

RESEÑA DE LIBROS

014.3

VARIOS AUTORES: *Estudios de Derecho Administrativo* (libro jubilar del Consejo de Estado). Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1972, 447 pp.

Este libro constituye un homenaje a la ejecutoria de nuestro más alto Cuerpo Consultivo, con motivo de estos veinticinco años ya cumplidos desde la entrada en vigor de su ley Orgánica. La obra merece atención especial, pues su contenido es realmente interesante; podríamos considerarlo dividido en dos partes: una, presidida por una visión general del Consejo de Estado, y la otra, por una serie de monografías sobre aspectos parciales.

En la primera, destaca el estudio preliminar Jordana de Pozas,

que contempla el Consejo de Estado desde sus orígenes hasta los más nuevos planteamientos, como es el de su constitucionalización, ya reconocida desde Bayona y Cádiz, pero que alcanza virtualidad máxima cuando su carácter, competencia y funciones se regulan por la ley Orgánica del Estado y otras leyes Fundamentales, que lo incardinan entre los órganos preminentes del Estado. Esta primera parte, genérica, se completa con el estudio titulado «Labor del Consejo durante los últimos treinta años», que viene avalado por la firma de quien ha sido su único secretario general: Alberto Martín Artajo.

En la segunda parte, obra de prestigiosos letrados cuyo valor trasciende de una mera vinculación funcional, se incluyen una se-

rie de artículos, que tomando como centro al Consejo de Estado, lo enfocan bajo el estudio de diversas perspectivas. Así, el artículo inicial «La acomodación al orden institucional subsiguiente a la ley Orgánica del Estado», de Cordero Torres; «El Consejo de Estado y el Procedimiento administrativo», de Villar Romero; otros trabajos versan sobre algunas de las materias de que conoce el Consejo, como son «El pago de intereses de demora en los contratos administrativos», de Villar Palasí; «Las instituciones laborales de deliberación y participación», de Alonso Olea; «El estatuto de O'Donnell de 1866 como precedente de la Función Pública», de García-Trevijano. Estudio interesante es también «Las Secretarías Generales Técnicas», de Carro Martínez, que constituyen, como dice su autor, tema de reflexión para que algunas de sus fórmulas sean adaptadas por el Consejo de Estado, para evitar verse desplazado y recluso en un reducido formalismo jurídico. Sobre la concesión administrativa, su transferencia, afectación (por hipoteca y embargo) y ejecución judicial, Martín Oviedo aporta un documentado estudio a la vista del Derecho positivo.

De la participación *habilitante* del Consejo en la potestad reglamentaria de la Administración trata Suay Milyo, que recuerda que no es éste un campo de absoluta independencia de la Administración. En «La delimitación del territorio nacional», su autor, Herrero de Millón, perfila según la doctrina de este Alto Organismo lo que es territorio metropolitano y colonial, sus criterios reguladores, etc. Te-

mática que tuvo y tiene interés por las pasadas emancipaciones de nuestros territorios de Africa.

Termina esta compilación homenaje con un apéndice sobre el personal que desde su constitución en 1940 ha formado parte de él, en sus diferentes estratos.

La obra revela con claridad muchos aspectos importantes de la actividad del Consejo de Estado y sugiere otros nuevos en que resulta conveniente su intervención. Algo, finalmente, más trascendente se deriva de sus páginas, en concreto, su vitalidad y, por qué no, su necesaria adaptación a las técnicas de un moderno Estado de Derecho.—D. R. H.

BISHOP, A. S.: *The Rise of a Central Authority for English Education*. Cambridge University Press, 1971, 313 pp.

Se describe en esta obra la gestación de la política educacional inglesa durante el siglo XIX. Para ello se centra el autor en el análisis de la formación, crecimiento y estructura de la *autoridad* central para la educación operante entonces en Inglaterra, es decir, el organismo paralelo al actual *Department of Education and Science*.

Naturalmente, el libro comienza con el examen de los tres principales componentes del sistema durante sus años de formación y evolución: el *Education Department*, el *Science and Art Department*, y la *Charity Commission*. El esquema se completa con el estudio de la génesis del *Board of Education*.

Importa resaltar que no se trata de una mera descripción histórica;

Bishop intenta en todo momento considerar, valorar y exponer el impacto de la maquinaria de gobierno en el desarrollo del sistema educacional. Utilizando, por otra parte no publicada, describe las influencias de todo tipo—religiosas, sociales, económicas—que moldearon paulatinamente aquella *autoridad* y condicionaron la provisión y progreso de la educación durante la época Victoriana.

Bishop se plantea, además, en su obra múltiples temas de discusión: ¿cuál era, por ejemplo, el contenido de la educación institucionalizada, determinada esencialmente por consideraciones administrativas?; ¿en qué medida el maestro y el inspector pudieron contribuir en esta época a la formulación de la política educativa?; ¿qué factores ocasionaron la nada deseable fragmentación de los servicios educativos ingleses y la ausencia de unidad de control?

Otras muchas cuestiones de interés plantea la lectura de esta obra en la que su autor pretende mostrar cómo el nacimiento y desarrollo de una autoridad central para la Educación en Inglaterra constituyó «un proceso lento, tortuoso, aleatorio, confuso, no planificado, desarticulado e innoble».— P. G. M.

GAUDEMET, PAUL MARIE: *Le pouvoir executif dans les pays occidentaux*. Editions Montchrestien, 1966, 119 pp.

Este libro, resultado de un curso dictado por su autor en la Facultad internacional para la enseñan-

za del Derecho comparado, primero, y en la Facultad de Teherán, más tarde, plantea al profesor Gaudemet un problema inicial: después de las múltiples y excelentes monografías sobre los regímenes occidentales, ¿para qué una nueva? Además, la enorme amplitud y variedad del objeto de investigación (el Ejecutivo en los países occidentales), dificultan mucho la misma.

Será el método comparativo quien resuelva esta inevitable cuestión preliminar que se plantea el autor. La expresión *poder ejecutivo* se hace necesaria por la diversidad de órganos que en cada país son susceptibles de desarrollar las mismas funciones. Y la fórmula *países occidentales* se vuelve precisa si nos fijamos en la unidad económica y social que los distingue de los países subdesarrollados y en la unidad ideológica y política que los separa del mundo comunista.

Pero el método comparativo no sólo sirve para determinar el objeto, sino que se convierte en la razón misma del estudio: no se trata tanto de describir un gran número de mecanismos constitucionales, sino de intentar comprenderlos mejor al compararlos. Por las oposiciones y semejanzas que señala, la comparación suscita reflexiones y búsquedas donde análisis aislados no hubieran conducido a nada.

Con carácter previo y necesario a toda investigación posterior, el capítulo preliminar está dedicado al análisis de la noción de Ejecutivo y al estudio de los dos rasgos característicos de los regímenes occidentales, que influyen inmediatamente sobre el Ejecutivo: la

democracia (el Ejecutivo debe emanar de la soberanía popular) y el liberalismo (el Ejecutivo debe respetar la libertad y, por tanto, ser controlado).

En la primera parte del libro se estudia la estructura de los «Ejecutivos» de los países occidentales, aunque es siempre democrática adopta formas diferentes: monista o dualista. Y estas formas son las que determinan las diversas maneras de control, a las que se consagra la segunda parte del libro. En los Ejecutivos monistas se busca la limitación, el control por la determinación estricta de sus competencias merced a la técnica de la separación de poderes; los Ejecutivos dualistas se limitan por el control parlamentario de Asambleas elegidas.

En una conclusión final, el profesor Gaudemet reflexiona sobre la quiebra de esos dos principios clásicos del Ejecutivo occidental, la democracia y el liberalismo, como consecuencia de las necesidades del Estado moderno, y el necesario renovarse y perfeccionarse de las técnicas jurídicas para impedir la desaparición definitiva de esos dos principios.—L. J. G.

CORDERO TORRES, J. M.: *Del federalismo al regionalismo: La evolución de los federalismos contemporáneos*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1971, 89 pp.

La presente publicación recoge el texto del discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas como académico de número a don José María

Cordero Torres en la sesión de 14 de abril de 1970.

La tesis que sustenta el autor respecto a la transformación que el concepto de *federalismo* ha experimentado en los últimos tiempos hace referencia a que frente a la postura federativa de los siglos XVIII y XIX, enfrentada con los viejos *foedus* de la antigüedad, que estructuraban Estados o agrupaban partes separadas de una unidad estatalizable, el federalismo del siglo XX pretende servir como medio de articulación de una tendencia progresiva de integración en el orden internacional, dando vida y forma a organizaciones superestatales.

En cuanto a las causas que han impulsado este nuevo federalismo, estima Cordero Torres que, frente al declinar de las causas políticas que adquieren un tinte rutinario y administrativo, los elementos aglutinantes son ahora mucho más concretos y positivizados; las causas estratégicas y económicas —precedidas del librecambismo y bilateralismo surgen las posiciones multilateralistas, las uniones económicas, etc.— son las que en este orden de cosas ocupan lugar preferente.

Se hace también referencia al regionalismo federalista que ha informado muchas de las etapas de la historia de España para concluir afirmando, respecto de este problema, que pese a la variedad histórica y geográfica del Estado español, no es hora de pensar en un federalismo interno cuando se piensa en un concierto superior, el europeo. Ningún problema español se solucionaría con la panacea del federalismo, pero sí es

necesario rectificar el centralismo uniformista que olvida muchas veces algo tan natural como la desigualdad entre las regiones; la posibilidad de hacerlo la ofrece el artículo 45 de la ley Orgánica del Estado.

Hablar de federalismos, concluye el autor, es hoy sobrepasar las fronteras nacionales y continentales; pero hay una nota que afecta a estos macrofederalismos y es que, frente al tradicional federalismo político que engloba zonas geográficas en toda la amplitud de sus consideraciones, el federalismo actual, capaz de romper las fronteras territoriales, no ha aglutinado todas sus perspectivas y se limita a aspectos concretos (económico, sanitario, etc.), es más un federalismo sectorial que territorial, posiblemente sólo una fase de un proceso de unión integral de caracteres supraestatales.—D. Ch. O.

AUBY, J. M., y FROMONT, M.: *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la CEC*. «Jurisprudences Générales Dalloz». París, 1971, 464 pp.

Responde este estudio al móvil de armonía, suscrito por los primeros signatarios del Tratado de Roma, que debe presidir sus relaciones económicas y financieras.

Si toda obra de Derecho comparado suele reunir en sí un valor indudable, esta circunstancia se acrecienta en el libro comentado, que viene a ocupar un lugar hasta ahora vacío a pesar de incidir sobre un tema de tanta trascendencia. Obvio es el interés que para todo empresario que rebase

en su actuación mercantil sus marcos nacionales representa el tener una obra a que poder acudir para conocer sus medios de defensa y las instituciones jurídicas ante las que hacer valer sus derechos fuera de su propio país.

El tema está dividido por países, predominando el enfoque práctico a la luz del derecho positivo, pero a la vez sin olvidar la visión histórica y doctrinal en la evolución de sus instituciones. En ellos, si bien son diferentes, predominan las analogías, sobre todo en estos países de la *pequeña Europa*, influidos por los principios romano-germánicos.

Las semejanzas pueden ser ideológicas, como es la influencia de la Revolución francesa y del liberalismo; o técnicas, primacía de la norma escrita sobre la no escrita.

Se estudian, bajo una excelente estructuración, los recursos en dos clases: los *administrativos* y los *jurisdiccionales*. A su vez, los primeros pueden ser potestativos, obligatorios o bien sustitutivos del recurso contencioso. Los segundos, pueden ser ante la jurisdicción ordinaria o la especializada, distinguiendo dentro de ésta entre jurisdicciones administrativas o dominadas por el Consejo de Estado.

Una de las cuestiones más debatidas es la inhibición o no del juez ordinario ante los asuntos administrativos. En realidad, el papel de la administración-juez ha ido descartándose en todos ellos, salvo en Holanda donde se admite en algunos recursos.

En general, las dos posturas extremas las sostienen los sistemas francés y alemán. El primero atri-

buye el conocimiento de las cuestiones administrativas a los Tribunales de Conflictos y al Consejo de Estado, que no sólo conocerá de cuestiones jurisdiccionales, sino también administrativas, y que conoce, en algunos supuestos, de anulación en primera instancia. El sistema alemán no administrativa la justicia, sino que se acerca más en estas cuestiones al proceso civil. Y en una línea intermedia, Bélgica, Holanda, Italia y Luxemburgo las atribuyen al Consejo de Estado, aunque sus funciones están separadas.

Respecto al recurso administrativo, generalmente tiene un carácter *precontencioso*, salvo el supuesto de Holanda que, en los casos previstos por la Ley, sustituye al contencioso.

Dentro de los recursos jurisdiccionales, el más importante es el de anulación o por exceso de poder. Pero también sobre el grado de admisibilidad de este recurso y los poderes de control y decisión del juez hay diferencias.

Sobre el primer punto, el sistema alemán mira más a la protección de los derechos del administrado que al control de la Administración, y, por tanto, a la hora de la impugnación rechaza el recurso contra reglamento, y sólo admite como motivo la lesión de un interés directo. Francia sigue una línea inversa, bastando la lesión de un nuevo interés, y, por tanto, admite recurso contra reglamento. En los otros países, sin seguir puramente ninguno de los sistemas anteriores, el interés protegido es más estricto, y, por tanto, el control reglamentario se reserva a los tribunales ordinarios.

En cuanto a los poderes de control y decisión del juez, es en Alemania donde éste no queda limitado a lo expuesto por las partes, y, por tanto, son más amplios sus medios de actuación. Esta posibilidad, aunque reconocida en Francia para sustituir o modificar la norma aplicable, no resulta tan amplia para el juez; como tampoco puede hacer lo que el juez alemán u holandés, que pueden llegar a imponer a la autoridad administrativa la obligación de deshacer las consecuencias de la decisión reformada, con carácter retroactivo.

En conclusión, vemos diferencias, pero éstas más que radicales son de matices; el administrado cuenta en estos países con una serie de garantías sinónimas. No en vano, el estudio se centra en un área compacta, sujeta a la misma historia. La reciente incorporación de Noruega, Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña, aumentará la diferencia, pero no impide que se labore por una progresiva aproximación, bajo la idea principal que a la CEC interesa, de aumentar la comunicabilidad entre sus miembros.—D. R. H.

ARNALDI, PIERO: *Manual de relaciones públicas*. Ibérico Europea de Ediciones, S. A., 1971 230 pp.

La importancia de las relaciones públicas en la actualidad se ha acrecentado notoriamente hasta tal punto que es una de las técnicas modernas que ha suscitado mayor interés en los últimos años. Su desarrollo tanto a nivel público como a nivel de empresa privada (en la

que ha alcanzado las más altas cotas) se ha producido sobre bases empíricas, y ha sido este empirismo radical el que ha dificultado su construcción dogmática. Pero esto no constituye una desventaja, pues el dogmatismo produce necesariamente una congelación en detrimento de la fluidez instrumental que es consustancial a las relaciones públicas.

El autor de este libro, el profesor Arnaldi, no ha intentado escribir una obra creadora. Su objetivo es más modesto; trata de recopilar todos los conocimientos indispensables que deben tener aquellas personas cuya actividad les obliga a mantener múltiples contratos de la más variada naturaleza.

En esta obra, en la que tiene esencialmente en cuenta a la empresa privada, Arnaldi no sólo trata de fijar el contenido de las relaciones públicas, sino sobre todo de asegurar su eficacia, poniendo de relieve los distintos matices que hay que tener en cuenta según la naturaleza de la empresa y el objetivo último que se persigue.

Para valorar adecuadamente este trabajo es preciso no olvidar que nos encontramos ante un manual de relaciones públicas que viene a llenar una laguna existente en la bibliografía sobre economía de empresa, aportando una técnica positiva y práctica en un aspecto de gestión que, cada día, va adquiriendo mayor importancia; y, más aún, este manual se ha concebido exclusivamente—según confiesa su autor—desde un punto de vista didáctico, sin olvidar en ningún momento las observaciones y preguntas que año tras año, en su actividad docente, le

han sido hechas por los alumnos. Y ésta es la razón de que este libro no trate de ser exhaustivo, sino de fijar los conocimientos fundamentales cuya aprehensión es necesaria para la posterior profundización en cada una de las partes que integran las relaciones públicas, para lo cual hay que acudir a la abundante bibliografía especializada sobre esta materia.

Particularmente interesante resulta al capítulo segundo, en el que el autor establece una teoría de las relaciones públicas enunciada con pocos símbolos y relaciones, demostrada, además, a lo largo de muchos años de enseñanza. Advierte el autor, para el debido entendimiento del capítulo, que las igualdades no son absolutamente fórmulas con pretensiones matemáticas, sino únicamente relaciones entre símbolos escogidos por él, propuestas con deseos de claridad y concisión.

Por último, en el difícil problema de fijar los objetivos de las relaciones públicas en el marco de la empresa, especialmente el binomio objetivos sociales-objetivos económicos, Arnaldi se pronuncia sosteniendo que, en relación con la empresa, las relaciones públicas no sólo tratan de conseguir objetivos económicos (aumentar las ventas), sino también objetivos sociales, «que dan siempre las mayores garantías de que la actividad de la empresa puede continuar desarrollándose en el tiempo arrastrando a las ventas, es decir, los objetivos económicos, conseguibles sólo a través de aquella actividad cuya duración en el tiempo conviene, antes que otra cosa, asegurar».—
E. H. C.

WHEARE, K. C.: *Las constituciones modernas*. Nueva Colección Labor. Barcelona, 1971, 150 pp.

Está dedicado el presente libro al estudio de la naturaleza y características de las constituciones modernas y la funcionalidad que éstas asumen en orden a la determinación de las formas de gobierno.

Parte el autor, desde una perspectiva formal y académica que se justifica con la finalidad pedagógica del escrito, del examen del término mismo de *constitución* y las distintas acepciones de que puede ser objeto, distinguiendo un sentido amplio, que engloba normas legales y *extralegales*, y un sentido restringido, al cual se sujetará en el desarrollo posterior, como *normas concretas que regulan el Gobierno de un país y han sido articuladas en un documento*.

Los capítulos II y III siguen la línea académica, refiriéndose el primero a la clasificación (que el autor fija en *rígidas* y *flexibles*, conforme a la fuerza que oponen a su reforma y modificación, y *feudales* y *unitarias*, según el método por el que los poderes públicos hayan sido distribuidos) y al contenido el segundo (remitiéndose al pluralismo pragmático que impide adoptar un criterio unitario sobre este punto).

En cuanto a la *autoridad* de la constitución (capítulo IV), entendida ésta como fuerza y capacidad

de imponerse, Wheare la fija en dos datos que no siempre se dan en las constituciones (y cuando así sucede no ocurre en todas con la misma intensidad): el arraigo en los hombres, por un lado, y la realización por el pueblo, de otro. (Asamblea, Parlamento o cualquiera que sea el nombre que adopte el órgano de representación.)

La parte más amplia (capítulos 5.º, 6.º, 7.º y 8.º) está dedicada a examinar como cambian las constituciones, siendo de destacar la referencia que hace a las llamadas *fuerzas inorganizadas* como sistema de estímulo de reforma, al margen de los sistemas *constituidos* para la modificación. En cuanto a la elaboración de la reforma se refiere al Parlamento como medio ordinario. Finalmente distingue otro medio de modificación, la interpretación jurisprudencial; en efecto, un mismo texto programático puede ser objeto, y de hecho ha ocurrido históricamente en Estados Unidos, por ejemplo, de consideraciones distintas, que fundamenten posturas ideológicas y políticas no sólo diferentes sino incluso contrapuestas.

Termina el libro (capítulo 9.º) refiriéndose a las perspectivas para el gobierno constitucional, entendiéndose por tal no sólo gobernar con arreglo al texto de una Constitución, sino, además, como gobierno sujeto a normas por oposición a gobierno arbitrario; y la arbitrariedad no está sólo en la ausencia de constitución.—D. Ch. O.