



Boletín Informativo del Medio Ambiente, núms. 0 y 1, Subsecretaría de Planificación de la Presidencia del Gobierno. Madrid, 1977, 131 pp. y 290 pp.

Recientemente ha visto la luz una nueva publicación periódica de la Subsecretaría de Planificación, de la Presidencia del Gobierno, bajo el título *Boletín Informativo del Medio Ambiente*.

La idea nació durante el curso de la XIII Sesión del Pleno de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA), que tuvo lugar el pasado mes de junio, al aprobarse por unanimidad la sugerencia de la Dirección General de Acción Territorial y Medio Am-

biente de editar una publicación trimestral que sirviera de vehículo difusor de la compleja problemática ambiental, tanto en el plano nacional como en el internacional, y en el que tuvieran cabida no sólo las medidas y actuaciones que en este campo se vienen realizando, sino también las inquietudes de todos aquellos que, por su ciencia, experiencia y preocupación, puedan realizar aportaciones positivas para la mejor toma de decisiones y la más clara información posible.

El *Boletín Informativo del Medio Ambiente* es, pues, una respuesta a la gran sensibilización colectiva que por doquier ha despertado ese fenómeno social tan típicamente

contemporáneo que es el interés por los problemas del medio. Ese interés, preciso es reconocerlo, se encuentra muchas veces decepcionado ante el insuficiente grado de desarrollo de nuestros conocimientos actuales, y en ocasiones imbuido por sentimientos nostálgicos, cuando no manipulado por intereses inconfesados, que poco o nada tienen que ver con los auténticos problemas ambientales y que, lejos de elevar el nivel de formación y de información en este campo, contribuyen a crear un clima de confusión e incertidumbre.

Consciente de que, en una problemática como la del medio ambiente, casi tan importante como «saber hacer» es «hacer saber», el Boletín se lanza abiertamente en una línea a la vez formativa e informativa, preocupado por dar a esa doble vertiente la máxima objetividad y autenticidad dentro de un espíritu constructivo y esperanzado.

El campo que pretende cubrir es amplio y heterogéneo, como corresponde a la plurisectorial y pluridisciplinar temática ambiental. Se incluyen no sólo los aspectos sectoriales como la contaminación de las aguas, del aire, del suelo, la defensa de la naturaleza y del patrimonio artístico, la ordenación del territorio y los asentamientos humanos, etc., sino también los institucionales, en la medida en que tienen connotaciones con el medio ambiente, como la sanidad, la educación, la economía, la sociología, el derecho y la organización, las relaciones internacionales, etc.

Una muestra del espíritu que

anima a la revista y de su ámbito nos la ofrecen los dos primeros números que acaban de ser publicados: el número 0, correspondiente al último trimestre del año pasado, y el número 1, que cubre el período entre enero y marzo del presente año.

El sumario comprende las secciones de «Estudios», «Información nacional», «Crónica internacional», «Tribuna pública», «Legislación» y «Bibliografía».

En la «Sección de Estudios», destinada a los artículos doctrinales de especial interés científico, figuran cuatro trabajos. El primero sobre *La organización administrativa para la defensa del medio ambiente*, de Pedro de Miguel García, en el que se analizan la influencia de las singularidades del medio ambiente en la configuración de sus estructuras administrativas, los distintos modelos de organización actualmente existentes en el mundo y la solución organizativa adoptada en España. El segundo es un ensayo sobre el *Concepto del medio ambiente*, contemplado desde las vertientes lingüística, sociológica, política y económica, y cuyo autor es José Ramón Montes González. El tercero, titulado *Tecnología y contaminación industrial*, pertenece a Alfonso Enseñat de Villalonga, y expone el problema de la contaminación de origen industrial y el papel de la tecnología en el pasado, presente y futuro de la defensa del medio humano. El último es de Antonio García Álvarez y bajo el título *Bases para una política de ordenación de la oferta de espacios de ocio*, recoge el análisis de un fac-

tor territorial que va a tener una decisiva importancia en la política futura del medio ambiente, como es la creación y extensión de los espacios de ocio.

En la sección de «Información nacional» figuran, en primer lugar, una crónica de las actividades realizadas por la Comisión Interministerial del Medio Ambiente hasta el 9 de febrero de 1977, fecha en que tuvo lugar la XVI reunión de su Pleno. En segundo lugar, una extensa noticia de las reuniones y conferencias que sobre el medio ambiente han tenido lugar en España durante el semestre que cubren los dos números del Boletín. En tercer lugar, dos comentarios de la actualidad nacional: uno sobre el *Proyecto de desecación de la península de los Alfaques*, realizado por Felipe Ruza Tarrío, y otro sobre *El abastecimiento a Segovia a partir de aguas subterráneas*, realizado por el Instituto Geológico y Minero de España. Y por último se da, debidamente clasificada por materias, una amplia información sobre el eco que ha tenido en toda la prensa nacional la problemática actual del medio ambiente.

En la sección «Crónica internacional» aparece en primer lugar, un estudio introductorio sobre *La organización y legislación internacional del medio ambiente*, realizado por Diego José Martínez Martín. A continuación se da noticia de las conferencias y reuniones internacionales habidas durante el periodo de tiempo que cubren las dos publicaciones. Y por último, se hacen unos amplios comentarios a la actualidad inter-

nacional, en los que se da una amplia y detallada información sobre los siguientes temas: *El Cuarto Periodo de Sesiones del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)*; *La Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, que se celebró en Vancouver en mayo y junio del pasado año bajo el título «Habitat-76»; *Las actividades de la Comunidad Económica Europea en materia de defensa del medio ambiente durante los últimos tres años*, y *Las actividades de la Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas en el transcurso de 1976*. La sección concluye con dos comentarios a la actualidad del extranjero, relativos el primero de ellos al *Programa de acción pública para la defensa del medio en la nueva política del presidente Carter*, y el último al *Medio ambiente en la planificación portuguesa*.

En la sección «Tribuna pública» figura el extenso y documentado *Informe sobre los problemas del Parque Nacional de Doñana*, realizado por el Colegio Nacional de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

En la sección «Legislación» se incluyen diversos comentarios a las disposiciones relacionadas con el medio ambiente que han sido recientemente publicadas.

Por último, en la sección «Bibliografía» se da una relación de libros, artículos y documentos, tanto españoles como extranjeros, que se consideran de especial interés para el medio ambiente. Como quiera

que esta relación se hará por sectores y tendrá, por tanto, un carácter sucesivo, en el número 1 se limita a la contaminación de las aguas, tanto de superficie y subterráneas como marítimas.

Sólo resta por añadir la extraordinaria acogida que ha tenido, tanto entre los interesados por la temática ambiental como en los medios informativos, la publicación de este Boletín. Ello ha sido debido en gran parte a que ha cubierto la demanda de información y documentación tan fuertemente sentida en este campo en España. Deseamos a esta nueva Revista los mayores aciertos en beneficio de este sector de la vida nacional.

SAINT-JOURS, YVES: *Les relations du travail dans le secteur public.*

Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París, 1976, 458 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN. — PRIMERA PARTE. EL PODER PÚBLICO: Capítulo I. La noción general de poder público. Capítulo II. Las estructuras administrativas. Capítulo III. Las estructuras económicas. Capítulo IV. El contencioso administrativo.—SEGUNDA PARTE. LA FUNCIÓN PÚBLICA: Título I. Las reglas comunes a los agentes públicos. Capítulo I. La situación de los agentes públicos en la nación. Capítulo II. La deontología de la Función Pública. Capítulo III. El ejercicio de las libertades públicas. Título II. El estatuto general de los funcionarios. Capítulo I. el marco del estatuto general. Capítulo II. La carrera del funcionario. Capítulo III. El derecho disciplinario. Capítu-

lo IV. El sistema de las remuneraciones públicas. Capítulo V. Las garantías sociales. Título III. Los agentes no titulares del Estado. Capítulo I. El fenómeno de los marginados de la Función Pública. Capítulo II. El régimen jurídico de los agentes no titulares. Capítulo III. La necesidad de una reordenación de la Función Pública. Título IV. Los agentes de las Corporaciones Locales. Capítulo I. El estatuto de los agentes comunales. Capítulo II. Los estatutos de los agentes departamentales. Capítulo III. Los agentes no titulares de las colectividades locales.—TERCERA PARTE. LA FUNCIÓN INDUSTRIAL Y COMERCIAL: Capítulo I. La búsqueda de una definición de las empresas públicas. Capítulo II. El régimen jurídico de las empresas públicas.—Índice alfabético.—Tabla de materias.—*Addendum.*

El autor, catedrático de la Universidad de París, presenta en esta obra una panorámica muy bien sistematizada del régimen jurídico que incide sobre todo el personal que presta servicios en el sector público.

El título revela el enfoque que el autor ha dado a su trabajo, ya que, por encima de las diferencias que puedan existir entre los diversos regímenes legales que regulan la situación del personal público (funcionarios, agentes de las colectividades locales, agentes no titulares, empleados de las empresas públicas, etc.), un hilo conductor los une a todos: la existencia de un empleador único, que es el poder público. Por eso, dice Saint-Jours en la introducción que «por encima de la divergencia de las reglas jurídicas, es a partir de este empleador único, aunque se presente bajo facetas distintas,

como pueden ser sistematizadas las relaciones de trabajo en el sector público, a fin de dar una *nueva dimensión al Derecho del trabajo*, llamado a cubrir la totalidad del *trabajo subordinado*.

La obra, de extraordinaria claridad y muy actualizada, se divide en tres grandes partes. La primera está consagrada al estudio del poder público, un empleador peculiar en cuanto aparece rodeado de atribuciones excepcionales y que asume una doble función, la económica y la administrativa; de ahí la necesidad de estudiar tanto las estructuras económicas como administrativas, así como de conocer la llamada jurisdicción contenciosa que dirime las contiendas entre el poder público y los administrados. La segunda parte aparece dedicada a la función pública, cada vez más diferenciada de la función política, y que consiste, según el autor, «en asumir la administración permanente y la gestión cotidiana de los servicios públicos en interés general». Dentro de la función pública se incluyen los agentes del Estado y de las Corporaciones locales, así como los agentes no titulares en sus diversas modalidades; siendo, por tanto, preciso distinguir entre las normas que son comunes a todos ellos y las que se aplican únicamente a cada uno de los colectivos mencionados. Finalmente, la tercera parte analiza la función industrial y comercial del Estado en cuanto éste, a través de las empresas públicas, ejerce una importante actividad, que se proyecta sobre el ámbito económico-social y que, como puntualiza Saint-Jours, está a mitad de ca-

mino entre el Derecho público y el Derecho privado, dado que si la gestión de las citadas empresas cae bajo la influencia de la normativa privada la organización del servicio público industrial y comercial que han de asegurar y garantizar corresponde al Derecho público.

Un índice alfabético por materias y un *addendum* conteniendo las últimas disposiciones aparecidas sobre funcionarios y agentes no titulares completan este interesante libro, de gran utilidad para quienes deseen conocer, con rigor y visión de conjunto, la regulación del personal en el sector público francés.

RODRÍGUEZ OLIVER, JOSÉ MARÍA: *En torno a las Gerencias de Urbanismo*. «Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 10, julio-septiembre 1976, pp. 477-484.

SUMARIO: I. RAZONES DE SU CREACIÓN.—II. EL SENTIDO INICIAL DEL ORGANISMO.—III. EL PROCESO DE DISTORSIÓN DE LA GERENCIA.—IV. ALGUNOS INTERROGANTES.—V. CONCLUSIONES.

El trabajo recoge el texto de la conferencia pronunciada por el autor en el I Curso de Especialización sobre Organos Municipales de Gestión Urbanística, celebrada por la Escola d'Administració Pública de Catalunya, y en el que, con sentido esencialmente práctico, se hace un examen de la trayectoria y evolución seguida por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, «única

de carácter municipal establecida en nuestro país».

Las razones de la creación de este organismo responden, de un lado, a la confianza proporcionada por la presencia de la llamada Administración institucional «como fórmula ágil y flexible» para hacer frente a los nuevos problemas, y, de otro, a la necesidad de buscar procedimientos más eficientes de actuación dentro de la propia normativa local. Por ello, según el autor, «la iniciativa de la Ley del Suelo ha merecido los elogios prácticamente unánimes de la doctrina, fundándose en que se trata de una promesa de adecuada gestión urbanística municipal».

Tras estas consideraciones previas, con referencia ya a la Gerencia del Ayuntamiento de Madrid, Rodríguez Oliver estudia cuál fue su sentido inicial a raíz de su creación en la Ley del Area Metropolitana de Madrid de 1963, formulando al respecto algunas conclusiones que contribuyen a perfilar el espíritu que impulsó la creación del organismo que ahora nos ocupa, caracterizado por ser un órgano gerencial o instrumental, que no lesiona las competencias de los órganos municipales ordinarios, con competencias inicialmente tasadas y nacido para incrementar la competencia municipal.

Posteriormente, sin embargo, «un proceso de distorsión» ha determinado que la Gerencia de Urbanismo, que surgió con unos fines específicos, se haya transformado de tal manera que «hoy es algo completamente distinto» como consecuencia de la aparición de

sucesivas normas, tales como el Reglamento de la Ley del Area Metropolitana, el Decreto de 1968 sobre la Avenida de la Paz y el Reglamento de Régimen Interior de la Gerencia. El resultado ha sido que ésta, frente a sus rasgos primeros, ahora no es un órgano instrumental, sino de autoridad, «una verdadera Administración pública independizada», que ha lesionado competencias del Ayuntamiento, ha expansionado sus competencias tasadas y ha dado origen a diversidad de problemas antes inexistentes. No obstante, a juicio del autor, frente a otras críticas que podrían hacerse, «la personalidad independiente de la Gerencia es el mayor problema y la mayor crítica que cabe hacer de este organismo», lo que ha contribuido sobre todo a complicar «la eficacia política y administrativa municipal».

Para terminar, Rodríguez Oliver, dada la orientación primordialmente práctica de su trabajo, formula una serie de «interrogantes críticos» sobre el papel jugado por la Gerencia madrileña, a la vez que formula unos criterios sintetizadores para resolver el diálogo y la confrontación de pareceres.

GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, JOSÉ LUIS: *Sobre las potestades de oficio en materia de eliminación de licencias urbanísticas*. «Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 10, julio-septiembre 1976, pp. 469-476.

El autor se refiere a un tema tan importante como es el de la

eliminación *ex officio* de los actos declarativos de derechos, en este caso las licencias urbanísticas, tal como aparece regulado en la nueva Ley del Suelo.

La técnica utilizada es la de exponer, primero, «la normativa medular sobre la materia» contenida en los artículos 186 y 187 de la Ley antes mencionada para, a continuación, intentar fijar el grado de vigencia de otros preceptos que inciden sobre la cuestión que se analiza.

De esta forma, tras unas consideraciones sobre dichos artículos, cuyo estudio, según González Berenguer, «no ofrece dificultades», pasa a determinar el grado de aplicabilidad, de vigencia y de recíproca interconexión con referencia a diversos artículos de la Ley de Procedimiento Administrativo, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, Ley de Régimen Local, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Leyes Especiales de Madrid y Barcelona. Así se llega a la formulación de diversas afirmaciones en las que el autor, desde su interpretación personal, busca clarificar la regulación hoy aplicable a la eliminación de las licencias a través de una conjugación simultánea y armónica de preceptos conectados entre sí.

Para González Berenguer, en la tensión existente desde hace más de veinte años entre la opción de seguridad o de legalidad, de seguridad o de oportunidad, en lo concerniente a licencias urbanísticas, el ordenamiento español vigente se inclina por la segunda de forma excesiva; y ello como re-

sultado «de la grave equivocación de que adoleció el sistema anterior, que erigió las licencias en algo intocable, dadas las dificultades de su impugnación jurisdiccional, y dada la práctica inexistencia de vías para la eliminación de licencias en vía gubernativa por haberse conectado a la eliminación por error la necesidad de hacerla seguir del pago de una indemnización de daños y perjuicios». Una solución intermedia podría ser que todas las licencias fueran revisadas por un ente local superior al municipio, ya que el núcleo, en definitiva, del tema que nos ocupa es decidir quién está llamado a eliminar las licencias urbanísticas, y es bien evidente al respecto que ha de ser un órgano distinto al que las concedió, ya que, de lo contrario, finaliza el autor, «las licencias o no se revocarán o se revocarán por motivos que nada tienen que ver con la Ley ni con el interés público».

ALVAREZ ALVAREZ, VICENTE: *Análisis, programación y control del trabajo*. Ibérico Europea de Ediciones, S. A. Madrid, 1976, 88 páginas.

SUMARIO: PRÓLOGO.—CAPÍTULO I. ANÁLISIS: 1. Análisis secuencial del proceso de trabajo. 2. Análisis del tiempo de ejecución de las tareas. 3. Análisis en el tiempo del proceso de trabajo. 4. Análisis de los recursos necesarios por tarea.—CAPÍTULO II. PROGRAMACIÓN: 1. Programación de las plantillas de personal. 2. Programación de las máquinas adminis-

trativas. 3. Programación de los costes de realización. 4. Programación general del proceso de trabajo.—CAPÍTULO III. CONTROL: 1. Control de las variaciones en la carga de trabajo. 2. Control de las variaciones en los recursos existentes. 3. Control de las modificaciones del sistema de trabajo.—Anexos.

Como dice el autor en el prólogo, el presente libro expone «la aplicación conjunta de una serie de instrumentos estadísticos y de investigación operativa para resolver algunos problemas con los que se suelen encontrar las empresas en el proceso organizador», con especial referencia a los de índole cuantitativa, como son la determinación y la programación y control de los recursos.

Cada capítulo aparece dedicado a cada una de las fases en que manifiesta el método de trabajo. El primero sirve para describir el método analítico del trabajo administrativo con vistas a su programación, si tenemos en cuenta que «se entiende por análisis el examen profundo y minucioso por medio del cual se descomponen, clasifican y ordenan los elementos constituyentes de un fenómeno con objeto de facilitar su comprensión». El capítulo segundo explica la forma de fijar las tareas que se deben verificar en cada puesto de trabajo, según estos tipos de programación: plantillas de personal, máquinas administrativas, costes de realización que, a su vez, deben ser objeto de una consideración general y global que abarque todos los factores. Y el capítulo tercero se refiere a la forma de controlar la evolución

y trayectoria de los aspectos más significativos, como son las variaciones en la carga de trabajo y en los recursos existentes y las modificaciones en los sistemas de trabajo, ya que, como subraya el autor, «no basta con haber analizado y programado un proceso de trabajo, pues siempre surgen modificaciones de tipo cuantitativo y cualitativo que hay que controlar».

Unos anexos conteniendo el test de normalidad, el test de simetría, el tamaño de la muestra para el departamento y los parámetros a controlar cierran el libro, que, aunque de aplicación predominante a los procesos administrativos, como se puntualiza en el prólogo, se puede utilizar en cualquier tipo de trabajo introduciendo las correspondientes adaptaciones.

MARTÍN MATEO, RAMÓN: *Administración de los residuos sólidos*. «Boletín de los Cuerpos Nacionales de Administración Local», número 383, noviembre 1976, páginas 998-1018.

SUMARIO: I. LA ASIMILACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS: 1. Los residuos sólidos como problema ambiental. 2. Características de los residuos sólidos. 3. Alternativas: A) Eliminación o aprovechamiento. B) Dispositivos técnicos: a) La recogida. b) El tratamiento.—II. UNA POLÍTICA PÚBLICA DE RESIDUOS URBANOS.—III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: 1. El dispositivo administrativo. 2. Concepto de residuo sólido urbano. 3. El servicio público de recogida de residuos sólidos: A) El monopolio municipal del servicio como regla general. B)

La obligatoriedad de la entrega. C) La obligatoriedad de recepción. D) Disponibilidad privada. E) El caso de vehículos abandonados. 4. La eliminación. 5. El aprovechamiento. 6. Financiación: A) La financiación municipal. B) Financiación nacional.

La producción de residuos ni es una característica de la especie humana ni tampoco es un problema nuevo para la Humanidad. Sin embargo, estos residuos, bajo la denominación tradicional de basuras, van a constituir hoy «una fuente de preocupación importante para los regidores de las ciudades, terminando por desembocar en una problemática nacional».

En cuanto a los residuos sólidos, entendiendo por tales «las materias que no son capaces de ser arrastradas por un fluido de flujo libre, sea éste una corriente de aire o una corriente líquida», se clasifican en agrícolas y ganaderos, de la minería, industriales y urbanos. Estos últimos son los que interesa analizar no sólo en atención a su volumen actual sino, sobre todo, si se piensa en «su carácter exponencial», ya que el aumento de los mismos viene determinado por el incremento del nivel de vida, «lo que agiganta —escribe el autor— el problema de su disposición».

Como alternativas para afrontar la situación aparecen la eliminación o aprovechamiento de los residuos sólidos, de forma que mientras la primera opción es el camino más utilizado por su coste menor, hoy se tiende a la recuperación de las basuras extrayendo los materiales que se puedan aprovechar o aplicar como fuentes

de energía. En cuanto a los dispositivos técnicos, la recogida en sí «supone ya un problema de primera magnitud»; y, en lo que atañe al tratamiento, admite las soluciones de la eliminación *in situ* de los residuos domésticos, el depósito a cielo abierto, el vertedero controlado, la incineración, el compostado, la pirólisis y la recuperación. No obstante el funcionamiento de estos sistemas, la realidad es que, dice el autor, «el problema está todavía sin resolver».

Todas las cuestiones planteadas no se pueden solventar con medidas incoherentes y aisladas, por lo que la Administración está llamada a intervenir diseñando los objetivos a cumplir y proponiendo las medidas a implantar. Entre éstas se pueden citar la mejora del conocimiento del problema por la Administración, la planificación de actividades sobre bases territoriales amplias, establecimiento de tasas y precios reales por recogida y tratamiento, estímulos para la obtención de productos reciclados y control estricto de las actividades privadas de disposición de residuos.

En nuestro Derecho, tradicionalmente ha sido de competencia municipal la recogida y el tratamiento de los residuos, si bien la amplitud del tema ha conducido a una participación creciente de la Administración del Estado y a una búsqueda de fórmulas de signo supramunicipal. A este espíritu responde la Ley Española de Desechos y Residuos Sólidos Urbanos de 19 de noviembre de 1975.

La recogida de los residuos urbanos es, entre nosotros, un servi-

cio monopolizado por los Ayuntamientos, con algunas excepciones. Los municipios pueden estipular las condiciones de prestación del servicio imponiendo ciertas cargas a los vecinos, incumbiéndoles a aquéllos también la limpieza viaria. Los Ayuntamientos adquieren la propiedad de los residuos desde la entrega y recogida, siendo una obligación suya la de hacerse cargo de los mismos. La legislación española prevé la posibilidad de la disponibilidad privada de los residuos si tienen contenido económico apreciable o pueden conservarse por sus productores o cederse a terceras personas. Y por lo que respecta al caso de vehículos abandonados su regulación no existe, al igual que sucede con los llamados cementerios de vehículos.

Otros aspectos a considerar son la eliminación respecto de la cual nuestra legislación, aunque reconoce diversas modalidades, lo cierto es, afirma Martín Mateo, que «únicamente se contempla la formación de depósitos o vertederos controlados», los cuales pueden ser municipales o privados. En lo que toca al aprovechamiento, la normativa vigente piensa especialmente en empresas particulares que se encarguen de este tipo de operaciones, para lo que deberán obtener la correspondiente autorización municipal y la del Ministerio de Industria. Finalmente, sobre la financiación que «es, por regla general, insuficiente en todas las naciones, hay que señalar que en España son también insuficientes los recursos destinados a estos fines, ya que en el ámbito municipal se apela al sistema de tasas

que «es normalmente modesto y no cubre las necesidades del servicio»; y a nivel nacional, las intervenciones se orientan a apoyar financieramente a las Corporaciones Locales, a conceder subvenciones y a financiar investigaciones tecnológicas.

GÓMEZ-FERRER MORANT, RAFAEL: *La planificación urbana de los centros de interés turístico nacional y la reforma de la Ley del Suelo*. «Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo», número 10, julio-septiembre 1976, páginas 451-468.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA DE LOS CENTROS EN LA LEY 197/1963.—III. NATURALEZA DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANA DE LOS CENTROS.—IV. PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y PLANES DE CENTROS.—V. PLANES DE ORDENACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SUELO: 1. Municipios en que no se ha producido la adaptación de los Planes Generales vigentes. 2. Municipios en que se ha producido la adaptación de los Planes Generales vigentes. 3. En especial, el suelo urbanizable no programado.—VI. LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN: 1. El contenido de los Planes de Ordenación Urbana de los Centros. 2. El contenido de los planes de iniciativa particular.—VII. LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN. VIII. EJECUCIÓN DEL PLAN: EL HIPOTÉTICO FINAL DE LAS DENOMINADAS URBANIZACIONES PARTICULARES: 1. Situación anterior. 2. Reforma de la Ley del Suelo.—IX. CONSIDERACIÓN FINAL.

Una de las aspiraciones de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 fue, como

dice inicialmente el autor, «perfilar un sistema unitario que permitiera superar la ruptura de la ordenación general establecida por la Ley del Suelo», considerándose, entre otras, la necesidad de incluir en dicho contexto unitario la regulación urbanística de los Centros y Zonas de interés turístico hecha en la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, tal como se desprende de la disposición final tercera de la Ley de Reforma de 1975.

Sin embargo, el plazo de un año concedido al Gobierno para la adaptación de la Ley de Centros y Zonas a la nueva normativa ha transcurrido sin que aquélla se haya efectuado. Se plantea entonces, obviamente, la cuestión de la incidencia de la Ley de 1975 sobre la de Centros y Zonas de 1963, y que es la que Gómez-Ferrer trata de abordar en el trabajo que noticiamos.

Con referencia expresa a la planificación urbana de los Centros de Interés Turístico Nacional y, más especialmente, en el supuesto de planes de iniciativa particular, el autor se plantea la naturaleza jurídica de los planes de ordenación de aquéllos sosteniendo que han de calificarse como planes parciales, surgiendo entonces la pregunta de hasta qué punto son aplicables a los mismos las normas de la Ley del Suelo sobre planes parciales. «El tema —escribe— es importante y afecta a una diversidad de aspectos. Y, en concreto, por lo que ahora interesa, el tema de si pueden aprobarse Planes de Centros de Interés Turístico sin Plan General previo, o normas subsidiarias.» Al respecto, «cuando

no exista plan general ni normas subsidiarias queda cerrada la posibilidad de redactar y tramitar el plan de ordenación urbana del Centro, salvo que se dicten, con carácter previo, a su aprobación definitiva, normas subsidiarias» con el contenido correspondiente.

Otra vertiente, sujeta a discusión, es la de si los planes parciales de ordenación urbana de los Centros pueden afectar o no a cualquier tipo de suelo, dado que la Ley relativa a los mismos no contempla una prohibición absoluta para que su calificación se pueda efectuar en cualquier tipo de suelo. Para ello el autor distingue entre municipios en los que se ha producido la adaptación de los planes generales vigentes y municipios en los que no se ha verificado dicha adaptación. Y por lo que se refiere al suelo urbanizable no programado, «el supuesto más conflictivo que puede plantearse», los planes de Centros de iniciativa particular no podrán afectarle a no ser que exista un programa de actuación urbanística y se elaboren en armonía con el mismo.

También hay que aludir a la formulación de los planes de ordenación de los Centros. En lo que concierne a su contenido, la Ley de Reforma de 1975 ordena que los planes citados se ajusten a las determinaciones establecidas en su articulado, aunque puedan contener ciertas especialidades, y en lo que afecta a los documentos del plan, el tema no ofrece relevancia, ya que la Ley del 75 no los enumera taxativamente. Y si los planes son de iniciativa particular, para el autor deben contener las

especificaciones que señala el artículo 41 de la Ley del Suelo.

Dos extremos, finalmente, deben ser examinados. En cuanto a la tramitación de los planes, la Ley de Centros tan sólo se limita a fijar algunas especialidades, por lo que se debe entender que, en lo demás, se aplicará lo establecido en la Ley del Suelo, debiéndose señalar que la exclusión del Municipio del procedimiento de aprobación del plan de iniciativa particular «no está justificada por ninguna razón de interés público». Y en lo que atañe a la ejecución de estos planes, la nueva Ley de 1975 ha cambiado la situación anterior en el sentido de que ahora, con arreglo a la nueva normativa, «se llega a la conclusión evidente de que no puede sostenerse que la ejecución del plan de un Centro dé lugar a una urbanización de propiedad particular que sólo podrá existir con carácter transitorio y hasta tanto se efectúe la cesión —y consiguiente recepción— al Ayuntamiento».

Todo el trabajo recensionado se orienta, por tanto, a manifestar la problemática que surge en torno al planeamiento urbanístico de los Centros de Interés Turístico, ante la circunstancia de que no se ha llevado a efecto la adaptación de la Ley de los mismos a la Ley de 1975. Gómez-Ferrer ofrece su opinión personal, sobre la idea básica de que el legislador ha buscado «construir un sistema unitario» que, antes que incrementar singularidades, intente arbitrar fórmulas de homogeneidad y aproximación que eviten la situación de ruptura anterior.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN: *Las autonomías regionales: tendencias europeas actuales*. Civitas, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 10, julio-septiembre 1976, pp. 431-449.

SUMARIO: I. LAS RAÍCES DEL PROBLEMA: LA CRISIS DEL ESTADO-NACIÓN.—II. DOS MITOS EN BOGA: AUTODETERMINACIÓN Y FEDERALISMO.—III. LA SITUACIÓN EN FRANCIA.—IV. EL CASO DE BÉLGICA.—V. EL MODELO ITALIANO DEL ESTADO UNITARIO REGIONAL.—VI. EL PROYECTO BRITÁNICO PARA LA AUTONOMÍA DE ESCOCIA Y GALES.—VII. REFLEXIONES FINALES.

El problema regional es, para el autor, el más importante y a la vez el más difícil de resolver de los que España tiene planteados en la actualidad. El logro de una organización democrática es «una simple cuestión de voluntad política», pero la dinámica regional es más compleja y delicada dado que los términos de referencia «distan mucho de ser inequívocos» debido, sobre todo, a la crisis que hoy atraviesa el Estado-Nación de signo unitario y centralista.

Para afrontar la nueva situación no sirve apelar al pasado histórico, sino que ha de entrar en juego la imaginación política, a la que sólo pueden ayudar en su empeño, más que fórmulas periclitadas, las experiencias y los ensayos que hoy nos están más próximos en el tiempo y en el espacio. De ahí el interés en conocer y valorar las experiencias de aquellos Estados que, arrancando de los moldes del Estado centralizado, han iniciado nuevos caminos para articular las diversidades latentes en su interior. En este sentido, los casos de

Francia, Bélgica, Gran Bretaña e Italia son significativos para nuestra patria y, por ello, interesa analizarlos más detalladamente.

Tras una breve referencia a dos «ideas míticas» como son, en el momento presente, las de autodeterminación y federalismo, Fernández Rodríguez presenta la situación en Francia, *el Estado-Nación europeo que menos receptividad ha mostrado ante el problema regional* y en el que, sin embargo, ha hecho acto de presencia aunque sea con cierto retraso. La prueba la tenemos en las diversas respuestas que se han elaborado para resolverlo y que, aunque han sido insuficientes al estimar a la región como «una tecnoestructura al servicio de la propia Administración del Estado» (IV Plan 1962-1965) o como meros «establecimientos públicos» (Ley de 5 de abril de 1972), han conseguido la puesta en funcionamiento de las veintidós regiones históricas francesas y han iniciado un proceso de difícil paralización en el futuro.

Otro ejemplo es el de Bélgica, cuyo proceso evolutivo ha sido siempre en el terreno lingüístico y cultural, aunque hoy la meta se presenta más amplia y ambiciosa. En esta dirección se ha realizado la reforma constitucional durante el periodo 1967-1971 con dos aspectos predominantes: el de las autonomías culturales y el de la regionalización *stricto sensu*. En el primer aspecto, la Constitución divide a la nación en tres comunidades a las que se reconocen determinadas atribuciones, habiéndose logrado un sistema que hasta ahora ha funcionado satisfactoriamente. En

el segundo aspecto, la reforma se encuentra en un «estado embrionario» y aún no ha podido ser dictada la ley que fije los límites, órganos y competencias de las tres regiones—valona, flamenca y bruselese—en que queda estructurada Bélgica. De todas formas, a juicio del autor, aunque queda camino que recorrer, este país se dirige «hacia su articulación como Estado regional», marginando el riesgo de la desintegración que algunos habían pronosticado.

El modelo italiano también merece un estudio, por cuanto que las elecciones de 1970 para los primeros Consejos Regionales han consagrado un esquema constitucional para Italia que hace de ella «un Estado intermedio entre el unitario y el federal». Dos datos hay que resaltar de esta experiencia: uno hace referencia a la generalización a todo el Estado de las autonomías regionales y otro afecta a la solución dada al tema, siempre polémico, de la delimitación de las diversas regiones; sin que deba olvidarse el planteamiento hecho de la administración regional sobre la base de aprovechar la infraestructura burocrática de las provincias y municipios a los que se encomienda, por delegación, el ejercicio de las funciones administrativas regionales.

El ensayo más reciente y, según Fernández Rodríguez, también quizá es más interesante, es el de la llamada *devolución* de poderes a Escocia y Gales y cuyo contenido se resume en tres palabras clave, como son unidad, autonomía y solidaridad, descartándose la aplicación de un modelo federal, creán-

dose organismos democráticos en Escocia y Gales con amplias funciones de gobierno y optándose por una centralización de ingresos y una descentralización de gastos.

Los ejemplos anteriores permiten demostrar la tendencia hacia la implantación del Estado unitario regional. Las soluciones son diversas, pero se adivina en todas el mismo propósito y la misma meta. Por lo que se refiere a España, hay que evitar los errores pasados generalizando el fenómeno regional y dando, a su vez, un tratamiento adecuado a las regiones que lo requieran en atención a sus coordinadas históricas y geográficas.

VARIOS: *Cambio social y crisis sanitaria*. Editorial Ayuso, Madrid, 1975, 278 pp.

SUMARIO: NOTA INTRODUCTORIA.—PRIMERA PARTE: CONDICIONES GENERALES: I. Cambio social y crisis sanitaria. A. Infante.—SEGUNDA PARTE: DOS ÁREAS FUNDAMENTALES DE LA SANIDAD: II. La seguridad social. Algunos aspectos claves de la seguridad social española. A. Infante. III. La industria farmacéutica española. Algunas notas sobre la sanidad y la industria farmacéutica española. J. Félix Lobo.—TERCERA PARTE: ÁREAS CONCRETAS DE LA ASISTENCIA SANITARIA: IV. Los hospitales. Bases para una política hospitalaria. A. Infante. V. Las barriadas urbanas. Papel de los movimientos sociales urbanos en la alternativa sanitaria. A. Villalanda. VI. La asistencia psiquiátrica. J. Casco. VII. Las empresas industriales. La medicina en la empresa. J. Ariza. VIII. Los Ayudantes Técnicos Sanitarios. Formación de ATS: nuevas perspectivas. T. Alvarez y C. Ger-

mán. IX. Los posgraduados. La formación de posgraduados. Un intento de reproducción del sistema. C. Borasteros. Anexos. X. La investigación médica. Calidad y eficacia de la investigación médica española. Grup Estudis Medics I.—CUARTA PARTE: ASISTENCIA SANITARIA Y CONFLICTO: XI. Los movimientos de masas del sector. Cronología seleccionada de los conflictos. M. Sánchez Clemente y A. Infante. Anexos.

En la sociedad moderna la problemática de la sanidad es una de las que más directamente incide sobre la conciencia popular y, al mismo tiempo, una de las que más atrae la atención de las gentes, cada vez más sensibilizadas hacia cuanto supone mejora y perfeccionamiento de valores tan básicos y elementales como son el de la salud.

El presente libro agrupa una serie de importantes trabajos que giran en torno a un denominador común, como es el de la sanidad, y que ya vieron la luz pública en diversas revistas nacionales o que fueron aportados al II Congreso de Médicos Jóvenes celebrado en Valencia en mayo de 1972. Como indica Daniel Lacalle en la introducción, en la obra que presenta «teoría y práctica aparecen lo suficientemente interrelacionadas como para ofrecer un todo único», por cuanto que los autores de los diversos trabajos son hombres en los que se conjuga el interés teórico por los temas abordados con la práctica real en el desempeño de sus actividades profesionales.

Las tres primeras partes del libro sirven para una profundización y análisis de la sanidad, par-

tiendo de su situación en la actual sociedad tecnológica, para entrar, a continuación, en el estudio de dos parcelas concretas referidas a la sociedad española como son, de un lado, la seguridad social, y, de otro, la industria farmacéutica. En las páginas siguientes la atención se centra en determinadas áreas específicas como son los hospitales, las barriadas, la asistencia psiquiátrica y las empresas industriales en nuestro país, por considerar que, dentro del conjunto de cuestiones que más apremian, son las que revisten unas peculiaridades y ofrecen un interés que justifican la atención preferente que se les presta.

Las otras dos partes acotan dos campos igualmente sugestivos y polémicos. Uno de ellos se centra en la enseñanza, con referencia a la situación de los ayudantes técnicos sanitarios y de los posgraduados, junto a la investigación médica en el punto muy delimitado del nivel y calidad de las publicaciones médicas españolas. Y el otro aborda la vertiente conflictiva de nuestra sanidad, con una exposición cronológica de los conflictos habidos entre los años 1971 y 1975, que sirve para un mejor reflejo de la crisis amplia y real que sacude las estructuras sanitarias del país.

Los diversos enfoques de los trabajos recogidos en el libro, los cuadros estadísticos que completan las exposiciones doctrinales, la abundante bibliografía que corona cada una de las aportaciones y los anexos que desarrollan con mayor detalle algunos temas especiales, contribuyen a que las páginas noticia-

das sean un buen exponente de la coyuntura cambiante que caracteriza a la sanidad española, y, sobre todo, de la necesidad de acometer mutaciones de largo alcance que sirvan para desarraigar los errores, deficiencias y anacronismos que el libro denuncia con singular espíritu crítico.

MELIÁ, JOSEP: *Qué es la reforma política*. Editorial La Gaya Ciencia, Barcelona, 1976, 80 pp.

SUMARIO: 1. Introducción.—2. La necesidad de desatar el Régimen.—3. Las dificultades del cambio.—4. La ciudadela del poder.—5. El papel del Movimiento.—6. ¿Por qué se eligió este camino?—7. ¿Qué reforma?—8. La sorpresa Suárez.—9. El verano del presidente.—10. El anuncio de la Reforma.—11. La estrategia de la Reforma.—12. El tono general del proyecto.—13. Las Cortes Constituyentes.—14. ¿Cómo sería el futuro Parlamento?—15. El sistema electoral.—16. Mayoritario o proporcional.—17. Diferencias prácticas entre sistemas de sufragio.—18. La batalla de Alianza.—19. Los correctivos electorales.—20. La acción legislativa y la reforma constitucional.—21. El papel del referéndum en el futuro.—22. Los defectos de la Reforma.—23. El paso por las Cortes.—24. Y ahora el referéndum.

Josep Meliá, joven comentarista político, asume en el pequeño libro que noticiamos la tarea de explicar, con brevedad, lo que ha venido a significar la reforma política pilotada por el gobierno Suárez en orden a lograr para el país una normalización democrática

que clausure definitivamente la época anterior.

En las primeras páginas el autor traza una descripción del régimen de Franco, señalando sus principales características y apuntando las dificultades y obstáculos para realizar el cambio desde un sistema autoritario a otro de participación. Por un lado estaba «la ciudadela del poder», representada por las Cortes y el Consejo Nacional del Movimiento, y por otro había que contar con «el papel disuasor del Movimiento» como las dos grandes barreras contra las que, más tarde o más temprano, se habrían de estrellar los intentos reformadores de un régimen que, según Meliá, se había preocupado anticipadamente de montar los dispositivos adecuados para poder sobrevivir cuando desapareciera la persona que lo encarnaba y sostenía.

Planteadas así las cosas, surge la pregunta de por qué se aceptó la legalidad franquista «si ésta no daba salida al problema de la reforma constitucional que el país necesitaba» para, desde ella, iniciar el camino hacia una remodelación profunda de las estructuras políticas del país. Para Meliá la respuesta a la interrogante «es bastante sencilla», ya que, a su juicio, había que contar, para la gran operación, con el respaldo del Ejército y, en buena lógica, las Fuerzas Armadas tan sólo estarían dispuestas a respaldar y avalar aquélla si se hacía «desde la propia legalidad».

Aceptada la necesidad de la reforma, el paso siguiente era decidir qué clase de reforma se había de poner en marcha. Fracasadas

las iniciativas del gobierno Arias, el Rey hace saltar «la sorpresa Suárez» y coloca al frente del gabinete a Adolfo Suárez González, cuyos primeros pasos resultaron difíciles y comprometidos, no exentos, por otra parte, de evidentes errores y contradicciones. Sin embargo, el joven presidente preparó silenciosamente su propia estrategia, y si Fraga antes había pensado, dice el autor, una ley «de» reforma política, ahora Suárez gestó un proyecto «para» la reforma política, mediante la que aspiraba a desbloquear el sistema constitucional vigente «permitiendo que la voluntad popular recobrara la soberanía y dijera cuál debía ser el futuro democrático del país».

La reforma Suárez, siguiendo la estrategia descrita, iba a implicar un doble objetivo: primero, abrir el cauce para la constitución de unas Cortes democráticas, y segundo, hacer posible que estas nuevas Cortes llevaran «la reforma hasta donde ellas quisieran». Por eso, la Ley para la Reforma Política, «un continuo martillazo sobre los principios fundamentales del sistema orgánico», diseña un Parlamento elegido por sufragio universal, integrado por dos Cámaras sobre la base de un sistema electoral cuya plasmación definitiva supone una de las cuestiones básicas a decidir por el Gobierno de acuerdo con la oposición.

Tras comentar el papel jugado por Alianza Popular en las Cortes, en las que se discutió la reforma, buscando asegurar «sus bazas de cara al próximo combate electoral», así como el significado de las

correcciones electorales propuesta por este partido, el autor hace unas consideraciones en torno a la manera en que la nueva Ley Fundamental configura la iniciativa para cualquier reforma constitucional posterior y a la importancia creciente del referéndum como práctica política y que alcanzará «un mayor papel del que hasta ahora tenía reconocido en la legislación española».

Seguidamente Meliá se decide a hacer una valoración de la reforma política, estimando que «resulta válida y perfectamente aceptable como proceso de transición gradual, pero no lento, hacia la democracia», aunque no cabe desconocer sus defectos, que sintetiza en los siguientes: no se disuelve el Movimiento Nacional; se mantiene el Consejo del Reino; subsiste una figura innecesaria como es la del presidente de las Cortes nombrado por el Rey; se configura «una cierta tendencia conservadora» a la hora de delimitar la forma de elección del Senado y del Congreso de Diputados, y de repartir sus respectivas competencias en el proceso de cambio constitucional, y se omite el tema sindical en el marco inmediato de la reforma. El autor confiesa que se trata de temas de «bastante entidad» y que, por lo mismo, se deberán resolver «con sinceridad y rapidez».

Unas escuetas ideas sobre el comportamiento de las Cortes en las sesiones en las que se debatió el proyecto de ley y sobre las diferentes opciones frente al referéndum convocado para el día 15 de diciembre de 1976, rematan el libro

recensionado, en cuyo último párrafo se proclama la esperanza de que «el sentido común de los españoles sólo puede apostar por el porvenir», a la vez que se condensa la pretensión unánime de que todos dejemos de ser «súbditos» para convertirnos en «ciudadanos».

DIBOUT, PATRICK: *Por un droit à la communications des documents administratifs*. «La Revue Administrative», núm. 173, septiembre-octubre 1976, pp. 493-510.

SUMARIO: I. BÚSQUEDA DE UN MODELO: LAS ENSEÑANZAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCÉS Y DE LAS LEGISLACIONES EXTRANJERAS: A) Soluciones legislativas y audacias contenciosas en el derecho francés: 1. Dos textos precursores. 2. Jurisprudencias convergentes. B) Dos experiencias piloto: Suecia y Estados Unidos: 1. La publicidad de documentos oficiales en Suecia. 2. El «Freedom of information Act» en Estados Unidos.—II. LA AFIRMACIÓN DE UN PRINCIPIO FUNDAMENTAL: EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS: A) Una nueva concepción de la Administración: 1. Extender el campo de la comunicación. 2. Organizar la «transparencia». B) Una mejor protección del administrado. 1. Limitar la difusión de datos individuales. 2. Organizar el acceso a los expedientes personales.—III. LA INSTAURACIÓN DE UN CONTROL: LAS GARANTÍAS DEL DERECHO A LA COMUNICACIÓN: A) Crear órganos nuevos. B) Adaptar los órganos existentes.—CONCLUSIÓN.

Durante largo tiempo, la Administración ha rechazado el diálogo, la información y la apertura al público, de manera que de los do-

minios militar o diplomático la práctica del secreto ha llegado a extenderse al conjunto de la acción administrativa. Hoy, gracias a la mejora de la enseñanza y al desarrollo de los medios de comunicación social el ciudadano tiende a rebelarse contra el secreto de unos órganos administrativos que, con demasiada frecuencia, recurren a la retención de información, a la no motivación y a la no publicidad. Y, por lo mismo, las formas clásicas de comunicación y publicidad en boletines oficiales o en diarios oficiales ya no son suficientes para hacer frente a las nuevas exigencias de información que reclama la sociedad moderna.

En el derecho francés el problema no es nuevo y para resolverlo se han inventado numerosas soluciones a nivel de creación de comisiones y de elaboración de diversos informes. Todos los trabajos ponen de manifiesto el problema de la «opacidad» de la Administración, es decir, del secreto detrás del cual se protege el poder público, aunque no siempre resulta fácil delimitar lo que cae dentro del ámbito del secreto y de la confianza y lo que ha de ofrecerse a la información pública. Efectivamente, el secreto propiamente dicho no está definido más que en determinadas materias precisas en el Código Penal, pero es forzoso constatar que en Francia no hay ningún texto general que consagre el Derecho de la Administración al secreto. Como advierte el autor, citando a su vez uno de los documentos antes aludidos, «un tal derecho no resulta finalmente más que de "la ausencia de texto que

reconozca de forma general a los individuos un derecho a la información"».

Aunque la implantación del derecho a la información significaría «una innovación importante» dentro del cuadro administrativo francés, no faltan precedentes que pueden aportarse como elementos de interés. Como textos precursores se deben citar el artículo 58 de la ley comunal de 1884 y el artículo 34 del Código de administración comunal, siendo también revelador el artículo 65 de la ley de 1905 relativa a la comunicación del expediente al funcionario en el ámbito del procedimiento disciplinario. Y por lo que se refiere a las orientaciones jurisprudenciales del Consejo de Estado, también han de traerse a colación ya que se sienten influidas por las decisiones de los jueces ordinarios en el sentido de reforzar el carácter contradictorio del procedimiento, de extender la motivación de las decisiones individuales y de romper progresivamente el principio del secreto administrativo.

Dos países pilotos en la materia son Suecia y Estados Unidos. En el país europeo, el principio de la publicidad es tan importante que está recogido en una de las cuatro leyes orgánicas de 1766 y cuyo conjunto forma la constitución sueca. Y en Norteamérica, la acción de la prensa y de los abogados desembocó en la aprobación por el Congreso del «Freedom of Information Act» de 1967, que tiene por objeto regular el acceso del público a los documentos administrativos.

La consagración del derecho a la información entraña la armoni-

zación de dos ideas en apariencia antitéticas entre sí. Por un lado, las nuevas concepciones sobre el papel de la Administración reclaman que se facilite a los administrados una mejor comprensión y un mayor control de los poderes públicos, por lo que, en principio, el ciudadano debería tener abiertas las puertas para conocer el contenido de documentos económicos, sociales, políticos, culturales, estadísticos que le puedan afectar; de manera que el campo de la comunicación se expandiera lo máximo posible y de manera que se organizara adecuadamente la transparencia simplificando, clarificando, allanando el lenguaje administrativo. Por otro, además de la necesidad de potenciar la información, hay que evitar que los nuevos métodos de investigación y de recogida de datos lleguen a atentar contra la libertad de las personas, limitando al máximo la difusión de noticias confidenciales y datos individuales y reordenando el acceso a los expedientes personales.

Si se quiere que el derecho a la comunicación cumpla su objetivo se le ha de rodear de las consiguientes garantías, reconociéndose a los administrados la posibilidad de apelar a unos órganos de control. Tal meta se ha de lograr creando órganos nuevos y modernos, como han hecho ya muchos países, bien creando un órgano autónomo (la figura del comisario para la protección de datos, en la República Federal Alemana) o dando origen a una instancia administrativa colegiada (al estilo de

la Inspección de Informática, en Suecia). O también cabe acudir a la adaptación de los órganos ya existentes como son, en Francia, el Ombudsman y los jueces administrativos, intentando que tanto éstos como aquél sirvan a la tarea de ir reduciendo las reglas del secreto administrativo a sus justos límites y obligando a la Administración a comportarse con una dosis mayor de transparencia.

En definitiva, como concluye Patrick Dibout, a la hora de implantar el derecho a la comunicación hay que atender tanto a los aspectos legislativos como psicológicos del problema, ya que este derecho, más allá de los textos legales, «no será verdaderamente realidad más que cuando las relaciones, frecuentemente antagónicas y tensas entre Administración y administrados, hayan llegado a ser menos "patológicas"». Y es tal su trascendencia, que el nuevo derecho aquí estudiado «debe ser el signo de los progresos de las libertades y de la democracia», porque «vale más, en efecto, abrir todas las grandes puertas de la Administración que mantener seudosecretos, fuente de malentendidos y de desigualdades».

PRADOS ARRARTE, JESÚS: *El socialismo democrático*. Cupsa Editorial, Madrid, 1976, 236 pp.

SUMARIO: Capítulo I: ¿Qué es el socialismo?—Capítulo II: Breve historia del socialismo utópico.—Ca-

pítulo III: Primeras nociones del socialismo llamado científico.—Capítulo IV. El fundamento económico del llamado socialismo científico.—Capítulo V: La planificación en los países marxistas y la planificación capitalista.—Capítulo VI: el marxismo es religión y el más utópico socialismo.—Capítulo VII: El socialismo reformista.—Capítulo VIII: La esencia del socialismo democrático.—Capítulo IX. Las realizaciones del socialismo democrático.—Capítulo X: Los programas de los partidos socialistas democráticos.—Capítulo XI: Perspectivas de futuro.—Bibliografía.

El profesor Prados Arrarte, catedrático de Economía Política de la Universidad Complutense, aborda en el presente libro el análisis y estudio del socialismo democrático, como fórmula más propicia para resolver los problemas económicos de nuestro tiempo y que dista igualmente del capitalismo y de las prácticas marxistas totalitarias.

Para el autor, «la palabra socialismo goza de una tal cantidad de acepciones que hacen muy difícil alcanzar una solución que sea satisfactoria para todos». Y frente a la distinción montada por Marx entre socialismo utópico y socialismo científico, defiende como más consecuente la «fuerte diferenciación» entre el socialismo humanista «preocupado por la realización plena de cada hombre viviendo en comunidad» y el socialismo «terráqueo» que significa «la supeditación completa del ser humano a la comunidad, cuya buena organización se considera el fin supremo».

El socialismo utópico es presentado a través de los autores más representativos, desde Platón y Tomás Moro hasta Ferdinand Lassalle y Robert Owen para seguidamente entrar en la consideración del socialismo científico, reflejado en la obra de Marx y Engels. Prados Arrarte, al hilo de la exposición de la doctrina marxista sobre la dialéctica, el materialismo histórico, las clases sociales, la doctrina de alienación, el concepto de plusvalía, la crisis del capitalismo y otros puntos, va haciendo una crítica del marxismo en aquellos aspectos en los que se ha demostrado que éste o bien se equivocó en sus profecías o bien hizo unos planteamientos erróneos desde el prisma científico o social. En el campo concreto de la planificación, a juicio del autor, «si el socialismo debe implantarse con alguna perspectiva de éxito, se ha de apoyar en una planificación acompañada del funcionamiento de un mercado socialista»; de manera que si, por un lado, el capitalismo debe introducir criterios planificadores y aceptar la intervención del Estado, por otro, el socialismo ha de aceptar un «mercado socialista» en el que se fijen precios objetivos a los factores de producción y se vean atendidas las demandas de todos los consumidores.

Entre los extremos determinados por un socialismo utópico y un socialismo científico, se impone la vía media del socialismo reformista que han defendido los fabianos, Eduardo Bernstein y, en

España, entre otros, Fernando Garrido, Pablo Iglesias, Julián Besteiro, Fernando de los Ríos e Indalecio Prieto. Como sostiene Benoit Melon, citado por el autor, el socialismo reformista es «el socialismo que toma del promedio de los programas socialistas, deja de lado las reivindicaciones anodinas y las irrealizables, para crear una gran corriente de reformas que englobe a todos los verdaderos republicanos», pudiéndose afirmar que hoy las tendencias reformistas en el socialismo son las imperantes en países como Suecia, Alemania y Austria, donde se trata de consolidar una opción democrática y socialista que rechaza utopías, idealismos irrealizables y concepciones políticas y sociales arrumbadas por el paso de los años.

Una vez encuadrado el origen y razón de ser del socialismo democrático, Prados Arrarte se dedica en las páginas finales de su libro a desarrollar su contenido y principales exigencias o reivindicaciones. A su juicio, «los principios fundamentales» que hoy informan el socialismo democrático son la democracia, por lo que lo más antitético al mismo es la dictadura del proletariado; y la defensa del humanismo ya que, como proclama, por ejemplo, el Partido Socialista Austriaco, se trata de humanizar al Estado y de no estatizar al hombre.

A la hora de enumerar las realizaciones del socialismo democrático, debe tenerse en cuenta que han de tener lugar en el seno de las sociedades capitalistas a fin de con-

vertir a éstas en más justas, más eficientes y más igualitarias. En este sentido, el autor hace referencia a las conquistas alcanzadas en Europa por los sindicatos y partidos socialistas así como por los empresarios liberales en materias como el comercio internacional, duración de la jornada de trabajo, remuneración de los trabajadores y en el decisivo campo de las nacionalizaciones. En cualquier caso, no debe sorprender la imbricación de los postulados capitalistas y socialistas en un mismo país o en una misma época, ya que, para Prados Arrarte, «afirmar que no puede haber un socialismo integrado en el sistema capitalista es, por lo tanto, mientras no se definan adecuadamente ambos y la transición entre ellos, una proposición con la que se pretende jugar con la magia de las palabras, pero no con el rigor serio de los conceptos».

El libro finaliza con una revista rápida a los principales puntos de los programas de los partidos socialistas democráticos, como son la democracia, los derechos humanos, la familia, el derecho, la política económica, el trabajo, los sindicatos, la seguridad social, la vivienda, las cooperativas, la co-gestión, la autogestión, la distribución de la renta, la política internacional y la educación y la cultura; panorama que se completa, por último, con la descripción de las más caracterizadas perspectivas que nos brindará el futuro en el desarrollo de la técnica, la población, el petróleo, el sistema monetario internacional, la inflación y los sindicatos.

LLISET BORRELL, FRANCISCO: *Alternativas del Régimen especial balear*. «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 191, julio-septiembre 1976, pp. 539-550.

SUMARIO: I. Antecedentes.—II. Cuestión metodológica previa.—III. Fundamento jurídico de las tres posibles acepciones del Régimen especial balear.—IV. Acepción restringida.—V. Acepción intermedia.—VI. Acepción amplia.—VII. Posibilidades del Régimen especial balear.

El reconocimiento, a nivel legal, de la conveniencia de implantar un Régimen especial para las islas Baleares se viene formulando desde hace más de cincuenta años, sin que hasta el momento se haya llegado a cristalizar en soluciones concretas las aspiraciones del legislador. Con esta idea inicia su trabajo Lliset Borrell, secretario general del Ayuntamiento de Palma de Mallorca, que a renglón seguido manifiesta su confianza de que «con un clima tan propicio al regionalismo como el que ahora nos envuelve, no fracase el propósito del nuevo Estatuto, declarado explícitamente en la Base 19,3».

Previamente, el autor señala que, desde el punto de vista metodológico, la cuestión del Régimen especial para Baleares se puede abordar bien desde un ángulo jurídico en el esquema legislativo de la Ley de Bases de Régimen Local, bien a partir de las corrientes políticas actuales «y teniendo en cuenta, por supuesto, las lógicas aspiraciones de la comunidad balear en orden a una posible autodeterminación o, por lo menos, a una posible autoadministración».

Dado que la aceleración política que vive nuestro país es muy intensa, hasta el extremo que existe un divorcio entre el contexto político-social en que se remitió a las Cortes el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local y el contexto político-social del momento presente, Lliset Borrell opta por exponer tres acepciones distintas, que son otras tantas opciones para la puesta en marcha del Régimen especial que venimos analizando.

Tras describir el fundamento jurídico de cada una de las tres opciones mencionadas, indicando el correspondiente artículo o precepto de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local o apelando al contenido de otros documentos (tales como el testamento político de Franco y el primer mensaje de la Corona, entre otros), el autor va desarrollando el alcance de cada una de las acepciones seleccionadas. La primera acepción, restringida, ampara la implantación de un Régimen especial balear que, en realidad, no sería más que «un conjunto de normas tendentes a regular algunos aspectos de la vida balear, pero estos aspectos no son muy numerosos», con lo que aquel quedaría limitado a un *puñado de normas orgánicas relativas a la Administración provincial*, siendo por ello mínimo el reconocimiento de las peculiaridades de la Administración local propiamente dicha. La segunda acepción, intermedia, apoyándose en las posibilidades del llamado *régimen de carta* y de la *transferencia inter-subjetiva de funciones estatales* a las Corporaciones locales, reclama la desmembración de la Dipu-

tación en *Consejos insulares* así como un *régimen económico-fiscal* de nuevo cuño. Y la tercera y última acepción, amplia, lleva consigo la conversión de nuestro Estado en un *Estado regional*, erigiéndose el regionalismo «en principio de organización territorial del Estado español», lo que arrastraría la eliminación total o parcial de la Administración periférica del Estado y la conversión de la provincia de Baleares en *región autónoma* y, en su caso, en una región especial, llegándose a la desaparición de todo el aparato periférico estatal radicado en las islas.

En definitiva, un futuro Estado balear se habrá de sustentar en los siguientes puntos fundamentales: Primero, creación de un tercer nivel en la Administración local balear, que sería una auténtica *Administración regional*; segundo, creación asimismo de una *nueva entidad local para la gestión autónoma* de los servicios comunes de Mallorca, Menorca e Ibiza, a semejanza de los Cabildos Insulares, y que podrían denominarse *Consejos insulares*; tercero, configuración de la *Corporación metropolitana* de la bahía de Palma de Mallorca; cuarto, establecimiento del *sistema representativo* de los citados Consejos insulares de forma similar al de las Diputaciones de régimen común, y quinto, atención al «tema vital de la *Hacienda regional*» sobre el que el autor afirma que debe ser resuelto en consonancia con los presupuestos funcionales y orgánicos acabados de enunciar.

INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES: *Les aspects administratifs de la régionalisation*. Editions Cujas, 1976, cahier número 10, 1974, 182 pp.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. — CAPÍTULO I. LA HISTORIA DE LA REGIONALIZACIÓN FRANCESA. — CAPÍTULO II. LAS FUNCIONES REGIONALES: 1. Los objetivos de la regionalización. 2. Las competencias de la región. 3. La evolución posible de las funciones regionales. — CAPÍTULO III. EL ESTATUTO DE LA REGIÓN: 1. La noción del estatuto regional. 2. El problema de la uniformidad del estatuto de la región. 3. Naturaleza jurídica de la región. — CAPÍTULO IV. LA INSERCIÓN DE LA REGIÓN EN LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS FRANCESAS: 1. La dimensión regional. 2. La región y las colectividades locales. 3. La región y los servicios del Estado. 4. Las relaciones interregionales. — CAPÍTULO V. LOS ÓRGANOS DE LA REGIÓN: 1. El poder deliberante. 2. El poder activo. — CAPÍTULO VI. LA AUTONOMÍA REGIONAL: 1. Las finanzas regionales. 2. El control del poder central. — CAPÍTULO VII. EL PERSONAL DE LA REGIÓN: 1. La ausencia de personal regional en el establecimiento público de la ley de 1972. 2. La eventualidad de un personal regional. 3. La formación. — CAPÍTULO VIII. LA REFORMA REGIONAL Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS: 1. La participación institucional. 2. La información y la formación de los ciudadanos. — CONCLUSIÓN. — BIBLIOGRAFÍA. — ANEXOS.

La presente obra recoge el texto del informe preparado para el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Méjico en julio de 1974, por la representación francesa en el mismo. Bajo la dirección de Jean Paul Gilli, profesor de las Universidades de París y Niza, un grupo

de expertos de procedencia universitaria y funcionarial, a lo largo de 1973 preparó este trabajo colectivo que, al año siguiente, fue presentado en el Congreso citado como aportación de Francia, una de las naciones participantes en el mismo.

El estudio de la región no puede hacerse más que desde un prisma evolutivo e histórico, como se deduce de la trayectoria seguida por aquella y de la implantación de la ley de 1972 que consagró la región, pero no de una manera inmutable y definitiva.

Si nos detenemos en la historia de la regionalización francesa, las concepciones predominantes han variado sensiblemente. Así, la región ha aparecido como «una etapa de transmisión del poder administrativo», o como «un marco de concertación para el voto de impuestos» o como «la unidad territorial de la planificación» lo que conlleva que sea contemplada como «un lugar de participación del ciudadano en la política de desarrollo económico y de ordenación del territorio». Tales son las tres principales tendencias que diseñan los autores del informe.

En cuanto a las funciones a cumplir por la región, su organización y puesta en funcionamiento se vincula a la corriente de lo que se ha dado en llamar «el neorregionalismo económico». En este sentido, según el informe, «la región moderna es hija del intervencionismo, de la planificación y de la ordenación del territorio». Y por añadidura, resulta que la demarcación territorial se adapta, asimismo, a la regulación y tratamiento

de los problemas administrativos clásicos, lo que viene a añadir mayor interés a su actualización en nuestro tiempo.

El informe pone de manifiesto una serie de temas que habrán de ser dilucidados antes de que la región cumpla el papel que le corresponde. Está, en primer término, el del estatuto de la región que, en gran medida, depende de las funciones que se le atribuyan. Otra cuestión decisiva es la de delimitar las relaciones de la región con las estructuras administrativas preexistentes, ya se trate de las colectividades territoriales o de los servicios del Estado a nivel local. También se ha de resolver la configuración de los órganos rectores de la región, de manera que, a la vez que les dota del indispensable grado de eficacia, no amenacen en ningún caso la unidad nacional y la autoridad del Estado. No menos importante que las cuestiones anteriores es la de la autonomía regional, en la doble vertiente de graduar el nivel de su autonomía financiera y el de los controles que el Estado está llamado a ejercer. Y, finalmente, debe aludirse a la problemática del personal al servicio de las regiones, íntimamente ligada a las estructuras administrativas de éstas, ya que las soluciones a manejar serán distintas según que la región posea o no personalidad moral.

El último capítulo del informe incide sobre el enfoque de la región como cauce de participación pública y ciudadana. «La regionalización aparece, pues—dicen sus autores—, igualmente como una tentativa para restituir a un nivel

adecuado el poder de decisión en materia de asuntos públicos», a fin de que los administrados encuentren vías convenientes para intervenir en la gestión de los negocios que les afectan en cuanto tales; si bien, cuando se examina la realidad concreta, debe constatarse que hasta el momento «la participación no es verdaderamente satisfactoria».

El libro se cierra con una abundante bibliografía y con dos anexos: el primero transcribe el texto de la ley de 5 de julio de 1972 y de sus decretos de aplicación, mientras el segundo recoge, en cuadros sucesivos, los proyectos regionalistas habidos en Francia desde 1871 hasta 1972.

BURISCH, WOLFRAM: *Sociología industrial*. Ediciones Pirámide, Sociedad Anónima, Madrid, 1976, 253 pp.

SUMARIO: Introducción: Sociología, política y lucha de clases.—1. Definición del objeto, métodos y fines de la sociología industrial.—2. La evolución de la sociología industrial.—3. Historia social de la industria.—4. El sistema social de la empresa industrial.—5. El sistema industrial.—6. Los conflictos industriales.—7. La industria y la sociedad.—Bibliografía.

La obra se abre con la introducción escrita por González Páramo en la que, desde el fondo del análisis de las relaciones de la sociología y la política a propósito de la lucha de clases, proclama como

méritos del libro que noticiamos «sus modelos, sus aportaciones nuevas, sus alusiones a los efectos de la electrónica y la cibernética, su actualización bibliográfica y sobre todo su crítica de "la lógica material de los sistemas industriales"».

Wolfram Burisch, profesor de Sociología y Filosofía de la Universidad de Constanza y miembro del European Institute for Advance Studies in Management, aborda la ancha problemática que rodea al nacimiento y persistencia de la sociedad industrial, empezando por afirmar que «la sociología es un producto de la sociedad industrializada y la industria es su objeto esencial». La sociología industrial afecta a un período determinado de la historia social y, más que una «sociología especial», es una «sociología especial de la sociedad industrial».

En cuanto a la evolución de la sociología industrial, tras referirse a antecedentes como las aportaciones de Adam Smith, Andrew Ure, Marx, Proudhon y Lorenz Von Stein cuyo denominador común fue «la falta de investigaciones empíricas sistemáticas». Burisch señala que el verdadero acontecimiento que dio lugar a la sociología industrial fue el descubrimiento del *human factor in business* (B. S. Rowntree), del «hombre en la economía» (L. Von Wiese). Y después han sido fundamentales las obras de Taylor, Fayol, Weber, Bernays, Briefs, y, sobre todo, Elton Mayo con su experimento de Hawthorne. Como afirma el autor, los autores citados «caracterizan más bien la evolución que el objeto actual de la sociología industrial» y no se

puede «olvidar que la delimitación del objeto y el enfoque de la sociología industrial no han sido tan pronunciados hasta los dos últimos decenios como para poder considerarla justificadamente una disciplina independiente». Es, sobre todo a partir de 1945, cuando aparecen numerosas publicaciones, especialmente en los países más industrializados y de las que Burisch presenta una amplia exposición, no tanto con criterio evolutivo, sino con finalidad meramente enumerativa de autores y campos de investigación.

La sociología industrial, en cuanto referida al fenómeno histórico del desarrollo de la industria fabril mecanizada, exige como complemento y como condición «una historia social sistemática de la industria». Por eso, el autor en las páginas siguientes alude sucintamente a la Revolución industrial, a la segunda Revolución industrial aparecida en 1900 con el taylorismo y a los últimos adelantos de la ciencia y de la técnica, recordando los efectos sociales sobre las clases trabajadoras y asalariadas de los fenómenos descritos.

Los capítulos siguientes abordan dos cuestiones complementarias entre sí. Por un lado, se analiza «el sistema social de la empresa industrial», con una referencia inicial a ésta como objeto de estudio sociológico para, seguidamente, esbozar diversas consideraciones, tanto sobre la organización formal como informal de la empresa industrial y sobre el ambiente de trabajo o «medio interno de la empresa». Por otro, se plantea el contenido y sentido de lo que el autor

llama «el sistema industrial», empezando por la alusión al desarrollo de las técnicas de producción y continuando, después, con variadas sugerencias en torno a la actitud subjetiva ante el trabajo industrial, los aspectos sociológico-organizativos de la estructura de la empresa, la lógica material de los sistemas materiales y la relación que se da entre los obreros y los empleados.

Objeto de especial atención por parte de Burisch es el tema de los conflictos industriales. En su libro, tras investigar sobre la causa de los mismos, perfila con brevedad las formas que pueden revestir en el marco industrial y su objeto predominante, de tal manera que «está claro que los cambios de objeto de los enfrentamientos industriales, debidos al cambio de argumentos en el conflicto salarial, sólo son parte de una evolución general de la sociedad en el sentido de una ampliación de la igualdad de derechos de todos los ciudadanos».

El libro se cierra con un capítulo dedicado a las relaciones entre «la industria y la sociedad», ya que «la industria y la empresa no son formas cerradas, autárquicas, sino que están dentro de la sociedad a que pertenecen». Junto a relaciones formalizadas como, por ejemplo, las nacidas de la práctica de las relaciones públicas, existen otras no formalizadas y que surgen de modo espontáneo, inesperado e imprevisto. De un modo más específico, son puntos importantes a examinar la posición fundamental de la profesión en la vida de la sociedad industrial, la relación entre la jerarquía industrial de las

posiciones y la social y, además, la relación entre la estructura de clases y de poder en la industria y en la sociedad.

MORELL OCAÑA, LUIS: *La nueva Ley de Régimen Local. II. La supra-municipalidad*. «Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 9, abril-junio 1976, pp. 243-267.

SUMARIO: I. EL DESFASE ACTUAL ENTRE LAS CONCEPCIONES DE LA CIUDAD Y DEL MUNICIPIO: 1. La dimensión histórica de las estructuras locales de convivencia. 2. La imagen conceptual de la ciudad y del municipio que subyacen en los regímenes locales vigentes. 3. La redefinición de la ciudad y del municipio en el mundo contemporáneo.—II. EL IMPACTO DE ESTAS TRANSFORMACIONES EN EL MUNDO RURAL: A) Las comarcas, como ámbito de ordenación del medio rural. 1. Las perspectivas del municipio en el medio rural. 2. Hábitat rural, Administración periférica del Estado e instituciones locales. B) La constitución de entidades municipales de ámbito comarcal, en la nueva Ley de Régimen Local: 1. Una hipotética doble vía: la de la Agrupación forzosa y la de la Asociación voluntaria. 2. La ausencia de criterios de delimitación de las comarcas. 3. La organización y competencias de la entidad comarcal. 4. Consideración final.—III. EL PROBLEMA METROPOLITANO: A) Apunte evolutivo. B) La nueva Ley, frente al fenómeno metropolitano: 1. Los presupuestos de constitución de las entidades municipales metropolitanas. 2. El papel del municipio central en el procedimiento de constitución de estas entidades. 3. La planificación en el nivel metropolitano.

El mundo actual está inmerso en un profundo proceso de cambio. Son, sin embargo, las estructuras territoriales las que más resistencia prestan a su adaptación y modificación. Hoy hemos caído en la cuenta de que también son históricas las estructuras de ordenación de la convivencia humana, pero el Derecho no ha sido capaz de reflejar en su normativa lo que está sucediendo en la ciudad y demás lugares donde el hombre realiza su vida. De ahí el desfase entre lo que propugnan las normas y lo que acontece en la realidad.

El cambio social se aprecia si nos fijamos en lo que ha sido y es la ciudad. En la concepción clásica, era un «entorno homogéneo compuesto de un conjunto de edificios», dice el autor, y venía a representar «la proyección espacial de un conjunto edificado». Sobre esta imagen de la ciudad se configura la idea del municipio en el régimen local actual, de forma y manera que aquél tiende a ser «la expresión institucional de un lugar, de una comunidad autónoma, independiente, aislada de las demás».

Con la revolución tecnológica, la situación se transforma necesariamente ya que, ante la existencia de medios de locomoción que reducen distancias y aproximan las colectividades, desaparece *el requisito de la pura proximidad física* para la consideración de la ciudad como tal, para dar entrada al *de la simple accesibilidad*; por tanto, como aclara Morell Ocaña, el entramado de relaciones y conexiones en que se resuelve una ciudad «queda abierto a todo el espacio

que pueda superarse utilizando los medios de desplazamiento rápido que la evolución ha puesto a disposición del hombre». En otras palabras, en la concepción moderna lo definitivo en la ciudad no es tanto *la estructura edificada* cuanto *el sistema de relaciones que genera*.

En consecuencia, la vecindad ya no se puede caracterizar por una mera cercanía física sino que se estructura sobre «la base de anillos diversos y superpuestos», que se jerarquizan y escalonan entre sí. Surge así el concepto de la supramunicipalidad que no va a buscar el desarraigo de la institución municipal, sino que pretenderá «aprovechar la vitalidad de los municipios urbanos para hacer descansar sobre ellos una organización local que trascienda a cada municipio individualmente considerado».

La incidencia de los fenómenos descritos se notará, de modo más acusado, en el mundo rural y, dentro de éste, en los municipios pequeños. Si nos fijamos en el hecho de que la dimensión representativa de los Ayuntamientos se ha ido diluyendo, es lógico deducir que el problema de los municipios más reducidos del país, al compararlo con el de las pequeñas Administraciones públicas incapaces, no tenga otra alternativa que la de su supresión. Pero si nos atenemos a las posibilidades participantes de estos municipios, en lo social y en lo político, entonces el camino a seguir debe ser el contrario a fin de que el municipio «pueda ser instrumento de representación, de defensa y, en su caso, de conse-

cución de los intereses y de las voluntades de la comunidad social que está en su base». De lo que se trata, pues, es de vaciar a la institución municipal de su contenido administrativo y de que, por la vía de la comarca, se asocien y se federen varios municipios a fin de hacer surgir una única «organización realizadora de las funciones administrativas correspondientes a las distintas colectividades asentadas en el interior del área». Y, en este sentido, la Administración periférica del Estado está llamada a modificarse para que, marginando sus tradicionales funciones de tutela y autoridad, asuma tareas de promoción y gestión de servicios públicos en favor de los nuevos niveles comarcales. «Es decir—subraya el autor—la supramunicipalidad, en el hábitat rural, puede servir para la constitución de una organización representativa de los intereses propios de una sociedad comarcal», mientras que «lo demás, desde luego, tiene que ponerlo la Administración del Estado».

Tras unas breves consideraciones en torno a la comarca en la nueva Ley de Bases y a su regulación en la misma, Morell Ocaña entra en la recta final de su trabajo abordando la cuestión de las áreas metropolitanas. En primer término, traza un esbozo de la evolución seguida desde una concepción simplista de la metrópoli como una zona de ensanche a encauzar y orientar, hasta una concepción más compleja del urbanismo a realizar dentro de los límites metropolitanos. Y, a continuación, ex-

plica tanto el supuesto de hecho determinante de una entidad metropolitana como el papel atribuido al municipio correspondiente al lugar central; indicando finalmente que la Ley de Bases margina prácticamente el tema de las competencias de estas entidades, lo que «reviste en la actualidad caracteres de absoluta gravedad», desde el momento en que éstas «van a tener que abrirse paso muy difícilmente entre las competencias estrictamente municipales y las que hoy pertenecen a la Administración del Estado».

DE LA CIERVA, RICARDO: *La cuarta apertura*. Ediciones Paulinas. Madrid, 1976, 467 pp.

SUMARIO: PRÓLOGO.—1. Editora Nacional como posibilidad de convivencia.—2. Declaraciones públicas desde el poder: La formulación y los combates por la apertura.—3. Cese y despedida.—4. Cultura y política.—5. Política de futuro desde el crepúsculo del franquismo.—6. Palabras en el silencio de la transición. Historia, doctrina y praxis para una nueva Monarquía.—8. Los problemas de la prensa en la transición.—9. Las regiones, las Españas.—10. Los problemas del contexto internacional.—11. Análisis de la situación para el futuro.—12. Las instituciones medulares.—Epílogo.

Ricardo de la Cierva, conocido intelectual y escritor especializado en la historia española más reciente, agrupa en este libro una serie de discursos, conferencias, artículos, entrevistas, etc., debida-

mente sistematizados en varios capítulos, cada uno de ellos dedicado, en mayor o menor medida, a un tema principal.

Tras el prólogo, muy breve, del autor, para explicar la génesis del libro, y tras la reproducción de dos momentos de su discurso pronunciado en 1970, en Murcia, sobre la figura de José Antonio Primo de Rivera, y en el que, por primera vez en un acto oficial se pronunciaron las expresiones «democracia sin adjetivos» y el «inmovilismo como peligro», aparece el capítulo 1 en torno a la Editora Nacional. Ricardo de la Cierva fue dos años director de este organismo y durante su gestión al frente del mismo escribió varios artículos que ahora son reproducidos y que abordan cuestiones muy dispares, desde la explicación de los proyectos de la Editora Nacional hasta la desorientación profesional en nuestra Universidad.

El capítulo 2 recoge la actividad del autor durante su gestión, a lo largo de un año, como director general de Cultura Popular, comprendiendo sus manifestaciones y actividades en torno a la defensa de las librerías, la promoción del libro, la reapertura del Ateneo, el retorno de los intelectuales, el concepto de cultura popular y otros similares. En concreto, para Ricardo de la Cierva, la cultura popular «es, o ha de ser, todo lo que constituya el nivel expresivo de un pueblo» y «el Estado debe potenciar más la cultura del pueblo que la de las minorías, teniendo en cuenta que la cultura popular no es cultura de masas, sino del pueblo».

El capítulo 3 hace referencia a algunas actuaciones del autor, inmediatamente anteriores o posteriores a su cese como director general, al dimitir en solidaridad con Pío Cabanillas, apartado del gobierno de Arias Navarro en octubre de 1974. Y el capítulo 4 transparenta sus preocupaciones por la cultura, la teoría y la técnica de la política cultural, «constante de mi vida intelectual y política», según el propio Ricardo de la Cierva. Por eso toca temas tan vitales para nuestra convivencia como son la «despreocupación cultural» en nuestra sociedad, la problemática de la cultura, las relaciones entre el libro y el mundo actual de la comunicación y los «dos casos de patología cultural», que son las agresiones a las librerías y la obsesión pornográfica.

El capítulo 5 reúne dos intervenciones y actuaciones durante la fase histórica que va desde «el desahucio de la apertura», a fines de 1974, hasta la muerte de Franco. La primera es la conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI, en abril de 1975, titulada «Historia para el futuro», y la segunda, «El régimen está en crisis», es una entrevista realizada para la revista *Guadiana* en octubre de 1975, y en la que Ricardo de la Cierva, a partir de sus conocimientos históricos, enjuicia el momento que por entonces atravesaba el régimen franquista. Por su parte, el capítulo 6 agrupa las intervenciones publicadas entre finales de septiembre y mediados de diciembre del año acabado de citar, «cuando todo el mundo callaba en la agonía de Franco», buscando

dar una interpretación al ocaso de un sistema y a la inauguración de la Monarquía. Precisamente la institución monárquica es el objeto del capítulo 7, donde se hacen diversas consideraciones ante el hecho de la coronación de Juan Carlos, sus perspectivas de consolidación y su respaldo democrático, ya que «la monarquía sólo podrá consolidarse si se convierte en marco democrático permanente, y si admite ese marco una integración de las mayorías decisivas, las fuerzas políticas reales —muy en concreto las fuerzas del trabajo, marginadas políticamente por la restauración anterior— y las aspiraciones de las minorías regionales, los reinos, las Españas».

Mientras el capítulo 8 se refiere a los problemas de la prensa, pues no hay que olvidar que el autor es periodista, el capítulo 9 toca la cuestión regional, ya que este problema «es el primero de cuantos hoy tiene planteados España» en Andalucía, Galicia, Cataluña, Vascongadas y otras zonas del país, y, por su parte, el capítulo 9 analiza la vertiente internacional de la política española en temas tan candentes como las relaciones con Europa, con Israel y con la propia Unión Soviética, sin olvidar el tema siempre abierto de Gibraltar.

El capítulo 11 recoge varios análisis sobre la actual situación española en forma de entrevistas y comentarios de urgencia. «Mucho más que un marco —escribe el autor—, la Corona es un horizonte» y «en estos momentos resulta mucho más que una herencia y no tendría razón de ser como una simple consecuencia del continuismo».

Y el capítulo 12 toca las «instituciones medulares» que, en nuestro país, son el Ejército y la Iglesia, «preservadores de la posibilidad de España—no sin profunda participación en nuestras convulsiones—ante el hundimiento o la artritis de las demás instituciones nacionales y políticas».

La obra, testimonio de un período vital en la historia de España, termina con el texto del discurso que La Cierva pronunció la noche de la concesión de los premios «Mariano de Cavia» el 8 de junio de 1976, y en la que resume su posición sobre el periodismo que quiere hacer, en los próximos años, en favor de la sociedad española y de la institución monárquica.

MARTÍN-RETORTILLO VAQUER, LORENZO: *En torno al sistema español de conflictos jurisdiccionales*. «Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo», número 9, abril-junio 1976, pp. 213-241.

SUMARIO: I. Proemio.—II. De un Decreto a una Ley Fundamental.—III. El artículo 57 de la Ley Orgánica del Estado.—IV. La exigencia de decidir «conforme a las leyes».—V. La malformación del principio de división de poderes y la jurisdicción de conflictos como mecanismo corrector.—VI. La excesiva duración de los conflictos.—VII. Ausencia de concreción de plazos en fases decisivas. VIII. El crecido número de conflictos mal suscitados.—IX. Postura antiformalista del Consejo de Estado. X. El principio de defensa de la jurisdicción.—Bibliografía.

Como advierte el autor, el presente trabajo ha sido elaborado como *estudio preliminar* para el libro de Javier Domper, titulado *Repertorio de la Jurisprudencia de conflictos jurisdiccionales*, de próxima aparición. Aprovechando el cumplimiento de los treinta años de vigencia de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 1948, el autor, dentro del marco de la obra acabada de citar, considera que es oportuno «hilvanar de inmediato unas cuantas reflexiones» sobre el tema, «sin afán sistemático ni finalidad de pretensión exhaustiva».

Lo primero que llama la atención es que la norma reguladora de los conflictos jurisdiccionales, en España, ha ido ascendiendo de rango, ya que del Real Decreto de 1887, pasando por la Ley de 1948, se ha llegado a la Ley Orgánica del Estado, de nivel constitucional, cuyo artículo 57 aborda el problema directamente. Martín-Retortillo se pregunta por las causas de esta evolución, entendiéndolo que, si dicha incorporación constitucional en algunos puntos no plantea serios reparos, «en otros no deja de constituir un grave compromiso, en cuanto se viene a dar rigidez a la que es solución sin duda discutible».

A continuación, el autor señala el reducido eco que ha alcanzado el citado artículo 57, incluso en la propia Ley Orgánica del Estado, que, al enumerar las facultades del Jefe del Estado, no relaciona la de resolver los conflictos jurisdiccionales. No son fáciles de determinar las razones de esta omisión, pero lo que no hay duda es que,

pese a ella, «la función de Jefe de conflictos es función de primerísima importancia en cuanto a su significado institucional», lo que hace todavía más llamativo el olvido de esta atribución al reseñar las del Jefe del Estado.

Cuestión importante es aclarar la naturaleza del papel del Jefe del Estado en estos conflictos; de ahí la necesidad de interpretar la expresión de la Ley Orgánica de que ha de resolverlos *conforme a las leyes*. Caben dos interpretaciones: según una, dicha conformidad se refiere al contenido del fallo; según otra, la conformidad afecta al sistema de actuación del Jefe del Estado. A raíz de este planteamiento, Martín-Retortillo formula varias interesantes consideraciones sobre el papel del Jefe del Estado en la materia que nos ocupa, concluyendo que la expresión *conforme a las leyes* «parece que no tiene mayor alcance que remitir a la legislación ordinaria la pormenorización del sistema de conflictos jurisdiccionales con tal que se respete la facultad de decisión del Jefe del Estado».

El último tema, de índole general, abordado en el trabajo incide sobre la investigación de las causas en virtud de las cuales el poder de dirimir conflictos jurisdiccionales se residencia en el Jefe del Estado. Al apoyarse esta tesis en la doctrina de la división de poderes, lo que en realidad se ha hecho ha sido deformar ésta, ya que la solución española, «más que homenaje al principio de la división de poderes, lo que hacía era consagrar la prevalencia, clara y descarada, de uno de ellos».

En consecuencia, conviene preguntarse si este ámbito de autotutela administrativa debe subsistir o si no sería, por el contrario, más adecuado que se dejara vía libre a la participación y actuación de los órganos verdaderamente jurisdiccionales, al igual que ha sucedido, por ejemplo, con los tribunales contencioso-administrativos. Por ello, en definitiva, no se advierten razonamientos poderosos que impidan el sometimiento de todos los órganos del Estado al Derecho y, más en concreto, no se detectan argumentaciones válidas que impidan exonerar al Jefe del Estado, el Rey, de la prerrogativa analizada, en orden a jurisdificar el problema «despolitizándolo y encomendándolo a órganos especializados en la aplicación del Derecho».

Traza la exposición de estos puntos más generales, y de un mayor alcance doctrinal, Martín-Retortillo dedica la parte segunda de su trabajo al análisis de aspectos más específicos, como son el de la excesiva duración de los conflictos jurisdiccionales en nuestra patria, la falta de concreción de plazos en fases importantes del procedimiento seguido y la frecuencia de conflictos mal suscitados. Al hilo de la respectiva exposición de cada una de estas tres parcelas hay una nutrida y bien reflexionada crítica a los artículos de la Ley de 1948 que las regulan, procurando el autor valorar, tanto en lo positivo como en lo negativo, la intervención del Consejo de Estado, organismo clave en el desarrollo y resolución de estas cuestiones.

El trabajo termina con unas breves ideas sobre el principio de defensa de la jurisdicción, derivado de la expresión legal de que «sólo las autoridades y Tribunales expresados», si bien podrán promover cuestiones de competencia, «únicamente los suscitarán para reclamar el conocimiento de los negocios...» y con la exposición de una breve bibliografía.

MENIER, JACQUES: *Planification et reforme administrative en France*. «La Revue Administrative», núm. 173, septiembre-octubre 1976, pp. 475-483.

SUMARIO: I. La planificación no está ligada a la reforma administrativa.—II. La planificación contribuye a la reforma administrativa. III. La contribución de la planificación a la reforma administrativa es limitada.

El autor, profesor de la Universidad René Descartes, de París, plantea en este trabajo la vinculación que se da, o puede darse, entre la planificación y la reforma administrativa.

La planificación, en Francia, ha nacido en razón a consideraciones ajenas a la reforma administrativa. Basta analizar sus orígenes, sus objetivos y sus órganos para cerciorarse de ello. Así, tanto la Comisaría General del Plan como la Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional surgieron, en 1946 y 1963, respectivamente, con independencia y al margen de todo proceso de

reforma administrativa. Los objetivos de ambos fenómenos son igualmente diversos, puesto que si la reforma administrativa aspira a la transformación de todo el sistema administrativo, adaptándolo ininterrumpidamente a las exigencias del cambio social, la planificación lo que busca es organizar el crecimiento y orientar el desarrollo económico y social. Y por lo que respecta a los órganos de ambas manifestaciones, nunca han estado en Francia conectados entre sí y han actuado de forma autónoma y separada.

Sin embargo, por encima de estos planteamientos tan radicales, la realidad es que, como subraya el autor, la planificación «por su misma existencia, por sus modalidades de acción, contribuye a la reforma administrativa», por cuanto que para planificar se requiere un aparato administrativo adecuado, lo que conlleva necesariamente a su modificación, y por cuanto que la planificación en cuanto tal «es un instrumento de transformación de la Administración» bajo varios aspectos. De un lado, la acción planificadora del Estado sirve para la reorganización de la Administración, dando lugar a lo que se ha dado en llamar Administración «de misión», «horizontal» o «de síntesis»; de otro, sirve para alcanzar una mayor coordinación, ya que la C.G.P. y la D.A.T.A.R. son instrumentos en los que se coordinan y conjuntan las acciones de múltiples instancias administrativas y a través de los cuales se reúnen diversos organismos interministeriales. Contribuye a un mayor acerca-

miento y aproximación entre la Administración y su contorno social, dado que, en la elaboración de los planes, a nivel central y regional, intervienen las más amplias fuerzas sociales y se alcanza un eficaz nivel de información y de publicidad en las decisiones, y, finalmente, se nos presenta como un factor decisivo de innovación y creación en cuanto a sus métodos y en cuanto a su contenido, pues no debemos olvidar que la planificación en lo jurídico, en lo económico, obliga a la implantación de nuevas formas de regulación, de cálculo, de prospección y de investigación en general. «La planificación—escribe Menier—recoge aquí el fruto de acciones que le son exteriores, pero que ella amplifica por su propio funcionamiento. Utilizando y perfeccionando todas esas técnicas de ayuda a la decisión, ella se sitúa en el gran movimiento actual de racionalización de la previsión, de la dirección y de la gestión.»

Sin embargo, pese a la idea expresada, por ejemplo, por Thoenig de que la acción administrativa va a conocer una revolución que será igual a la de la revolución del maquinismo en el siglo XIX respecto a la acción industrial, «la realidad actual—sostiene el autor del trabajo—muestra que no se trata todavía más que una hipótesis», y, más específicamente, «la contribución de la planificación a la reforma administrativa encuentra siempre límites», como se deduce de la evolución más reciente de los acontecimientos.

Efectivamente, la planificación ha quedado demasiado circunscri-

ta a su propia órbita y «como la reforma administrativa, la planificación ha limitado también sus ambiciones». El papel y la tarea de los órganos centrales de planificación no se ha expansionado en la medida deseada ni tampoco han potenciado adecuadamente sus relaciones con el exterior, puesto que la planificación sigue siendo un asunto eminentemente administrativo, la participación de las fuerzas socio-económicas resulta difícil y el papel desempeñado por las instancias políticas confirman el predominio gubernamental.

En conclusión, cabe afirmar que tanto el movimiento planificador como el clima de reforma administrativa están en crisis y se nos presentan ambiguos y complicados en su concepción y en su realización. En cualquier caso, pese a la distancia que separa ambos procesos, cabría interrogarse si el plan no ganaría en eficacia sustentándose sobre la actualización de la Administración y si, recíprocamente, la reforma de ésta no ganaría incorporándose a las corrientes planificadoras. La respuesta no es fácil de proponer, porque, en última instancia, detrás de todas estas suposiciones y de todas estas combinaciones, late siempre un problema político, y, en definitiva, se trata de saber qué cambio social se postula por cada sociedad y quiénes son los que lo solicitan.

ALVAREZ RICO, MANUEL: *Aspectos jurídicos de la inflación orgánica de la Administración Pública en*

España. «Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 9, abril-junio 1976, páginas 295-315.

SUMARIO: I. IDEA GENERAL.—II. EL SISTEMA DE RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y SU INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN: 1. Idea general. 2. Incapacidad de adaptación de la política retributiva de los funcionarios públicos al sector empresarial.—III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1. Normativa a nivel constitucional. 2. Régimen jurídico a nivel de legislación ordinaria: 2.1. La Ley de Régimen Jurídico. 2.2. La Ley de Procedimiento Administrativo y su incidencia en el régimen jurídico de la potestad organizatoria de la Administración. 3. La técnica de los Decretos-leyes y su incidencia en la organización de la Administración Pública en España. 4. Función Pública y estructura orgánica.

El autor inicia su trabajo, parte de un libro de próxima aparición, señalando que va a enfocar su atención sobre la inflación orgánica que se produce en el ámbito concreto de la Administración Central, para tratar de descubrir las causas del fenómeno. A estos efectos distingue entre causas «externas, confesables y confesadas», como son el crecimiento de la intervención estatal, la tecnificación de la sociedad, la racionalización de las estructuras administrativas y la necesidad de poner al día las organizaciones públicas, y causas «inconfesables, subterráneas y nunca confesadas», como son, por ejemplo, la política de retribuciones en el sector público; la falta

de definición entre puestos políticos y administrativos, la acción de los grupos de presión y la inoperancia de la Presidencia del Gobierno «como órgano impulsor y controlador de las reformas estructurales de la Administración Pública».

Sin embargo, por encima de estas causas, para Alvarez Rico «la falla más importante» radica en que nuestra Administración carece de controles adecuados que frenen y delimiten el ejercicio de su potestad organizatoria, lo que ocasiona una serie de consecuencias negativas que van desde el incremento del gasto público hasta la devaluación progresiva de los esquemas organizativos, pasando por el confusionismo que se advierte en la configuración y nomenclatura de los diferentes niveles que conforman la Administración Pública.

Seguidamente, el autor se refiere de modo más explícito a la incidencia estructural del sistema de retribuciones de los funcionarios públicos, deteniéndose en el complemento de dedicación especial, e indicando más adelante que muchas reorganizaciones de la Administración no responden a las causas que señalan las exposiciones de motivos de las normas que las establecen, sino que «son un mero instrumento de aumento de retribuciones» para favorecer los intereses de determinados Cuerpos.

Para Alvarez Rico, el régimen jurídico de la potestad organizatoria en España se sitúa en un triple nivel, apareciendo «fragmentario y disperso». A nivel constitucional, son la Ley de Cortes

en su artículo 10 y la Ley Orgánica del Estado en su artículo 40 las que merecen ser reseñadas, pudiéndose destacar «su enfoque eminentemente formalista», que se refleja en una preocupación exagerada por el rango de la norma a utilizar en cada caso, aunque interesa constatar que los defectos «no son tanto de índole constitucional cuanto de normas ordinarias de desarrollo de los principios contenidos en las leyes constitucionales».

En un segundo nivel, de legislación ordinaria, está la Ley de Régimen Jurídico, cuya regulación de la materia organizatoria resulta, dice el autor, «francamente negativa por su oscuridad, por su vaguedad y por no establecer unos principios materiales de organización ni instrumentar un control adecuado sobre la potestad organizatoria de la Administración». Y también hay que mencionar la Ley de Procedimiento Administrativo, que supuso «una profunda reforma» de la Ley acabada de citar, en sentido negativo, suprimiendo sobre todo la iniciativa que, en materia organizativa, concedió a la Presidencia del Gobierno la Ley de Régimen Jurídico.

En tercer lugar, como nuevo nivel, figuran los Decretos-leyes, técnica muy utilizada en nuestra patria a la hora de las reformas, y

que, para Alvarez Rico, debe ser criticada tanto porque la urgencia no es el método más propicio para reorganizar la Administración como porque el Decreto-ley se aparta de todo control por parte del poder legislativo.

El trabajo que recensionamos finaliza con unas interesantes consideraciones sobre la interrelación que se da entre la estructura orgánica y la función pública. En este aspecto, la regulación y puesta en marcha de las plantillas orgánicas previstas en la Ley de Funcionarios son un factor determinante cuyo incumplimiento ha dado lugar, precisamente, a la serie de distorsiones, ambigüedades y disfunciones que caracterizan a la burocracia española estatal. La discrecionalidad en la provisión de puestos de trabajo, el proceso arbitrado para la revisión de las plantillas, «el desguace definitivo de la carrera administrativa», son otros tantos puntos que el autor critica, respecto al planteamiento actual de las plantillas orgánicas; para indicar finalmente que las «causas del fracaso» de éstas se identifican sobre todo en el hecho de que no se hayan publicado en el *Boletín Oficial del Estado* y en «la degradación creciente de la Presidencia del Gobierno como órgano impulsor y director de la reforma administrativa».