



BRAIBANT, GUY: *Administration et Participation*. «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», vol. XLIV, núm. 1-2, 1978, pp. 159-165.

Sumario: I. Hoy: la burocracia atemperada por la participación.—II. Mañana: ¿la burocracia sustituida por la participación?

Hoy el tema de la burocracia adquiere gran importancia y es objeto de estudio y análisis desde los más diversos frentes. Pero al mismo tiempo, debido al propio crecimiento y poder de los burócratas,

se van demandando cambios y reformas que supongan una renovación de las estructuras burocráticas y administrativas. De ahí el interés que despierta la palabra participación, que es esgrimida cada día con más fuerza, tanto en el ámbito público como privado, aun reconociéndose que el término es ambiguo y que dentro del mismo caben las más diversas fórmulas y soluciones.

Actualmente, la burocracia tradicional sigue utilizando idénticos sistemas de decisión y actuación que antes, caracterizados por la centralización y la jerarquización.

Sin embargo, ello no quiere decir que no esté abierta a una participación que puede ser externa o interna. En cuanto a la primera, reviste tres formas, citadas según el grado creciente de intensidad: consultación, concertación y devoción. Y por lo que atañe a la segunda, que afecta más directamente a la naturaleza esencial de la burocracia, ha aparecido más tardíamente y su ámbito aún es muy limitado y restringido, resultando, según el autor, una participación en la mayoría de los casos limitada, falseada y ambigua. Y, en todo caso, esta combinación de una burocracia dominante y de una participación recortada e insuficiente, ofrece dos tipos de riesgos: provoca actitudes negativas en los que creen en la participación y perjudica a la Administración, que nada tiene que ganar con una participación que está mal concebida y que se aplica defectuosamente.

¿Qué hacer entonces? ¿Debemos renunciar al experimento de la participación? ¿Tenemos que ir más lejos en el camino emprendido, sustituyendo a la burocracia por la vía participativa? La participación es hoy una necesidad sentida socialmente, y son varias las razones que justifican su traslado al área de la Administración, introduciéndola en todos los niveles (local, regional y nacional), en todos los sectores (hasta en algunos tan peculiares como pueden ser la Hacienda o la Policía) y en todos los campos (determinación de objetivos, adopción de decisiones, gestión de servicios públicos y sistema de control).

«Sería vano —advierte Brai-

bant— disimular que un cambio tan radical chocará con serios obstáculos», generando resistencia y oposición en los dirigentes políticos, en los rectores de la Administración y en los propios interesados que habrán de pasar de meros administrados pasivos a participantes activos, lo que entraña responsabilidad, educación cívica y elevación del nivel cultural. Aparte de estas resistencias, hay otros obstáculos, constreñimientos y dificultades de carácter más fundamental desde el momento en que no se pueden suprimir, sin más, las reglas, los arbitrajes, la coordinación y otros instrumentos que aseguran la continuidad de la Administración.

Sólo el porvenir nos dirá si el ideal de la participación es un puro sueño o corresponde, en efecto, a una exigencia fundamental de las sociedades de la segunda mitad del siglo xx. Hace más de cincuenta años, Fayol afirmó que para el buen funcionamiento de los servicios públicos lo decisivo era una dirección superior adecuada. ¿No puede sostenerse hoy que lo decisivo es una participación adecuada de funcionarios, ciudadanos y usuarios en la gestión de los mismos?

BURDEAU, GEORGES: *Droit constitutionnel et Institutions politiques*. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1977, 18.^a edición, 690 pp.

Sumario: Prólogo. — Bibliografía sumaria.—PRIMERA PARTE. EL ESTADO Y SU GOBIERNO: Capítulo I. El poder político en el Estado. Capítulo II. La Constitución. Ca-

pítulo III. El ejercicio del poder en el Estado: las formas de Gobierno.—SEGUNDA PARTE. LOS RÉGIMENES POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS: Capítulo I. Los datos para una clasificación realista de los regímenes políticos. Capítulo II. Las Monarquías populares. Capítulo III. Las democracias pluralistas.—TERCERA PARTE. IDEA SUMARIA DE LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE FRANCIA: Capítulo I. La Constitución de la Revolución y del Imperio. Capítulo II. La democracia censitaria. Capítulo III. El advenimiento del sufragio universal. Capítulo IV. Las Leyes Constitucionales de 1875. Capítulo V. Las instituciones políticas francesas de 1940 a 1944. Capítulo VI. Los Gobiernos provisionales de 1946. Capítulo VII. La Constitución del 27 de octubre de 1946.—CUARTA PARTE. LAS INSTITUCIONES DE LA REPÚBLICA: Capítulo I. Los caracteres generales de la Constitución de 1958. Capítulo II. El Cuerpo electoral. Capítulo III. El Poder Ejecutivo. Capítulo IV. El Parlamento. Capítulo V. El funcionamiento de los poderes públicos. Capítulo VI. Los Organos jurisdiccionales.

La figura bien conocida de Georges Burdeau expone en este libro un panorama del Derecho constitucional y de las instituciones políticas, arrancando de un planteamiento teórico de lo que es el Estado y de lo que significa hoy la idea de Régimen Político, para adentrarse seguidamente en el caso de Francia. Con respecto a este país, el profesor francés dibuja las líneas maestras de la evolución constitucional francesa, hasta llegar, en la parte final de la obra a una descripción pormenorizada de la constelación de poderes, órganos e instituciones que configuran la V República nacida en la Constitución de 1958.

Toda la concepción del autor se cimenta sobre un enfoque jurídico de la dinámica política y constitucional, ya que en palabras del propio Burdeau, «todo estudio de ciencia política debe adosarse a un

conocimiento jurídico». No quiere decirse que los aspectos de esta naturaleza sean los únicos a tener en cuenta, pero sí que, hoy, deben ser valorados como los predominantes y junto a ellos han de colocarse los de otro carácter (sociológico, cultural, económico, religioso, etc.), para completar una visión global y más certera del Estado y la Constitución.

CASADO RAIGÓN, JOSÉ MARÍA: *La política regional en Andalucía. Datos para una evaluación de las medidas aplicadas*. Córdoba, 1978, 167 pp.

Sumario: Prefacio.—Capítulo 1. Los instrumentos de desarrollo regional en España y sus resultados.—Capítulo 2. Evaluación de los resultados del Polo de Córdoba.—Capítulo 3. La provincia de Córdoba ante la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía.—Capítulo 4. La región andaluza: consideración de algunos aspectos de interés.—Índice de cuadros.—Índice de gráficos.

El autor, profesor del Departamento de Economía de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad de Córdoba y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, siguiendo la trayectoria de otros trabajos anteriores, aporta una serie de datos para una evaluación de las medidas aplicadas en la región andaluza, especialmente en lo que afecta a la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía.

En el capítulo inicial se contiene un análisis de los instrumentos de desarrollo regional utilizados en nuestro país, así como de los resultados obtenidos. El siguiente capítulo se centra en el examen

del Polo de Desarrollo de Córdoba, cuyos logros no han conseguido un cambio en la economía de esta provincia ni en sus dependencias con respecto a zonas más avanzadas. El capítulo tercero aparece dedicado a la problemática de Córdoba ante el hecho de la puesta en marcha de la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Y el último capítulo hace referencia a las nuevas perspectivas regionales, para lo que es imprescindible «mejorar el grado de participación regional en las decisiones nacionales y, por supuesto, el de participación popular en la propia región», aparte de otras cuestiones básicas como la dependencia de unas zonas respecto a otras en el marco de la misma Andalucía y el tratamiento adecuado del tema del ahorro andaluz.

Numerosos cuadros y gráficos completan y ayudan a la mejor asimilación e interpretación de las ideas desarrolladas por el autor.

JUSTICIA DEMOCRÁTICA: *Los jueces contra la dictadura. (Justicia y política en el franquismo)*. Tucar Ediciones, Madrid, 1978, 314 páginas.

Sumario: PRÓLOGO.—EL GOBIERNO Y LA JUSTICIA EN 1971: Introducción. I. La suspensión del artículo 18 del Fuero de los Españoles. II. La reforma de la Ley de Orden Público. III. El último indulto. IV. La reforma del Código Penal y del Código de Justicia Militar. V. Jurisdicciones especiales y especializadas. VI. El régimen jurídico-administrativo de nombramiento de Jueces y Magistrados. VII. Algunas notas sobre la situación real de la Administración de Justicia. Conclusiones propuestas.—JUSTICIA Y POLÍTICA, 1972: Introducción. I. De la represión a la amnistía. II. La Jurisdicción militar. III. Situación presen-

te de la Universidad Española. IV. La Jurisdicción laboral. El mundo del trabajo y el incremento de la represión. V. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa. VI. Independencia y autogobierno de la Magistratura. Reflexión final.—JUSTICIA Y POLÍTICA, 1973: Introducción. I. Memoria. II. Policía y Justicia.—JUSTICIA Y POLÍTICA, 1974: I. Memoria. II. Justicia Democrática ante el momento político español. III. Crítica y conclusiones.—CONCLUSIONES DEL CONGRESO NACIONAL DE JUSTICIA DEMOCRÁTICA (ENERO, 1977): Primera ponencia: La justicia en una sociedad democrática. Segunda ponencia: El futuro de Justicia Democrática.

Justicia Democrática nació alrededor de los años setenta, «como expresión del profundo malestar que la situación institucional producía en un sector de la Magistratura» durante el régimen anterior, tal como se lee en el prólogo de la obra.

Los escritos agrupados, según la sistematización que se ofrece en el sumario, son la parte sustancial del trabajo colectivo llevado a cabo por Justicia Democrática. Y tienen, como más notable, una doble característica: primero, huyen de planteamientos teorizantes para descender siempre a temas concretos y reales; y segundo, no tienen un mero respaldo personal, sino que son fruto de esfuerzos colectivos y de actividades solidarias a través de Comisiones representativas.

A lo largo de las páginas que se notician, el lector conoce la actitud del movimiento Justicia Democrática respecto a los principales hechos y a las más conocidas reformas del aparato judicial español, dentro de los años a que las distintas partes del libro se refieren. Aspectos tan importantes como la normativa de orden público, es-

estructura judicial, jurisdicción laboral, administración ordinaria de la justicia, policía, libertades públicas, etc., son afrontados y valorados por los autores de esta obra, desde su peculiar óptica política y con la vista puesta en lograr una transformación profunda del aparato judicial en sus diversas proyecciones.

NIETO, ALEJANDRO: *De la República a la Democracia: La Administración española del franquismo (II)*. Civitas Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 15, octubre-diciembre 1977, pp. 573-588.

Sumario: I. Tecnocracia y pseudotecnocracia: 1. Los Ministerios económicos. 2. Los grandes Cuerpos técnicos.—II. Un ejemplo de administración patrimonial: Las Corporaciones locales. 1. Centralismo y oligarquía caciquil. 2. La burocracia local.

Como continuación de la primera parte de este trabajo aparecida en el número 11 de la Revista, el autor centra su atención ahora en dos puntos concretos: la Administración pseudotecnocrática de los Ministerios económicos y la situación de nuestra Administración local.

Por lo que atañe a la primera cuestión, para Nieto la Administración franquista «nunca fue tecnocrática» al faltarle los rasgos característicos para poder ser calificada como tal. Sin embargo, en la afirmación de quienes la valoran como tecnocrática hay cierto fondo de verdad, sobre todo si se analiza el caso de los Ministerios económicos, ejemplo de la ausencia de

verdaderas directrices políticas, lo que provoca que sean los grandes Cuerpos los que, desde una óptica puramente técnica, adopten las grandes decisiones.

El sistema de apoyarse en los Cuerpos elitistas funcionó varios años gracias a que éstos actuaron eficazmente para defender sus intereses en juego y para monopolizar la acción administrativa en sus correspondientes ámbitos. Sin embargo, en los últimos años del franquismo se procedió a una rectificación de criterios, «pero la operación —explica Nieto— fracasó porque el Gobierno había calculado mal las fuerzas: las suyas propias y las de la estructura que pretendía alterar». Así, la operación antitecnocrática, si bien triunfó al romper el poder de los grandes Cuerpos, paralizó la Administración, ya que ni se encontró quienes sustituyeran a los componentes de éstos ni tampoco se ofreció a los demás funcionarios alicientes para trabajar con optimismo y dedicación.

Y en lo referente a la Administración local, calificada como «patrimonial», su crisis en el franquismo fue de una extraordinaria intensidad. Las Corporaciones están «gobernadas por una oligarquía caciquil perfectamente identificable», mientras que se convierten «en simples piezas de la máquina de la Administración del Estado».

La burocracia local, por su parte, sufre los efectos negativos de la situación. Los funcionarios se ven mediatizados y condicionados en su comportamiento profesional. Los de alto nivel carecen de poder para controlar la marcha de los Ayuntamientos y Diputaciones, a la

vez que se les invita a «colaborar» y a «integrarse» plenamente como única vía para garantizar su estabilidad, su permanencia y, lo que es más grave, su propio *status* económico desde el momento mismo en que «no se les paga por lo que hacen sino cabalmente por lo que no hacen y por lo que dejan hacer.» Y los funcionarios intermedios e inferiores son seleccionados mediante «el nepotismo más directo» y sus retribuciones son escasas y de menor cuantía que las de los funcionarios de la Administración civil del Estado.

BARRENECHEA, EDUARDO: *Objetivo: Canarias*. Dopesa, Barcelona, 1978, 143 pp.

Sumario: A manera de prólogo. I. La maldición estratégica. II. Los movimientos independentistas canarios. III. ¿Son africanas las Canarias? Cubillo y sus mapayacos al desnudo. A manera de apéndice. Canarias: todo lo superfluo y nada de lo necesario.

El autor, conocido periodista que ha desempeñado importantes cargos en el diario *Informaciones* y en *Cuadernos para el Diálogo*, expone sus puntos de vista sobre la situación de las islas Canarias que, en el orden político, social y económico, se puede condensar en el enunciado siguiente: *tienen todo lo superfluo y carecen de todo lo necesario*.

Canarias está condenada por su propia geografía y por los intereses en juego que se entrecruzan alrededor de ella. Por eso, dice Barrenechea, que «mientras el archipiélago siga siendo punto clave y llave de la geoeconomía y geoes-

trategia de las superpotencias, su destino seguirá escapándose a la voluntad de su pueblo».

Los movimientos independentistas canarios no han sido nunca ni absolutos ni autónomos, sino nacidos al amparo de otras independencias lejanas o de otros vientos dominantes, sean *americanistas*, *européistas* o *africanistas*. Las Canarias, de otro lado, no son africanas al menos en el orden *cultural*, entendiéndose por cultura el cuadro de usos, costumbres, lengua, modo de vida, economía, aunque paradójicamente la presencia de África en las islas aparece, con frecuencia, tal como sucede ahora en que los nombres de Marruecos, Sahara, Argelia, Mauritania, Libia, la OUA se vinculan estrechamente a ellas.

El objetivo, según el autor, es «sacrificar» las Canarias en aras de los intereses internacionales, dentro de los cuales se oculta la apetencia expansionista de Estados Unidos, porque se trata de «un lugar irremplazable para la estrategia política y bélica (militar) de los Estados Unidos, bien dando la cara o bien por interposición de la OTAN».

En esta parte del territorio nacional «todo está en crisis», arrancando desde tiempos pretéritos aunque sea hoy, a causa de la situación del Sahara y de la coyuntura económica internacional, cuando los problemas se han hecho más tangibles. Las dificultades son de todo tipo: económicas, sociales, políticas, culturales, mientras los gobiernos centrales de Madrid las han ignorado durante años. Ni siquiera la preautonomía canaria va a resolver la grave si-

tuación, y lo que sucederá es que ésta se irá deteriorando para «justificar» en su momento el establecimiento de las bases militares a cargo de las grandes potencias.

Derechos humanos. Recopilación de instrumentos internacionales. Naciones Unidas, Nueva York, 1978, 138 pp.

Sumario: Prólogo.—A) Carta internacional de derechos humanos. B) Proclamación de Teherán. C) Derecho de libre determinación. D) Prevención de la discriminación. E) Crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, incluso el genocidio. E) Esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso e instituciones y prácticas análogas. G) Protección de personas sometidas a detención o prisión. H) Nacionalidad, apatridia, asilo y refugiados. I) Libertad de información. J) Libertad de asociación. K) Política de empleo. L) Derechos políticos de la mujer. M) Matrimonio y familia, infancia y juventud. N) Bienestar, progreso y desarrollo en lo social. O) Derecho a disfrutar de la cultura; desarrollo y cooperación cultural internacional. Lista de instrumentos ordenados cronológicamente según la fecha de adopción.

El volumen que se noticia tiene su razón de ser en la celebración del trigésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos y comprende todos los instrumentos adoptados por las Naciones Unidas hasta el 31 de diciembre de 1977.

En el sumario, arriba transcrito, se enumeran los instrumentos recopilados con su correspondiente título, indicándose la fecha de entrada en vigor de todas y cada una de las Convenciones internacionales. Y al final del volumen aparece una lista de los instrumentos

clasificados con arreglo al orden cronológico de su adopción.

Como se subraya en el prólogo, «se espera que esta recopilación contribuya a promover un conocimiento más amplio y una mayor conciencia de las normas internacionales sobre derechos humanos y sea de utilidad para quienes se interesan por la promoción y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales».

La Renta Nacional en 1977 y su distribución. Ministerio de Economía. Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 1978, 275 pp.

Sumario: PRESENTACIÓN.—INTRODUCCIÓN.—PRIMERA PARTE. LA ECONOMÍA NACIONAL EN 1977: I. La oferta. II. La demanda. III. Los precios. IV. El sector exterior. V. El empleo. VI. La política económica.—SEGUNDA PARTE. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN 1977: I. Los salarios. II. Las rentas no salariales. III. La Administración Pública en la distribución de la renta. Sumario de cuadros y gráficos.—Anexos.

El presente volumen recoge el decimoquinto informe sobre la renta nacional y su distribución, referido a 1977, dividido en dos partes. En la primera se traza un análisis de la evolución general de nuestra economía a lo largo del año citado y de los primeros meses de 1978, con una atención especial a los problemas derivados de los precios, balanza de pagos y empleo. A su vez, en la segunda estudia más específicamente la distribución de la renta nacional, con detenimiento explícito en el papel desempeñado por las Administraciones públicas en el proceso distributivo de la renta.

La obra se cierra con tres anejos que sirven para ampliar la información y para insertar diversos cuadros estadísticos.

BOQUERA OLIVER, JOSÉ MARÍA: *A una sociedad anónima municipal: aportación de bienes de propios*. Revista «El Funcionario Municipal», 1978, núm. 215, páginas 384-390.

Sumario: Normas sobre enajenación de bienes municipales de propios.—La sociedad anónima municipal.—La titularidad de los bienes aportados.—No es posible la subasta.—La forma de disposición de los bienes.—No puede burlarse.

Los municipios tienen bienes de propios que desean enajenar para obtener los beneficios consiguientes. Sin embargo, aquéllos no cuentan con medios para inversiones a medio y largo plazo y están sometidos a un régimen jurídico que no es el más adecuado para llevar a cabo actividades comerciales.

Algunos municipios, para eludir las trabas legales, cambian la calificación del bien a enajenar, o atribuyen su titularidad a un ente jurídico distinto. Esta segunda opción es la que analiza el autor, con referencia expresa a la sociedad anónima municipal, en cuanto forma de gestión directa de los servicios locales.

El primer problema a dilucidar es si es posible aportar bienes a una sociedad municipal, respondiendo Boquera Oliver en sentido afirmativo. Y el segundo problema radica en decidir si dicha sociedad puede enajenar los bienes recibidos sin tener que pasar por los trámites de la subasta, sobre lo

que el autor opina que la obligación de enajenar, siguiendo esta vía, «no puede burlarse o defraudarse mediante el cómodo procedimiento de transmitir directamente los bienes a una sociedad anónima municipal». La razón que da es bien sencilla: en caso contrario, «realmente quedaría inservible todo el régimen jurídico especial de los bienes de las entidades locales, puesto que municipios y provincias tendrían un fácil camino para abandonarlo».

EMBID, ANTONIO: *El derecho de huelga de los funcionarios*. Revista «Argumentos», núm. 14, julio 1978, pp. 18-19.

El tema de la huelga por parte de los servidores públicos plantea, con especial claridad, «el divorcio que muchas veces existe entre un hecho social y su regulación jurídica», desde el momento en que, pese a las diversas prohibiciones legales (Código Penal, Ley de Orden Público, Ley de Funcionarios), las huelgas protagonizadas por quienes sirven en los entes públicos han sido frecuentes y reiteradas.

La publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se dice que los Estados se comprometen a garantizar el derecho a la huelga, hay que pensar que cambió la situación en nuestro país al quedar derogados cuantos preceptos se opusieran a lo establecido en dicho Pacto. Y así lo debió comprender el Gobierno que,

al regular la sindicación de los funcionarios, aprovechó la ocasión para introducir la prohibición del derecho de huelga, «cosa incongruente—dice el autor—si se hubieran estimado vigentes los preceptos a que me refiero».

Cabe entonces plantearse, como tema de fondo, por qué el proyecto constitucional no hace ninguna referencia al reconocimiento genérico del derecho de huelga para los funcionarios, siendo así que el propio Estado ha ratificado un tratado internacional que lo reconoce.

Embid, en primer término, acusa a la Constitución de «ahistórica» porque no ha sabido recoger algo que es de nuestro tiempo y que otras legislaciones ya han asumido y aceptado. Y, en segundo lugar, destaca que el legislador constituyente ha querido defender la existencia de ciertos servicios públicos, respecto de los que no se estima oportuno que se dé un derecho de huelga indiscriminado.

De cualquier forma, caso de no sufrir variación el precepto constitucional que reconoce el derecho a la huelga de los *trabajadores*, podrán plantearse serios interrogantes a los tribunales de justicia a partir de la plena vigencia y aplicación del Pacto Internacional arriba citado, del que se deduce que el derecho a la huelga de los funcionarios existe y que no es, en principio, ni un ilícito penal ni tampoco un ilícito administrativo.

Por ello, según el autor, los tribunales «verían en el futuro facilitada su labor si no hubieran existido extrañas e incomprensibles resistencias a la constitucionalización del derecho de huelga de los

funcionarios». Al no ser así, es previsible que en el futuro las polémicas y las discrepancias se agudicen hasta límites insospechados.

MORANGE, JEAN: *La liberté d'association en droit public français*. Presses Universitaires de France, 274 pp.

Sumario: PREFACIO.—INTRODUCCIÓN GENERAL.—TÍTULO I. LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN ES UNA LIBERTAD RECIENTE Y SUPLETIVA: Capítulo I. La libertad de asociación es, en el Derecho francés, una libertad reciente. Capítulo II. La libertad de asociación aparece en el Derecho francés como una libertad supletiva.—TÍTULO II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN ES AMBIGUO: Subtítulo I. El régimen jurídico de la libertad de asociación refleja su carácter fundamental: Capítulo I. La libertad de asociación tiene un fundamento constitucional. Capítulo II. Las asociaciones se forman libremente. Capítulo III. La identidad de las asociaciones debe ser protegida. Capítulo IV. Las asociaciones deben disponer de medios para realizar sus fines. Subtítulo II. El régimen jurídico de la libertad de asociación debe prevenir los abusos. Capítulo I. La protección del Estado y de la legalidad. Capítulo II. La protección de los miembros de la asociación.—Conclusión.—Bibliografía.

Roland Drago, en el prefacio, resalta el significado del derecho de asociación, si bien su tratamiento jurídico es escaso; de ahí el interés de la obra, su actualidad e importancia. Por su parte, el autor, en la introducción, insiste en que estamos ante una libertad política y fundamental, que puede ser también calificada como «peligrosa», cuestiones sobre las que hace diversas consideraciones.

A continuación Morange entra en el análisis más específico de la libertad de asociación, iniciando

sus planteamientos sobre la base de afirmar que dicha libertad, aunque parezca paradójico, ha aparecido tardía y progresivamente; y además debe ser definida con relación a categorías jurídicas pre-existentes, por lo que cabe considerarla «como una libertad suplementiva» en el marco del Derecho francés.

Más adelante el autor expone el régimen legal de la libertad de asociación, que califica de «ambiguo» en la medida en que es «mezcla de cosas contrarias», de disposiciones unas favorables y otras hostiles a las asociaciones. Sin olvidar que, a causa del poder de ciertos grupos o entes asociativos, cuando éstos se extralimitan y desbordan su campo legítimo de atribuciones, la libertad de asociación se torna arriesgada y peligrosa; de ahí la necesidad de que el legislador deba adoptar medidas para evitar abusos y corregir desviaciones en este campo.

Al final se recoge una serie de conclusiones que sintetizan la idea de que si bien en Francia la libertad de asociación en su conjunto está amparada satisfactoriamente, hay sin embargo aspectos de su actual regulación que son críticos y dignos de contestación.

MORELL OCAÑA, LUIS: *En la Administración Urbanística: los tres rasgos esenciales*. Revista «El Funcionario Municipal», junio-julio 1978, núms. 213-214, páginas 324-328.

Sumario: 1. La Administración urbanística y la crisis de algunos de los principios organizativos tradicionales.—2. Ad-

ministración urbanística y departamentalización.—3. La configuración de una organización urbanística en cada una de las distintas áreas en que se desenvuelve la convivencia humana: a) La concepción de la ciudad como pura suma de edificios, y sus consecuencias organizativas. b) Las ordenaciones comarcal y metropolitana, dos grandes vacíos. c) Administración urbanística en el nivel regional.—4. Las unidades interiores de la trama urbana, en cuanto genuinas estructuras de participación ciudadana.

La Administración pública actual se caracteriza básicamente por tres notas que son la antítesis de lo que debe ser el urbanismo de nuestros días: su departamentalización; su estructuración sobre el binomio exclusivo ciudad-Estado, y la ausencia de la participación ciudadana. «Estos tres rasgos—señala el autor—hacen crisis de un modo particularmente evidente en el mundo del urbanismo.»

La Administración urbanística, pese a una apariencia de «organización especializada», hay que situarla en un marco de referencia general, lo que choca con la configuración de nuestra Administración. Esta se conforma a base de colectivos burocráticos compartimentados que dificultan una actuación múltiple y global; y trasladando estos planteamientos al ámbito urbanístico, «la obstinación legislativa en departamentalizar el urbanismo no supone otra cosa que condenar a la Administración urbanística a una dosis de ineficacia muy alta».

Un segundo aspecto es el de la estructuración del aparato urbanístico sobre el clásico esquema ciudad-Estado. Tradicionalmente, ambos elementos han sido los que han servido de base para la polí-

tica del urbanismo, concebida en torno a la ciudad como mera suma y adición de edificios. En consecuencia, debido al exclusivo protagonismo de la ciudad, se han olvidado tanto la ordenación comarcal como la metropolitana, «dos de los grandes vacíos organizativos de nuestra Administración urbanística», mientras que cada vez se adivina con mayor urgencia la necesidad de montar una nueva instancia de ámbito regional.

Un tercer y último aspecto es el de la participación ciudadana. Durante mucho tiempo, los protagonistas del desarrollo urbano han sido sólo los propietarios y los Ayuntamientos, marginando a los demás sujetos de la comunidad. Se trata ahora, por tanto, de inventar nuevas fórmulas organizativas que, recordando instituciones pasadas en las que los vecinos tomaban parte activa en la vida comunal permitan el acceso de los individuos a la toma de decisiones en forma solidaria y participativa. De ahí el interés en potenciar hoy los barrios, los distritos y otras demarcaciones similares que sirvan para «devolver a los vecindarios urbanos facultades que históricamente tuvieron y que ahora tantas y tantas veces están pidiendo desde la calle».

En definitiva, con las renovaciones que postula el autor, de lo que se trata es «de generalizar el imperativo histórico más característico del derecho local: el de asumir de modo completo y en la forma en que el ciudadano exija, la función de ciudadanía».

GERMAN, PIERRE: *Ecologie et maîtrise des faits*. «La Revue Administrative», marzo-abril 1978, número 182, pp. 177-191.

Sumario: I. DE LA ECOLOGÍA.—II. DESERTIFICACIÓN DE LA TIERRA: a) La tala. b) La irrigación incontrolada. c) La urbanización.—III. EMPOBRECIMIENTO DE LOS OCEANOS. IV. FIN DE LAS ENERGÍAS FÓSILES: A) Recursos hidráulicos. B) Recursos solares. C) Recurso eólico.—V. AMENAZAS DEMOGRÁFICAS.

Empieza el autor, subdirector en el Ministerio de Defensa, haciendo algunas consideraciones previas sobre la actualidad de la ecología, sus diversas manifestaciones en la sociedad contemporánea, el papel de los denominados movimientos ecológicos, para centrarse seguidamente en cuatro puntos capitales: la desertificación creciente del planeta, el empobrecimiento de los océanos, la reducción de los recursos energéticos y la gran presión demográfica.

A juicio de Pierre German no se trata de regresar a la prehistoria y de volver al pasado. «Es—escribe—cuestión de dar a la historia una velocidad de crucero compatible con las posibilidades de la Tierra», porque la humanidad navega en medio de un océano en el que se hace preciso conocer los obstáculos que se oponen a su marcha, a fin de evitar los golpes, las amenazas, los peligros. No se trata, pues, tanto de acelerar, sin más, el ritmo de marcha cuanto de asegurar la viabilidad de un camino que facilite un progreso, un desarrollo, un bienestar acordes con las auténticas exigencias del hombre y su contorno social.

HERNÁNDEZ SAYANS, FRANCISCO: *La reforma de la Administración*. Revista «Argumentos», núm. 14, julio 1978, pp. 16-17.

La reforma administrativa se plantea, a juicio del autor, «como condición ineludible para que pueda articularse la democracia en nuestros lares».

Una serie de *presupuestos mínimos* se hacen precisos para llevarla adelante. Hernández Sayans, sin afán exhaustivo, enumera tan sólo los que considera más inmediatos y significativos. Puesto que aún conservamos una burocracia de corte franquista, el tema de la neutralización administrativa pasa a ser capital con una serie de cuestiones derivadas, como son: 1.º La disminución de los poderes gubernamentales sobre la función pública para evitar que el partido de turno monopolice cargos, prebendas y destinos colocando privilegiadamente a sus afiliados y militantes; 2.º El ejercicio de los derechos políticos y libertades públicas de los funcionarios, que deberán ser concretados con claridad y amplitud; 3.º La implantación severa de un régimen de incompatibilidades que garantice la dedicación, imparcialidad e independencia de todos los servidores públicos, y 4.º La diferenciación entre los puestos administrativos y los políticos.

Estas cuestiones, apenas apuntadas por el autor, delimitan la problemática actual de la burocracia española. La reforma de la Administración no será emprendida hasta que se apruebe la Constitución y se celebren elecciones. Para entonces, los funcionarios deberán

estar alertados para evitar que «el Estatuto se elabore de forma ambigua, sin participación efectiva de los interesados, y se intente excluir de su ámbito de aplicación, sin justificación alguna, a esferas de la Administración o a colectivos concretos».

BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN, JAVIER MARÍA: *Las Asociaciones de Vecinos ante el proceso democrático español: perspectivas de futuro*. «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 198, abril-junio 1978, pp. 321-354.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE VECINOS: El origen de las Asociaciones de Vecinos.—III. LA IDENTIDAD DE LAS ASOCIACIONES DE VECINOS.—1. Su identificación negativa. A) Organismos ilegales. B) Organismos de Gobierno Municipal. C) El movimiento ciudadano. 2. Identificación positiva de las Asociaciones de Vecinos.—IV. LAS ASOCIACIONES DE VECINOS Y LA POLÍTICA MUNICIPAL: 1. Su análisis desde la perspectiva de la Administración Pública. 2. Su análisis desde la perspectiva de los partidos políticos. 3. Examen de los factores determinantes. 4. Tipología política de las Asociaciones de Vecinos.—V. EL RETO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN JURÍDICA.—VI. CONCLUSIÓN.

Las Asociaciones de Vecinos, dice el autor, profesor de Derecho administrativo en la Universidad de Deusto, «constituyen uno de los fenómenos más importantes de la vida municipal española del siglo xx» y que, dentro del proceso democrático de nuestro país, adquieren un especial relieve y trascendencia.

En el origen de estas Asociaciones cabe distinguir causas «estructurales», de más largo alcance, y

causas «inmediatas» más circunstanciales. Y por lo que respecta a su evolución se han ido deslizando hacia posiciones y reivindicaciones esencialmente políticas, que pueden suponer una desnaturalización de este movimiento asociativo e incluso su propia desaparición.

Este planteamiento conduce a la necesidad de analizar la identidad de las Asociaciones de Vecinos. Para el autor no son organismos ilegales desde el momento en que «la nota definitoria de la legalidad es esencial» para la existencia propia de este tipo de asociaciones; tampoco son órganos de gobierno municipal ni suponen «la organización legalizada del poder popular»; y tampoco son el movimiento ciudadano, del que son sólo una parte, una manifestación, una parcela, pero no su encarnación global y exclusiva».

Desde una óptica positiva, las Asociaciones de Vecinos son «asociaciones de defensa del interés vecinal frente a la Administración pública»; y, más pormenorizadamente, son asociaciones de intereses, cuya defensa se realiza ante la Administración pública, sea estatal o local, siendo el interés a proteger el netamente vecinal.

Una cuestión importante es la de decidir el carácter político o meramente reivindicativo de las Asociaciones de Vecinos. Para Berriatúa San Sebastián, después de algunas consideraciones sobre lo que debe entenderse por política, no son asociaciones políticas, sino defensoras y propulsoras de los intereses municipales, aunque pueden llegar a efectuar actividades

que, en el lenguaje vulgar, son calificadas de políticas.

Conexionado con lo anterior, aparece el tema de las relaciones Vecinos-Partidos Políticos, que es importante y merece ser analizado. En la vida cotidiana la intromisión de los partidos en la actuación de estas asociaciones es permanente y reviste formas diversas y de mayor o menor intensidad. Varios factores determinantes condicionan las relaciones citadas y, según el predominio de los mismos, se puede hablar de Asociaciones de Vecinos del capitalismo democrático, de la oposición democrática y de la oposición revolucionaria.

Si la injerencia partidista puede erosionar la identidad de las Asociaciones de Vecinos, la institucionalización jurídica de la participación vecinal «puede suponer un vaciamiento funcional» que cuestione la existencia de aquéllas. Y ello es así porque, a través de dicha institucionalización, la Administración lo que busca es digerir y asimilar la conflictividad urbana, a la vez que somete a la legalidad los movimientos vecinales de oposición.

Quiere decirse, pues, que dos riesgos acechan a esta clase de Asociaciones. De un lado, su instrumentalización por los partidos políticos; de otro, su institucionalización, al estilo italiano u otros análogos, de modo que queden inmersas en el aparato administrativo, hasta perder su verdadera esencia y razón de ser. El problema es tan serio que si no logran sortear este doble obstáculo, las Asociaciones de Vecinos están lla-

madas inexorablemente a desaparecer.

GIMÉNEZ, ANTONIO; LÓPEZ HERNÁNDO, J. J., y PONS, LEOPOLDO: *La descentralización fiscal frente a la economía*. H. Blume Ediciones, Madrid, 1978, 128 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—INTRODUCCIÓN.—CAPÍTULO I. LOS ASPECTOS BÁSICOS DEL CRECIMIENTO Y CRISIS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: I.1 Desequilibrios espaciales y sectoriales. I.2 Desequilibrios sociales. I.3 Características de la crisis actual de nuestra economía. I.4 Los Acuerdos de la Moncloa y la Política Económica del Gobierno UCD.—CAPÍTULO II. EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO: II.1 La actividad económica del sector público en los países capitalistas. II.2 La actuación del sector público en España.—CAPÍTULO III. UNA VÍA DE LA SALIDA DE LA CRISIS: LA DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: III.1 Las alternativas. III.2 La transformación del sector público. III.3 La descentralización de la toma de decisiones. III.4. Flujos interregionales de ingresos y gastos públicos y descentralización fiscal. CAPÍTULO IV. REGIONES Y MUNICIPIOS ANTE LA CRISIS: IV.4 El marco general de la gestión municipal.—IV.5 Comarca y municipio. IV.6 Elementos de una alternativa municipal.

Julio Segura, en el prólogo, analiza la interrelación entre el problema político de las autonomías y las manifestaciones económicas y fiscales del mismo, dentro del contexto actual de España. Por su parte, los autores, profesores del Departamento de Hacienda Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Valencia, destacan en la introducción que «el centro de atención» de su libro se encuentra en la crisis económica de nuestro país y en las alternativas, debates y opciones que en torno a la misma se están proponiendo. «Para

nosotros—añaden—y por las razones que en el texto se aducen, el paso de una estructura centralizada puede suponer un elemento importante en la superación de la crisis», a la vez que se convierte en «un medio importante de consolidación democrática y de transformación de las relaciones económicas».

En el capítulo I se trazan los rasgos más sobresalientes de la crisis económica española, buscando identificar el tipo de crisis que venimos padeciendo. En el capítulo II, tras una descripción del papel del sector público en las sociedades capitalistas, se entra en el análisis crítico del papel desempeñado por el mismo en España. En el capítulo III, principalmente, se plantea la alternativa que los autores consideran como más acertada y eficaz, articulada sobre dos puntos básicos: la transformación del sector público y la descentralización de toma de decisiones. Y en el capítulo IV y último se explicitan los criterios fundamentales sobre los que debería efectuarse el proceso descentralizador que se defiende, diferenciando al respecto dos niveles: la descentralización del Gobierno central hacia las regiones, y la descentralización de los Gobiernos autónomos hacia los municipios.

GIL-ROBLES, JOSÉ MARÍA y PÉREZ-SERRANO, NICOLÁS: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Taurus, Madrid, 1977, 267 páginas.

Gil-Robles, en el prólogo, justifica la publicación de este libro

por el desconocimiento en nuestro país de la vida parlamentaria durante muchos años y por la escasez de obras editadas entre nosotros sobre el Derecho parlamentario en general: «El criterio —añade— que ha presidido la redacción del Diccionario ha sido exclusivamente el de obtener la máxima utilidad para el lector» para la que se ha huido tanto de «fáciles alardes de erudición», como «de una redacción seca por demasiado sucinta».

A lo largo del libro, se van analizando las voces técnicas empleadas en el ámbito parlamentario y electoral, acompañadas, en su caso, de concordancias que guardan relación con cada una de ellas y de las correspondientes referencias a los artículos de los Reglamentos parlamentarios vigentes desde 1810 hasta 1971 y a la normativa contenida en el Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

De esta forma, se pasa revista a los aspectos más importantes de la dinámica electoral y parlamentaria, tales como el procedimiento de elaboración de las normas, funcionamiento de las Comisiones de las Cortes, órganos rectores de las Cámaras, mecánica electoral en sus diversas etapas o fases, etcétera; sin que falten alusiones a fenómenos típicos de nuestra picaresca electoral, tales como el cacique, el muñidor o las partidas de la porra.

Al final, los autores han colocado una bibliografía española sobre las materias objeto del libro notificado, así como varias fotografías y planos relativos al edificio don-

de actualmente está ubicado el Congreso de Diputados.

FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN: *En el Derecho Comparado: ¿Propiedad pública o propiedad privada?* Revista «El Funcionario Municipal», junio-julio 1978, núms. 213-214, pp. 306-309.

Sumario: España: ideal de propiedad pública.—Inglaterra: las operaciones urbanísticas en suelo público.—Francia: la construcción depende de la colectividad. Italia: la licencia, sustituida por la concesión.—Conclusión.

Para el autor, «forzoso es reconocer que el primer y fundamental problema en este complejo y polémico mundo del urbanismo es el de la propiedad del suelo urbano», existiendo una gama de respuestas para resolverlo según países e ideologías.

En España, pese a una declaración idealista en favor de la propiedad pública del suelo hecha en la Ley del Suelo de 1956, realmente se ha optado por un sistema intermedio que reconoce la propiedad aunque sometiéndola a diversas cargas y limitaciones. Sin embargo, el conjunto de medidas establecidas para romper la defensa a ultranza de la propiedad privada en este ámbito ha fracasado, y buena prueba de ello lo tenemos en la reforma llevada a cabo en la Ley del Suelo.

Otros países van más avanzados que el nuestro, a la hora de reformar la política del suelo. En Inglaterra, la ley de 1975 ha determinado que toda operación urbanística tendrá lugar sobre suelo de propie-

dad pública. En Francia, otra ley del año citado, aunque más tímidamente, camina en la misma dirección estableciendo que el derecho a edificar hay que comprarlo, pagando a la colectividad, con lo que, como subraya el autor, también «se ha nacionalizado parcialmente el suelo urbano». Y en Italia, otra ley de 1977 ha hecho desaparecer la licencia de urbanización o construcción para sustituirla por una concesión en sentido técnico, pudiéndose también hablar de nacionalización «desde el momento en que el derecho a edificar ha pasado del propietario a la comunidad, que lo otorga desde ahora mediante precio».

A la hora de formular una conclusión definitiva de lo expuesto, Tomás Ramón Fernández afirma que, por cauces más bien empíricos, «se está llegando en Europa, por auténtica necesidad y al margen de todo perjuicio ideológico, a la propiedad pública del suelo, y ello por haber comprobado el fracaso de los múltiples intentos realizados sobre la base del principio opuesto».

KRUSE, HEINRICH WILHELM: *Derecho Tributario. Parte General*. Editorial de Derecho Financiero. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1978, 3.ª edición, 651 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN: 1. Situación de la Ciencia del Derecho impositivo. 2. Desarrollo histórico de los impuestos en Alemania.—PARTE I: FUNDAMENTOS Y CONCEPTOS BÁSICOS: 3. Los impuestos en el sistema de las cargas públicas. 4. Clases de impuestos. 5. Soberanía impositiva. 6. Continuación: Distribución de la soberanía impositiva. 7. Fuentes del Dere-

cho impositivo.—8. Aplicación del derecho, interpretación y perfeccionamiento jurídico. 9. Métodos de examen económico. 10. El fraude impositivo.—PARTE II: DERECHO OBLIGACIONAL IMPOSITIVO: 11. Relación jurídico-impositiva y relación obligacional impositiva. 12. Nacimiento de la relación obligacional impositiva. 13. Extensión de la relación obligacional impositiva. 14. Modificaciones de la relación obligacional impositiva. 15. Extinción de la relación obligacional impositiva. 16. Reintegro y bonificación.—PARTE III: DERECHO IMPOSITIVO ADMINISTRATIVO: 17. Objeto y relación con el Derecho obligacional impositivo. 18. Nacimiento y legitimación de la relación de deber impositivo. 19. Partícipes de la relación de deber impositivo: El sujeto de deberes impositivos. 20. Partícipes de la relación de deber impositivo: las autoridades financieras. 21. El secreto impositivo. 22. El acto impositivo administrativo. 23. División de los actos impositivos administrativos. 24. Eficacia jurídica y consistencia de los actos impositivos administrativos. 25. Revocación de los actos impositivos administrativos. 26. Los deberes jurídico-administrativos de los contribuyentes. 27. Procedimientos de inspección y averiguación impositiva y de revisión de empresas. 28. Procedimiento administrativo coercitivo.—PARTE IV: TUTELA JURÍDICA EN MATERIA IMPOSITIVA: 29. Desarrollo de la tutela jurídica impositiva. 30. Cauce jurídico-financiero y organización judicial. 31. Los partícipes del procedimiento. 32. Las diligencias presumariales extra-judiciales. 33. La acción. 34. La continuación del procedimiento en primera instancia. 35. La sentencia. 36. Recursos y reapertura del procedimiento. 37. Costes y ejecución.—Índice de materias.

Como señala Perfecto Yebra Martul-Ortega en el prólogo, no es muy frecuente la traducción de obras de naturaleza jurídico-financiera a los idiomas latinos. Sin embargo, con la obra que se noticia, se rompe esta tradición debido a «la profundidad con que abarca todos los temas» el autor, lo que justifica la versión de aquella al español, aparte de la oportunidad de darla a conocer en el actual mo-

mento en el que el proceso constitucional entre nosotros incide directamente sobre materias impositivas, financieras y fiscales.

Kruse expone el Derecho tributario de su país, en sus planteamientos más generales, indicando en cada caso la legislación aplicable, así como la jurisprudencia y la bibliografía relacionadas con cada una de las cuestiones abordadas; sin excluir, llegado el caso, «la crítica, particularmente a la jurisprudencia para estimular a quien utilice el libro hacia una opinión propia e imparcial».

Dos aspectos interesa resaltar explícitamente. Primero, el interés del autor en cimentar su exposición sobre principios básicos y fundamentales, que contrarresten los cambios cotidianos que sufre la legislación tributaria e impositiva al compás de las circunstancias sociales. Y segundo, su intención de romper el aislamiento del Derecho tributario respecto a otras disciplinas jurídicas, de forma que quede claro que «la normatividad propia y las particulares del Derecho impositivo no son tan abundantes ni específicas como normalmente se cree».

PERALES MADUEÑO, FRANCISCO: *El planeamiento urbanístico*. Revista «El Funcionario Municipal», junio-julio 1978, núms. 213-214, pp. 310-314.

Sumario: La ordenación del territorio.—El planeamiento municipal de carácter general.—El desarrollo del planeamiento general.—Conclusión.

La reforma introducida en 1976 en la Ley del Suelo plantea la pla-

nificación a dos niveles claramente diferenciados: el de la ordenación territorial y el del planeamiento urbano o urbanístico, aparte de los denominados planes de carácter sectorial.

La ordenación territorial se lleva a cabo a través del Plan Nacional de Ordenación y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación. En cuanto al primero, escribe Perales Madueño, Director del Centro de Estudios Urbanos del Instituto de Estudios de Administración Local, queda solamente planteado en la Ley del Suelo, «pero no regulado y desarrollado», por lo que más bien «aparece como una exigencia conceptual, cuya realidad la propia ley no ve muy clara». Y en lo que se refiere a los Planes Directores Territoriales, vinculados al Plan Nacional, no tienen su ámbito predeterminado, su objetivo es estructurar el territorio y han de ser «un instrumento coordinador de las políticas, programas e inversiones de las distintas administraciones actuantes sobre el territorio».

El planeamiento municipal de carácter general se concreta en los Planes Generales, las Normas Subsidiarias, y los Proyectos de Delimitación. Y como instrumentos de desarrollo del planeamiento general aparecen los Planes Parciales, los Especiales, los Programas de Actuación Urbanística y los Estudios de Detalle, que el autor analiza exponiendo los rasgos más característicos de cada uno de ellos.

A la hora de establecer algunas conclusiones, cabe decir que la Ley de reforma de 1976 «ofrece un mayor número de instrumentos, diferenciando la ordenación del terri-

torio de la ordenación urbana municipal»; y en el ámbito de la planificación urbana, «se han diversificado los planes, siendo más fácil encontrar el tipo de Plan adecuado para cada situación». En su conjunto, a juicio de Perales Madoño, «las nuevas soluciones de planeamiento representan una aportación positiva» y «el nuevo planeamiento representa una nueva posibilidad a explorar».

STANDARD ELÉCTRICA: *Cifras de la España Económica*. Editorial Macrométrica, S. A., Madrid, 1978, 687 pp.

Sumario: I. SERIES CRONOLÓGICAS: 1. Demografía. 2. Población activa y empleo. 3. Macromagnitudes económicas. 4. Sector público. 5. Sector exterior. 6. Factores monetarios y financieros. 7. Precios y salarios. 8. Vida de la empresa y trabajo. 9. Sector primario. 10. Sector secundario. 11. Transportes y comunicaciones. 12. Banca, turismo, cinematografía, teatro, radio, televisión y prensa. 13. Educación y sanidad. 14. Niveles de consumo y otros indicadores.—II. LAS REGIONES Y PROVINCIAS ESPAÑOLAS: 1. Datos básicos. 2. Los sectores agrícola e industrial. 3. Los Servicios. 4. Turismo, hostelería y diversiones. 5. Educación y sanidad. 6. Niveles de consumo, equipamiento y otros indicadores.—III. ESPAÑA EN EL MUNDO: 1. Datos básicos. 2. Comercio y finanzas internacionales. 3. Precios y salarios. 4. El sector primario. 5. Minería, industria y transportes. 6. Niveles de bienestar y otros indicadores.—IV. PANORÁMICA GENERAL Y SECTORIAL 1975-78: 1. Demografía y empleo. 2. Las macromagnitudes económicas. 3. El Sector público. 4. El Sector exterior. 5. Factores monetarios y financieros. 6. Precios y salarios. 7. Vida de la empresa. 8. El Sector primario. 9. El Sector pesquero. 10. Industrias extractivas. 11. Industrias alimenticias, bebidas y tabaco. 12. Industrias textiles. 13. Industrias del cuero y del calzado. 14. Industrias de la madera, corcho y muebles. 15. Industria del papel y artes gráficas. 16. Industrias químicas y del caucho. 17. Industrias del petróleo. 18. Industrias metálicas básicas. 19. Industrias de transformados metálicos (excepto maquinaria y equipos de trans-

porte). 20. Construcción de maquinaria y equipos eléctricos. 21. Industrias de material de transporte. 22. Industrias de la construcción y sus materiales. 23. Producción y distribución de energía eléctrica, gas y abastecimiento de agua. 24. Transportes y comunicaciones. 25. Comercio. Banca y Seguros. 26. Actividad hotelera y turismo. 27. Educación y Sanidad.

Standard Eléctrica, S. A., patrocina la presente obra, realizada por un equipo investigador dirigido por el economista Carlos Sánchez-Reyes y de Palacio.

La empresa citada, en 1976, publicó *Cifras de la España económica 1961-1975. Guía estadística del hombre de empresa*, que ahora ve su continuación en el libro que noticiamos, pensando como instrumento estadístico de consulta, tanto para el hombre de negocios como para el estudioso de los temas económicos.

Se recogen, en primer lugar, unas series cronológicas relativas a más de medio millar de conceptos económicos para el período 1940-1976 y referencias cronológicas a los años 1900, 1910, 1920 y 1930 o a las fechas más próximas a ellos en los que son disponibles. A su vez, comparaciones a nivel interprovincial, interregional e internacional completan y perfeccionan las series citadas, así como una Sección última en la que se presenta una panorámica detallada sobre los principales conceptos para el año más próximo, al que se refiere la información estadística disponible. Y también se recogen estimaciones relativas a 1977 y algunas previsiones para 1978 efectuadas por el equipo de Macrométrica.

En todo caso, no se trata de un trabajo de pura recopilación de datos y números, sino que el fin prin-

cipal buscado ha sido sistematizarlos, interpretarlos e integrarlos a fin de ofrecer al lector una visión coherente de nuestra actual realidad económica.

LUCAS VERDÚ, PABLO: *La singularidad del proceso constituyente español*. «Revista de Estudios Políticos» (nueva época), núm. 1, enero-febrero 1978, pp. 9-27.

Sumario: Preliminar.—I. España, a la búsqueda de su constitución política. II. Anteproyecto constitucional y opinión pública. III. Identificación y calificación del anteproyecto constitucional. IV. Constitución y consenso político-social.

Para el autor, en España, desde las elecciones de junio de 1977 no ha habido ni hay *clima constituyente en sentido psicológico*, no habiéndose en ningún momento logrado «levantar el entusiasmo cívico que caracteriza a todo período constituyente».

Nuestro país ha iniciado un camino hacia la nueva Constitución que cabe valorar como peculiar y muy singular. Es singular, porque el tránsito desde el franquismo hasta la democracia se ha querido verificar sin ruptura, a partir de la legalidad anterior por medio de la Ley para la Reforma Política. Y es también *sui generis*, ya que el poder constituyente, condicionado por dicha Ley Fundamental, «encuentra mermada su calificación de originario y soberano» y «arranca de una base jurídica fundamental, previa e impuesta».

Lucas Verdú habla más adelante de una *heterogénesis* de nuestro actual proceso constituyente, desde

el momento, explica, que «la génesis de la inminente Constitución ha sido heterodoxa», pero «sus efectos, si logra consenso y duración, ortodoxos». Y se puede llegar a afirmar que han sido, de un lado, la Corona y, de otro, el pluralismo político los *dos elementos capitales de la Constitución sustancial en trance de normativizarse e institucionalizarse*.

De otra parte como se ha indicado antes, la Constitución no ha suscitado interés popular. «Pocas veces —escribe el autor— encontramos en la historia constitucional mayor acumulación de errores en la gestación del futuro texto fundamental». Por lo tanto, lo que se impone es «recuperar el entusiasmo desplegado en las elecciones del 15 de junio del pasado año» y «luchar por la Constitución aunque el anteproyecto no satisfaga a todos».

Una calificación del anteproyecto no resulta muy favorable para éste, ya que se trata de *un texto mediocre, excesivamente largo* y que, sobre todo, «carece del necesario y conveniente empaque propio de todo documento constitucional».

En definitiva, se trata de que la nueva Constitución reciba de todos, a la vez, «consenso y sentimientos constitucionales» que «aparecen estrechamente interrelacionados». Diversos factores se oponen, entorpecen o impiden dicho consenso y dicho sentimiento (crisis económica, terrorismo, etc.), pero urge, como respuesta, potenciar la opinión pública y buscar la plena integración de todas las fuerzas político-sociales en relación a unos «principios mínimos

comunes» para rematar el proceso constituyente, a fin de que «pase-mos pronto de esperar la Constitución a tener la Constitución».

MINISTERIO DE CULTURA: *Infraestructura teatral*. Gabinete de Estadística e Informática de la Secretaría General Técnica, Madrid, 1978, 308 pp.

Sumario: PARTE PRIMERA: CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN: I. Población estadística comprendida. II. Fuente de los datos primarios. III. Aumento de la investigación. IV. Nivel de desagregación de la información. V. Fases de la investigación. VI. Definición de conceptos. VII. Medios informáticos utilizados.—PARTE SEGUNDA: DATOS ESTADÍSTICOS: I. Empresas teatrales. Datos generales. II. Locales. Datos generales. III. Escenario. Datos relativos al mismo. IV. Aforo de los teatros. V. Programación de los locales.

En esta obra, el Ministerio de Cultura presenta los resultados de una primera investigación estadística llevada a cabo en el ámbito del teatro, para cuantos de una u otra manera, se interesan por la infraestructura del mismo en nuestro país.

El estudio se sitúa dentro del Plan de Estadísticas Culturales del Ministerio citado recogiendo, dentro de su ámbito de investigación, todos los locales susceptibles de darse en ellos representaciones teatrales. Y en cuanto a la información que se ofrece, se divide en dos bloques: de las empresas, tanto explotadoras como propietarias; y de los locales censados respecto de los que se dan, tanto datos estructurales como sistemas de programación empleados.

La información está cerrada a 31 de diciembre de 1977.

MODERNE, FRANCK: *Las colectividades locales y los problemas del suelo vinculados con la urbanización (reflexiones sobre la experiencia francesa)*. «Revista de Estudios de la Vida Local», número 198, abril-junio 1978, páginas 281-300.

Sumario: I. Introducción.—II. Los datos de los problemas del suelo.—III. Las intervenciones territoriales de los entes locales.—IV. Los medios financieros.

Para el autor, catedrático de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Pau y director del Instituto de Estudios Jurídicos Franco-Españoles, los entes locales durante largo tiempo «no habían abordado frontalmente los problemas del suelo vinculados con el urbanismo». Sin embargo, una política urbanística no se puede concebir «sin contar con algún dominio sobre el suelo», para lo que, como uno de los medios más eficaces, las Corporaciones locales pueden apelar a la constitución de reservas de suelo.

En Francia, como en otros países, existe una «alarmante alza de precios de los terrenos urbanos», cuyas consecuencias económicas y sociales resultan perniciosas para todos, y frente a las que los entes locales se sienten impotentes para resolverlas y superarlas.

Las intervenciones de dichos entes sobre el suelo «son cada vez menos coercitivas», debido a la permanencia del derecho de pro-

riedad y a los medios de carácter financiero que se encuentran afectados por el mercado del suelo.

Entre las intervenciones a resaltar, el autor cita los documentos urbanísticos, como son los esquemas directores de ordenación y urbanismo y los planes de ocupación del suelo; la utilización del derecho preferente de compra, «uno de los instrumentos más eficaces» para controlar el mercado del suelo; y la expropiación para reservas del suelo, aplicada a partir de la Ley de Orientación del Suelo de 1967.

Las Corporaciones locales han de contar con medios financieros, «uno de los elementos fundamentales del problema», para llevar adelante su función urbanística. Como medios de signo tradicional, se pueden enumerar los adelantos del Fondo Nacional de Ordenación del Suelo y de Urbanismo, las subvenciones estatales y los préstamos que son hoy el medio más utilizado; y como medio, de nuevo cuño, se encuentra el impuesto sobre el valor del suelo, que el legislador aún no se ha atrevido a adoptar y que ni siquiera se ha propuesto discutir.

De todos modos, concluye Moderner, el problema no se resuelve con la simple adquisición de reservas del suelo. «Hay que saber también—escribe— cómo se utilizarán y en beneficio de qué grupo social o socioprofesional se harán las ulteriores transacciones».

SIMÓN TOBALINA, JUAN LUIS DE: *El régimen local de la primera restauración*. «Revista de Estudios

de la Vida Local», núm. 198, abril-junio 1978, pp. 301-320.

Sumario: I. Antecedentes históricos anteriores a la era constitucional.—II. La democracia municipal a partir de la Constitución de Cádiz.—III. El régimen local de la revolución de 1868.—IV. El régimen local en la Constitución de 1876. V. El carácter puramente legal del Municipio.—VI. Crítica de la concepción jusnaturalista.—VII. Organización municipal de la ley de 1877.—VIII. La universalización del sufragio para la elección de Concejales.—IX. La organización provincial.—X. Los proyectos de reforma: su orientación general.—XI. Tendencias de los proyectos de reforma del régimen local de la restauración.—XII. Conclusión.

Antes de analizar el Régimen local durante la Restauración, el autor traza una breve exposición histórica arrancando de las Cortes de Cádiz y continuando con otros textos legislativos y constitucionales relacionados con la vida local española.

La Constitución de 1876 dedica pocos y nada originales artículos al régimen de Ayuntamientos y Diputaciones, ya que los hombres que la patrocinaron y defendieron, de modo especial Cánovas del Castillo, no se ocuparon intensivamente de potenciar las Corporaciones citadas.

Básicamente, apunta Simón Tobalina, el régimen local de la primera restauración canovista se contiene en la Ley municipal de 1877 y provincial de 1882. Hay un amplio sentido centralizador: el Municipio tiene una concentración puramente legal en cuanto producto de la voluntad del legislador; el Ayuntamiento se compone de concejales de tres categorías: alcaldes, tenientes y regidores; el Real Decreto de 5 de noviembre de 1890

implantó el sufragio universal, extensivo a las elecciones locales; el alcalde ostenta la representación del poder central y es órgano de comunicación con éste a través del gobernador civil; los Ayuntamientos eligen de su seno a los alcaldes y tenientes de alcalde, si bien el rey conserva determinadas facultades de elegir los alcaldes entre los concejales en poblaciones importantes; a nivel provincial, los órganos rectores son el Gobierno, la Diputación Provincial y la Comisión provincial; la Diputación se compone de los diputados elegidos por sufragio universal directo con voto secreto con representación de minorías; las Diputaciones gozan de personalidad, pero carecen de autonomía; y sus actos pueden en ciertos casos ser suspendidos por el gobernador civil. Por tanto, concluye el autor, estamos ante «un sistema administrativo jerárquico: Gobierno central, gobernador civil, Diputación y Ayuntamiento».

Pronto la ley provincial de 1882 fue objeto de sucesivos y continuados intentos de reforma, entre los que destacan los de Maura de 1907 y de Canalejas en 1912. Adolfo Posada, citado por el autor, sintetizó las tendencias seguidas por todas estas reformas, mencionando entre otras la de integrar el régimen municipal y provincial en un régimen local; consagración legal de la variedad de los municipios; admisión de la municipalización; pretensión de resucitar las regiones, y reorganización de las instituciones del gobierno municipal.

Simón Tobalina concluye afirmando que la Ley municipal de 1877 «tiene escasa originalidad» y es una mera adaptación de la de

1870 promulgada durante el período revolucionario que se inicia con la Gloriosa de 1868. Aunque su reforma se inicia apenas promulgada, debido a la inestabilidad de los Gobiernos y a las luchas políticas, habrá que esperar hasta el Estatuto de 1924 para ver plasmado en él las innovaciones y mejoras que, desde muchos años atrás, ya se venían pregonando y deseando.

JAPÓN: *Les mouvements de défense des citoyens.*: «La Documentation Française», núm. 342, 4 de agosto de 1978, 27 pp.

Sumario: LA EVOLUCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS CIUDADANOS: De la petición a la organización permanente, por Takeshi Igeta (*Japan Quarterly*, Tokyo).—La parte decreciente de la ideología, por Sunao Suzuki (*Japan Quarterly*, Tokyo).—OBJETIVOS Y FORMAS DIVERSAS DE ACCIÓN.—Las áreas de acción, por Richiro Akimoto (*Gendai no esupuri*, Tokyo).—El movimiento contra la polución, por Nobuko Hanjima (*Gendai no esupuri*, Tokyo).—El movimiento de los consumidores, por Shohei Maki (*Japan Quarterly*, Tokyo).—La lucha contra el aeropuerto de Narita, por Philippe Pons (*Le Monde*, París).—PERSPECTIVAS Y LÍMITES.—Una función complementaria a la de los partidos políticos, por Mitsuri Uchida (*Gendai no esupuri*, Tokyo).—El papel predominante de las clases medias, por Kamon Nitagai (*Gendai no Shiso*, Tokyo).—Cronología (1.º de diciembre 1977-31 mayo 1978).—Referencias y resúmenes de textos insertos en este número.

Por diversas razones, desde 1970, Japón asiste a una proliferación de movimientos y grupos, que, debido a su importancia, han pasado a convertirse en uno de los factores definidores de la vida japonesa. Tres razones justifican esta situación: primera, las consecuen-

cias de un desarrollo rápido y anárquico han sensibilizado a las masas contra aquéllas en lo que entrañan de destrucción del medio ambiente y de crisis de las instituciones tradicionales; segunda, las entidades locales, subordinadas al Estado, no han sabido defender los intereses de los vecinos y de la vida local en general; y tercera, existe un recelo creciente contra los partidos políticos, las asambleas representativas y los grupos de presión.

La publicación recoge varios trabajos publicados por sus autores en periódicos principalmente japoneses, entre los años 1975 a 1978. Y todos tienen un denominador común; abordar los movimientos ciudadanos, estudiarlos en sus principales facetas y manifestaciones y resaltar sus rasgos más sobresalientes dentro del panorama político y social del Japón. Porque, como se dice en las palabras introductorias, no es posible comprender hoy a este país sin evocar y examinar en profundidad el fenómeno del auge y del desarrollo de los movimientos ciudadanos.

FUNES MARTÍNEZ, MARIANO: «Los funcionarios de Administración Local ante la España de las regiones». *Murcia*, Boletín informativo de la excelentísima Diputación Provincial, núm. 14, año IV.

Sumario: I. 1868-1924.—II. Los Estatutos de 1924 y 1925.—III. La República.—IV. Situación actual.—V. Los funcionarios de Administración Local ante las Autonomías Regionales: A) Personal de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales: a) Establecimiento de sistemas objetivos

de selección. b) Régimen de nombramientos y ceses. Independencia profesional. Organos competentes para regular la función pública. c) Respeto a los derechos adquiridos. B) Personal al servicio de los Entes Autónomos.

El autor, secretario de la Diputación Provincial de Murcia, analiza la incidencia de la creación de entes autónomos sobre los cuadros funcionariales de la Administración local, partiendo de una exposición histórica en la que describe la sinuosa trayectoria que han seguido las normas sobre el funcionariado local en materias como nombramientos, ceses, inmovilidad, estabilidad, etc.

El Estatuto de Calvo Sotelo supuso, señala el autor, «un paso importantísimo en el logro de las necesarias garantías para los funcionarios locales». Tras la II República, el régimen del general Franco «mantuvo vivas las directrices de los Estatutos y de la II República en la materia», habiéndose llegado a la situación presente respecto de la que puede afirmarse que, en ella, «el actual *status* del funcionariado local no lo ha obtenido tanto por su propio y denodado esfuerzo como por el reconocimiento de los sucesivos Gobiernos de la urgencia que ha existido y pervive de dotar a la Administración local de funcionarios competentes y estables».

Así las cosas, surge el espíritu regionalista, que obligará a rectificar algunas de las coordenadas tradicionales que diseñan y conforman el régimen legal de los funcionarios locales. A simple vista se adivina que las aspiraciones de intercambiabilidad que definden algunos de éstos se verán difi-

cultadas a la vez que «la desestabilización total» de los mismos supondría quizá la desaparición del Instituto de Estudios de Administración Local, de la MUNICIPAL y hasta de la propia Dirección General de Administración Local.

A la hora de formular opciones explícitas y concretas, Funes Martínez distingue entre el personal que trabaja en Ayuntamientos y Diputaciones y el que pasará al servicio de los entes autonómicos, brindando algunas soluciones que considera más útiles e indispensables para simultáneamente salvaguardar las legítimas aspiraciones de los funcionarios y los propósitos reformadores de los que tienen en sus manos hoy el camino de la construcción de un país fundamentado sobre el espíritu de sus renacidas autonomías regionales.

ROBERT, JACQUES: *Libertés publiques*. Editions Montchrestien, Collection Université Nouvelle, Précis Domat, Paris, 1977, 2.^a edición, 635 pp.

Sumario: ADVERTENCIA PREVIA.—PREFACIO DE LA PRIMERA EDICIÓN. INTRODUCCIÓN.—PRIMERA PARTE. LAS LIBERTADES PÚBLICAS Y LOS SISTEMAS JURÍDICOS: Título I. Las libertades públicas en las Declaraciones de derechos: Capítulo I. Las libertades públicas en las Declaraciones francesas. Capítulo II. Las libertades públicas en los textos constitucionales extranjeros. Capítulo III. Las libertades públicas en las declaraciones internacionales. Título II. Los procedimientos jurídicos de reconocimiento de las libertades: Capítulo I. La «constitucionalización» de las libertades públicas. Capítulo II. Las libertades públicas y la ley. Capítulo III. La importancia del reglamento en el reconocimiento de las libertades públicas. Título III. Las técnicas de protección de las

libertades: Capítulo I. La protección de las libertades contra la ley. Capítulo II. La protección contra la Administración.—SEGUNDA PARTE. LAS LIBERTADES DE LA PERSONA HUMANA EN EL DERECHO FRANCÉS CONTEMPORÁNEO: Título I. La libertad física: Capítulo I. El derecho a la vida.—Capítulo II. La seguridad personal. Capítulo III. El respeto de la persona física. Capítulo IV. La protección de la vida privada. Capítulo V. La libertad de desplazamiento. Título II. Las libertades del espíritu: Capítulo I. La libertad de opinión. Capítulo II. La libertad de fe. Capítulo III. La libertad de instrucción. Capítulo IV. El derecho a la información. Título III. Las libertades de expresión colectiva: Capítulo I. La libertad de reunión. Capítulo II. La libertad de asociación.—Índice alfabético.

El libro de Jacques Robert, profesor de Derecho público en la Universidad de París II (Pantheon-Assas), aparece dedicado a todos los que hoy luchan por las libertades y tiene por finalidad proporcionar una información exacta y actual de todas ellas, en el marco de la sociedad contemporánea.

Dentro del amplio espectro de libertades que acompañan al hombre, el autor se detiene básicamente en las que califica como «esenciales» y que son inherentes a toda persona humana y que, por lo general, no son analizadas ni tratadas en ningún campo específico de la enseñanza, sea el Derecho administrativo, el civil, el laboral, etc. Sólo pueden ser, pues, expuestas en forma explícita y concreta, bajo el rótulo cada día más utilizado de «libertades públicas».

Jacques Robert, partiendo de consideraciones genéricas que hacen referencia a la conexión de las libertades públicas con las declaraciones constitucionales y los tratados internacionales, hace una

exposición minuciosa, sistematizada, de la legislación francesa vigente en la materia, con alusión a los textos legales y reglamentarios aplicables en cada una de las libertades desarrolladas. Tal es el principal mérito de la obra notificada, que se sitúa así en lugar privilegiado dentro de la bibliografía, cada día más intensa, que se centra sobre el repertorio de derechos y libertades básicas del hombre de nuestros días.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO:
Manual de Procedimiento Administrativo. Editorial Bayer Hermanos, S. A., Barcelona, 1978, 235 pp.

Sumario: 1. El procedimiento administrativo.—2. La regulación del procedimiento administrativo.—3. La actuación administrativa.—4. La ordenación del procedimiento.—5. Los actos administrativos.—6. Los órganos administrativos.—7. Los interesados en el procedimiento.—8. El curso del procedimiento.—9. La revisión del procedimiento.—10. Los procedimientos especiales.—Apéndice I. Los documentos de la Administración.—Apéndice II. Los documentos de los administrados.—Apéndice III. Bibliografía.

El autor de este *Manual de Procedimiento*, en el prólogo de la obra descubre cuál ha sido su intención, afirmando que intenta cubrir con él un vacío que entiende se da en la literatura jurídica española. Y añade que tal vacío se refiere «a la existencia de manuales sobre materias de uso común o frecuente, que puedan prestar utilidad a personas no profesionales, a estudiantes universitarios o a profesionales de materias afines,

que sólo necesiten de conceptos generales o de bibliografía iniciadora de ulteriores estudios».

En efecto, tal ha sido el intento propuesto y, a nuestro juicio, conseguido con la obra publicada, cuyo contenido probablemente supera la pretensión modesta que tanto el título como la finalidad explicitada por su autor quieren sugerir. Su mayor parte está dedicada a la exposición de los conceptos fundamentales sobre el procedimiento administrativo, entendido éste en un sentido amplio y, por tanto, incluyendo en aquéllos no sólo la teoría y normativa vigente sobre cada una de las fases que integran el procedimiento *stricto sensu*, sino también las correspondientes a aquellos aspectos cuya regulación recoge la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, es decir, la actuación administrativa, la ordenación del procedimiento, así como los actos y los órganos administrativos. Precisamente estos temas aparecen tratados por el autor con un criterio práctico que ofrece gran interés y donde se trasluce su condición de administrador público y conocedor del funcionamiento interno de la Administración.

Toda la obra aparece escrita con gran claridad y sencillez, ocupando un lugar muy destacado el contenido de la normativa vigente, rigurosamente puesto al día, aunque precedido siempre de una exposición sistemática de cada una de las materias del procedimiento administrativo, en las que se encuentran recogidas innumerables referencias a la doctrina científica, que dotan al *Manual* de un salu-

dable rigor científico, pese a su carácter eminentemente práctico.

La parte teórica de la obra va seguida de tres apéndices. Los dos primeros se refieren a los documentos en que el procedimiento se plasma, uno dedicado a los que produce la Administración, y el segundo, consagrado a los documentos de los administrados. Así como estos últimos constituyen un cortejo de modelos de escritos para uso de los particulares, cuando el autor se ocupa de los documentos de la Administración, teniendo en cuenta que se dirige a los funcionarios, se limita a hacer un estudio teórico-práctico de los distintos documentos que son usuales en la Administración (comunicaciones, providencias, resoluciones, diligencias, declaraciones, certificaciones, informes, dictámenes, documenta-

ción de reuniones), seguido de algunos comentarios o consejos, constituyendo quizá esta parte de la obra una novedad de orden práctico digna de señalarse. El tercer apéndice aparece dedicado a relacionar buena cantidad de bibliografía sobre el procedimiento administrativo, clasificada por materias.

En suma, estamos en presencia de una obra que tanto por su valor doctrinal y práctico como por su nitidez de exposición, a la que colabora su claridad tipográfica, puede ser de extraordinaria utilidad a los profesionales del Derecho, a los opositores a la Función Pública y, sobre todo, a los funcionarios del Estado y a cuantos tengan necesidad de relacionarse frecuentemente con los órganos de la Administración pública.