

RESEÑA DE LIBROS

014.3

CAMPOS VENUTI: *La administración del urbanismo*. Editorial Gustavo Gili, S. A. Barcelona, 1971. 250 páginas.

La obra de Campos Venuti se suma a la ya abundante bibliografía que sobre el urbanismo ha aparecido en el campo del Derecho administrativo; no obstante, como el propio autor justifica, la administración del urbanismo en todas sus manifestaciones parece más necesaria hoy que nunca en cuanto que la práctica, exigiendo la resolución de problemas concretos que

todos los días se plantean, abocando a modificaciones parciales, a correcciones transitorias, está preparando así, poco a poco, las más completas y satisfactorias transformaciones.

El estudio, hecho en base a la problemática propia de una nación, Italia, es válido para cualquier otra zona geográfica en cuanto desarrolla esquemas teóricos de validez universal. Propone la eliminación del plan urbano ejecutivo sustituyéndolo por la planificación territorial programática, distinguiendo en el ámbito municí-

pal la intervención urbanística parcial de la intervención urbanística general, dirigida sin esquematismos hacia una especialización en el uso del suelo y destinada a enriquecer todo el tejido territorial y no solamente algunas zonas particularmente explotadas.

Difunde la dimensión mayor de la planificación urbanística apuntando decididamente hacia la región. «La institución de las regiones y los primeros esbozos del plan de desarrollo nacional—dice Campos Venuti—ofrecen la ocasión para concretar en la realidad los planes urbanísticos regionales.» Pero una planificación debe facilitar el paso de una concepción tradicionalmente económica a una visión que haga referencia a los componentes fundamentales de la vida humana.

Es con esta estructura mental con la que Campos Venuti afronta la problemática urbanística en su dimensión tradicional y con las cuestiones que invariablemente, cualquiera que sea la concepción de que se parta, plantea (renta del suelo, adecuación de las dimensiones: ordenación urbanística-necesidad de viviendas, etc.); así como la situación legislativa, posibilidades que ofrece, limitaciones, perspectivas de reforma, etc.; por último, proyecta teóricamente la visión de un urbanismo de futuro basado en categorías geográficas distintas a la actual, no limitándose a consideraciones exclusivamente de ordenación urbana, sino engarzándolo en todos aquellos otros campos (como es, básicamente, el económico) que, habiendo entrado de lleno en la actividad administrativa, permiten a los ór-

ganos rectores una línea de acción conjunta y coherente que evite la bifurcación de las actuaciones que ocasionaba (y ocasiona) resultados entorpecedores para otros campos de acción y en no pocas ocasiones resultados contradictorios.—D. C. O.

SANDULLI, Aldo: *L'attività normativa della pubblica Amministrazione*, Casa Editrici Jovene, Napoli, 1970; pp. 117.

En esta obra el profesor Sandulli se propone exponer cuáles son, en el ordenamiento jurídico italiano, la función y el carácter de la actividad normativa de la Administración que se desarrolla no a nivel «legislativo», esto es, con valor y fuerza de ley, y por ello con carácter de legislación primaria, sino en posición «secundaria» respecto de las leyes y actos equiparados. Frente a aquella normativa primaria, la secundaria se singulariza por emanar de los componentes del complejo Gobierno-Administración pública en cuanto titulares de «autonomía», comprendida en el ordenamiento general pero subordinada a las normas primarias, que constituyen el tejido de fondo de dicho ordenamiento general. La consecuencia esencial de tal subordinación radica en que la validez y operatividad de los actos normativos realizados en ejercicio de la función estudiada se condicionan a la observancia de las leyes, pudiendo, en caso contrario, ser anulado el acto normativo de manera análoga a la de los actos administrativos concretos. En este punto se plantea la necesidad de diferenciar

estos actos concretos de aquellos actos normativos. Sin desconocer la dificultad del problema, Sandulli se inclina por el criterio ordinalista, en cuanto que los actos normativos se caracterizan, frente a los no normativos, por el hecho de «innovar» el sistema normativo, el cual no es otro que aquel que el ordenamiento jurídico (en el que se identifica la comunidad social) considera tal en un cierto momento histórico. A este respecto es claro que el sistema normativo tanto puede expandirse como retirarse de ciertas áreas: lo mismo que ciertas materias pueden ser transferidas de la normativa primaria a la secundaria («deslegalizándolas»), así también otras pueden serlo del campo de la normativa al de la discrecionalidad del juez, la discrecionalidad administrativa o la autonomía privada («desnormatizándolas»).

La conclusión es, pues, que el área de la normativa es existencial y viene determinada mediante un criterio histórico, positivo.

Por ello, la obra del profesor Sandulli aborda, en un primer momento, la búsqueda de los orígenes, fundamento y función actual de la potestad normativa de los órganos y entes pertenecientes al complejo Gobierno-Administración pública, profundizando después (siempre con el apoyo histórico y con específica atención hacia el ordenamiento italiano) en la esencia íntima de esa potestad y en los caracteres esenciales de la misma, así como en sus notas diferenciales respecto de las restantes potestades de los órganos y entes a que pertenecen.—A. M. R.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar: *Sobre la personalidad jurídica en el Derecho público*. ENAP, 1971; 100 pp.

En esta obra el profesor Ariño Ortiz aborda uno de los temas más debatidos en el mundo jurídico: el de la personalidad jurídica. El subtítulo del libro, «Los organismos autónomos: consecuencias e inconsecuencias de su declaración de personalidad», nos concreta más la temática del mismo, que, en parte, es continuación de otro trabajo del autor, «La Administración institucional; origen y personalidad», que, a su vez, confirma, desde otro punto de vista, las afirmaciones expresadas por el profesor Ariño en su libro *La Administración institucional; sus fuentes normativas*.

«Es hoy opinión común—escribe—que el contenido del régimen jurídico en que toda calificación consiste no tiene por qué coincidir en Derecho administrativo con el que es propio del Derecho privado; pero si éste es inadecuado, será necesario perfilar otro, ya que, de lo contrario, el concepto operará por inercia, sin conciencia clara de su contenido en Derecho público, a la hora de ser manejado por los jueces». El profesor Ariño es consciente de que el concepto de personalidad jurídica, trasplantado al ambiente público en su contenido de Derecho privado, da lugar a una serie de incongruencias. Para evitarlas, para perfilar el contenido de esa declaración de personalidad jurídica—siempre refiriéndose a los organismos autónomos en el Derecho administrativo español, que son el objeto de su trabajo—, sigue el camino que considera más ilustrati-

vo: la vía jurisprudencial, tratando de ver cuál es el alcance con que el Tribunal Supremo hace jugar esta calificación, es decir, los efectos que reconoce a una declaración de personalidad a favor de un organismo del Estado.

El profesor Ariño divide su exposición en dos partes: la primera es un intento de construcción teórico-dogmática del contenido de la personalidad jurídica en los entes institucionales; la segunda es la descripción de algunas consecuencias—e inconsecuencias—que la jurisprudencia ha extraído de dicha calificación en el Derecho vigente. No aborda la problemática de las sociedades de Estado y el alcance de su personalidad jurídica por estimar que, aunque ambos supuestos tengan bases comunes, el planteamiento jurídico es por completo diferente.

Concluye el profesor Ariño su libro afirmando que no ha pretendido agotar las consecuencias posibles de la declaración de personalidad contenida en la ley a favor de los organismos autónomos, y expresando la esperanza de que su trabajo puede ayudar a desmitificar un poco este concepto de persona jurídica sobre el que, en el Derecho público de los últimos años, se han pretendido construir demasiadas cosas. Es necesario construir el Derecho administrativo sobre su propio suelo y con sus propios materiales, entre los que siempre habrá muchos conceptos recibidos del Derecho privado, pero antes de su aceptación indiscriminada será preciso «someterlos a la prueba de fuego de su contraste con los textos positivos de nuestras leyes administrativas,

y con las declaraciones, siempre creadoras de nuestro Tribunal Supremo».

E. G. M.

R. G. S. BROWN: *The Administrative Process in Britain*. «Hethuen Co. Ltd.», London, 1971; pp. 350.

De esta obra ha dicho William Plowden en «New Society»: «este es el mejor libro que sobre el gobierno central de Gran Bretaña ha aparecido en los últimos tiempos».

Este libro—escribe R. G. S. Brown en el prefacio—no pretende ser un examen exhaustivo de la teoría de la organización ni una completa descripción de los problemas con que se enfrenta la Administración pública en la Gran Bretaña contemporánea; es, simplemente, una tentativa más de exploración del territorio común a ambos aspectos. Falta todavía, en gran medida, una investigación objetiva sobre la que poder desarrollar estas materias, de forma que este ensayo será útil en tanto en cuanto se extienda a áreas en las que tal investigación pueda llevarse a cabo en el futuro.

Este libro se divide en tres partes. En la primera se realiza una breve exposición del papel cambiante del «civil service» desde el Informe Northcote-Trevelyan, de su estructura actual y del entramado político dentro del que opera. Por considerarlo conveniente el autor incluye en esta primera parte las recomendaciones de Fulton en torno al reclutamiento, enseñanza y conducta profesional de los funcionarios.

La segunda parte consiste en

una breve introducción a la teoría de la organización. Los dos primeros capítulos (VI y VII del libro) contienen nociones elementales que se incluyen solamente—dice Brown—en beneficio de aquellos lectores que carezcan de un previo conocimiento de la materia. Los restantes capítulos (VIII y IX del libro) pretenden recoger las características distintivas del sector público desde un punto de vista de la teoría de la organización.

En la tercera parte, los conceptos teóricos expuestos anteriormente se aplican de manera experimental a un cierto número de problemas de actualidad en la maquinaria del gobierno, management ejecutivo, policía y planning, y al reclutamiento y entrenamiento de los administradores. Uno de los principales razonamientos, en torno a la más apropiada estructura para promover los procesos de administración pública, se expone a través de varios capítulos, alcanzando su punto culminante en el XIII. El capítulo final tiene por objeto contemplar los principales aspectos del trabajo del «civil service», en tanto en cuanto afectan a individuos, y examinar los probables efectos sobre la «job-satisfaction» de adoptarse las pertinentes propuestas de Fulton.

La exposición de la obra que reseñamos se completa con tres breves apéndices y una amplísima nota bibliográfica, en la que el autor agrupa las obras citadas en tres secciones: a) informes del Gobierno británico; b) libros y artículos sobre el Gobierno y Administración británicos, y c) trabajos de carácter general en torno a la Administración. Al principio de

cada sección se incluye una breve nota indicativa del lugar en que puede encontrarse una bibliografía más completa.—E. G. M.

NEGRIN, JEAN-PAUL: *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*. París, «Librairie Générale de Droit et de jurisprudence», 1971, pág. 363.

Materia interesante, que responde al principio de colaboración de los particulares en la acción administrativa, es este estudio del profesor Negrin, avalado por la firma de otro no menos destacado autor de nuestra generación, como es Charles Debbasch.

Partiendo en su análisis desde una posición estrictamente jurídica, considera que las personas morales intervienen en la Administración desarrollando actividades de interés general, paralelamente a la desarrollada por los órganos de aquélla, con el carácter incluso de agentes de actividad administrativa.

Aun reconociendo, su inmisceptibilidad para ser noción jurídica, estudia la vía de colaboración, por el interés fundamental en la Administración de hoy, que propende a la democratización.

La visión se aparta de la tradicionalmente admitida por la doctrina respecto a las clases de personas morales, «auténticas y ficticias», no existe sino una categoría jurídica única de personas morales, dice, pudiendo mantenerse la clasificación bifonte sólo en las constituciones creadas de forma indeterminada.

El interaccionismo de estas personas en la esfera pública no es algo mítico que reduzca «le pouvoir de la puissance publique», sino que, muy al contrario, son las personas públicas las que acometen a su control.

En sí la teoría de este autor no hace sino sumarse al campo, ya abonadísimo, de esta materia por otras figuras, como Hauriou, Carré de Malberg y «la escuela de Burdeos»; pero dentro de esa tonalidad común su originalidad radica en la mayor atención que presta a los textos legales y jurisprudencia. Obra de un gran interés: fundamento, objeto, régimen jurídico, sobre todo el de la responsabilidad de la jurisdicción administrativa, que establece como principio general de responsabilidad para las personas morales de Derecho privado, aunque admitiendo excepciones.

Por último, ofrece la oportuna documentación para juzgar si a través de las oportunas disposiciones se hará realidad la descentralización que, como finalidad, defiende Geny.

Ante estos aspectos apuntados, expuestos a título enunciativo, sin agotar otros muchos, puede considerarse este estudio una valiosa aportación que ya viene recogiendo alabanzas en el país vecino.—
D. R. H.

BENVENISTE, GUY: *Bureaucracy and National Planning*. «Praeger Publisher». Nueva York, 1971. 140 pp.

Este libro del profesor Guy Benveniste explora el dilema del tecnócrata: ¿Dónde, cuándo y cómo

los tecnócratas adquieren poder? ¿Cómo llevan a cabo sus planes? ¿Por qué estos planes son realizados?

Aun cuando esta obra del profesor de la Universidad de California es un estudio de la planificación de la educación en México, es evidente que las preguntas anteriormente planteadas se salen del marco de un país, en este caso México, y van más allá de los problemas específicos del planeamiento de la educación. ¿Dónde, cuándo y cómo los autores de los planes acumulan el poder necesario para la realización de los proyectos por ellos elaborados?

¿Cuáles son los límites de este poder y, por consiguiente, de la puesta en práctica de cualquier planeamiento? Todos éstos son, evidentemente, cuestiones que tienen importancia no sólo en el proyecto de la planificación en México, sino también en Europa. Así, en Africa o en los ghets de los Estados Unidos. Y tienen importancia no solamente en el plano de la educación, sino también en el de la ecología urbana, integración social o crecimiento económico.

Me interesé por estas cuestiones —confiesa el autor— durante mis años de estancia en el World Bank, en Washington, y más tarde en el Unesco International Institute for Educational Planning, en París, durante los que tuve ocasión de trabajar con «planners» e individuos denominados graciosamente «international experts», cuya misión consiste en ayudar a los Gobiernos a construir un moder-

no sistema educativo, de acuerdo con las medidas de crecimiento económico y la demanda de los servicios educativos.

Estos proyectistas o expertos internacionales son hombres y, por consiguiente, no tiene todas las respuestas a las cuestiones de alta política con que frecuentemente se enfrentan. Pero tienen imaginación y técnica y pueden diagnosticar problemas no demasiado complicados, ver las cuestiones que pueden derivarse de la aplicación de un incoherente programa político y reconocer que un artículo, o incluso arcaico sistema educativo; no puede combatir eficazmente las necesidades de un Estado moderno, pero, sobre todo, son capaces de prescribir una o varias soluciones parciales que puedan reducir los defectos del sistema educativo de un país.

Pero prescribir no significa resolver los problemas. Porque el tecnócrata puede realizar cientos de planes y dar infinidad de consejos que, al llevarse a la práctica, se desvían de sus fines. Weber definió el poder como la probabilidad con que A puede influir en la conducta de B. Un tecnócrata se destaca en el campo político cuando influye en la política. Si influye en la política, ejerce indudablemente un cierto poder. Quedan todavía estas cuestiones: ¿Cómo lo hace? ¿Cómo encuentra los recursos de su poder?

Como se ve, el libro del profesor Benveniste aborda temas de gran interés y muy sugerentes. Aunque su objeto fundamental sea el estudio de la planificación de la educación con Méjico, éste se rea-

liza desde un punto de vista amplio, lo que aumenta y da carácter más general a la importancia de su trabajo.—E. G. M.

SIGUÁN SOLER, MIGUEL: *El medio rural en Andalucía oriental*. Ministerio de Agricultura, Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural. Madrid, 1971, pp. 225.

Las provincias de Almería, Málaga y Granada—objeto del estudio del profesor Siguán—constituyen el flanco oriental de Andalucía, y a pesar de su común localización en el extremo sudoriental de la Península Ibérica, presentan una diversidad geográfica y climática que da lugar a diferencias en los cultivos, en las estructuras económicas y en las formas de vida. Pero, a pesar de esta variedad, las tres provincias tienen mucho en común: el aislamiento, el subdesarrollo, la emigración, su nivel de vida, inferior al de otras provincias de la propia Andalucía, etc., todo lo cual hace que esta zona sea muy problemática y digna de ser estudiada.

«Aunque soy por vocación y profesión psicólogo—dice el profesor Siguán, catedrático de Psicología de la Universidad de Barcelona—, me he esforzado por que mi trabajo tuviese un carácter estrictamente sociológico.» Pero el autor no se limita a presentar datos, sino que los elabora—lo que equivale a interpretarlos—, e incluso se arriesga a señalar perspectivas de futuro.

El libro empieza presentando una serie de datos descriptivos y

estadísticos sobre los siete pueblos que se han elegido para la realización del trabajo. A continuación aborda el estudio de la estructura de la propiedad agraria en esta zona, basándose en los referidos datos, que permiten aclarar el papel de la gran propiedad y su evolución a lo largo del tiempo, pero que a su vez ponen de relieve la importancia pocas veces destacada del minifundio en estas zonas.

Estos mismos datos sobre la estructura de la propiedad sirven de base para estudiar la estructura social, que se caracteriza por una masa de trabajadores sin tierra ni trabajo estable, una clase media agraria muy reducida y una minoría de propietarios desinteresados, cuando no emigrados, del pueblo. El libro destaca el escaso volumen de los jornales de los trabajadores agrícolas y la importancia del minicultivo y de los seguros sociales. Pero, sobre todo, pone de relieve la importancia de la emigración temporal, que explica la subsistencia de esta clase social. En realidad la emigración—al extranjero o a otras comarcas españolas—es actualmente el hecho social más importante en esta región y el más cargado de consecuencias para el futuro. A su estudio detallado se dedica un capítulo.

En otro capítulo el profesor Siguán aborda el tema de la difusión de la enseñanza primaria y la nueva actitud de la educación en una región donde el analfabetismo ha sido general. Esta nueva actitud está en estrecha relación con la emigración y es igualmente rica en consecuencias para el futuro.

El libro termina con un capítulo de resumen y conclusiones, donde se discuten las posibles medidas para promover el desarrollo de esta región, insistiendo en la necesidad de romper su aislamiento y su marginación.—E. G. M.

MÉNDEZ, APARICIO: *La teoría del órgano*. «Librería Editorial Amalio M. Fernández». Montevideo, 1971, pp. 246.

La obra científica del profesor Aparicio Méndez—escribe Garrido Falla en el prólogo del libro que reseñamos—constituye una de las más valiosas aportaciones de América Latina a la ciencia jurídico-administrativa de habla castellana.

La teoría del órgano—libro que tiene su origen en tres conferencias pronunciadas por el autor en la Universidad de Río Grande do Sul—es considerada hoy como la obra medular en la materia, armónica construcción que, partiendo de la doctrina germánica y enriqueciéndola con la italiana, permite una comprensión sistemática de la infraestructura del Estado desde el punto de vista del Derecho administrativo.

Esta edición—que el autor denomina «edición definitiva»—representa una culminación científica, nutrida, ensayada, anunciada por trabajos en los que una sobria edición se hermana con un criterio singularmente profundo.

La obra se divide en doce capítulos (que se subdividen, a su vez, en párrafos), en los que la exposición y léxico utilizado demuestran la experiencia docente y administrativa—entre otros car-

gos Méndez ha desempeñado el de ministro de Salud Pública—que ha conseguido su autor, que llega a distinguir matices y conceptos con seguridad y precisión, evitando al lector toda una serie de detalles que serían innecesarios.

A veces la obra desborda los cauces del Derecho administrativo para discurrir por los de la ciencia administrativa. De esta forma el detallado estudio de los distintos elementos que componen el órgano se mezcla a un prolijo análisis de las nuevas estructuras del poder ejecutivo en la República oriental, dando nueva luz al problema—a veces tan oscurecido por la discusión política—del carácter pluri o unipersonal del jefe del Estado.

Sin embargo, para el profesor Méndez el órgano es una creación

jurídica con una finalidad concreta: un instrumento técnico encaminado a resolver los problemas de representación de los intereses colectivos, superando el contractualismo de Derecho privado y articulándose en una organización de Derecho público, cuya fragmentación explica, así como la relación jurídica entre la Administración y los terceros, la responsabilidad de aquélla y la imputación de la voluntad.

Indudablemente, el nivel de alta abstracción que preside esta obra hubiera hecho innecesario ilustrarla mediante un ordenamiento positivo. Sin embargo, el profesor Méndez se ha preocupado de apoyar referencias al texto constitucional uruguayo vigente desde 1967, lo que aumenta la actualidad y utilidad de este libro.—E. G. M.



estudios del instituto de desarrollo económico

PRIMERA CONTABILIDAD REGIONAL DE CANARIAS

Este trabajo ha sido realizado para la Comisión de Desarrollo socioeconómico de las islas Canarias y el Gabinete de Estudios de la Comisaría, como obligado marco de referencia a los proyectos sectoriales de elaboración del III Plan Canarias.

La labor investigadora plasmada en esta obra, en la que participaron Fernando Carrasco Canals, Angel Herrero Pereda y Julio Rodríguez López, bajo la dirección de **Enrique Lozano Rodríguez**, ha sido posible gracias al apoyo proporcionado por las Mancomunidades de los Cabildos Insulares.

La presentación de esta «Contabilidad», condicionada por la insuficiencia de información estadística, recoge una serie de recomendaciones para mejorar las cuentas regionales que se elaborarán en años sucesivos.

Su presentación se ha adaptado, en la medida de lo posible, a las nuevas normas internacionales de las Naciones Unidas y, en especial, al sistema contable de la Comunidad Económica Europea.

Un volumen de 216 páginas. Precio, 275 pesetas

Venta en principales librerías y

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