrio judicial en los procesos de trabajo".
José JULIAS TOVILLAS ZORZANO: "Sobre el incidente de indemnización de daños y perjuicios por la no readmisión".

Crónicas:

- "Las conclusiones del Congreso Nacional del Mutualismo Laboral", por José EUGENIO BLANCO.
"Crónica nacional", por Luis LANCA.
"Crónica internacional", por Miguel FAGOAGA.
"Actividades de la O. I. T."

Jurisprudencia:

- "Clasificación profesional: Prescripción de acciones y competencias de la Administración laboral" (comentario a la sentencia de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1971), por María EMILIA CASAS.
"La retribución de los ayudantes técnicos sanitarios de Empresa en la doctrina legal", por Carlos RODRÍGUEZ DEVESA.
"Jurisprudencia administrativa", por José PÉREZ SERRANO.
"Jurisprudencia del Tribunal Central de Trabajo", por Arturo NÚÑEZ SAMPER.
"Jurisprudencia del Tribunal Supremo", por José Antonio UCELAY DE MONTERO.
"Jurisprudencia del Tribunal Supremo", por Ignacio DURÁNDEZ SÁEZ.

Recensiones.

Índice de revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	200	pesetas
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	348	"
Otros países	417	"
Número suelto, extranjero	139	"
Número suelto, España	80	"

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

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

REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

SUMARIO DEL VOL. XXXVII (1971), NUM. 4

- C. WIENER: "El poder reglamentario de los ministros en Derecho francés" (*).
- G. COSKUN: "La reforma presupuestaria en Turquía" (*).
- B. GENARI: "La modernización de las operaciones de planificación: identificación de algunos puntos críticos".
- E. R. PADGETT: "La experiencia PPBS en los Estados Unidos" (*).
- A. FABRY: "La racionalización en la administración malgache" (*).
- R. D. LEE, Jr.: "La introducción de sistemas innovadores a escala estatal en los Estados Unidos" (*).
- A. SALINAS: "Interdependencia de sistemas en el Sector Público, la reforma administrativa y su conducción".
- V. SUBRAMANIAM: "El lugar de la teoría de la decisión en los estudios administrativos" (*).
- R. W. NEUMANN: "La introducción del presupuesto-programa en Noruega" (*).

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

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

Precio de suscripción anual: 900 fr. belgas - Número suelto:
250 fr. belgas

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

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

LA SCIENZA E LA TECNICA DELLA ORGANIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Rivista trimestrale di Scienza della Amministrazione Pubblica
di Scienza della Organizzazione nella Amministrazione Pubblica
e delle relative discipline speciali.

Diretta dal Prof. Dr. Giuseppe CATALDI.

Materie trattate:

- I. Gli studi sulla Amministrazione Pubblica.
- II. La scienza della Amministrazione Pubblica.
- III. L'organizzazione della Amministrazione Pubblica e le discipline speciali.
- IV. Le fonti.

Suddivisione del contenuto della rivista:

- I. Articoli originali.
- II. Legislazione e documentazione.
- III. Realizzazioni ed orientamenti delle Pubbliche Amministrazioni.
- IV. Libri.
- V. Riviste.
- VI. Giornali.
- VII. Altri fatti ed altre idee.
- VIII. Tribuna libera.
- IX. Quesiti e segnalazioni.

Direzione e redazione: Via Casperia, 38 - 00199 Roma

Amministrazione: Via Statuto, 2 - 20121 Milano - Presso la Casa

Editrice Dott. A. Giuffrè - C/C/postale n. 3/17986.

Abbonamento per l'Italia: 5.000 liras - per l'Estero: 6.000 liras.

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO 1971-n. 4

Direttori: Giovanni MIELE - Massimo SEVERO GIANNINI
Vicedirettore: Sabino CASSESE

La redazione della Rivista è in via Vittoria Colonna, 40 - 00193 Roma. L'amministrazione è presso la Casa editrice dott. A. Ciuffrè, via Statuto, 2 - 20121, Milano. Abbonamento annuo Italia, L. 8.000 estero, L. 10.000 numeri arretrati rispettivamente 3.000 e 3.800

S O M M A R I O

Articoli

Francesco PAOLO PUGLIESE: *Il procedimento amministrativo tra autorità e contrattazione.*

Alessandro PIZZORNO: *I sindacati nel sistema politico italiano: aspetti storici.*

Umberto ROMAGNOLI: *Statuto dei lavoratori e pubblico impiego.*

Alessandro PIZZORUSSO: *Appunti per lo studio della libertà d'opinione dei funzionari: ambito soggettivo del problema.*

Francesco PAOLO PUGLIESE: *Proprietà e impresa: riflessioni sui procedimenti costitutivi dei beni minerari e del regime amministrativo dell'impresa.*

Franco BASSANINI: *Alcune riflessioni sui problemi attuali delle regioni a statuto speciale e sui rapporti tra autonomia regionale speciale ed autonomia regionale ordinaria.*

Rivista bibliografica

L'administration publique e C. Debbasch-M. Pinet (S. Cassese), G. Farjat (C. Desideri), U. Todisco (D. Serrani), D. Buonomo (D. Corapi), F. Maffezzoni (A. Fedele), B. Dente (G. Ciummei), La politisation de l'administration (C. Desideri), A. Predieri (S. Rodotà), M. P. Chiti (F. Tedeschini), G. Rizza (J. Buccisano), E. García de Enterria (O. Sepe), S. Giron (O. Sepe), Revista de la Escuela de Derecho (A. Fantozzi).

Problemi storici

Il problema dello Stato nel pensiero economico italiano tra '800 e '900
(Riccardo Faucci).

Proposte - Commenti - Discussioni - Resoconti stranieri - Documenti -
Profili bibliografici - Notizie - Libri ricevuti

FUTURO PRESENTE

REVISTA DE CIBERNETICA Y FUTUROLOGIA

Director : VINTILA HORIA

Números 4-5, febrero - marzo 1972. Año II

Jean FOURASTIE : "Hacia una nueva condición humana".
Daniel BELL : "Los que hablan de nuestro futuro ¿hemos de escucharlos?"
M. CALVO HERNANDO : "Presente y futuro de la información".
Jean SAINT-GEOURS : "Crisis monetaria y unidad europea".
MICHEL MASSENET : "Del cambio técnico al estallido social".
Nicolás SCHÖFFER : "Lo que será la torre Schöffer".

Temas del año

Los intelectuales en la sociedad de mañana.
Bertrand de JOUVENEL : "El concurso intelectual a la decisión".
Jean BRUN : "De la ciencia al terrorismo intelectual".

Diálogos con los futuribles

El futuro de la empresa.
Entrevista con Mario ALVAREZ GARCILLÁN.
José Antonio TRILLO : "Consideraciones en torno al futuro de la empresa".
Vincenzo CAZZANIGA : "La estrategia de la empresa en la Europa del mañana".

Palabra viva

J. J. LÓPEZ IBOR : "Discurso de apertura del V Congreso mundial de psiquiatría".
Maryse FERHAT-DELESSERT : "La conquista del espacio humano".

Libros y futuribles

Suscripción : 450 ptas. o 1.000 ptas. como *suscriptor de honor*
(10 números) - Extranjero : 10 dólares

Dirección y Redacción : Avda. del Generalísimo, 29 - MADRID-16
Teléfono 270 58 00. Ext. : 299 y 200

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.

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