

RESEÑA DE LIBROS

014.3

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: *Legislación delegada y control judicial*. Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia. 1970; 214 pp.

Presenta el profesor García de Enterría, en su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia, la problemática actual del enjuiciamiento de una especie de normas que el pensamiento clásico no pudo imaginar, las normas administrativas, que si bien empezaron siendo desarrollo particularizado de ciertas leyes acababan invadiendo los pronunciamientos solemnes de las asambleas legislativas.

Se trata a continuación el tema de legislación delegada y su posible control judicial partiendo como planteamiento básico de la interro-

gante: ¿transmite la norma delegante el «rango» a la norma delegada? Después de un examen particularizado de la jurisprudencia de los últimos años llega a las siguientes conclusiones sobre la orientación seguida por nuestro Tribunal Supremo:

- Falta de criterios claros.
- Notoria tendencia a negar sus poderes de control.
- Reconocer, por el criterio simplista de la transmisión del «rango», un auténtico poder legislativo a la Administración.

Examina seguidamente el panorama del Derecho comparado, las soluciones que éste ofrece a los mismos problemas, la coherencia, o incoherencia en su caso, de estas soluciones en base a sus peculiares

fundamentos dogmáticos y las posibilidades de control dentro de los mismos.

El estudio pormenorizado de la delegación legislativa, en su vertiente dogmática y positiva, se inicia a partir del capítulo IV, llegando a los siguientes resultados:

— La delegación puede producir un doble efecto:

a) *Primario*: Alterar la relación normal entre ley y reglamento respecto de una concreta y determinada materia.

b) *Secundario o accidental*: Dotar a la norma delegada de un rango superior al puramente administrativo, y ello por virtud de la «expresa» voluntad de la ley delegante.

— Del examen de nuestro Derecho positivo (especialmente artículos 41 y 51 de la LOE) resultan tres especies de fenómeno delegativo:

a) *Delegación recepticia*.—Delegación al Gobierno (y sólo a éste) para elaborar una norma, con contenido concreto, que la ley delegante asume como contenido propio y anticipa su elevación al «rango» de ley formal. Esta es la delegación apta para el caso de los decretos legislativos: Textos refundidos y textos articulados.

b) *La remisión*. — Que acontece cuando una ley remite a una normación ulterior que ha de elaborar la Administración, aunque sin asumir como propio su contenido, la determinación de ciertos elementos normativos que complementan la ordenación que la propia ley delegante establece.

Se diferencia del supuesto anterior en que en el caso de la delegación recepticia (reenvío material) la nor-

ma delegante se apropia de un contenido determinado elevándolo de rango, mientras en el supuesto de remisión pura y simple (reenvío formal) no hay ninguna apropiación de contenido ni elevación de rango, sino que cada norma conserva su autonomía.

c) *Técnica de la deslegalización*. Operación que efectúa una ley, que sin entrar en la regulación material de un tema, hasta entonces regulado por ley anterior, abre dicho contenido a la disponibilidad de la potestad reglamentaria de la Administración.

El autor extrae, finalmente, algunas importantes conclusiones de su estudio, que, muy brevemente pueden sintetizarse así:

— Hay que rechazar el principio, generalmente aceptado, de que la delegación transmite el rango.

— Las normas dictadas en virtud de una delegación son puramente administrativas y, por tanto, sometidas a las limitaciones propias de tales normas, y, además, a las limitaciones derivadas de la ley que realiza la delegación.

— La sanción correspondiente a las infracciones de estas limitaciones es la nulidad de pleno derecho.—D. C. O.

TRÍAS FARGAS, RAMÓN: *El sistema financiero español*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1970; 202 pp.

En esta obra el profesor Trias Fargas aborda una serie de cuestiones financieras de gran actualidad,

analizando, desde un punto de vista crítico, el sistema financiero español. «Donde la banca española —escribe—, al igual que nuestro sistema financiero todo, está en deuda es en su puesta al día. Este es también el caso de nuestra agricultura y de nuestra industria y, sobre todo, de la Administración pública española.»

El espectacular avance material de la humanidad, como ya puso de manifiesto en su día Adam Smith, ha sido posible gracias a la especialización y a la división de trabajo. Pero éstas no habrían alcanzado nunca los refinamientos que presentan en los países desarrollados si no hubieran podido apoyarse en el suministro de medios y facilidades para la realización de pagos en general y para realizar aquellos especiales pagos por los que el capital pasa del control de una mano a otra. Sólo así los elementos reales que colaboran en la producción de bienes y servicios en una sociedad determinada se pueden movilizar totalmente hacia una máxima productividad. La cuestión básica de este libro es, pues, ésta; que todo el dinero del sistema trabaje sin reposo. «Ni una sola petersa debe dormir bajo un colchón ni permanecer inactiva en la caja fuerte de alguna institución financiera.»

¿Qué se espera del sistema financiero?, se pregunta Trias Fargas. La respuesta depende, naturalmente, de la clase de sistema económico en el que se desea que actúe el sistema financiero. El profesor Trias parte de la base de que el sistema económico ha de conducir al más rápido crecimiento del bienestar material y espiritual de los españoles, y para ello sienta la hipótesis de que los españoles necesitamos ser libres, lo que

exige, a su vez, la presencia de una economía esencialmente libre. Pero esta exigencia no puede entenderse desligada de una suficiente redistribución de las rentas y de la riqueza. El análisis financiero que este libro presenta se realiza, por consiguiente, sobre el supuesto de que el objetivo a perseguir «es el más rápido crecimiento de la renta nacional per cápita y la más justa redistribución de la misma que sea compatible con la más eficaz libertad de iniciativa».

Como cuestión previa, el profesor Trias examina el problema de la nacionalización de la banca en España a la luz de los postulados expuestos, haciendo también referencia sucinta a otra cuestión, íntimamente ligada a la anterior, cual es el tamaño de la empresa bancaria. A continuación estudia la misión del sistema financiero en economía libre, exponiendo escuetamente la esencia de la teoría de la inversión, que ilustra con ejemplos prácticos. Pasa luego a examinar la estructura de todo sistema financiero, haciendo una comparación con la situación correlativa en España, para concluir afirmando que nuestro sistema financiero no es lo que debiera ser.

Se examinan también en este libro algunas otras cuestiones de carácter general, como la responsabilidad del Estado, o de índole más concreta, como la innovación y la iniciativa en el sector financiero privado, concluyendo Trias Fargas su exposición con unas sugerencias para el futuro, afirmando que, a su juicio y a título meramente enunciativo, cabe destacar algunos puntos alrededor de los cuales se podría determinar una línea de acción futura:

1. Hay que abandonar la idea de nacionalizar la banca, a no ser que

esta nacionalización se considere como un paso decisivo hacia la estatificación de la sociedad española y hacia la planificación imperativa y autocrática de nuestra economía.

2. Es imprescindible poner una cortapisa a la burocracia de la gran empresa privada que haga imposible el abuso de poder.

2. Es imprescindible poner una comisión al estilo del Comité Parlamentario Redcliffe o del Comité Jones del Price and Incomes, de Inglaterra, para que estudiara los problemas de nuestro sistema financiero.

El libro se completa con dos anexos. En el primero de ellos, dedicado a la estructura del sistema crediticio español, se ofrece una descripción institucional de los principales intermediarios que integran nuestro sistema bancario. El segundo hace referencia a la organización de las bolsas de comercio en España.

En definitiva, en esta obra de Trías Fargas se examinan, resumen, critican y proponen caminos a seguir, ante una posible reforma del sistema financiero español, de una manera clara y sintética para no especialistas, pues, como manifiesta el propio autor, este pequeño ensayo ha sido escrito con «la secreta ilusión de que pueda ser útil al ciudadano medio interesado en las cuestiones económicas».—E. G. M.

BLANCO DE TELA, LUIS: *Simplificación del trabajo administrativo. Curso básico*. Escuela Nacional de Administración Pública. 215 pp.

Se trata de una obra elaborada con el fin de servir de instrumento de trabajo en los cursos generales

de formación y perfeccionamiento de la Escuela Nacional de Administración Pública, por lo que pretende proporcionar una serie de conceptos básicos sin entrar en el detalle de cuestiones especializadas.

Aunque en la doctrina suele ser frecuente estudiar por separado los problemas relativos a la estructura de las organizaciones y los que se refieren a los procesos y métodos de trabajo, esta consideración separada no es válida cuando afecta al análisis de procesos, ya que éste requiere en la práctica tomar en cuenta la estructura de la organización. La separación entre problemas de estructura y problemas de procedimiento y métodos es en buena parte artificial y relativa, debiendo entenderse formulada en el sentido de que ciertas cuestiones pueden afectar preponderantemente, pero no de manera exclusiva, a una u otra de las dos vertientes indicadas.

Los conceptos de «análisis del trabajo» y «simplificación del trabajo» se diferencian en que la simplificación constituye el objetivo, en tanto que el análisis es el procedimiento técnico utilizable para la consecución de aquél. Por ello, el análisis del trabajo administrativo reviste una importancia preponderante como forma de lograr un incremento sustancial del grado de productividad de las organizaciones públicas.

El estudio del trabajo administrativo puede reconducirse al de tres grandes categorías de problemas (operaciones aisladas, grupos de operaciones y procesos completos) que son síntesis de una enumeración más amplia (función actividad, proceso, fase, ciclo, operación, elemento, movimiento elemental).

Junto al análisis del trabajo, la

«normalización» es uno de los principales factores técnicos de productividad; Su sentido es el de ordenación racional y unificada de las actividades humanas, por lo que coincide con la expresión sajona *standardization*. Es aplicable al uso de conceptos, símbolos y representaciones de tipo general; a la producción, elección o utilización de elementos materiales o instrumentos de trabajo, y a la ejecución de actividades, procesos y operaciones de naturaleza repetitiva.

La programación del trabajo tiene de asegurar la mejor utilización de los recursos disponibles y a facilitar la progresión racional y ordenada de las distintas tareas, distribuyéndolas de forma escalonada durante un período de tiempo fijado de antemano, de forma que al final del mismo se alcancen determinados resultados también previstos. Son requisitos del programa la viabilidad, la adecuación, la flexibilidad y la precisión. La programación ha de ser completada con el control de su ejecución. Cada programa debe, además, recibir expresión adecuada, para lo que pueden emplearse diversos sistemas de representación (desde la simple enumeración de tareas en cuadros-horario, etc., hasta los tableros de *planning*).

El estudio de la simplificación del trabajo administrativo se completa con el examen de los diversos sistemas de clasificación y archivo de documentos, la racionalización del material impreso, el empleo de las fichas, cada vez más generalizado, y, por último, la distribución material de los servicios y puestos de trabajo a que se refiere la expresión «distribución en planta», que constituye

también un factor de primer orden en el ámbito de las actividades administrativas.—A. M. R.

STUDIA ALBORNOTIANA: *La empresa pública*. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia; 1970. Dos volúmenes; 1.912 pp.

Si bien es cierto que el origen de la empresa pública, en su sentido jurídico-económico actual habría que encontrarlo en el galopante desarrollo industrial, y las profundas desigualdades económicas y sociales en el marco regional que muestra el siglo XIX, no es menos cierto, como revela Evelio Verdera y Tuells en el prólogo de la obra, que se convierte en el fenómeno característico de nuestro tiempo, tras las nacionalizaciones de la última posguerra.

Y si en los países socialistas justifica la existencia de la empresa pública, simplemente, la propia ideología oficial, también queda en el mundo occidental plenamente justificada en base a razones de diversa índole, como puedan ser la escasez de ahorro privado en las economías subdesarrolladas, el liderazgo de la inversión en las planificaciones indicativas e incluso la justificaría en un país capitalista a la vieja usanza la lucha contra las imperfecciones del mercado.

«Aun en el centro de polémicas, a veces avivadas por la pasión política —dice Verdera—, la empresa pública ha sabido afianzar su posición como una de las constantes del Estado contemporáneo.»

La importancia del tema y la necesidad aún sentida de desvelar los

problemas jurídicos y económicos que la compleja institución de la empresa pública conlleva, incitó al Real Colegio de España en Bolonia a organizar en los años 1965 y 1966 dos ciclos de conferencias en torno a estas cuestiones. Dichas conferencias son el germen que fecundado con posteriores colaboraciones de los más importantes autores del momento ha producido la obra recensada.

Dividida en dos volúmenes, contiene, aparte del prólogo de Verdura y Tuells, setenta artículos debidos a plumas tan destacadas como García Trevijano, Pérez Botija, Albifana, Garrido Falla, Martín Retortillo, Melán Gil, Duque, Naharro o Sánchez Calero, por citar sólo españoles y catedráticos de Universidad.

A pesar del enfoque preferentemente jurídico de la obra, se comprenden, a modo de introducción general, varios estudios que sitúan la materia en el marco de la política económica del Estado, especialmente en las llamadas economías mixtas y en las planificaciones en acto en numerosos países. El resto de los trabajos han sido distribuidos —sin pretensiones rígidamente sistemáticas— en dos amplios apartados. En el primero han encontrado su lugar más adecuado los estudios elaborados en torno a la problemática general de la empresa pública y a muchos de sus aspectos más vivos y actuales; el segundo, más vasto, se ha destinado a su tipología jurídica, incluyéndose las exposiciones generales, en el marco de los diversos ordenamientos nacionales y algunos ejemplos significativos de empresas públicas en particular.

Dentro de esta línea la elaboración de una obra como la presente

ha parecido particularmente oportuna en el actual momento español, propicio al replanteamiento de la misma función de la empresa pública y a la reestructuración de un marco jurídico que se está mostrando insuficiente.

La evolución legislativa española a partir de sus primeras manifestaciones durante la Dictadura, seguida de las leyes de protección y fomento de la industria nacional y de la creación del INI (1941), desemboca en la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 28 de diciembre de 1958, primer intento de sistema general aplicable a todos los organismos autónomos. La preocupación casi exclusivamente financiera que movió a los redactores la hace hoy insuficiente para resolver los muchos problemas que la realidad viene planteando. De ahí la fundada aspiración a un nuevo estatuto general de la empresa pública española que aborde los problemas fundamentales que la institución tiene planteados, empezando por el papel que debe encomendársele en el marco de la política económica nacional, sometiéndose a nueva consideración el principio de subsidiariedad, cuya sanción jurídica constituye una aportación tan original como discutida de nuestro ordenamiento jurídico.

Atención especial viene mereciendo el INI, cuya dependencia actual del Ministerio de Industria debe ser subrayada por parte del titular de este Departamento ministerial, tanto más cuanto que a sí mismo se configura como «instrumento decisivo de la futura reestructuración industrial de España y, por tanto, pieza esencial de nuestra política económica».—M. B. P.

BANGHART, FRANK W.: *Educational Systems Analysis*. The Macmillan Company. Collier-Macmillan Limited. Londres. (Impreso en los Estados Unidos.) 1969; 330 pp.

Desde la Segunda Guerra Mundial ha surgido una nueva tecnología de dirección, que ha ejercido profunda influencia en la toma de decisiones directivas en el campo de los negocios, de la industria, del Gobierno e incluso en el militar. En los últimos tiempos esta nueva tecnología, que recibe diversos nombres, aunque suele utilizarse, normalmente, para designarla, la expresión análisis de sistemas, ha alcanzado también el campo de la educación. Pues bien, en este libro el profesor Banghart, de la Universidad del Estado de Florida, se ha propuesto proporcionar a los educadores una orientación en torno a la técnica de sistemas y sus aplicaciones, para que el campo docente pueda beneficiarse de una tecnología que ha sido claramente provechosa para la solución de los problemas en que se hallen implicadas cuestiones de dirección general.

Aunque la tecnología de sistemas es eminentemente cuantitativa, Banghart ha intentado en esta obra ofrecer al administrador no versado en matemáticas una introducción suficiente en el campo de los sistemas y sus aplicaciones e implicaciones docentes. «Es imposible, desde luego —afirma—, escribir un libro sobre sistemas sin entrar en aspectos matemáticos. La tecnología de sistemas se basa esencialmente en las matemáticas. Sin embargo, he intentado hacer un balance entre los dos extremos de metodología y descrip-

ción.» Así, el libro se divide en cuatro partes, de modo que el interesado en estas materias y no versado en matemáticas pueda utilizar las tres primeras, sin entrar en los aspectos matemáticos de sistemas, que se examinan en la parte cuarta.

La primera parte de esta obra contiene una introducción general a los sistemas. El profesor Banghart da la noción de sistema con breves ejemplos ilustrativos. Asimismo, trata de los conceptos básicos del análisis de sistemas, llevando a cabo un examen del aspecto teórico e histórico de los mismos. Especial atención pone el autor en el concepto de *total systems*, que considera de importancia fundamental. Igualmente, hace hincapié en la necesidad de continuar dirigiendo el nuevo sistema una vez que ha sido puesto en ejecución.

En el capítulo III, último de esta primera parte, Banghart traza el desarrollo de la administración científica a través de tres etapas. En primer lugar hace referencia a los *efficiency methods*, aludiendo a los trabajos de Taylor y otros autores. En la segunda etapa trata de los principios más generales de la ciencia de dirección, fijándose especialmente en el desarrollo de la administración como una disciplina naciente. Por último, considera las aproximaciones cuantitativas a la toma de decisiones administrativas.

En la segunda parte se trata de los sistemas de información, expresión que es utilizada en un sentido amplio, comprensivo de todo tipo de información, implicado en la organización y control de un sistema docente, poniendo especial énfasis en el concepto de *total systems*. Se examinan igualmente la organización,

automación y equipo de dichos sistemas. Asimismo, se traza un bosquejo de un sistema de información, presentando la disposición dividida en cuatro partes: personal, inventario, estudiantes y dirección fiscal.

La tercera parte se dedica a la aplicación de sistemas, haciendo referencia a materias como cibernética, análisis del coste de los sistemas, diagramas Pert, etc.

Y, finalmente, la cuarta parte aborda la problemática de la tecnología de sistemas. En ella se examinan de manera concreta las técnicas de simulación; se exponen los conceptos estadísticos elementales implicados en las cuestiones de la toma de decisiones estadísticas, y se trata, por último, de los problemas de la colocación de recursos de todo tipo.

El libro se completa con abundante bibliografía, así como con figuras y cuadros sinópticos, que ayudan a la comprensión de los conceptos expuestos.—E. G. M.

MONTOTOY MELGAR, ALFREDO: *Jurisdicción y Administración de Trabajo*. Tecnos. Madrid, 1970; 195 pp.

Un tema de permanente actualidad y conflicto es abordado en esta nueva publicación de Montotoy Melgar: la difícil delimitación de las fronteras entre la Jurisdicción y la Administración de Trabajo.

Su condición doble de práctico y teórico del Derecho del Trabajo —inspector de Trabajo y catedrático de esta disciplina— permite al autor intentar aquel deslinde de una manera terminante y global —hasta

ahora nuestra doctrina sólo conocía aproximaciones parciales— y, lo que es más importante, con la visión completa de quien conoce perfectamente los planteamientos teóricos y, a la vez, los ha contrastado con una extensa experiencia profesional.

Consta el libro de cuatro capítulos, cuyo contenido es el siguiente: I. La función de los órganos judiciales y administrativos en la aplicación del Derecho del Trabajo; II. La declaración del Derecho en materia laboral; III. La potestad sancionadora; IV. Las relaciones entre Jurisdicción y Administración de trabajo.

Como el propio autor confiesa en la nota preliminar, ha concedido una especialísima atención al análisis de la legislación y la jurisprudencia sobre la materia; su exposición y análisis crítico constituyen, sin duda, el rasgo característico más sobresaliente del método de trabajo con que está elaborada la obra. Esta aproximación al realismo, a la praxis, parece, por lo demás, enfoque obligado en una obra que con la pretensión de ser práctica, crítica y sistemática, analiza aspectos de una parcela jurídica tan cambiante como es el Derecho del Trabajo.—P. G. M.

ESPARRAGUERA MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS;
MOLINA FAJARDO, JAVIER: *El futuro de la energía en España y su problemática*. ENAP, 1970; 189 pp.

La publicación por la significación de sus autores es realmente positiva, aunando en la misma el estudio abstracto, teórico de la energía, con

una exacta actualización en connivencia con las directrices del II Plan de Desarrollo. Creemos así que la calidad de la obra queda altamente subrayada, por la suficiencia científica de sus autores, que con una fuerte dosis en la práctica, como ejecutivos, les hace aportar una gran riqueza de datos estadísticos completamente actualizados.

La materia de la utilización de la energía se encuentra en íntima conexión con el desarrollo de los pueblos; el conocimiento de sus recursos, su grado de explotación y el grupo en ella de las oscilantes fuerzas de la oferta y la demanda es a lo que viene dedicado todo estudio orientador en este sector. De otra parte, interesa disponer de criterios que nos indiquen la expansión futura del sector energético, dentro de los programas planificadores de cada país, y en el nuestro a la luz de los Planes de Desarrollo, que nos permita esbozar la política energética de la década futura.

Desarrolla la obra un primer capítulo dedicado a «la demanda de energía», que nos parece la base de los subsiguientes aplicados a los campos técnicos. Interesa este estudio previo de la proyección de la demanda, que condiciona, como elemental regla económica, la programación y estructura de los sectores oferentes, y los criterios para seleccionar los proyectos de inversión. Esto no siempre resulta fácil, por las diversas tendencias que aun dentro de un mismo subsector pueden presentarse.

En el estudio del subsector de combustibles sólidos es interesante su diversificación y consideración especial, pues la problemática que pre-

sentan es sustancialmente diferente de la que presentan los subsectores de combustibles líquidos, electricidad y gas, tanto en el campo de la demanda como de producción, transporte y distribución.

Los problemas técnicos y económicos de su producción, estos últimos prevalentes sobre aquéllos, exigen que sea rentable y su explotación se reserve a cuentas con reservas suficientes, y así la concentración y mecanización de explotaciones resultarán más factibles, siendo directriz del II Plan de Desarrollo orientada «según los más depurados avances tecnológicos», para su máxima efectividad.

En contraposición sigue un sentido ascendente la demanda en el subsector de combustibles líquidos, sobre todo de los productos petrolíferos. La investigación de hidrocarburos, localización de la oferta, transportes y cuantía y estructura de la demanda definen la problemática de este subsector económico. Es necesaria una legislación acorde con una política de incentivos que reforme la anterior todavía desacompanada con el descubrimiento en nuestro suelo de crudos, que aun en fase primaria debe orientar una política de promoción de inversiones.

El subsector de electricidad es otro campo, extraordinariamente ávido, de inversiones que representan un total de un 90 por 100 de las generales del sector de la energía. La demanda ha evolucionado, de forma que en el plazo 1958-68 experimentó un crecimiento interior de un 10,4 por 100, y la oferta en un 10,8 por 100.

Contribuyendo la energía a la con-

secución de los fines de toda política económica general, no puede desligarse de los imperativos que exige ésta a aquélla; conviene reducir el grado de dependencia exterior en el abastecimiento de energía y hallar el medio más idóneo traducido en principio rector es una indispensable coordinación que proporcione energía a los consumidores a unos precios que mantengan la adecuada relación con los costes de producción, estableciendo un sistema de mercado que permita la libertad de elección del consumidor, así como la creciente progresividad en la sustitución entre las diferentes clases de energía.

Para finalizar, en una adecuada elaboración de política energética no pueden faltar todas las decisiones sobre este sector tomadas en el marco internacional a través de organismos OCDE, CEE. De eficaz ayuda para ordenar nuestro comercio exterior al definir las políticas energéticas nacionales.—D. R. H.

PATERSON, T. T.: *Théorie du management*. París, Gautier-Villars, 1969; 252 pp.

El *management* se ha convertido en un vocablo cuyo uso se ha extendido de modo general en el mundo de las grandes organizaciones administrativas y empresariales. De origen etimológico francés, ha sido, empero, en el ámbito del tradicional pragmatismo anglosajón donde el término ha alcanzado sus perfiles actuales.

En el momento presente su especial significación deriva hacia una doble vía: ¿Se trata de una estruc-

tura técnica que se conforma sobre la base de las tradicionales nociones de organización científica del trabajo, de gestión prospectiva, administración general y dirección participada, o bien nos hallamos ante un nuevo espíritu que tiene como principal elemento integrador la consideración del factor humano como fundamento de la consecución de estructuras adecuadas y el armonioso funcionamiento de las colectividades?

La obra de Paterson es, en este sentido, muy aleccionadora, por cuanto que el autor, cuya experiencia teórica y práctica es considerable, toma resueltamente partido, y, además, su elección es justificada de manera consecuente. Para el autor el *management* tiene su esencia en el impulso y coordinación de las funciones y de las personas que las desempeñan a los efectos de alcanzar un determinado fin. El acento es puesto, en suma, primordialmente sobre el factor humano, del que se habla a menudo con pasión pero no siempre con objetividad.

El cuerpo del libro se estructura en cuatro partes:

- Una teoría general de la organización, determinada a partir del análisis lógico de una decisión: Son examinadas cuestiones tales como la esencia organizativa de la empresa; los procesos y sistemas de decisión, y, por último, la repercusión que en las anteriores cuestiones puede producir el crecimiento de las estructuras. El análisis lógico de la decisión es el punto de partida del examen del proceso decisorio de un organis-

mo social en cuanto intercomunicación de unidades.

- Una teoría de la Administración, el control y la dirección del elemento personal, que hace especial referencia al binomio autoridad-responsabilidad, con base en el examen de las relaciones que los dos tipos de autoridad (jerárquica y funcional) estructuran.
- Una teoría sintetizada sobre los organismos sociales, que combina las teorías de la organización y administración de empresas.
- Un análisis de los diferentes tipos de autoridad: La personal y la moral, a las que se conduce usualmente el vocablo *leadership*. El examen de la autoridad personal es la vía de una explicación teórica de los microgrupos sociales. El capítulo dedicado a la autoridad moral teoriza acerca de una explicación doctrinal de la eficiencia del manager.

Superando el estrecho marco de las técnicas administrativas, el autor nos invita por medio de numerosos ejemplos a la realización plena de la actual evolución de la empresa, donde los problemas psicológicos predominan de manera creciente sobre las cuestiones de pura técnica.

Esta obra en tiempos en que la *contestation*, la participación, la co-gestión, etc., son evocados en todo lugar, e incluso fuera de lugar, nos permite con toda sencillez y claridad, no exenta por ello de profundidad, una eficaz ayuda en el examen y re-

flexión sobre la finalidad social de las administraciones futuras y la empresa del mañana.—J. M. S.

PÉREZ DE AYALA, JOSÉ LUIS: *Las ficciones en el Derecho tributario*. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1970; 206 pp.

Dentro de su acepción técnico-jurídica, la ficción es una creación del legislador que pertenece a la categoría de las proposiciones normativas incompletas. Constituye una valoración jurídica contenida en un precepto legal, en virtud de la cual se atribuyen a determinados supuestos de hecho unos efectos jurídicos, violentando o ignorando su naturaleza real. En síntesis puede decirse que la ficción jurídica existe siempre que la norma trata algo real, ya como distinto siendo igual, ya como igual siendo diferente, ya como inexistente habiendo sucedido, ya como sucedido siendo inexistente, aun con consciencia de que, «naturalmente», no es así.

De estas precisiones se deduce que para que exista ficción jurídica se precisa, según los conceptos anteriores, que se den las siguientes características:

- a) Una norma jurídica recoge en su texto una realidad o dato prejurídico.
- b) En este proceso la norma violenta «sustancialmente» la naturaleza prejurídica de aquella realidad.
- c) Que exista un concepto o una valoración jurídica en una norma y una realidad prejurídica, o un concepto prejurídico, de forma que exis-

ta una discrepancia esencial entre uno y otro.

d) La violencia o la discrepancia puede producirse por vía directa o indirecta.

El autor de este trabajo, tras la concepción general del mismo, se introduce en el estudio y definición teóricos de las principales ficciones de Derecho tributario material. Tras ello analizará las técnicas legislativa y administrativa, para pasar después al empleo de ficciones de Derecho contra los comportamientos en fraude a la ley tributaria.

Una vez aclarados los conceptos y proclamada la utilidad de la ficción, el autor acierta a confirmar la utilidad técnica de las ficciones para resolver los problemas que plantean los comportamientos en fraude a la ley tributaria a través de diversas construcciones. Argumento que se resume en las siguientes proposiciones:

1. Tales comportamientos en fraude concluyen en actos que deben considerarse contrarios a la ley.

2. La infracción de la ley puede ser abierta o encubierta.

3. Las «construcciones» fraudulentas no pertenecen al género de las infracciones abiertas, sino al de las infracciones encubiertas.

4. Las soluciones que el Derecho fiscal ofrece son de diversa índole:

A) En primer lugar, la de la «interpretación económica» de las leyes fiscales, hoy superada.

B) En segundo lugar puede tratar de resolver el problema mediante la aplicación por analogía de la ley fiscal.

Para resolver los inconvenientes que representan ofrecen una solu-

ción las ficciones de Derecho, y especialmente las ficciones de Derecho acumuladas a una presunción legal absoluta. Para que la ficción de Derecho sea aceptable como solución al problema técnico que plantean los comportamientos en fraude o la ley fiscal es probablemente preciso que se base en, o se acumule a, una presunción *turis et de iure*.

Con las anteriores reflexiones no puede extrañar que el grupo más numeroso de ficciones en el Derecho tributario esté constituido por los que tienen por fin reprimir el fraude a la ley fiscal, o al menos sus efectos jurídicos.—F. S. C.

DELION, ANDRÉ G.: *Les problèmes administratifs de la coordination en matière de développement économique et social*. Bruselas, 1969; 147 pp.

Responde este trabajo al cuestionario difundido por el Comité Ejecutivo del IISA entre un grupo de expertos de varios países. Desde un primer momento se plantea la necesidad de definir la coordinación, y a ello se responde desde diferentes posiciones; así, en sentido administrativo, coordinar significa organizar relaciones convenientes entre varias unidades administrativas, es decir, organizar la coherencia entre varios centros de decisión.

En diferentes capítulos se exponen y desarrollan los siguientes temas:

1. Nivel del jefe del ejecutivo.
2. Nivel de las administraciones financieras y económicas generales.
3. Racionalización de las estructuras administrativas.

4. Estructuras interministeriales y extraministeriales de coordinación.

5. Técnicas de coordinación.

En realidad este trabajo es una especie de recopilación de otros tantos presentados por diversos países, entre los cuales destaca España con la colaboración del profesor Mellán.

De todos los trabajos presentados, así como de las discusiones que sobre ellos se hicieron, se entresaca la conclusión de que la coordinación es una necesidad para casi todas las acciones de la Administración de los diferentes países, y aparece también al nivel de administraciones internacionales, como es el caso de la Comunidad Económica Europea. El hecho de que tales administraciones dependan de una pluralidad de ejecutivos nacionales y que no actúen generalmente más que a través de las administraciones nacionales cambia la ponderación entre los diversos métodos de coordinación, pero no la naturaleza de los diversos métodos.

La coordinación utiliza una gran diversidad de medios: Tipos de estructuras, procedimientos jurídicos, técnicas de gestión; por ello la coordinación administrativa está tan fuertemente ligada a la coherencia política y al buen equilibrio de los poderes. Sin duda alguna, la calidad de las informaciones, la objetividad de las técnicas de gestión, la fuerza de las ideas justas, la solidaridad social y la búsqueda del bien común pueden, a veces, tanto o más que un poder jerárquico. Ideas todas que, a la vez, siempre han condicionado la eficacia del poder.

Pero de hecho la coordinación no sólo se apoya sobre la jerarquía de las responsabilidades políticas y administrativas, sino que se esfuerza más y más en remontar hacia el origen de las tomas de decisión, para integrarse así más íntimamente en el poder primordial de la impulsión.

F. S. C.

FERNANDO GARRIDO FALLA

LEYES POLITICAS DE ESPAÑA

Recopilación sistemática realizada sobre los textos de las 116 normas básicas de nuestro ordenamiento político, debidamente actualizadas, anotadas y concordadas, que permite un completo conocimiento de la estructura política del Estado español y de la instrumentación jurídica de los derechos y deberes de los españoles

SUMARIO: PARTE PRIMERA. LEYES FUNDAMENTALES: I. Ley de Principios; II. Declaración de Derechos; III. Organización del Estado. PARTE SEGUNDA. LEYES REGULADORAS DE LA ORGANIZACION DEL ESTADO Y DEL MOVIMIENTO: I. Jefatura del Estado; II. Consejo del Reino; III. Cortes Españolas; IV. Administración Pública; V. Normas reguladoras del Poder Judicial; VI. El Movimiento Nacional; VII. La Iglesia Católica; VIII. Precedencias y ordenación de Autoridades y Corporaciones. PARTE TERCERA. LEYES REGULADORAS DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS ESPAÑOLES Y EN DEFENSA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL: I. Leyes de desarrollo y garantía de los Principios fundamentales; II. Leyes de desarrollo, regulación y garantía de los derechos y deberes de los españoles. PARTE CUARTA. FUEROS JURISDICCIONALES. PARTE QUINTA. ORGANIZACION SINDICAL. PARTE SEXTA. NORMAS ELECTORALES: I. Legislación electoral general; II a V. Elección de Procuradores en Cortes; VI. Elecciones de Consejeros Nacionales; VII. Elecciones internas en las Cortes; VIII. Elecciones de Corporaciones Locales; IX. Referéndum Nacional. INDICE ANALITICO

Un anexo final recoge las disposiciones promulgadas desde el cierre de la edición hasta el presente que afectan directamente al contenido de la obra, entre ellas, el texto íntegro de la nueva Ley Sindical

Un tomo encuadernado en simil-piel. 2.044 págs., 950 ptas.

Venta en principales librerías y

Boletín Oficial del Estado (Ediciones) - Trafalgar, 29 - Madrid 10

