

RESEÑA DE LIBROS *

014.3

BERNICE HAMILTON: *Political thought in sixteenth century Spain (A study of the political ideas of Vitoria, Soto, Suárez and Molina)*. Oxford University Press, 1963, 194 pp.

La versión tomista de la ley natural tuvo un especial arraigo en España, y en la que se ha dado en llamar Escuela Española de Derecho Natural.

El autor, partiendo de este arranque fundamental, acomete la empresa de extraer el pensamiento político de Vitoria, Suárez, Soto y Moli-

na, ya que en las construcciones de estos cuatro juristas la jerarquía tomista de las leyes constituye el marco del que brotan sus concepciones políticas.

Lo «natural» es presentado por los cuatro escritores en el doble sentido de lo que es razonable y, al mismo tiempo, goza de general aceptación. Un método común de aproximación al concepto se cifra, siguiendo las ideas aristotélicas, en la consideración de que todo lo que es acorde con la naturaleza de las cosas forma parte de la ley natural. Cuando ésta manda o prohíbe algo es porque la bondad o malicia de un acto se desprende de la naturaleza misma de las cosas. Dos principios fundamentales y evidentes por sí mismos se hallan

* Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

en la base de toda esta construcción de la ley natural; principios que son inmutables. De estos se infieren otros secundarios, en los que es posible se den interferencias histórico-temporales, estando los mismos sujetos a mutabilidad.

Reuniendo estas características, el Derecho natural es, por tanto, patrimonio de todos los pueblos. Un sistema que ni depende de, ni contradice la revelación cristiana.

La teoría acerca de la comunidad política puede muy bien ser denominada, dice el autor, «orgánica», tal como se desprende de la concepción del Derecho natural, que le sirve de base; organicidad ésta que no presupone, como en las teorías políticas que prescinden de tal Derecho, un sometimiento del individuo al Estado, sino que la misma incorpora una constante referencia de las leyes de la comunidad a las leyes natural y divina. La idea de comunidad parte de la idea aristotélica de la sociabilidad del hombre.

Otro punto, esencial también, tomado de la tradición aristotélico-tomista, es la necesidad que la comunidad tiene de alguna clase de gobierno, a fin de prevenir la anarquía; gobierno que Dios mismo confiere, precisamente, a la comunidad como tal, y no a ciertos individuos o grupos. El poder que, originariamente, procede de Dios y radica en el pueblo, es transferido de éste al rey, que lo posee solo mediatamente. Mas, una vez transferido, el monarca no puede ser privado de su derecho de gobernar, ni siquiera por la comunidad, a no ser que su corrupción haga del mismo un tirano. En este aspecto, el autor destaca la divergencia de opiniones entre los juristas cuyas obras estudia y el padre

Mariana, para quien la comunidad es, en todo caso, superior al monarca, que, por ello, no podrá legislar nunca sin el asentimiento popular.

A continuación, se estudia la necesidad de la ley positiva, a causa de la insuficiencia de la natural, así como los requisitos que aquella ha de reunir; debe ser conforme con la justicia, o la misma no será verdadera ley. Emanará de quien se halle investido de legítima autoridad y, fundamentalmente, habrá de dirigirse a la consecución del bien común, finalidad ésta primordial del Estado.

La posición, así, del gobernante derivá, en primer lugar, de que ha sido elegido por la comunidad entera. Su actuación está, por tanto, ligada en conciencia al pleno cumplimiento, en la elaboración de las leyes, de las condiciones que necesariamente deben reunir, para ser calificadas como justas. Debe responder con el máximo escrúpulo a la confianza depositada, puesto que la comunidad, en quien reside originariamente el poder, se lo ha entregado, con la exigencia de que su imperio obedezca a unos criterios insoslayables.

El autor, a continuación, analiza el problema de las relaciones entre el poder espiritual y el temporal, Iglesia y Estado, tal como lo enfocan los juristas españoles objeto de su estudio, destacando las afirmaciones de los mismos, quienes sobre la base de la radical interconexión de ambos poderes y la superioridad del espiritual, por la misma naturaleza de las cosas, admiten tan sólo una influencia indirecta de la Iglesia sobre el Estado.

Por último, se estudia la concepción del *jus gentium* que en el siglo de Oro español se mantenía; concepción aún no suficientemente des-

arrollada, pero sí en el grado de elaboración preciso para abarcar los problemas que la conquista y colonización de un nuevo mundo planteaban, destacando la amplia liberalidad y la resistencia a toda imposición armada que, en punto a la extensión del catolicismo a los pueblos descubiertos, nuestros juristas mantuvieron.

Después de un estudio del Derecho de la guerra, cuyos postulados fundamentales se exponen, el libro concluye con unas breves biografías de los cuatro autores comentados.—JPB.

JEAN BAILLOU y PIERRE PELLETIER:
Les affaires étrangères, Presses
Universitaires de France, París,
1962, 378 pp.

El «quai d'Orsay», el Ministerio de Asuntos Extranjeros francés, es más discutido que conocido; misterioso en su ser y finalidad. Su organización central —servicios centrales— y periférica —puestos en el extranjero, representaciones en las organizaciones internacionales—, es compleja. Como todos los grandes ministerios, el de Asuntos Extranjeros ha sido fuertemente marcado por las nuevas necesidades. Bajo la corteza de un estilo tradicional se ha operado una transformación profunda. A ella se hace referencia en esta obra, al examinar las nuevas condiciones de vida internacional, los nuevos instrumentos y métodos en un mundo en mutación que define el «medio internacional».

Está dedicada la primera parte de la presente obra a los aspectos institucionales y organizativos de la administración de los asuntos extran-

jeros. Se estudia en ella la figura del ministro en cuanto jefe de la Administración central y en cuanto pieza inserta en el cuadro de las instituciones, examinándose el entramado de relaciones entre ministro, presidente de la República, primer ministro y ministros restantes, así como los métodos de trabajo y atribuciones de las distintas direcciones y servicios que constituyen la estructura actual de la Administración central de Asuntos Extranjeros. Se analiza asimismo lo referente a la representación diplomática francesa en estados extranjeros, evolución de las embajadas y legaciones consulares en cuanto a su número y misión, representación diplomática en la ONU, OTAN, CEE y reclutamiento, espíritu de carrera y otros aspectos de administración de personal.

La segunda parte de la obra se dedica al aspecto de la acción diplomática francesa. Partiendo de la consideración de aquellos elementos permanentes y coyunturales que constituyen los presupuestos de la política exterior francesa, se estudian los instrumentos, formas de acción cultural y cooperación técnica que han servido a la defensa de los intereses culturales franceses; los medios de intervención que han facilitado la defensa de los intereses económicos y financieros; la puesta en práctica de una política exterior en el cuadro de las instituciones internacionales y con ocasión de las grandes conferencias internacionales.

Se exponen, finalmente, las diversas formas de diálogo entre el ministro y el parlamento, así como el lugar que ocupa lo político exterior en relación con los medios de información.

Cinco anexos y un apéndice acom-

pañan a este libro. Se recogen en los mismos diversos aspectos relacionados con la gestión administrativa de asuntos extranjeros: principales organizaciones internacionales de carácter intergubernamental y técnico, servicio de prensa y de información de Nueva York, carreras administrativas que dependen del Ministerio de Asuntos Extranjeros, etcétera.—JOM

ANTONIO CARCELLER FERNÁNDEZ y ALBERTO DE ROVIRA MOLA: *Ley de régimen especial. Reglamento de organización y administración y de Hacienda municipal*, Ayuntamiento de Barcelona, 1965, 391 pp.

Habiendo sido modificada la ley de Régimen Local por la de 7 de noviembre de 1957 en el sentido de abrir cauce a la posibilidad de dictar una ley de régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, el decreto de 23 de mayo de 1960 actualizó aquella posibilidad aprobando lo que se ha dado en llamar «Carta de la Ciudad de Barcelona», ley de régimen especial del municipio de Barcelona. Esta disposición, que con sus 84 artículos, una disposición final y cuatro disposiciones transitorias, se articula en tres títulos, que tratan, respectivamente, de la organización, administración y hacienda municipales, vino a resolver seis problemas fundamentales: superar la falta de término municipal, transformar la organización interna municipal, reformar su vieja hacienda, sentar el principio de cesión a la ciudad de todos sus servicios públicos de carácter local que a ella afectan, establecer con carácter obligatorio un plan general de ac-

ción municipal y establecer nuevas normas para la proyección urbanística.

Si en la ley de Régimen Especial quedaron articuladas las principales perspectivas del régimen municipal especial de la ciudad de Barcelona, los dos reglamentos después aprobados, el de organización y administración municipal de Barcelona, con 143 artículos, y el de hacienda municipal de Barcelona, con sus 114 artículos, han desarrollado el contenido de la carta municipal. Ambos textos reglamentarios, junto con la ley de 1957 y la carta y las leyes de transporte, abastecimientos de aguas, integran el contenido de la presente obra, primera recopilación de textos municipales, que sus autores han enriquecido y agilizado con numerosas observaciones, referencias y copiosa bibliografía.

Cuatro índices —general, de autores, de disposiciones legales y analítico por conceptos— se acompañan al presente libro.—JOM.

FRANCISCO LORENZO FRAGUAS: *Teoría y práctica de la contabilidad administrativa local. Contabilidad presupuestaria de gastos*. Madrid, 1965, 335 pp.

Coincidiendo con el primer centenario de la creación del Cuerpo de Interventores de Administración local (anteriormente Cuerpo de Contadores provinciales), el autor nos presenta, como contribución práctica al proceso de mejora de la Administración, una de las cinco partes que han de constituir un amplio tratado sobre la contabilidad administrativa de las corporaciones locales.

La obra proyectada, en efecto, ha de abarcar los siguientes tomos:

- I. Principios de contabilidad. Contabilidad administrativa.
- II. Contabilidad presupuestaria de gastos.
- III. Contabilidad presupuestaria de ingresos. Contabilidad presupuestaria especial.
- IV. Contabilidad patrimonial. Contabilidad de almacén. Contabilidad complementaria especial. Valores independientes.
- V. Contabilidad de inventarios y balances. Contabilidad de rendición de cuentas.

El volumen que se comenta (volumen II) se centra sobre el estudio de la contabilidad presupuestaria de gastos. No constituye una exposición del sistema establecido con carácter obligatorio por el decreto de 25 de enero de 1946 y regulado por la instrucción de contabilidad aneja al Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952, actualmente vigente, sino el desarrollo de otro distinto y totalmente nuevo elaborado con el alcance de una verdadera propuesta de modificación.

A juicio del autor, el sistema de contabilidad en vigor, que vino a sustituir al de partida doble aplicado anteriormente en las entidades locales, «no tiene de sistema contable nada más que el pomposo nombre que se le ha dado». Su aplicación plantea abundantes problemas sin solución concreta y, por otra parte, resulta excesivamente complicada en aquellas corporaciones cuyo personal carece de una específica formación contable.

Las novedades más destacables que el nuevo sistema ofrece pueden concretarse en los siguientes puntos:

- Se ha tratado de concebir un sistema que pueda ser aplicado en la práctica sin provocar dificultades y problemas a los funcionarios que tienen a su cargo la contabilidad de las entidades locales. La diversidad que en esta esfera se registra en cuanto a la procedencia, formación y nivel de dichos funcionarios, aconseja el establecimiento de un sistema accesible a todos ellos y en particular al personal no especializado de las pequeñas corporaciones.
- El sistema adoptado se inspira en los principios que rigen la partida doble, aunque introduciendo ciertas modificaciones que dan lugar a que determinados actos requieran la anotación simultánea en varias cuentas, por lo cual se adopta la expresión de *partida múltiple* para denominar el sistema propuesto.
- El número de libros de intervención para la contabilidad de los gastos se reduce a tres. Estos libros se denominan *Diario de gastos*, *Mayor de gastos* y *Auxiliar de créditos*. En ellos se facilita la práctica de las anotaciones simultáneas múltiples, adoptando un rayado con tantas columnas como cuentas entran en juego al contabilizar la gestión del presupuesto de gastos. Con esta disposición gráfica se simplifican notablemente las operaciones a que daría lugar la aplicación del sistema de partida doble en su versión pura.

Desde el punto de vista de la sistemática seguida por el volumen que

se comenta, pueden distinguirse en él tres partes fundamentales. Las dos primeras se destinan, respectivamente, a la exposición de los conceptos fundamentales (gastos locales, su clasificación, presupuestos de gastos, postulados que rigen su elaboración, clasificaciones de los presupuestos, fases de la gestión presupuestaria) y a ofrecer una visión panorámica de los sistemas legales de contabilidad local, comenzando por el examen del sistema de partida doble establecido para las diputaciones provinciales por real orden de 20 de septiembre de 1865 y que se hace extensivo para los ayuntamientos por otra real orden de 31 de mayo de 1886 y terminando por exponer el sistema de la instrucción de contabilidad vigente.

La tercera parte constituye el núcleo fundamental de la obra y se destina a la exposición del nuevo sistema concebido por el autor. El desarrollo de la tercera parte se lleva a cabo en tres secciones, en las cuales se recogen, separadamente, los principios y conceptos básicos, la aplicación y la práctica del sistema de *partida múltiple*. La obra va acompañada de numerosos supuestos y figuras, que facilitan y completan la exposición.

En definitiva, la obra de Lorenzo Fraguas constituye una valiosa aportación a un campo en el que no abundan los estudios especializados. Deliberadamente, el autor ha tratado de huir de un planteamiento excesivamente teórico, porque lo que la Administración local precisa «son normas prácticas que puedan aplicar todos los funcionarios, cualquiera que sea su preparación teórica contable, aunque ésta sea nula».—L. B. DE T.

U. ALLEGRETTI: *L'imparzialità amministrativa*. Padova, Cedam, colección «Diritto e Amministrazione», 1965, 414 pp.

Se ocupa el autor primeramente del largo camino recorrido hasta el logro de la imparcialidad administrativa y cuyos principales jalones son: la sumisión de la Administración al derecho —con la secuela de una justicia intrínseca a la función administrativa en cuanto respetuosa de intereses ajenos, así como de un reconocimiento de la tutela jurisdiccional de los derechos del administrado—; la separación entre fines de la administración e intereses particulares de los funcionarios; la eliminación de las interferencias de los partidos; la independencia respecto de los grupos de presión, etc.

La imparcialidad —se afirma seguidamente— no coincide aquí con el concepto de parte imparcial. Este último implica a la parte como titular de fines determinados, si bien teniendo en cuenta los fines de los otros sujetos. La imparcialidad, en cambio, de que el libro se ocupa supone: un componente negativo, la neutralidad, y un componente positivo, el principio de verdad y el principio de justicia. Esta última hay que entenderla en su sentido más amplio: sólo conjugando el fin público general con la idea de una progresiva realización social, se logrará un concepto integral de la justicia. Hay, además, que articularla con el pluralismo jurídico; por una parte están los fines públicos específicos; por otra, los intereses, tanto individuales como colectivos, que dan lugar a las «partes» en el sentido ya apuntado. La posición de las partes comprende, a su vez, un aspecto dis-

tributivo (autonomía, igualdad) y un aspecto solidario.

Poniendo en relación Administración y fin público, queda patente que la concepción de aquélla como «parte» depende de una cierta configuración histórica del fin administrativo; sus consecuencias fueron tipo de Administración imperativa, la estimación del fin público específico como fin primario y la contraposición entre Administración y administrados. Un giro en la óptica del fin administrativo y de las tareas a cumplir por la Administración —funciones reguladoras y de prestación—, ha supuesto la subordinación de los fines específicos particulares a una meta global; cargar el acento sobre el aspecto distributivo de la actividad administrativa, así como la conjugación de intereses particulares y fin público. Se ha operado una transformación en el contenido del principio de justicia en la Administración: el entendimiento de la autoridad como poder imparcial y del administrado como parte. Y ello ha tenido su traducción concreta en la estructura de la organización, así como en la función y procedimiento administrativos.

La organización, entendida como proyección subjetiva de la función imparcial, tiene hoy su base en una serie de principios: la atribución de los distintos momentos funcionales —iniciativa, instrucción, decisión— a órganos diversos por razones de incompatibilidad y especialidad; la concurrencia de varios órganos a una misma función en razón de la pluralidad de fines públicos específicos; el condicionamiento de la propia estructura por la función (que ha llevado a una revisión del concepto de competencia); la unidad organizati-

va de la actividad (y consiguiente quiebra del principio de jerarquía); el engarce entre autonomía y control, etc.

Tras poner de relieve los condicionamientos que la imparcialidad supone para la función y el procedimiento administrativos, una de cuyas manifestaciones más visibles se concreta en la participación —comunidad en la función, mejor— del administrado, acaba el libro con una alusión a la tutela jurisdiccional de la imparcialidad y al desarrollo concreto de esta última.—E. S. G.

J. BÉNARD, N. KALDOR, M. KALECKI, W. LEONTIEF, J. TINBERGEN: *Programación del desarrollo económico*. «Fondo de cultura económica», Méjico, 1965, 191 pp.

Reúne este libro los trabajos preparados para el seminario organizado por la Oficina de Programas de Asistencia Técnica Regional para la América latina y celebrado en Sao Paulo en 1962-1963.

Fué propósito de aquel seminario facilitar a los participantes el estudio de problemas de planeación, y programación económica, particularmente en aquellos aspectos de interés para América latina, y ello bajo la dirección de cinco expertos de renombre mundial, como son Bénard, de Francia; Kaldor, de Gran Bretaña; Kalecki, de Polonia; Leontief, de Estados Unidos, y Tinbergen, de Holanda.

Estudia Bénard diversos aspectos de la metodología de la planeación, centrándolos primero en las funciones macroeconómicas de la producción y planeación, investigando la función de producción macroeconó-

mica operativa e insertándola en un modelo de desarrollo equilibrado y aplicándolos después a la planeación francesa y su adaptación a los países en vías de desarrollo, con especial referencia a los aspectos de la «armonización» entre el Estado y los centros de decisión privados; métodos de cálculo de las proyecciones y posibilidades de su formalización; condiciones para el éxito de la planificación indicativa y su formalización.

El problema de la relación de precios del comercio exterior, de los países subdesarrollados, estructura de sus intercambios, convenios concluidos y perspectivas de cooperación, junto al problema de la imposición y el desarrollo económico, son los temas tratados por Kaldor.

Kalecki, basándose en la experiencia polaca, bosqueja un método para elaborar un plan perspectivo, cuyo primer paso ha de ser el de construir un esquema burdo del plan;

el segundo, el de establecer de una manera general la estructura industrial del ingreso nacional, debiendo determinarse a continuación el equilibrio de la oferta y la demanda antes de calcular la inversión necesaria y la inversión productiva final.

Aborda Leontief, el creador de las tablas *input-output*, la cuestión de las transferencias de capital de las zonas desarrolladas a las subdesarrolladas, así como lo referente a las tasas futuras de crecimiento económico.

Finalmente, Tinbergen expone el problema de la planeación óptima, la importancia de la educación para satisfacer la necesidad de mano de obra en un crecimiento económico acelerado y coordina esta necesidad con un plan de desarrollo, basándose en el esquema «Tinbergen-Correa».

En la exposición de los estudios reseñados, sus autores utilizan medios de exposición algébricos y numerosos gráficos.—J. O. M.