

## RESEÑA DE LIBROS

014.3

VILLA GIL, LUIS ENRIQUE DE LA: *Los orígenes de la Administración laboral en España*. «Conferencias y Documentos» núm. 26. ENAP. Alcalá de Henares, 1969. 80 pp.

La dedicación de Luis Enrique de la Villa al estudio de las cuestiones laborales es ampliamente conocida. La presente obra recoge la conferencia que el profesor De la Villa pronunció en el acto de apertura del curso 1969-70 en la ENAP.

Tras una justificación del período elegido, que abarca del 8 de mayo de 1920 al 23 de septiembre de 1923 —creación del Ministerio de Trabajo, término de la monarquía constitucional—, el autor examina los factores

políticos y sociales dominantes en la vida del trabajo en España hacia 1920.

El ambiente político-social de esos años llega a una situación caótica, y la gran concentración de población en los principales núcleos urbanos da lugar a un considerable número de conflictos colectivos y desórdenes públicos. Durante esta época de anarquía laboral existe, sin embargo, una serie de instituciones expresivas de diversas formas de intervencionismo científico y orgánico en el trabajo. Estas manifestaciones de intervencionismo son estudiadas a través de las actuaciones del Instituto de Reformas Sociales, Inspección de Trabajo, Tribunales Industriales, Instituto Nacional de Previsión, etc.

A continuación se aborda el estudio de la creación en España del Ministerio de Trabajo. Si bien la Exposición de Motivos del Real Decreto de 8 de mayo de 1920, en que por impulso de Dato se crea dicho Ministerio, no es excesivamente expresiva de los factores determinantes de su aparición, es indudable—sostiene el profesor De la Villa— que hacía falta un órgano ejecutivo, dentro de la Administración Central, que pusiera en práctica una política interventora y que sirviera de enlace a la acción de los diversos organismos creados con anterioridad. También es analizada la organización inicial y las sucesivas transformaciones que sufre el Ministerio durante este período en el que cuatro ministros conservadores y dos liberales ocupan la cartera de Trabajo.

En el capítulo de realizaciones legislativas logradas se destacan las normas sobre trabajo de mujeres, niños y otras categorías especiales de personas; normas sobre contratación y condiciones de trabajo (descanso dominical, jornada, seguridad e higiene); normas sobre previsión social (accidentes de trabajo, retiro obrero, paro, maternidad y seguro agropecuario), y las normas sobre política social (orientación y formación profesional, vivienda, crédito, pósitos, cooperativas y ahorro, acción benéfica y sanitaria).

El autor concluye su trabajo con una amplia referencia a la publicación de las estructuras profesionales colectivas, subrayando el papel que jugó la región catalana como campo de experimentaciones institucionales, así como cuestiones tan importantes como los comités paritarios, circunstanciales y permanentes, el desarrollo

de la asociación profesional y los censos patronales y obreros.—F. R. L.-D.

EMMERIJ, L.; PAREDES GROSSO, J. M., y PERNAU LLIMÓS, J.: *Planificación educacional*. ENAP. Madrid, 1969, 108 pp.

En esta nueva publicación de la ENAP se nos presentan tres trabajos que se expusieron en el Primer Curso de Administración de la Educación. Se trata de tres planteamientos distintos entre sí, y que sin embargo pueden reconducir a la unidad. El primero de ellos—*Previsión de la mano de obra en el marco de la planificación de la educación*—se debe a Louis Emmerij, y representa un interesante enfoque de la planificación de la educación desde el campo económico. En él se ocupa el autor del enfoque de los objetivos económicos a la planificación de la educación, así como también de las técnicas para proyectar las necesidades de mano de obra por ocupación y por educación. Por otro lado, señala que el nivel de desarrollo económico juega un papel muy importante; un país menos desarrollado podría tener más interés en el desarrollo educativo mínimo exigible a efectos de un total crecimiento económico; un país en alto grado de industrialización podría prestar una mayor atención a los objetivos sociales que sobrepasen las exigencias económicas mínimas.

En el segundo de los estudios—*Métodos de planificación de la educación*—, José M. Paredes Grosso advierte cómo a pesar de haberse publicado numerosos estudios, libros y documentos sobre el planeamiento de la educación, éste continúa siendo

poco conocido. Una explicación válida de esta situación es la de que la planificación de la educación no ha sido objeto de verdaderas clasificaciones sistemáticas. Por ello, en este estudio, presenta el autor las principales clasificaciones referentes a la planificación de la educación, partiendo después a definir los métodos según sus metas; y todo ello, presentado como un somero inventario de los principales recursos técnicos empleados en la formulación previsional de la política de la educación y la diferente utilización de los mismos en las diversas áreas mundiales.

Por su parte, Pernaú Llimós nos presenta un tercer trabajo que, con el título *La planificación integral de la educación*, analiza, en primer lugar, las relaciones entre la educación y el desarrollo económico, ya que hoy día existe una gran confusión al considerarse a la educación como un factor de la economía, al mismo nivel que los factores tradicionales. Los objetivos, el contenido, y la estructura de la educación son igualmente analizados por el autor, que define la planificación integral de la educación como un proceso de elaboración del sistema educativo que tiene en cuenta desde los objetivos de la educación hasta la localización de la última escuela en una aldea.—F. S. C.

RUIZ-JARABO, FRANCISCO: *La misión de juzgar*. Discurso de apertura de los Tribunales, de 15 de septiembre de 1969. Ed. Secretaría Técnica de la Presidencia del Tribunal Supremo.

Cuando se habla de juzgar no puede hablarse de función, sino de misión. Función es la acción y ejercicio

de un empleo o cargo; misión es poder y facultad para desempeñar un cometido. En la labor judicial el cometido está por encima del cargo; es mucho más trascendente la misión que la función.

La justicia no es aplicación rígida de normas, sino la actualización del derecho positivo a un caso concreto y en un momento histórico determinado. En este sentido, la misión del juez es casi de orden legislativo, puesto que tiene que adaptar las normas legales a la cuestión debatida.

El juez debe basar su decisión judicial en elementos de naturaleza objetiva. Por ello es por lo que la actividad que le es propia ha sido justamente calificada de libre investigación científica.

Respecto a las cualidades de los hombres encargados de la misión de juzgar, hay que señalar que, técnicamente, se exige que un buen juez y magistrado debe hallarse provisto de singulares dotes de capacidad y moralidad. Y bajo este punto de vista, los jueces han de reunir ciertas cualidades que se condensan en tres virtudes: fortaleza, sabiduría y honradez.

En el aspecto espiritual se requiere: vocación, plenitud de valores morales, extraordinaria personalidad, profundidad humana, preparación científica y una gran formación moral.

Pero al juez no le bastan estas condiciones, ya que también necesita una serie de garantías que se condensan en la independencia. Se requiere pues una independencia legal, funcional y orgánica, personal, moral, espiritual e intelectual. Al Estado es a quien más interesa declarar y mantener la independencia judicial, pues a través de la misma se garantiza la recta

aplicación del derecho. A esta independencia corresponde, sin embargo, una efectiva responsabilidad de los jueces.

La trascendencia de la misión de juzgar es tan grande que, para cumplirla con el rigor que merece, es preciso vivir la justicia con dedicación plena y permanente. Para que la justicia tenga plena efectividad son absolutamente necesarias unas leyes de enjuiciamiento que establezcan una tramitación ágil. También es indispensable la Ley Orgánica de la Justicia, que, además de regular todo lo que se refiere a la constitución y funcionamiento de los Tribunales, y los derechos y deberes de quienes los integran otorgue a la carrera judicial el autogobierno, el cual se vislumbra ya en la Ley Orgánica del Estado. Ahora bien, este autogobierno que se propugna no puede suponer en modo alguno un poder separado del Estado, sino que, por el contrario, la Administración de Justicia es una rama fecunda del tronco común. No otra cosa es el autogobierno que el autor defiende, que tiene como postulado indeclinable una absoluta dependencia del Jefe del Estado, quien ha de ser el presidente nato de ese Consejo Superior de la Justicia, en cuyo Alto Organismo habrían de estar representados también los abogados y procuradores como elementos indispensables para una perfecta administración de la justicia.—F. S. C.

BENOIT, F. P.: *Le Droit administratif français*. Librairie Dalloz, Paris, 1968, 897 pp.

En materia administrativa el fenómeno capital de nuestra época es la permanente interpretación del do-

minio administrativo y del dominio económico, unida a las circunstancias políticas, la evolución de la Administración aparece en lo sucesivo como unida a la coyuntura económica, todo problema económico se vuelve problema político, y, a la vez, teniendo repercusiones administrativas. Desde antes de este periodo, las intervenciones administrativas en el dominio económico eran numerosas, pero ninguna de ellas era insólita; era una yuxtaposición de intervenciones diversas. Después de 1954 se produjo un cambio profundo; las intervenciones administrativas en materia económica dejan su lugar a una intervención global y permanente, todo el problema económico se convierte, de manera constante, en problema administrativo. Este fenómeno va unido a las tomas de conciencia locales de los problemas económicos de la planificación regional y de la distribución del territorio. Desde este momento los problemas económicos se vuelven problemas cotidianos y, finalmente, administrativos.

Consecuencia de este primer fenómeno, el nacimiento de una cierta tecnocracia constituye la segunda característica del periodo actual. La complejidad, cada vez más grande, de los problemas a resolver trae como consecuencia la llamada a los especialistas. El especialista impone fácilmente sus decisiones en aquellas materias en las que al no especialista le resulta difícil discutir: así se introduce la tecnocracia. Este movimiento contribuye a un cierto eclipse del Parlamento y a un retorno de la Administración al poder efectivo. Aquí se encuentra inmediatamente un contrapunto en la opinión pública y sus manifestaciones directas. El diálogo parlamentario tiende a sus-

tituirse por el diálogo del tecnócrata.

La tercera característica del período actual se puede cifrar en una cancelación de las estructuras administrativas tradicionales bajo la presión de los hechos económicos. La organización municipal debe ser replanteada en función del desarrollo de la urbanización, de la despoblación del campo. La primacía de la economía conduce a poner en duda el papel de los departamentos y a plantear el de las regiones. La distribución estructural de la región parisina se ha convertido en un problema que hace falta resolver. Todo esto conduce a un profundo movimiento de reforma.

Finalmente, la última característica de nuestro período es el progreso sensible del Derecho administrativo. Gracias a los esfuerzos del Consejo de Estado y de los Tribunales administrativos, el Derecho administrativo propiamente dicho se ha perfeccionado considerablemente. Las grandes construcciones jurídicas elaboradas desde el final del siglo XIX alcanzan un punto de desarrollo total. Los regímenes de competencias de las autoridades administrativas, los actos unilaterales, los contratos administrativos, la responsabilidad administrativa, atestiguan un notable grado de perfeccionamiento. Este fenómeno es muy importante políticamente: permite, con una Administración poderosa, conservar un régimen que queda hecho de libertad real, que sigue siendo más eficazmente garantizado en la práctica que en la mayor parte de los otros países. Este es un resultado que no puede simplemente ser considerado como definitivamente adquirido; la experiencia de cada día demuestra que el equilibrio entre los derechos de los particulares y las necesidades administrativas es, como

todo equilibrio, frágil, y que su mantenimiento demanda un esfuerzo constante de gobernantes, administradores, administrados y jueces administrativos.—F. S. J.

FABRE, F. L.: *Le contrôle des finances publiques*. «Presses Universitaires de France». París, 1968, 204 pp.

El concepto de control de finanzas públicas no ha sido definido con precisión. El término control es empleado a menudo con una acepción muy extensa. En materia de finanzas públicas, la noción de control reviste una significación más precisa. Evoca la idea de verificación. La norma puede ser más o menos precisa.

Esquemáticamente, se pueden distinguir tres tipos de control:

— El control puede proponerse al verificar la conformidad de un acto o de una gestión con las reglas de derecho aplicables a este acto o gestión. Si el control se ejerce «a priori», antes que la decisión administrativa sea tomada o que se convenga el contrato, el controlador pondrá obstáculos a los proyectos tachados de irregularidad. Si el control se ejerce «a posteriori», el controlador apreciará las responsabilidades en que han incurrido los autores de las irregularidades. Así concebido, el control de las finanzas públicas es un control de la ejecución regular de los ingresos y los gastos públicos.

— El control de las finanzas públicas puede referirse no solamente a datos legislativos y reglamentarios, sino también a los principios generales de una sana gestión. No existe oposición entre los dos términos: la ley y el reglamento son concebidos de manera que aseguren el mejor fun-

cionamiento de los servicios públicos. Pero los principios generales de gestión trascienden la ley y el reglamento. El respeto formal de los textos no es suficiente para justificar los responsables de las gestiones públicas y pospúblicas. Este control ejercido por referencia a los principios generales es un control de calidad y también un control de la forma de gestión.

— El argumento del controlador puede estar fundado no sobre una regla de derecho o un principio de gestión, sino también sobre una norma económica, el controlador puede apreciar, a la luz de las informaciones y de los conocimientos de que dispone, la racionalidad económica de la política financiera.

El sistema francés de control de las finanzas públicas ha sido concebido esencialmente a principios del siglo XIX, como un control de la ejecución regular de los presupuestos. Está progresivamente interesado en la calidad de la gestión y ha hecho reconocer sus derechos con respecto a los servicios públicos escapando a las reglas de la contabilidad pública y de los organismos paraestatales. El control económico de la política financiera debe afirmarse con el progreso de la ciencia económica.

Dos factores contribuyen a explicar la lenta evolución. Por una parte, la dispersión de la función de control entre numerosas personas y organismos; por otra, las implicaciones políticas de un control que toca a los informes entre el ministro de Finanzas y los restantes ministros, entre el Gobierno y el Parlamento, entre la mayoría y la oposición, entre el poder y los ciudadanos. La complejidad del sistema y la importancia de los intereses en juego dificultan la adapta-

ción rápida del control a las necesidades de la sociedad moderna.

Es posible concebir un control de las finanzas públicas verdaderamente eficaz. En el seno de los cuerpos de control la buena voluntad y la competencia no faltan. Pero hace falta que al servicio de la reforma administrativa se añada, en los consejos del Gobierno y en los escaños del Parlamento, una voluntad política.— F. S. J.

IRASTORZA REVUELTA, J.: *Las limitaciones de la política monetaria*. «Conferencias y Documentos» número 25, ENAP, 1969, 54 pp.

Aborda el autor una temática fundamental de nuestro tiempo, relacionada directamente con todos los problemas del mundo económico y muy especialmente con aquellos que se hallan en íntima conexión con el desarrollo económico.

El profesor Irastorza, en base a una documentada doctrina y a sus aportaciones personales al problema, realiza, ante todo, una revisión histórica, a partir de un pasado próximo, de los criterios doctrinales más importantes en torno a la eficacia y resultados de la política monetaria.

Como toda política, no deja de tener sus limitaciones, que pueden considerarse desde tres puntos de vista: su efectividad, la idoneidad de las formas en que opera la política monetaria y la compatibilidad de sus fines.

La cuestión de la efectividad de la política monetaria la divide, a su vez, en dos frentes: las limitaciones de naturaleza teórica general y las derivadas de desarrollos institucionales, es decir, las limitaciones debidas

a razones históricas y específicas, y no necesariamente a la operatividad del mecanismo monetario.

Dentro de las limitaciones generales, hay que distinguir las que hacen referencia a la elasticidad de la demanda y oferta de capital con respecto a las variaciones del interés; las derivadas de reacciones anormales del mercado, y, finalmente, las derivadas de los *lags* en los efectos de la política monetaria. Las principales limitaciones institucionales se refieren al crecimiento de los intermediarios financieros no bancarios y a la inflación de costes.

Respecto de la idoneidad de las formas en que opera la política monetaria, nos dice el autor que la investigación empírica ha tendido a mostrar que la discriminación debida a las restricciones monetarias no es tan seria como se cree. Por otra parte, tampoco es cierto que los controles monetarios no discriminen; lo mejor, continúa, es admitir, con Warren Smith, que cada instrumento de política, tanto general como selectivo y tanto fiscal como monetario, posee su propia incidencia particular sobre la economía.

En cuanto a los objetivos de la política monetaria es común señalar, como básicos, los siguientes: niveles continuamente elevados de empleo y producción; tasa más elevada de crecimiento económico; nivel de precios interiores estables, y mantenimiento de un tipo de cambio estable y protección de la posición de reservas internacionales.

La compatibilidad o no de dichos objetivos depende, en definitiva, de la respuesta de la producción, el empleo y los tipos de salario monetarios a cambios en la demanda total. Los conflictos aparecidos al tratar de re-

conciliar los diversos objetivos han planteado recientemente una serie de cuestiones, entre otras la llamada «policy mix», es decir, la actuación conjunta de las políticas fiscal y monetaria.

En suma, la política monetaria trata de adecuar unos medios hacia unos objetivos; y sólo la adecuación de sus diversos resortes y mecanismos será apta para la consecución de aquellos fines, con superación de límites y contingencias.—J. F. J.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, y ESCALANTE, JOSÉ ANTONIO: *Código de las Leyes administrativas*. 2.<sup>a</sup> edición revisada. Madrid, 1969, 2.624 pp. y otras 40 de anexo.

1. Seguramente hay que considerar inactuales en nuestra patria las discusiones en torno a la conveniencia y a la posibilidad de una codificación del Derecho administrativo. El elenco de nuestras leyes administrativas vigentes es en este momento lo suficientemente completo—y sin paralelo, quizá, en ningún otro país—como para ir pensando en la necesidad de abordar con ilusión el estadio supremo de la obra codificadora. Como ha escrito el profesor Guaita desde las páginas de esta misma Revista (número 78-79, p. 16), «en el momento actual puede ya pensarse en acometer la idea codificadora, sin que deban frustrar su posibilidad las dificultades con las que sin duda habría que contar, pues ni son muchas ni ninguna de ellas se presenta insuperable. Hay quienes ven con escasa o ninguna simpatía los Códigos; por supuesto es una cuestión discutible y opinable, y se suele argumentar en contra que los Códigos petrifican las

instituciones y son de suyo un obstáculo a la evolución y perfección del Derecho. Me parece, sin embargo, que esa opinión está ya más extendida que razonada; yo creo que los Códigos no petrifican, sino que dan firmeza, orden y armonía, facilidad para el conocimiento y aplicación del Derecho, y que contribuyen por lo mismo a la *securitas* en las relaciones jurídicas. El Código Civil no tiene nada que envidiar a las leyes civiles que le precedieron, de las que bien se hubiera podido decir, por su número y volumen, por su complejidad, contradicciones y dispersión, lo que de otras disposiciones decían los canonistas medievales: *onus multorum camelorum*. El Derecho administrativo ha ido a la zaga del civil en muchas cuestiones, y es explicable que en el siglo XIX pudiera codificarse éste y no aquél, pero *hic et nunc* me parece tan conveniente como sucedera la codificación administrativa». Nosotros diríamos que la tarea no sólo es posible, sino que en el momento actual de nuestra evolución normativa y doctrinal es incluso relativamente fácil de llevar a cabo, sobre todo si se procede a refundir parcelas relativamente amplias. Por ejemplo, ¿es que resulta acaso arduo refundir en un solo texto la LRJ, la LPA, la LCJ, la LEP, e incluso la LJCA? ¿No se obtendría así una estimable codificación de nuestro Derecho administrativo procesal?

2. Pues bien, la obra de que aquí damos noticia creemos que merece valorarse sobre todo por lo que supone—en cuanto recopilación cuidadísima—como instrumento de esa futura labor codificadora. Porque es claro que la denominación de *Código* con que aparece rubricada la obra no se emplea en su técnico sentido de

ley general y sistemática, sino en un sentido puramente vulgar, por lo demás muy acertado desde el punto de vista de impacto comercial. Como ya decían los autores en el prólogo a la primera edición, esta recopilación responde a la intención de facilitar la retención «en un tiempo como el nuestro, marcado por una actividad legislativa incesante en el campo administrativo» de «las líneas maestras del sistema, las que estructuran el inmenso material normativo a aplicar y pautan el actuar omnipotente de la Administración». Y justificando el empleo de la voz *Código* decían un poco más adelante: «Justamente porque la Administración es en sí misma una organización, no podría sostener todo el complejo de su acción y la variabilidad incesante de sus normas si la misma no reposase sobre una estructura básica reconducible a líneas y principios claros, estructura básica que las propias leyes diseñan, antes de la reflexión doctrinal o las síntesis expositivas. Es esta estructura sistemática la que aquí intentamos destacar y la que, en nuestra intención, podría quizá legitimar el uso de la expresión *Código*».

3. Como es sabido, el presente *Código de las leyes administrativas* encontró una a modo de continuación en el *Código de la Administración local y del urbanismo*, también de García de Enterría y de Escalante. Comentando esta obra desde el número 53 de la *Revista de Administración Pública* hacía notar el profesor Nieto el callejón sin salida en que se encontraban los autores que en la segunda obra se vieron obligados a reiterar disposiciones recogidas ya en la primera: «porque el prescindir de tales disposiciones hubiera implicado una mutilación de la sustantividad

orgánica del Código; de la misma manera que el haberlas incluido ha implicado una reiteración». Buscando una fórmula ajrosa, los autores han optado ahora, al publicar la segunda edición del *Código de las leyes administrativas* que comentamos, por suprimir los Reglamentos locales. Esto equivale a hacer imprescindible ya el otro volumen, por lo que creemos que en próximas ediciones los autores tendrán que aceptar la realidad y ambos *Códigos* aparecerán como obra única en dos tomos. Es la única solución satisfactoria, pues el mundo de las Administraciones locales sólo violentando la realidad—por tanto, artificiosamente—puede ser desconectado de aquel en que se mueve la poderosa Administración del Estado.

4. Nos ha llamado la atención la solución dada por los autores al problema que planteaba la publicación del Reglamento de Procedimiento administrativo en la Administración militar, dado que este texto se limita en su mayor parte a reproducir la Ley de 17 de julio de 1958. Para evitar una reiteración inútil de preceptos, se han transcrito únicamente aquellos artículos o párrafos en que se introduce desviación del texto legal. Ello ha obligado naturalmente a una tarea de confrontación tan útil para el lector como penosa para los autores. Y es oportuno subrayar aquí la importancia de la labor de correlación de

textos que se hace en las notas a pie de página, y con las que se facilita el manejo de las disposiciones recogidas en el texto así como el conocimiento de otras muchas—cerca de 3.000—que aparecen mencionadas oportunamente a lo largo de la obra. En algún caso, sin embargo, las notas van mucho más allá de la mera correlación de textos, apuntando hacia problemas más hondos. Por ejemplo, la nota que aparece en la página 76, en la que se roza la difícil cuestión de la naturaleza jurídica de nuestro Reglamento parlamentario, tema éste, por cierto, sobre el que publicó un luminoso artículo el profesor Pérez Serrano en el número 105 de la *Revista de Estudios Políticos*.

5. En fin, que la obra es buena y útil lo revela el hecho de que con posterioridad han ido apareciendo—dirigidos por otras no menos prestigiosas firmas—algunos otros *Códigos* (léase siempre *Recopilaciones*) semejantes a éste: *Código de las Leyes de Hacienda*, *Leyes políticas de España*, etc. No hace falta ser adivino para prever la no muy lejana aparición de un *Código de las leyes laborales*, de *las leyes mercantiles*, etc.

Así, pues, García de Enterría y Escalante pueden sentirse satisfechos de haber marcado una pauta segura en el camino de facilitar el manejo—por tanto, la aplicación—de nuestro Derecho vigente.—F. G. N.

**Resoluciones del  
Tribunal Económico  
Administrativo Central  
Año 1967**

El conocimiento de la doctrina emanada del Tribunal Económico Administrativo Central es de particular trascendencia en la aplicación de la legislación tributaria, tanto para los órganos de la propia Administración como para los profesionales del Derecho.

Con la edición de los fallos correspondientes al año 1967, el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda inicia una nueva publicación periódica, que recoge los textos íntegros de todas las Resoluciones de dicho Tribunal, destacando debidamente las declaradas de interés general.

Un extenso índice sistemático de 91 páginas facilita el manejo de esta obra, que se presenta en dos tomos con más de 3.000 páginas a doble columna.

Dentro del año en curso se editarán las Resoluciones de 1968 (ya en prensa), 1969 y primer semestre de 1970.

**Precio de la obra: 1.000 pesetas.**

**Pedidos a Boletín Oficial del Estado-Trafalgar, 29-Madrid 10**