



MUÑOZ DEL CASTILLO, JOSÉ LUIS: *Il finanziamento delle regioni in Spagna*. «Mezzogiorno d'Europa», núm. 4, octubre-diciembre 1981, pp. 385-410.

*Sumario:* 1. INTRODUCCIÓN.—2. RÉGIMEN JURÍDICO.—3. AUTONOMÍA FINANCIERA.—4. PODER TRIBUTARIO.—5. INGRESOS REGIONALES: Rentas de Derecho privado. Impuestos propios. Impuestos cedidos por el Estado. Recargos sobre los impuestos estatales. Participación en los impuestos estatales. Créditos a cargo de los presupuestos estatales. Créditos a cargo de los presupuestos estatales. Repartición del Fondo de Compensación Interterritorial. Otros medios de financiación.

El artículo contiene un conjunto de consideraciones acerca de la financiación de las Comunidades

Autónomas y, en particular, se analiza el régimen jurídico constitucional que consagra el principio de la autonomía de las haciendas de las Comunidades, así como su posterior desarrollo a través de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de 22 de septiembre de 1980.

Los artículos 156, 157 y 158 de la Constitución española de 1978 constituyen las primeras normas jurídicas que regulan la financiación de las Comunidades Autónomas. En opinión del autor, lo hace de forma vaga e imprecisa, y ello por varios motivos. En el artículo 156 no se formula con exactitud el

principio de coordinación entre las Haciendas autonómicas y las finanzas de otros entes públicos (finanzas provinciales o municipales); la promulgación de la ley necesaria para el desarrollo del financiamiento regional (LOFCA) no posee carácter vinculante, y, por último, tanto la LOFCA como los respectivos Estatutos de Autonomía son *leyes orgánicas*, y al contener ambas normas reguladoras sobre la financiación de las Comunidades, «en caso de conflicto será difícil, si no imposible, asegurar la vigencia de la primera». Tras estas consideraciones, se indica «que desde el punto de vista técnico, y con el fin de salvar este problema, hubiera sido más correcto regularlo con una sola ley orgánica (este criterio ha sido elegido tanto por Francia como por Italia), en vez de que los Estatutos de Autonomía se ocupasen del tema.

A continuación se evalúa el principio de la autonomía financiera, y por lo que respecta al que poseen las Comunidades Españolas, se juzga que «es realmente vasta, no sólo por la multiplicidad de recursos que constituyen sus Haciendas (los señalados en el art. 157, párrafo 1, de la Constitución), sino, sobre todo, por los amplios poderes normativos y administrativos que se conceden a las regiones mismas». La LOFCA es, asimismo, generosa, ya que al señalar los impuestos propios de las Comunidades, no indica su consistencia numérica; entre los impuestos cedidos se incluyen los de Patrimonio y Sucesiones, que por su propio carácter personal no son susceptibles de cesión, y, por último,

se pueden imponer recargos sobre los impuestos estatales —sean cedidos o no a la Comunidad—, no estando determinada la cantidad del recargo.

El poder tributario regional tiene su fundamento en el artículo 133 de la Constitución. En él se reconoce explícitamente el carácter original y exclusivo del poder tributario estatal; ahora bien, «esta conclusión ofrece serias dificultades si se toman en consideración algunas normas de la LOFCA, en particular los artículos 9 y 12, que autorizan la introducción de impuestos propios y el establecimiento de recargos en los impuestos estatales», dado que desde un punto de vista práctico equivalen como conclusión a la creación de tributos *ex novo*.

Por último, se expone el contenido de la LOFCA, es decir, de los medios financieros que integran las Finanzas de las Comunidades. Por lo que respecta a las rentas propias (art. 6, 17 y 19) —tasas, tributos especiales e impuestos— se considera que no tendrán un relieve excesivo, dadas las dificultades de instituir nuevos impuestos, como por las dificultades que conllevará su gestión. Los impuestos cedidos por parte del Estado (arts. 10 y 11) serán, en su parecer, los que constituyan el núcleo de financiación regional más importante. Ahora bien, puede existir una discrepancia entre lo señalado por el artículo 157 de la Constitución, que alude a los *impuestos* cedidos totalmente o en parte por el Estado, mientras que la LOFCA se refiere a *tributos*, concepto más amplio que engloba no sólo a impuestos, sino también

a tasas y tributos especiales. A continuación se discute el problema de la gestión de los impuestos estatales, «dado que el recargo es instituido por ley regional y el grado de recargo no coincide necesariamente entre las distintas regiones», y se destaca la ambigüedad e imprecisión de los criterios aplicables a la fijación de la cuota de participación en los impuestos estatales (art. 13), «porque se autorizan explícitamente la adopción de otros criterios, cualquiera que se deseen y se consideren oportunos».

Con otros considerandos sobre el resto de los medios de financiamiento de las Comunidades, se da por finalizada la descripción de este importante tema para el futuro de la España Autónoma.

SANTANIELLO, GIUSEPPE: *Le Unità Sanitaria Locali nella realtà meridionale*. «Mezzogiorno d'Europa», núm. 3, julio-septiembre 1981, pp. 277-284.

Explícitamente, en la Ley del Servicio Sanitario Nacional (señaladamente en sus arts. 51 y 53) se hace referencia a la exigencia de una organización equilibrada de los servicios, en todo el territorio italiano, y destacadamente «superar las condiciones de atraso socio-sanitario que existen en el país, particularmente en las regiones meridionales».

La citada ley de reforma ha marcado dos aspectos fundamentales en la configuración de las Unidades Sanitarias Locales (USL): el primero que se puede definir de carácter institucional concierne

a los órganos de gobierno de los nuevos organismos; el otro concierne a la organización de los servicios y de las estructuras que lo componen. El modelo ideado por los legisladores de 1978, al delinear la figura de las USL, se centra en la diferencia entre las competencias de dirección, programación y control —que queda reservada a la asamblea— y las tareas de administración y gestión que son competencia de un comité de gestión. Dentro de las tareas de dirección existe un aspecto innovador, cual es la creación de la figura del administrador sanitario —«manager»—, que cuidaría de la productividad del servicio, en el sentido de que sepan adoptar «criterios de administración de los recursos y de los gastos».

Se insiste, a continuación, en otro aspecto innovador de la ley: el que hace referencia a la multiplicidad de fuentes normativas, provenientes tanto del Estado como de los entes regionales y Ayuntamientos, que en una ordenada secuencia gradual concurren a componer la regulación de las USL.

La Ley de 23 de diciembre de 1978 es una ley de principios, que busca ser realizada mediante la legislación y la adecuación regional, mediante actos reglamentarios y organizativos de los entes locales interesados. Así, el artículo 15 indica que las leyes regionales dictan normas para la organización, gestión y funcionamiento de las USL, así como las normas para la gestión coordinada e integrada de los servicios de las USL con los servicios sociales existentes en el territorio.

En materia administrativa ejercitan las siguientes funciones: determinar el ámbito territorial de la USL (art. 11); inserción de los hospitales y de instituciones sanitarias, reconocidas públicamente y de carácter privado, con las USL; adopción de los respectivos estatutos (art. 61).

Por su parte, el estado posee competencias en determinar el objetivo de la sanidad nacional, con el concurso de las regiones; señalar las líneas generales de dirección y desenvolvimiento de la sanidad nacional a través del plan sanitario, que tendrá una duración normal de tres años, fijando entre otros los niveles de prestaciones sanitarias que deben ser garantizados a todos los ciudadanos.

Finalmente, la ley, por primera vez en el ordenamiento jurídico italiano, concibe el esquema de un organismo no como la repetición de un modelo abstracto y predefinido. La ley confiere a los organismos de gobierno de la nueva entidad (asamblea, comité de gestión) un carácter constante y homogéneo. Por contra, existe un carácter flexible, que se establece por la programación regional, en lo que atañe a la adecuación de objetivos, que tendrá en cuenta las características epidemiológicas y condiciones sanitario-ambientales que son susceptibles de cambio de una región a otra (pueden variar según sea la actividad económica predominante —industrial, agraria, servicios— o la propia configuración geográfica —áreas de montaña, áreas costero-marítimas, etcétera). Tales características —duplicidad de los órganos de gobierno y diferenciaciones en la ti-

pología de los servicios— representan un modelo organizativo que tiende a alinearse con la legislación, ejemplarmente elástica de Inglaterra, República Federal Alemana...

JOSSA, BRUNO: *Sviluppo economico e conflitto sociale in Italia*. «Mezzogiorno d'Europa», núm. 3, julio-septiembre 1981, pp. 261-274.

*Sumario:* Introducción.—La economía italiana como sistema en desequilibrio.—Beneficios e inversión en el desarrollo económico.—La política económica en el modelo italiano y la alta conflictividad social.—La interpretación de la crisis económica italiana de G. Fuá.—¿Salarios reales altos o fuertes aumentos del salario monetario?—Bibliografía.

El autor aborda la discusión de ciertas ideas, difundidas entre los economistas italianos, que permitan una interpretación de los cambios que ha sufrido la economía italiana en los últimos veinte años. Más que un análisis detallado se sugieren algunas líneas de interpretación, que alteran notablemente los esquemas generalmente aceptados.

La primera de estas ideas es considerar la economía capitalista como un sistema en desequilibrio, donde la conflictividad que provoca un fuerte incremento de los costes salariales —fuerte en el sentido de que la proporción entre alzas salariales y aumento de productividad es mayor en comparación con la que poseen los países con los que Italia comercia—. Estos aumentos suponen una reducción en el margen de beneficios que repercuten en la posibilidad de inversión y, por lo tanto, de

desarrollo económico. Esta conflictividad ha sido explicada por distintos factores —desde el fenómeno migratorio hacia las ciudades del Norte, y los problemas que ello ha conllevado, hasta la debilidad sindical de los años cincuenta.

Sin excluir ninguna de ellas, se sostiene que ese descenso de la tasa de beneficios puede ligarse a la transición entre dos etapas del desarrollo económico capitalista, estando la primera caracterizada por la «oferta ilimitada de mano de obra» y la segunda por la existencia de frecuentes tensiones en el mercado de trabajo, organizaciones sindicales fuertemente implantadas, con luchas reivindicativas en forma de «explosiones salariales».

Después de indicar la relación existente entre alza de costes salariales y descenso de beneficios e inversiones, para el caso italiano, señala la responsabilidad de la política económica de los gobiernos italianos, que frente a los dos problemas fundamentales —paro e inflación— ha optado por la contención de la segunda, mediante una política fuertemente deflacionaria, en la creencia de que, de este modo, debilitaba las reivindicaciones salariales de los sindicatos, al producirse un aumento del paro. Por eso se ha señalado «la responsabilidad que institucionalmente le compete al gobierno italiano por no haber usado de los instrumentos a su disposición (política tributaria, política de los servicios públicos, política de control de precios y otros) con el fin de conseguir una mejor redistribución de la renta, incluso la repartición de

los onerosos costes del precio del petróleo».

Por último, se detiene en la crítica de las tesis de G. Fua y del grupo de Ancona. Para éste el alto coste laboral ha causado en Italia un retraso en el desarrollo de las empresas de mayor tamaño. La consecuencia de este alto coste es un descenso de la ocupación regular, desviando fuertes contingentes hacia el «trabajo negro», remunerado por debajo del nivel «normal». Tomando como indicador la relación entre costes salariales y nivel de beneficios por empresario, se demuestra que comparativamente con otros países europeos, esta proporción ha sido excepcionalmente alta para Italia a partir de los años sesenta. Para Jossa, por el contrario, si se adoptan otros tipos de indicadores (coste de trabajo por valor añadido), el coste del trabajo, en términos reales, no ha crecido de forma extraordinaria. Finalmente, la crítica principal que puede señalarse a la interpretación de Fua es la carencia de una explicación convincente de cuáles son los mecanismos que en un régimen de cambios flexibles impiden a las empresas descargar sobre los precios los altos costes laborales y de cómo éstos pueden frenar el desarrollo económico.

GAETANI D'ARAGONA, GABRIELE: *La Comunità Europea e gli scambi di prodotti di base*. «Mezzogiorno d'Europa», núm. 4, octubre-diciembre 1981, pp. 419-432.

Sumario: 1. La ausencia de una política común para la importación de materias primas.—2. El desarrollo del comercio in-

ternacional de materias primas.—3. La expansión del mercado «administrado».—4. Tendencias de los mercados internacionales.—5. La necesidad de acuerdos entre la Comunidad Económica Europea y los Países exportadores de materias primas.

Según el articulista, no ha existido una respuesta común, por parte de los miembros de la CEE, a las tensiones que se han producido en los mercados internacionales a partir de 1973. Alteraciones del mercado de materias primas, acentuadas por las tentativas de afirmación de *cartels* oligopólicos—como en el caso del petróleo y en menor medida para el estaño y el café—; el abandono del sistema de cambios fijos; las sucesivas devaluaciones y revaluaciones del dólar, y las influencias que han generado las políticas anti-inflacionarias practicadas por los países avanzados.

Los cambios en los mercados de materias primas agrícolas pueden quedar concretados en un aumento de los intercambios de cereales para la alimentación de ganado—particularmente los destinados a países en vías de desarrollo y países de Europa Occidental—, en la concentración en Estados Unidos, Canadá y Australia de los excedentes exportables de cereales, en una mejora en el autoabastecimiento de trigo en los países de la Comunidad, como consecuencia de los altos precios agrícolas garantizados por la CEE, y, por fin, en una desaceleración en el ritmo de intercambios de materias primas agrícolas de uso industrial, como el caucho y el algodón. A éstos se añade uno de particular importan-

cia, cual es el progresivo endeudamiento externo de los países emergentes, productores de materias primas y productos industriales de baja tecnología, pero no de petróleo.

Ante esta problemática la comunidad internacional ha respondido con las crecientes demandas de regulación de los mercados internacionales. Estas tendencias se concretan en distintos niveles de intervención: la constitución de áreas limitadas, donde los intercambios de materias primas y productos manufacturados está regulado (ejemplo de este tipo son los acuerdos entre el Mercado Común y sus países asociados); otro aspecto de la creciente extensión del mercado «administrado» lo constituye la difusión de acuerdos entre países exportadores de materias primas y países avanzados, con la finalidad de limitar la oferta y conseguir eventuales acuerdos para la fijación de precios comunes; un ejemplo de este tipo son los acuerdos entre miembros de la OPEP; las intervenciones que llevan a cabo los Gobiernos en sus respectivos países con el fin de fijar las cuotas de consumo interno, distintas de las que prevalecen en los mercados libres internacionales. Por último, están los acuerdos multilaterales entre países exportadores e importadores para determinados productos agrícolas, que actualmente poseen una incidencia relativa frente a los descritos anteriormente.

Los resultados de estas múltiples intervenciones en el mercado son las reducciones en los flujos de intercambios internacionales de materias primas que pasan a operar

al mercado libre. Consecuencia de esto es que pequeñas variaciones en la demanda/oferta agentes en el mercado libre producen fuertes oscilaciones en las cotizaciones, por efecto de las reducciones en los volúmenes efectivos de demanda/oferta.

En este marco se hace más necesaria una acción coordinada de los países comunitarios, para la realización de los acuerdos con los países emergentes, bien para conseguir una reducción de los desembolsos que la Comunidad debe afrontar como pago de sus importaciones de materias primas, bien para asegurar la estabilidad de los flujos financieros de los propios países exportadores.

La acción de la Comunidad debería tomar la forma de esquemas de compensación financiera entre la CEE y los países exportadores de materias primas, del tipo ya realizados entre la CEE y los países del APC (de Africa, del Caribe y del Pacífico), o de los promovidos por el FMI, así como acuerdos sobre determinados productos, como los acuerdos internacionales para el caucho natural, el café y el estaño. Estos acuerdos deberían favorecer la inclusión en los mismos del mayor número posible de países importadores y productores, incluidos los Estados Unidos.

Como conclusión, se destaca que «las líneas sugeridas deben de ser enmarcadas en un diálogo más amplio Norte-Sur y en la constitución de un sistema trilateral para la absorción del exceso de dólares conseguidos por los países productores de petróleo».

LEVINE, CHARLES H., RUBIN, IRENE S., WOLOHOJIAN GEORGE G.: «Resource Scarcity and the Reform Model: The Management of Retrenchment in Cincinnati and Oakland», *Public Administration Review*, núm. 6, noviembre-diciembre 1981, pp. 619-628.

*Sumario:* Retraimiento y grupos de interés. — Cincinnati, Oakland. — Gobierno, administración urbana y retraimiento. — Los beneficios administrativos del Plan municipal: Una reevaluación. — Conclusiones.

Muchos gobiernos locales, impedidos a ejercer una mayor presión fiscal, se han visto inmersos en un período de indecisión y desamparo, debido al miedo a suscitar conflictos políticos y a una fragmentación ulterior de su autoridad. Pero no todas las ciudades enfrentadas a problemas financieros han desarrollado crisis políticas. En algunos casos, el impulso de la presión fiscal no ha sido severo o se ha producido a lo largo de un plazo más amplio y gradualmente, lo que ha permitido que los políticos reajustasen los presupuestos mediante ligeras disminuciones. En otros, el nivel de politización de la comunidad y el diseño de la estructura del gobierno local han proporcionado la autoridad administrativa y el poder político necesarios para evitar los gastos excesivos en la fase de expansión de los recursos, y para reducir los niveles de gastos, paulatinamente, en la fase de escasez.

Desde una perspectiva histórica, los niveles de politización más bajos y el control ejecutivo más firme pueden localizarse en las áreas metropolitanas. No obstante, es es-

pecialmente probable que se den también en aquellas ciudades que han adoptado un gobierno municipal bajo la forma de un Ayuntamiento Administrador. Tales ciudades han seguido el Plan de Administración Municipal para centralizar el control del presupuesto y de la administración de personal en las manos del Alcalde-Administrador. En consecuencia, puede esperarse que las ciudades reformadas administren en la situación de retraimiento con unos trastornos mínimos.

Este artículo describe el comportamiento esperado en ciudades que han adoptado el Plan de Administración Municipal en condiciones de presión fiscal y escasez de recursos, y posteriormente se compara el comportamiento esperado y el real, en condiciones de retraimiento, de dos ciudades reformadas: Oakland, California, y Cincinnati, Ohio.

Los autores describen pormenorizadamente los grupos de interés presentes en cada ciudad, y la estructura administrativa, en particular el alcance de control de la figura paralela a nuestro Alcalde. Analizan también los problemas derivados del mantenimiento de la autonomía local en condiciones de incertidumbre provocada por la situación de retraimiento económico.

Como conclusiones cabe destacar las siguientes. El éxito de las políticas fiscales depende en gran medida de un grado alto de centralización en la estructura del gobierno local y del bajo nivel de politización en las comunidades afectadas. De lo contrario, las estrategias de retraimiento encontrarán serias resistencias. Incluso

eliminando el conflicto político con los grupos de interés específicos es preciso incorporar al proceso de adopción de decisiones a tres actores institucionales: los sindicatos de funcionarios, los jefes de servicio y los ciudadanos. En cualquier caso, se formarán nuevas coaliciones para prevenir las restricciones presupuestarias con mayor o menor peso de cada grupo de actores.

Sin embargo, el entusiasmo de los autores por las ventajas del Plan de Administración Municipal no es ilimitado. Primero, porque, a su juicio, el Plan no se sigue rigurosamente en todas las ciudades reformadas. Y segundo, por la excesiva movilidad de los administradores locales, cuyo liderazgo carece de la necesaria continuidad.

El problema del retraimiento conduce a un dilema valorativo: o se centraliza y limita la representatividad y responsabilidad del gobierno, o se fragmenta, más o menos, la autoridad, dejando abierto el acceso a las presiones de los grupos de interés, y limitando con ello la capacidad del gobierno local para señalar prioridades y determinar las restricciones.

GARGAN, JOHN, J.: *Consideration of Local Government Capacity*, «Public Administration Review», número 6, noviembre-diciembre 1981, pp. 649-658.

*Sumario:* INTRODUCCIÓN: Definición de la capacidad del gobierno local. Problemas de la definición de capacidad en términos administrativos. Una redefinición de la capacidad del gobierno local.—EL INTERÉS CRECIENTE EN LA CAPACIDAD DEL GOBIERNO LOCAL: Interdependencias crecientes.—LOS CAMBIOS EN LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA ADECUACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: Emergencia de proble-

mas públicos cualitativamente nuevos. Redefinición de papeles y normas en el proceso político. Consecuencia para la construcción de la capacidad.

Los gobiernos locales varían en su habilidad de resolver problemas. Algunas comunidades son más capaces que otras ya en la ejecución de las medidas adoptadas, ya en el propio suministro de un servicio público específico. Pero a pesar del uso común del vocablo capacidad, a juicio del autor hay imprecisión en su significado. Para clarificar conceptualmente la cuestión parte de una definición de la capacidad centrada en tres áreas: Política Administrativa (establecimiento de prioridades, movilización y adscripción de recursos, supervisión de la planificación, desarrollo y ejecución de políticas, estrategias y programas); Administración de Recursos (administración financiera, de personal, información y relaciones públicas...); Administración de Programas (ejecución de las funciones administrativas y de las tácticas requeridas para la puesta en práctica de las medidas adoptadas). Tras indicar las dificultades de operativizar cuantitativamente esta definición, propone un nuevo modelo de capacidad.

En primer lugar distingue tres sectores básicos con distintas percepciones de la política local: la burocracia federal, los políticos locales electos y los ciudadanos consumidores de servicios. La situación de cada actor ante los criterios que informan la capacidad del gobierno local se analiza en tres perspectivas: la naturaleza de los problemas a resolver, las normas que guían su proceso de adopción

de decisiones específico y los objetivos deseados por cada sector. La capacidad local es entonces el resultado de la interacción de tres factores: expectativas, recursos y problemas comunitarios. Las expectativas, recursos y problemas comunitarios. Las expectativas comprenden las percepciones y actitudes sobre los niveles «adecuados» de servicios públicos, los estilos apropiados del liderazgo político y de la conducción de los asuntos públicos. Los recursos incluyen aquellos elementos comunitarios susceptibles de ser empleados en la resolución de los problemas, y abarcan, aunque no se limitan a éstos, los siguientes componentes: dinero, conocimiento, aptitudes administrativas, asociaciones del sector privado, asociaciones de vecinos, popularidad política... Los problemas son aquellas cuestiones comunitarias que implican la existencia de preferencias en conflicto para la consecución de algún objetivo.

Uno de los agentes más destacados en los desajustes en el gobierno local es la complejidad del sistema intergubernamental, resultado de la creciente interdependencia entre los niveles de gobierno, verticalmente, y entre las distintas unidades, lateralmente. Las evidencias empíricas son abundantes: crecimiento de los programas federales, aumento de las transferencias monetarias entre los distintos niveles, dependencia creciente de fuentes de financiación externas, sobre todo en el caso de las ciudades más antiguas y de mayor tamaño. Las estrategias para reajustar el sistema se articulan sobre los puntos siguientes: reor-

ganización del gobierno federal, normalización y simplificación de los procedimientos administrativos, desarrollo de las comunicaciones y de los flujos de información entre los niveles gubernamentales, reforzamiento de la discrecionalidad regional y local. De otro lado, el cambio tecnológico y la crisis económica imponen nuevos problemas que atañen al medio ambiente (localización de centrales nucleares o industrias contaminantes). Las desigualdades interregionales, los desplazamientos de población y de la actividad económica también son hechos cualitativamente nuevos.

El autor concluye que el problema de la capacidad del gobierno local es más conceptual que de prácticas administrativas. Si hay un desajuste entre las respuestas locales y las demandas, la solución podría basarse en las prácticas administrativas. Pero los cambios en las expectativas, los nuevos problemas, no pueden afrontarse de igual forma. Es preciso descubrir nuevos medios para resolver las necesidades comunitarias.

STEVENS, JOHN M., LEE, ROBERT, D.: *Patterns of Policy Analysis Use for State Governments: A Contingency and Demand Perspective*, «Public Administration Review», núm. 6, noviembre-diciembre 1981, pp. 636-644.

*Sumario:* Los usos del análisis de las políticas.—El diseño del estudio.—Los resultados.—Gobierno regional. Legislatura y organismos operativos.—Argumentación.—Implicaciones y conclusiones.

El análisis de políticas en sus variadas formas ha sido empleado

durante los últimos años, sin embargo, es imprescindible desarrollar una aproximación sistemática y empírica para consolidar esta disciplina científica. El propósito de este estudio es presentar un modelo de análisis, basado en trabajos anteriores, para su uso en el nivel regional. El modelo combina las aportaciones del enfoque contingente en la perspectiva sistemática para el estudio de las organizaciones, y el marco de la evaluación de demandas en su dimensión operativa. Un examen de los datos de una investigación sobre las oficinas regionales de presupuestos muestra la utilidad del modelo básico para comprender las complejidades y los factores, interno y externos, que influyen en el empleo del análisis de las políticas en las distintas ramas del gobierno regional.

La investigación parte de la consideración de tres niveles fundamentales dentro del gobierno regional: el ejecutivo propiamente dicho, el legislativo y los organismos operativos autónomos. Los autores identifican dos tipos de variables dependientes, la efectividad y la productividad de los programas. La definición de la primera es la relación entre las actividades gubernamentales y los efectos de esas actividades en el contexto externo. La segunda determina el proceso más eficiente para transformar los recursos en bienes y servicios. La contemplación de estos dos tipos de variables en las tres clases de unidades organizativas produce seis variables dependientes. Las variables explicativas, es decir, las independientes, aplicadas se ordenan en los grupos, las

que se refieren al proceso presupuestario y las que sirven para caracterizar el contexto en el que el gobierno regional desarrolla sus actividades. En relación al primer grupo, se toman en consideración las siguientes: definición comprensiva de las fuentes de ingresos, utilización de medidas de eficacia-coste, exposición de motivos de los objetivos a alcanzar, preparación del presupuesto por un proceso de datos automatizado, grado de tutela del ejecutivo regional sobre los organismos operativos autónomos. En el segundo grupo se consideran las siguientes: participación del legislativo regional en la fase preparatoria del presupuesto, gasto regional total, número de funcionarios regionales, población, porcentaje de fuerza de trabajo empleada en la agricultura, renta per cápita regional, porcentaje de parados.

Se recogieron los datos de cuarenta y nueve Estados, aplicando ecuaciones de regresión múltiple. El indicador más significativo resultó ser la utilización de medidas de eficacia-coste en el ejecutivo. Sin embargo, los autores destacan que las pautas de demanda-contingente resultantes son completamente distintas para el ejecutivo y el legislativo. Así, para este último sólo resultaron significativas el gasto regional, la población regional y el número de funcionarios.

Los hallazgos de este estudio muestran la fecundidad de una colaboración entre los que adoptan las políticas y los que las analizan. Esta colaboración debe encaminarse a: orientar el análisis hacia las necesidades reales, gu-

bernamentales y regionales; identificar las prioridades de las influencias, internas y externas en competencia; determinar explícitamente las demandas políticas y económicas. Todo ello para demostrar que los beneficios de este tipo de análisis superan ampliamente sus costes.

BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO, y GARCÍA MADARIA, JOSÉ MARÍA: *Normas Políticas y Administrativas de la Transición. 1975-1978*. Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno. Madrid, 1982, 1.111 pp.

*Sumario:* Prólogo. I. Ley para la Reforma política.—II. Elaboración de la Constitución.—III. Derechos fundamentales y normas sobre Orden Público.—IV. Amnistía e indulto.—V. Legislación sobre celebración de referéndum y elecciones generales.—VI Organización del Estado.—VII. Normas económicas, fiscales y presupuestarias. Apéndices. Anexo. Índice sistemático. Índice cronológico.

La presente obra, como se deduce a primera vista de su título, recoge y clasifica toda la abundante normativa de diferente contenido y jerarquía publicada durante el primer período del régimen democrático actual, a saber: la legislación comprendida desde la transición pacífica y legal del franquismo hasta la aprobación y vigencia del texto constitucional de 1978, que consolida e institucionaliza definitivamente la nueva realidad política.

La tarea llevada a cabo por los autores no es una mera recopilación de los textos legales, sino que también realizan una sistematización cronológica y material de las

normas de ese período. En cuanto al criterio selectivo de las normas, hay que decir que es amplio y novedoso, al aportar una concepción universalista y omnicompreensiva de las relaciones existentes entre Política y Administración y lo socioeconómico con lo político-administrativo frente a los criterios académicos, en ocasiones demasiado rígidos y parciales, de las colecciones legislativas al uso más conocidas (a título ilustrativo: Leyes Políticas, Leyes Administrativas, Leyes Tributarias, Leyes Laborales y de la Seguridad Social, etcétera).

En cuanto al contenido de la obra, hay que señalar que abarca un prólogo, un total de trescientas cincuenta y ocho normas, proyectos de ley, discursos, informes y dictámenes parlamentarios incluidos en siete apartados y tres apéndices, a los que se viene a añadir un Anexo con los textos de los Pactos de la Moncloa, que sin ser normas fueron unos acuerdos de vital importancia y de notable influencia en la legislación posterior. En el prólogo, el profesor GARRIDO FALLA considera la oportunidad y utilidad de la obra, así como lo acertado en el criterio de selección empleado, al implicar éste una novedad y una aportación al reto actual planteado de la reconstrucción dogmática del Derecho Público interno.

En el capítulo I, sobre la Ley para la Reforma Política, se incluye: el mensaje del Presidente Adolfo Suárez, el Proyecto de Ley del Gobierno, el Informe del Consejo Nacional del Movimiento y el texto definitivo de la citada Ley.

En el capítulo II, referente a la

elaboración de la Constitución, se contiene todos los pormenores del proceso hasta la aprobación definitiva del texto constitucional.

El capítulo III, derechos fundamentales y normas sobre orden público, se subdivide en tres apartados: A) Convenios internacionales. B) Derechos políticos (derechos de reunión, libertad de expresión, derecho de asociación, asociaciones políticas, asociaciones sindicales, derecho de huelga y limitaciones y excepciones. C) Orden Público.

El capítulo IV, sobre la Amnistía e Indulto, incluye la normativa de su desarrollo y aplicación.

El capítulo V trata acerca de la legislación sobre celebración de referéndum y elecciones generales, y se subdivide en: A) Convocatorias y normativas sobre referéndum. B) Normas electorales: a) elecciones generales; b) elecciones en la Administración Local; c) elecciones en la Administración Institucional; d) elecciones sindicales; e) censo electoral.

El capítulo VI, sobre la Organización del Estado, se subdivide en: A) Jefatura del Estado. B) Cortes: a) Congreso; b) Senado. C) Tribunales de Justicia. D) Gobierno y Administración: a) Nombramientos y ceses del Presidente y los miembros del Gobierno; b) Administración Central; c) Administración Local; d) Administración Institucional; e) Funcionarios Públicos. E) Nacionalidades y regiones: a) Restablecimiento y regulación del régimen foral vascongado; b) Creación de entes preautonómicos; c) Traspasos de competencias. F) Instituciones peculiares del régimen anterior (1936-1975).

El capítulo VII es sobre normas económicas, fiscales y presupuestarias.

Finalmente se hallan los tres apéndices: 1) Descolonización del Sahara; 2) Establecimiento de relaciones diplomáticas, y 3) Acuerdos y tratados internacionales, y el Anexo con los Pactos de la Moncloa.

Como se ha podido observar por la anterior descripción del contenido de la obra, éste es mucho más amplio y sugestivo que el título dado por sus autores.

Para concluir, quisiera señalar que este libro de los profesores Baena del Alcázar y García Madaria es de un indudable interés en cuanto que supone la selección y clasificación de la normativa y documentación básica para el estudio de un periodo reciente de gran importancia para la historia de España y de sus instituciones político-administrativas, cuyo conocimiento es, indiscutiblemente, de gran utilidad para la comprensión de muchos aspectos de la normativa y realidad actual.

*Revista Vasca de Administración Pública*. Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñati (Guipúzcoa), núm. 1, septiembre-diciembre 1981, 378 páginas.

*Sumario*: Presentación. Estudios. Jurisprudencia: I. Comentarios monográficos y II. Notas. Crónicas: I. Crónica legislativa y II. Crónica administrativa. Bibliografía.

La *Revista Vasca de Administración Pública*, cuyo primer número acaba de aparecer, es la homóloga

para el País Vasco de la prestigiosa y conocida *Revista de Administración Pública*, actualmente publicada por el Centro de Estudios Constitucionales. La estructura de los apartados de la nueva revista es, en líneas generales, idéntica a la de ámbito estatal, salvo en el capítulo de Crónica, que se subdivide en Crónica Legislativa, donde aparece la relación de las disposiciones de diverso rango publicadas en el País Vasco, y Crónica Administrativa, que se refiere estrictamente a los acontecimientos administrativos de esa Comunidad sin hacer referencia a los de ámbito estatal o extranjero.

En la presentación, el director, profesor Martín Mateo, señala las finalidades que persigue esta nueva publicación: ser medio de difusión de las actividades e investigaciones del Instituto Vasco de Administración Pública, pretensión de interdisciplinaridad sin perjuicio de estar sesgada por ahora hacia el tratamiento jurídico, contribuir a la adaptación de la lengua autóctona al lenguaje administrativo y apertura a toda posible colaboración científica futura de todos los estudiosos, especialmente los jóvenes.

En el primero de los estudios, titulado «Introducción al Derecho Solar», el profesor Martín Mateo analiza el tránsito desde el planteamiento jurídico tradicional hasta la realidad actual de la normativa reguladora de la utilización de la energía solar. En los ordenamientos jurídicos europeos occidentales, en la actualidad, el aprovechamiento de la energía solar se regula de acuerdo con las técnicas del dominio público, existiendo un

progresivo intervencionismo de los poderes públicos por razones de interés económico nacional y seguridad ciudadana de fomento y estímulo, mediante el otorgamiento de subvenciones y la concesión de desgravaciones y bonificaciones fiscales de diversa clase. Este intervencionismo en un futuro puede tener un carácter obligatorio y sancionador. Existen también una serie de normas de derecho internacional y de acuerdos de organismos internacionales que se refieren a la energía solar.

El segundo de los estudios es «El problema de la reforma municipal en Venezuela», por el profesor de la Universidad de Pau, Franck Moderne. La estructura municipal venezolana actualmente es compleja y se compone de 191 distritos y 711 municipios, siendo su regulación básica la Ley Orgánica sobre el Régimen Municipal, de 18 de agosto de 1878, que desarrolla, con diecisiete años de retraso, la Constitución de 23 de enero de 1961.

La citada ley municipal, que no fue acogida muy favorablemente por la doctrina, no ha sido objeto de desarrollo reglamentario, y en base a ella se efectuaron las elecciones municipales de 3 de junio de 1979 sin haberse producido ninguna modificación en la organización administrativa de los municipios. Las principales innovaciones que supuso la Ley de 18 de agosto de 1978 son: a) en el plano de las estructuras municipales, corresponde a cada Estado federado la determinación del territorio de los municipios; b) la organización y funcionamiento de las entidades municipales se hace en base a una

asamblea deliberante y de un órgano ejecutivo; c) se establece una serie de cauces de participación popular, fundamentalmente a través de las asociaciones de vecinos. No obstante, las innovaciones de la nueva Ley de 1978, las estructuras administrativas no están aún adaptadas a las múltiples tareas que los municipios deben desempeñar, y la ley sigue sin ser plenamente aplicada debido, entre otros obstáculos, a los siguientes: la problemática de la formación de personal, la falta de modernización de la gestión de los servicios públicos esenciales, la ausencia de una planificación local racional, la mejora del sistema fiscal, etc.

Por último, se señala que hay un amplio programa de actuación que requiere tiempo y esfuerzos notables para la consecución de esta descentralización local iniciada.

El tercero de los estudios es del profesor Castells Arteché, y trata de «El ámbito relacional de las Corporaciones Locales». El punto de partida del autor es la encrucijada actual en que se encuentran dichas Corporaciones debido al proyecto de Ley de Bases de Administración Local en sus relaciones y ámbito de competencias respecto al Estado y a las Comunidades Autónomas. Tras estudiar el modelo doctrinal, jurisprudencial y legislativo de Italia, que propone como ideal a imitar en la actual situación española, pasa a caracterizar ésta en el momento presente como imprecisa, pues, por una parte, la Constitución no ha definido la forma precisa de organización interna de las Comunidades Autónomas y, por otra, las re-

cientes sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 y 28 de julio del mismo año, las considera no suficientemente matizadas y progresivas.

La tendencia debe ir hacia la adecuada articulación de los intereses generales del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, en cuanto que son instituciones con ámbitos territoriales diferentes, pero que persiguen un mismo objetivo, y al reconocimiento del papel de interlocutor e intermediario de las Comunidades Autónomas entre el Estado y las Corporaciones Locales, debiendo pasar en una reordenación las competencias de tutela, control e intervención que antes tenía atribuidas el Estado respecto a las Corporaciones Locales, a las Comunidades Autónomas.

Finalmente, ante la nueva organización territorial del País Vasco a través del proyecto de Ley del Parlamento Vasco que regula las relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y las correspondientes a los territorios históricos, aporta determinadas líneas concretas de actuación.

El cuarto de los estudios, en euskera, trata del desarrollo estatutario en materia laboral, realizado por el profesor Koldo Gorostiaga.

El quinto de los estudios se refiere a «La cuestión nacional vasca y el Estatuto de Autonomía», de Gurutz Jáuregui. En primer lugar se plantea la actualidad de las aportaciones teórico - doctrinales para resolver los problemas concretos de la aplicación y desarrollo del Estatuto para completar las

visiones meramente técnico-administrativas, para pasar a continuación a hacer una detallada exposición de la evolución histórica en Europa de los conceptos de pueblo y nación que enmarca globalmente como perspectiva para abordar seguidamente la cuestión nacional vasca. El nacionalismo vasco es estudiado desde sus orígenes hasta la actual situación. Sabino Arana transforma la reivindicación foral histórica en reivindicación nacionalista e independentista en el momento del surgimiento de la Revolución Industrial. Los caracteres del nacionalismo sabiniano son básicamente para el autor: concepción purista de la lengua vasca, la raza, el teocratismo, la mitificación de la vida rural y la incompatibilidad y rechazo del nacionalismo español (ésta sería una diferencia notable respecto a la concepción integradora del nacionalismo catalán). Con posterioridad, la historia del nacionalismo vasco se desarrolla en torno a la dialéctica intransigencia - moderación. El fenómeno de la organización ETA es explicado por la interacción de los factores siguientes: a) la ideología sabiniana radical de consolidar al País Vasco como territorio ocupado; b) el régimen político franquista; c) el misticismo revolucionario.

Frente a los anteriores fracasos de los intentos de resolver la cuestión vasca, el Estatuto de Autonomía es considerado positivo y esperanzador, debido a que se reconoce, por una parte, esa realidad y se le concede el autogobierno y, por otra, a la transformación del Estado centralista y uniforme en un Estado Autónomico como con-

secuencia de la Constitución de 1978. Ahora bien, frente a esas esperanzas aparecen algunas sombras y dudas, a saber: el desarrollo del Estatuto, la intención de la clase política, las leyes orgánicas aprobadas y pendientes de aprobación, los criterios de interpretación del Estatuto, etc. Por último, hay que decir que para el autor, aunque considere positivo y posible el Estatuto y su desarrollo, no obstante le parece como un primer paso y de contenido mínimo hasta conseguir el ideal: una solución federal en la línea de la tradición histórica federalista española, cuyo exponente fue, curiosamente, el catalán Pi y Margall.

Tras los anteriores estudios están los tres últimos, que tratan en detalle diversos aspectos del régimen municipal. Estos son los siguientes: «El nuevo régimen de suspensión de acuerdos locales», por Martín María Razquin Lizárraga; «La crisis como reductora de derechos fundamentales: especial referencia a la coacción administrativa directa», por Iñaki Aguirreazkuenaga Zaigorraga, y «La municipalización de servicios: un estudio diacrónico», por Félix Ducha Arrizabalaga.

Para concluir este breve comentario señalaré que bienvenida sea esta nueva publicación, que muestra las inquietudes y problemas de la institucionalización y desarrollo de la Comunidad Autónoma Vasca, esperando que contribuya desde esa perspectiva a una mejora y progreso de la doctrina de las Administraciones Públicas en España.

VARIOS AUTORES: *Las Delegaciones de Hacienda: su historia (1881-1981)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, 1.396 pp.

1. Que un organismo o una oficina tomen su nombre del correspondiente al funcionario que ostenta su jefatura no es usual, puesto que suele ser al contrario. Señalo esto porque la creación del puesto y nombre de Delegado de Hacienda en 1881 arrastraría posteriormente la denominación de Delegaciones de Hacienda en la organización económica provincial. Con anterioridad, el Delegado de Hacienda se había denominado Intendente, denominación que se conserva en Italia (*Intendente di Finanza*), lo que sugiere la influencia de la rama borbónica italiana sobre la francesa. Puede valer esta consideración porque a la hora de pensar en reorganizaciones de la Administración periférica de la Hacienda Pública es más útil fijarse en la realidad italiana —procurando evitar sus defectos— y no, como es costumbre, asomarse a las presuntas virtudes del vecino del norte. Cito como ejemplo una extensa colaboración de F. Amitrano («Propuestas concretas para una eficaz reestructuración de la Administración financiera») en el número correspondiente al mes de noviembre de 1976 de *Amministrazione Tributiva e Finanze*. Cualquier parecido no se debe precisamente a mera coincidencia casual.

2. La obra conmemorativa de los Delegados de Hacienda se ocupa de la historia centenaria de las Delegaciones, con un contenido

fundamentalmente descriptivo, con apenas incursiones en dos campos atractivos y necesarios: el examen crítico de la situación actual y las propuestas de reorganización y mejora. Cada obra tiene una justificación y una finalidad —aquí, aparentemente histórico-descriptiva—, pero, aun admitiéndolo, no parece justificado que los mejores conocedores de la realidad económico-administrativa territorial se hayan resistido a emitir juicios o, al menos, a indicar otros caminos. La reciente reorganización de la Hacienda Pública (1979-1980) suponía una buena ocasión para que los Delegados la enjuiciaran. Y si la obra alcanza la historia (1881-1981) de las Delegaciones de Hacienda, se estaba a tiempo y en tiempo de hacerlo. Incluso el Inspector General, en la *Presentación*, dice: «Si hay algo en que los Delegados de Hacienda sobresalen es, precisamente, en ser Delegados de Hacienda, y nada mejor que pedirles que como tales nos hablan con ocasión de su centenario. Es precisamente en la exposición de sus ideas, con la traslación al lector de su experiencia, cómo los autores pueden dar una cabal medida de sus dotes excepcionales y a la vez peculiares...» (p. 14). Desgraciadamente, apenas se exponen ideas; lamentablemente, casi no se trasladan a los lectores experiencias; las excepciones a este juicio inicial son eso, excepciones.

3. Hacer *historia* de los Delegados y de las Delegaciones de Hacienda es contribuir a la historia de nuestra Hacienda, que podemos iniciar con «Los precedentes de los Delegados de Hacienda hasta 1849» (N. Fernández Feijoo) —magnífica

colaboración por sus Anexos, sobre todo el de fuentes documentales para el estudio de la Hacienda Pública en España, aunque plagados de erratas—; se sigue con «Los Delegados de Hacienda en el período 1849-1881» (J. M.<sup>a</sup> Laborda Martín), «El Delegado de Hacienda en la Ley de 1881» (A. López Boado), «El Delegado de Hacienda en la Ley de 24 de junio de 1885» (A. García-Aranda López), «Los Reglamentos orgánicos de 11 de mayo de 1888, 5 de agosto de 1893 y 13 de octubre de 1903, referidos a los Delegados de Hacienda» (R. Hueso Chércoles) y «Los Delegados de Hacienda a partir del año 1940» (J. M.<sup>a</sup> Saiz Saiz). En principio, hay un enorme hueco entre 1903 y 1939, en que hay que situar las disposiciones de la Dictadura y de la República (fundamentalmente, básico). Es precisamente durante la Dictadura cuando se intenta y se consigue algo en el tema a que dedicamos el siguiente epígrafe.

4. La *desconcentración* de trabajos, la tentaculización de la Administración provincial, el acercamiento de la Administración al administrado preocupa en el libro: «La desconcentración de funciones en la Hacienda Pública» (M. Gálvez y Gómez-Landero), una colaboración sería y sincera; «Las Administraciones subalternas de Hacienda 1888-1892» (J. Querol Molina), «Las Depositarias Especiales y las Administraciones de Hacienda» (J. Bennassar Alcover), con conclusiones reflexivas, y «Las Subdelegaciones de Hacienda» (J. Trigo Daporta). Aunque hay algunas referencias al fallido intento de lo que se llamó la Delegación

Modular (parte del proyecto de Reorganización de la Administración territorial tributaria, Orden de 21 de enero de 1974), aunque llegara a crearse una Delegación experimental en el distrito de Chamberí, de Madrid, es lo cierto que esto no se ha recogido en forma específica. Sus abortadas experiencias hubieran tenido mucho que decir en la hora actual de las dubitativas, pacatas e improvisadas Administraciones de Hacienda.

5. Varias colaboraciones están encaminadas al examen de las distintas *unidades*, presentes o pretéritas, integradas o dependientes de las Delegaciones de Hacienda: «Las Administraciones de Aduanas» (J. M.<sup>a</sup> Salavarría Pascual), «Las Tesorerías en las Delegaciones de Hacienda» (L. Sanz Jiménez), «Los Jurados tributarios de ámbito provincial» (M. Martín San José), «Los Jurados fiscales» (J. de Ron Pedreira), «Los servicios recaudatorios en las provincias: especial consideración de las relaciones entre Delegados de Hacienda y Recaudadores de Tributos» (J. M.<sup>a</sup> Amiguetti Hidalgo) —con unas consideraciones, inicial y final, que pocas veces se ven escritas—, «La Inspección tributaria en las provincias desde 1881 a 1925: breve resumen histórico» (I. López Ruiz) —lástima de su carácter esquemático y de su detención precisamente en 1926—, «Las Unidades informáticas en las Delegaciones de Hacienda» (C. Sainz-Terrones Tejerina), un estudio ciertamente minucioso, «Los delegados de Hacienda y la información externa» (F. Ataz Hernández), «Las Administraciones de Servicios en las Delegaciones de Hacienda»

(L. Rodríguez Vázquez), «La Intervención en las Delegaciones de Hacienda» (O. Tarragón Igual), «Las Juntas Administrativas y los Tribunales de Contrabando» (A. Peña Solsona), «Los Archivos provinciales de Hacienda 1881-1981» (I. Prieto Caro), «Los servicios catastrales inmobiliarios en las Delegaciones de Hacienda» (J. C. Bancelles de la Vega), «La Abogacía del Estado en las provincias: servicio de asesoramiento» (E. Botija Cabo) —en un estudio más especulativo que descriptivo—, «Las Administraciones de Loterías» (E. Fernández López), «Las Administraciones de Propiedades y las Secciones de Patrimonio del Estado» (L. Echevarría-Torres Tovar) —cuyas conclusiones no comparto, por muy extendidas que estén: creo que la gestión de las tasas fiscales debe tener su asiento en la Dependencia de Relaciones con los contribuyentes, pues tampoco estoy muy seguro de que las máquinas recreativas no planteen problemas, pues basta ver la atroz desconexión que existe con los Gobiernos Civiles—, «Las Administraciones de Hacienda en el período 1885-1886» (R. González Fernández y E. Lledó López), «Las Administraciones de Contribuciones, de Rentas y de Tributos» (M. Haro Cremades) —una colaboración directa y polémica, con premoniciones hoy ya justificadas, aunque no comulgue con ellas, pero eso hay que hacer: decir y razonar por escrito y con publicidad— y «La Sección de Contribución sobre la Renta» (F. Casado Vicente).

6. Otro bloque de colaboraciones se refieren a la figura del *Delegado de Hacienda* en relación

con determinadas funciones concretas, bloque que viene a completar al anterior, y en ocasiones a solaparse con él: «Los Delegados de Hacienda y la investigación de propiedades y derechos del Estado» (P. Martín de Nicolás Cabo), «Los Delegados de Hacienda en el enlace de las gestiones tributaria y recaudatoria» —con sorprendentes referencias bíblicas—, «Los Delegados de Hacienda y las infracciones de contrabando» (M. Ferrer Sot), «El Delegado de Hacienda en la legislación patrimonial del Estado» (J. Montabes Moreno), «Los Delegados de Hacienda y los servicios de represión del contrabando» (J. Ripa Echarri). Los solapamientos se ven aún más claros: «Los Delegados de Hacienda y la devolución de ingresos indebidos» (J. Tomás Biosca), «Los Delegados de Hacienda y los ingresos indebidos» (J. del Valle García), «La diferenciación entre los actos de gestión y las reclamaciones que contra ellos se promuevan: los Delegados de Hacienda y los Tributos Económico - Administrativos» (J. Camacho García), «Los Delegados de Hacienda y la vía económica-administrativa» (J. Gómez Martino), «Los Delegados de Hacienda y la adjudicación de bienes a la Hacienda Pública por débitos tributarios» (F. A. Rodríguez Arroyo).

7. El siguiente grupo gira en torno a la figura del Delegado de Hacienda en su aspecto *estatutario*; en cuanto al estatuto personal: «El Delegado de Hacienda: honores y distintivos» (J. Fernández Vázquez), «El Delegado de Hacienda: incompatibilidades» (F. M. Labora Laforcada), «El problema de las incompatibilidades de los

Delegados de Hacienda» (R. Hueso Chércoles) y «El cargo de Delegado de Hacienda: condiciones y derechos»; en cuanto al estatuto de relación, «La presencia de Delegados de Hacienda en órganos estatales ajenos a la Hacienda Pública» (A. Vaca Page), «Los Delegados de Hacienda en sus relaciones con los Gobernadores Civiles» (J. A. Rozas Barriga), «Los Delegados de Hacienda en sus relaciones con las Diputaciones Provinciales» (E. Calvete Ade) y «Los Delegados de Hacienda en sus relaciones con los Ayuntamientos» (F. Clavijo Calvo), un buen trabajo de recopilación y actualización en una normación elefantiásica. En este apartado se echa de menos el candente tema autonómico.

8. Una nueva agrupación cabe hacerse en torno a las *Delegaciones de Hacienda* consideradas unitariamente, aunque se estudien particularidades de algunas de ellas: «Las relaciones de los Centros directivos del Ministerio de Hacienda y las Delegaciones de Hacienda» (M. Gustemps Ferrer), «Las Delegaciones de Hacienda en general: su clasificación» (A. Hernández Ortega) —un trabajo muy completo—, «La organización de las Delegaciones de Hacienda durante los últimos cien años» (C. Palacios Escario) —con un contenido crítico en ocasiones—, «Las Delegaciones de Hacienda en las provincias vascongadas y Navarra» (A. L. Santiago de la Calle) y «Las Delegaciones de Hacienda en las islas Canarias: peculiaridades» (M. Ferrer Sot y J. A. Rubio Bermejo).

9. Una *miscelánea* final, obligatoria por la falta de encaje de sus

temas en la convencional agrupación de temas que hemos hecho: «Los Delegados de Hacienda en las leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública (1850, 1870 y 1911)» (J. M. Martínez Berga), «El Delegado de Hacienda en la Ley General Tributaria» (B. Muiños Cortizo), «Un Delegado de Hacienda: D. Mariano Jesús Altolaguirre» (J. Rovira Ferrer) —todo un personaje—, «La moratoria fiscal» e «Instrumentos y métodos para la gestión fiscal (ambos trabajos de E. de Pablo Olazábal, este último en un lenguaje coloquial y con gotas de humor), «Nuestra medalla conmemorativa» (J. M.<sup>a</sup> Laborda Martín) y «Los Segundos Jefes y los Subdelegados de Hacienda (época contemporánea)» (A. Martínez Palomino); hay que hacer notar que el nombre de Subdelegado es anterior históricamente al de Delegado.

10. Hemos de obtener algunas conclusiones de esta apretada reseña, y pueden ser: en una obra colectiva es lógico que existan reiteraciones y altibajos, lo mismo que es normal el que, en una obra conmemorativa, se tienda más a contemplar el camino recorrido que por recorrer. Pienso, y ya lo advertí al principio, que también podía haber sido la ocasión de que los mejores conocedores de la realidad económico-administrativa territorial nos ofrecieran una visión crítica del presente y una perspectiva del futuro. En los primeros meses de 1974 se celebró la I Reunión Regional de Delegados de Hacienda (edición, junto con las I Jornadas de Estudios de la Inspección General del Ministerio de Hacienda, bajo el nombre de «Jor-

nadas de Estudio sobre la Hacienda Pública Española», 1975); de aquellos 56 Delegados permanecen 17, y vale la pena releer sus trabajos, sus propuestas, sus inquietudes, que nos hacen pensar en que fue la última vez —1974— en que una brisa de impulsos renovadores consiguió hacer draprear el viejo velamen de la anquilosada estructura de la organización periférica de nuestra Hacienda Pública.

El libro contiene un Anexo en que figuran los nombramientos y ceses de Delegados de Hacienda en las distintas Delegaciones durante los años 1881 a 1981. Me hubiera gustado ver ahí mi nombre, no tanto por haber sido Jefe de Delegación de Hacienda «con la consideración de Delegado de Hacienda de categoría especial a todos los efectos» (Decreto 188/1975, de 24 de enero, *Boletín Oficial del Estado* del 20 de febrero siguiente), sino porque ello supondría haber accedido a un puesto honroso y honrado por todos los que lo han servido.

ALFONSO MANTERO SÁEZ

*Estudios conmemorativos de la Inspección General de la Hacienda Pública.* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, 670 pp.

La Inspección General de la Hacienda Pública fue creada por Real Decreto de 24 de febrero de 1881 (fotocopia del mismo aparece encabezando este libro). Los actuales inspectores han conmemorado esta efemérides con la máxima dignidad, publicando una obra escrita por ellos mismos.

Se abre el libro (tras una presentación de Aurelio García Martín) con un trabajo del propio García Martín sobre «Las funciones de la Inspección General de la Hacienda Pública», donde, tras analizar aquéllas, llega a la conclusión de que esencialmente estas funciones son de control, y que gracias a ellas la política ministerial se transmite a las medidas que han de ejecutarla.

Francisco Javier Paramio Fernández se ocupa de «La Inspección de los Servicios en la Administración Civil del Estado: Su regulación», distinguiendo las diferentes inspecciones en cada uno de los Ministerios (con sus, a veces, inexplicables diferencias), y analizando los Decretos de 10 de noviembre de 1978 y 2 de diciembre de 1980.

«La Comisión coordinadora de las Inspecciones Generales de la Administración del Estado» es estudiada por Luis Perezagua Clamagirand, evocando su trayectoria temporal y sus tareas actuales, a partir de la aparición de las «Directrices».

Gabriel del Valle Alonso escribe sobre el tema «Estatuto-Ficción de la Inspección General de la Hacienda», donde tras una festiva introducción expone en sólo 26 artículos un proyecto de estatuto perfectamente serio y deseable.

Joaquín Gutiérrez del Alamo se ocupa de «Las Inspecciones Generales en el Derecho comparado», analizando los casos de Francia, Bélgica y Portugal, tras una introducción con alusiones a otros países.

Manuel García Comas escribe sobre «La Inspección General co-

mo órgano de la Subsecretaría de Hacienda y su relación con los centros directivos del Departamento», y tras exponer los antecedentes sobre el tema, estudia especialmente las relaciones entre la Inspección y las Direcciones Generales de lo Contencioso y de Aduanas e Impuestos especiales.

«La Inspección General y las Comunidades Autónomas» es el tema que tratan en su trabajo conjunto Juan Manuel Ruigómez Iza y Manuel María de Uriarte Zulueta, distinguiendo los temas de a) la financiación de las Comunidades, y b) la Inspección General y la situación financiera de las Comunidades.

Comienzan por señalar la crisis europea de los Estados nacionales (la cual creo yo que sólo es cierta en tanto en cuanto aparecen fórmulas supra-estatales), y señalan también la similitud fiscal entre el Estado de las Autonomías y el Estado federal.

Subrayan la pésima calidad jurídica del título VIII de la Constitución, y los gravísimos problemas que va a suscitar: «Es la competencia para establecer tributos —dicen— la que plantea mayores problemas.» Citan el artículo 133, y añaden: «Difícilmente se puede tratar con mayor ligereza un tema de tanta importancia.» Yo transcribiría aquí, si pudiera, este interesante trabajo, valiosa llamada de atención para evitar lo que puede acabar siendo una situación de caos.

En la segunda parte de este trabajo, partiendo de la base de que a la Inspección de Hacienda «no le

corresponde normalmente la inspección de los servicios financieros de las Comunidades», aclaran:

a) Que, sin embargo, existe una alta inspección de ciertas actividades financieras (no previstas en la Constitución, pero sí en los Estatutos), no encomendada a ningún órgano de Estado en particular, y ejercitable por el Ministerio de Hacienda.

b) Ha de existir, igualmente, una inspección de la gestión de los Tributos estatales cedidos a las Comunidades Autónomas.

«La segunda etapa de la Inspección General» es el tema de Juan Antonio Ortiz García, y en él estudia la recreación de la Inspección por Ley de 3 de septiembre de 1941.

Julio Banacloche Pérez trata de «La Inspección General y la propuesta de modificaciones normativas», estudiando las modificaciones relativas a normas nuevas o a modificación de las existentes que en la Inspección se elaboran.

«Los Inspectores de los servicios y la gestión del nuevo impuesto sobre la renta de las personas físicas» es el trabajo de Fernando Breña Cruz, y expone en él la mecánica requerida para analizar los resultados en 1980 de la nueva configuración del citado impuesto.

«La Inspección General y las oficinas presupuestarias» es el tema de Luis Beneyto Juan. En él estudia estas oficinas, las cuales define como un sistema de programación de gastos y seguimiento de los mismos, inexistente hasta ahora.

«La Inspección de los Servicios y la selección, perfeccionamiento y promoción personal» es el tema

de Jorge Buireu Guarro, donde llega a la conclusión de que dicha Inspección es un elemento clave en toda política de personal.

Carlos García de Vinuesa y Zabala se ocupa de «La Escuela de Inspección Financiera y Tributaria», prepugnando que la escuela se convierta en una Escuela de Administración Financiera al servicio de todos los colectivos que trabajan en el Ministerio de Hacienda.

«La Inspección General, el control y el interés público» es el tema de Santiago Herrero Suazo. En él estudia puntos tales como el control de la legalidad, la tutela administrativa y de los caudales públicos, así como el de «la contra-inspección».

Carlos Hernández de la Torre y Galán se ocupa de «La información y la Hacienda Pública», sosteniendo que la función informativa de la Hacienda española «es hoy una realidad espléndida».

«La Inspección General de Hacienda y la contra-inspección tributaria» es el trabajo de César Albiñana García-Quintana. Comienza por sostener los antecedentes de «La Inspección de la Inspección», concretamente la actuación de la Inspección de los Servicios sobre la de los Tributos (considerando a ésta un servicio más), y concluye que el artículo 154, b), de la Ley General Tributaria generaliza el sistema. Aborda después el problema de las especialidades hacendísticas en orden a la revisión de actos administrativos (tan criticados por la doctrina), pero que el autor defiende, al menos las especialidades contenidas en los artículos 153 y 154, a), de la Ley General Tributaria.

«Las competencias financieras en las constituciones españolas» es el tema de Fernando Benzo Mestre. Analiza las Constituciones de 1812, 1837, 1845, 1869, 1876, 1931, el Proyecto Federal de 1873, lo que curiosamente llama «Leyes Fundamentales del Estado Nacional» (1936-1975) (no puedo creer que el autor piense que en los demás momentos el Estado no fue Nacional) y la Constitución vigente, a la que dedica casi la totalidad del estudio, señalando los gravísimos daños que se seguirían de la desaparición de un sistema tributario estatal.

«Las nuevas orientaciones en el control de gestión aplicadas al gasto público» es el tema de José María Fernández Pirla, exponiendo la evolución de la censura de cuentas en España, y lo que pudiera ser el contenido de una jurisdicción contable.

Angel Marrón Gómez se ocupa de «El Tesoro Público, sus funciones», y reproduce el estudio introductorio que elaboró el autor para la traducción de la obra de Bloch-Laine y Vogüe titulada «El Tesoro Público y el movimiento general de fondos», obra hace tiempo agotada.

«Reflexiones sobre el sistema tributario español» es el tema de Luis Toledo Freire. Estudia la evolución hacia un impuesto único sobre la renta, así como el problema del concepto de plusvalías.

Alfonso Gota Losada estudia «La historia de la imposición personal en España (1810-1926)», examinando el Impuesto de Cédulas Personales, el Repartimiento General de Utilidades, el Proyecto de

Contribución General sobre la Renta de 1913 y el del Impuesto sobre Rentas y Ganancias de 1926.

«Las exenciones tributarias. Estudio cualitativo y cuantitativo» es el trabajo de Joaquín Soto Guinda, donde tras distinguir las exenciones en cada uno de los diferentes tributos, estudia el Presupuesto de Gastos Fiscales en España (para el presente año asciende a un 18 por ciento del total de ingresos).

«El concepto de sociedad en el texto refundido de la Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados» es el trabajo de Luis Cazorla Prieto, donde estudia cuatro supuestos límite que alude el artículo 22 del texto vigente: las cuentas, la participación; la copropiedad de bienes; la comunidad de bienes constituida por actos «inter vivos», y las comunidades constituidas u originadas por actos «mortis causa».

José Manuel Otero Novas estudia «Los pactos fiscales»: lo centra en el análisis, desde el punto de vista jurídico, de los privilegios fiscales otorgados en la CTNE, llegando a la conclusión de que en la esfera central aquéllos sólo subsisten si están recogidos en las normas que regulan cada impuesto, y en el local han desaparecido.

«El ordenamiento de la actividad punitiva del Estado en la esfera tributaria» es el tema de Joaquín del Pozo López. Analiza la aplicabilidad del artículo 319 del C.P. y la del Decreto de Medidas Urgentes de 14 de noviembre de 1977.

«Los Cuerpos Especiales del Ministerio de Hacienda» es el tema

de Ildelfonso Sánchez González. Analiza el origen, evolución, selección, competencia y perspectivas de catorce Cuerpos adscritos al Ministerio de Hacienda.

Se cierra el volumen con un trabajo de Juan Francisco Martí Basterrechea sobre «Quiénes fueron y quiénes son los Inspectores de los Servicios del Ministerio de Hacienda», donde aporta el *curriculum vitae* de los cuarenta y tres miembros que el Cuerpo tiene o ha tenido.

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ-BERENGUER  
Y URRUTIA

SALAS, JAVIER: «Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística (recuperación de plusvalías, compensaciones y técnicas de distribución equitativa». *Revista de Administración Pública*, número 92, mayo-agosto 1980, páginas 45-151.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL TEMA.—II. LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL «IUS EDIFICANDI»: 1. *La cuestión antes de la LS de 1958*. 2. *La cuestión tras la LS de 1958 y la reforma de ésta de 1975-78*: A) Observaciones de carácter general. B) Condiciones y requisitos para edificar.—III. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MERCADO INMOBILIARIO: 1. *El desconocimiento del mercado inmobiliario por la Administración*: A) La inexistencia de derechos de adquisición preferente en favor de los entes públicos y las previsiones del reciente proyecto de ley de Valoración del Suelo. B) La imposición sobre los bienes inmuebles y la falta de comunicación efectiva entre la Administración tributaria y la urbanística. 2. *El control del mercado inmobiliario por la Administración*: A) El principio general de la libertad de transacciones por los particulares. B) Las especialidades de la legislación sobre los bienes histórico-artísticos y los espacios

naturales protegidos. 3. *La adquisición de terrenos por la Administración*: A) Medios de adquisición. B) Modos de utilización de los terrenos adquiridos por la Administración.—IV. LA RECUPERACIÓN DE LAS PLUSVALÍAS URBANÍSTICAS POR LA COMUNIDAD: 1. *Observaciones de carácter general*. 2. *El deber de contribuir a los gastos de urbanización*. 3. *Las cesiones gratuitas y obligatorias de terrenos*. 4. *La cesión parcial del aprovechamiento medio*. 5. *La expropiación forzosa*. 6. *Técnicas de naturaleza tributaria*: A) El impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos. B) El impuesto sobre la renta de las personas físicas y el gravamen de las plusvalías inmobiliarias. C) El impuesto municipal sobre solares. D) El impuesto municipal sobre la radicación. E) Las contribuciones especiales.—V. COMPENSACIONES DEBIDAS A LOS PROPIETARIOS DE TERRENOS AFECTADOS POR UN EXCESO DE CARGAS DERIVADAS DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA O PERJUDICADOS POR OBRAS DE URBANIZACIÓN: 1. *Vinculaciones o limitaciones singulares del derecho de propiedad sobre determinados terrenos no compensados adecuadamente «a priori»*: A) El tema de la LS. B) El tema en la legislación sectorial no urbanística. C) El supuesto concreto de las vinculaciones derivadas de declaraciones de monumentos o conjuntos histórico-artísticos. D) Modalidades y procedimiento de indemnización de las cargas no compensadas con beneficios derivados de la ordenación urbanística. 2. *Daños derivados de la realización de determinadas obras o servicios públicos*.—VI. EL PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA ENTRE BENEFICIOS Y CARGAS DERIVADOS DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y LAS TÉCNICAS DE DISTRIBUCIÓN EQUITATIVAS DE UNOS Y OTRAS ENTRE LOS PROPIETARIOS DE SUELO: 1. *El principio de equivalencia entre beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística*. 2. *Las técnicas de distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento urbanístico entre los propietarios del suelo*: A) Planteamiento general del tema. B) La distribución equitativa de beneficios y cargas en actuaciónes relativas a suelo urbanizable. C) La distribución equitativa de beneficios y cargas en actuaciones en suelo urbano.

El trabajo constituye la Ponencia española presentada por el autor al II Coloquio Internacional, organizado bajo los auspicios del

Institut de Droit Comparé, de la Universidad de Dijon, y celebrado en 1981 en torno al tema de *Le régime juridique des moins-values et plus-values d'urbanisation*.

Salas hace un detallado estudio de la incidencia de las normas sobre el derecho de propiedad, a la vista del Derecho vigente en España, así como de las repercusiones que sobre aquél ejercen los preceptos urbanísticos en orden a determinar los beneficios y las cargas, las ventajas y gravámenes que hoy han de asumir los titulares de bienes inmuebles.

Sobre el particular, la Constitución marca unas pautas que sirven de criterios orientativos y cuya mejor expresión se realiza en el artículo 33, que se refiere al derecho de propiedad. A partir de los mandatos constitucionales, el autor va analizando sucesivamente, con abundante referencia a la legislación y también a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuestiones como son las relaciones hoy existentes entre el derecho de propiedad y el llamado *ius aedificandi*; la actuación administrativa en el tráfico inmobiliario que, entre nosotros, es muy deficiente debido a la carencia de unas técnicas jurídicas adecuadas para ello; la recuperación por la comunidad social de las plusvalías generadas por las actividades urbanísticas y que los aumentos de valor no pueden ir a parar a manos de unos cuantos ciudadanos; las compensaciones a otorgar a los propietarios que tengan que soportar cargas especiales o se vean perjudicados por las obras de urbanización, y, por último, el logro de una jus-

ta equivalencia entre los beneficios y las cargas derivados unos y otras de la ordenación urbanística y de la acción urbanizadora.

Una nota bibliográfica sobre las citas recogidas a lo largo del trabajo y una breve addenda que alude a posteriores reformas normativas cierran, a 1 de noviembre de 1980, el contenido de la exposición desarrollada por Javier Salas, profesor agregado de Derecho Administrativo.

LEGUINA VILLA, JESÚS: «La responsabilidad del Estado y de las entidades públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos». *Revista de Administración Pública*, núm. 92, mayo-agosto 1980, pp. 7-44.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: 1. *El sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración pública anterior a la LEF*. 2. *El sistema vigente a partir de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954*.—II. EL CAMPO DE APLICACIÓN: 1. *El funcionamiento en los Servicios públicos*. 2. *Actividades incluidas dentro de la cláusula general: actos normativos, actos administrativos singulares, actos materiales, omisiones*. 3. *Exclusiones de responsabilidad*.—III. EL FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD: 1. *Significado y finalidad de la responsabilidad patrimonial de la Administración*. 2. *Requisitos del perjuicio indemnizable*: A) *La antijuridicidad del perjuicio*. B) *Perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado*. 3. *El nexo causal*. 4. *Criterios de imputación del perjuicio a la Administración*: A) *El funcionamiento anormal de los Servicios públicos: imputación por culpa o ilegalidad*. B) *El fundamento normal de los Servicios públicos: imputación por riesgo*.—IV. LA EXTENSIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN: 1. *El principio general de la reparación integral*. 2. *Modalidades de la reparación*. 3. *Extensión de la indemnización*. 4. *Limitaciones de la indemnización*.—V. LA PARTE RESPONSA-

BLE. 1. *La Administración pública responsable*. 2. *Los agentes públicos*. 3. *Vías de recurso*: A) Vía administrativa y vía judicial contencioso administrativa; a) La reclamación administrativa; b) La vía judicial contencioso-administrativa; c) Las vías de reclamación en los casos de daños causados por un acto administrativo. B) Vía judicial ordinaria. 4. *Reglas especiales concernientes a los actos de las autoridades y de los servicios judiciales*.

El texto que comentamos corresponde a la Ponencia española presentada por el autor al IX Coloquio de Derecho Europeo, organizado por el Consejo de Europa, y celebrado en Madrid en el mes de octubre de 1979. Se trata de una sistematizada exposición de nuestro Derecho en torno al tema capital de la responsabilidad de los entes públicos en general, abarcando los diversos aspectos de la misma a nivel doctrinal, normativo y jurisprudencial.

Leguina Villa hace una breve introducción para explicar cómo surgió entre nosotros el principio general de la responsabilidad patrimonial del Estado por causa de los daños producidos a los particulares, señalando como hito decisivo la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, completada después por la Ley de Régimen Jurídico de 1957. Nuestra Constitución no ha permanecido al margen de la cuestión, como lo demuestra el artículo 106, 2, que ha venido a perfeccionar todavía más la anterior formulación positiva.

A continuación se estudia el campo de aplicación que queda acotado por los daños que tengan su origen en el funcionamiento de los servicios públicos que, como señala el autor, «comprende, por tanto, toda la actividad *subjetivamente*

administrativa, regulada *objetivamente* por el Derecho administrativo». Y «el funcionamiento de los servicios públicos» —añade— «*alcanza a todo tipo de actividades extracontractuales* llevadas a cabo por la Administración», incluyéndose tanto los actos normativos como los no normativos, tanto las actuaciones materiales como las omisiones propiamente dichas.

Un nuevo ámbito a considerar es el que atañe al fundamento de la responsabilidad, habiéndose desplazado la atención del legislador «desde el autor o la conducta causante del daño hacia la víctima del mismo». Por ello, la responsabilidad es de carácter objetivo, dado que la culpa ya no es el fundamento de todo el sistema indemnizatorio español. Y en cuanto al daño a indemnizar, ha de reunir determinados requisitos o condiciones que el autor expone con detalle.

También es interesante referirse a la extensión de la indemnización que ha de ser concedida a los particulares afectados. Nuestro Derecho no contiene ninguna norma que regule la cuantía de la indemnización, por lo que la labor se ha encomendado a los jueces, sin que los resultados obtenidos hayan sido muy satisfactorios hasta la fecha. Hay que hablar de «una reparación integral», en cuanto sirve para restablecer totalmente «el status patrimonial» de la persona o individuo que ha sufrido el perjuicio antijurídico correspondiente.

Un último punto es el que se relaciona con los sujetos o actores responsables. El régimen descrito se aplica a *todas* nuestras Admi-

nistraciones públicas y, en este sentido, la unidad de todo el sistema ha sido ratificada por la propia Constitución. Y para hacer efectivos sus derechos, los particulares pueden apelar a diversas vías, administrativa y judicial, existiendo reglas específicas cuando se trate de actos que proceden de autoridades y servicios de la Administración de Justicia.

DE ESTEBAN ALONSO, ALFONSO: *Las áreas metropolitanas en España: Un análisis ecológico*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1981, 278 pp.

*Sumario:* Prólogo. 1. Introducción. 2. Los conceptos básicos. 3. Criterios para delimitar áreas metropolitanas. 4. Áreas metropolitanas españolas: Delimitaciones especiales. 5. Jerarquía de las ciudades: Teorías. 6. Análisis jerárquico de las áreas metropolitanas españolas. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía. 9. Anexo: Municipios que se agregan entre 1970-1985 a las áreas metropolitanas delimitadas en 1970. Mapa nacional con las delimitaciones de las áreas metropolitanas españolas. Años 1960, 1970, 1975.

El trabajo que se noticia constituye la tesis doctoral presentada por el autor, en 1977, en la Universidad Complutense, y premiada por el Instituto de Estudios de Administración Local en el curso académico 1976-77.

De Esteban Alonso, actualmente profesor adjunto contratado de Ecología Humana en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociológicas de la Universidad antes citada, estudia desde el ángulo ecológico el fenómeno de nuestras grandes áreas metropolitanas. Dado que los asentamientos de población de un

país se distribuyen en tamaños según una ley con arreglo a la cual se da una relación matemática entre la población de una determinada ciudad y la población de la ciudad más poblada de la nación, se trata en la presente obra de comprobar empíricamente si nuestras áreas metropolitanas delimitadas por los organismos oficiales cumplen o no la citada ley o regularidad de la jerarquía de ciudades.

En la primera parte se hace una sistematización de los conceptos básicos y más elementales y se recoge la legislación española sobre la materia. En la segunda se exponen y critican los conceptos manejados para delimitar las áreas metropolitanas, a la vez que se presentan los criterios oficiales aplicados y otros nuevos para la delimitación de éstas. En la tercera se describen las áreas metropolitanas oficialmente fijadas, así como su trayectoria y posterior evolución, con una valoración crítica del proceso seguido. En la cuarta se explican algunas de las teorías sobre la jerarquía y sistemas de ciudades que hoy más interesan. Y, en la quinta y última, se hace una aplicación al caso español de la citada teoría de la jerarquía de ciudades, centrándose la atención en la ecuación de la regla rango-tamaño; observándose que se cumple en alta proporción en el conjunto de nuestras áreas metropolitanas, si bien existen ciertas distorsiones que el autor estudia y explica detalladamente.

Como remate del libro, se ofrecen las conclusiones generales de la investigación llevada a cabo, la

bibliografía empleada por el autor y un anexo en el que se recogen para 1985 los municipios que se van a incorporar a las respectivas áreas metropolitanas delimitadas en 1970, a medida que se vayan cumpliendo los criterios utilizados oficialmente para definirlos.

SEPE, ONORATO: «La planification sanitaire dans les rapports entre Etat y Regions en Italie», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 3, 1980, páginas 233-236.

En el marco de la regionalización y de la ordenación de las relaciones entre el Estado y las regiones, es preciso señalar en Italia la Ley de 23 de diciembre de 1978, que creó el Servicio Sanitario Nacional y que, como dice el autor, «es una de las más importantes y de las más fecundas promulgadas en estos últimos años».

El Servicio Sanitario Nacional ha sido montado sobre tres niveles básicos: Estado, Región y Unidades Sanitarias Locales. Precisamente, la novedad fundamental radica en estas unidades, a cada una de las cuales se le ha de asignar un territorio y un conjunto de beneficiarios calculados según criterios racionales (de 50.000 a 200.000 habitantes). Se busca, en todo caso, conseguir para todos los ciudadanos, sin ningún tipo de discriminación, una asistencia que sea eficaz y debidamente coordinada.

Un problema capital a considerar es el de los costes, porque se ha empezado a pasar de una concepción de ayuda a los menestero-

sos y necesitados a otra concepción más moderna que valora al Estado y los poderes públicos como responsables directos de la sanidad. También hay que subrayar las relaciones que resultan entre el Estado y las regiones a la hora de planificar y abordar los problemas asistenciales y sanitarios, ya que si aquél determina los objetivos a cumplir, corresponde a los entes regionales aportar su concurso y participación. Participación que algunos autores no han dudado de calificar de *simbólica*.

En el tema que nos ocupa, las regiones deben ser oídas y han de comprometerse en la planificación sanitaria. Sin embargo, la ley no detalla los modos y vías de participación de aquéllas, y, de otra parte, las posibilidades financieras de las regiones son muy limitadas.

La planificación debe definir la dimensión óptima de rentabilidad de un servicio según los recursos disponibles, y toda la ley a que nos venimos refiriendo va unida a este criterio, estipulando los servicios mínimos que se pueden conceder en materia de sanidad. La ley establece que el fondo sanitario local se acordará cada año por ley gubernamental, repartiéndose las sumas asignadas entre las regiones según determinados criterios. Y son éstas las que las distribuyen entre las unidades sanitarias locales, con lo que se consigue una mayor responsabilidad colectiva ante los gastos.

Estas observaciones, y otras que podrían añadirse, demuestran, según el autor, profesor de la Universidad de Roma, que «el servicio es nacional, pero gestionado por

los *órganos locales*»; añadiendo que no son pocos los problemas que surgen a la hora de aplicar y dar cumplimiento a los planes sanitarios.

S. GRAHAM, LAWRENCE: «Centralization versus Decentralization Dilemmas in the Administration of Public Service». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 3, 1980, pp. 219-232.

*Sumario:* El estado de nuestros conocimientos. El modelo de perfecto-gobernador. El sistema prefectoral en la sociedad socialista. El modelo de la autonomía local. Opciones gubernamentales en la administración de los Servicios públicos.

En el orden económico se dan dos opciones: la centralización o la descentralización. Mientras la primera busca dirigir el desarrollo desde una instancia central, la segunda aspira a conceder una autonomía creciente a los poderes locales. No obstante, la distinción apuntada tiende a difuminarse debido a la complejidad derivada del papel, cada vez más intenso, del Estado en todas las cuestiones sociales y económicas de nuestro tiempo.

Pese a que la disyuntiva centralización-descentralización es un tema muy actual, no hay un estudio comparativo que resulte sistemático y globalizador. En todo caso, se pueden establecer algunas formulaciones generales de forma que mientras la centralización se fundamenta en la capacidad de decisión de unas minorías, la descentralización va más vinculada a los ideales y postulados de las sociedades democráticas.

El modelo, de origen francés, se apoya sobre la figura del prefecto-gobernador, que dirige las actividades administrativas en los niveles intermedios e inferiores del Estado, pero recibiendo las instrucciones del Gobierno Central. Las nuevas circunstancias han cuestionado este modelo, y, en la propia Francia, se han llevado a cabo varios intentos de descentralización y se han establecido prefectos regionales y consejos de igual ámbito territorial.

En los países socialistas se advierte una variante del sistema clásico prefectoral, existiendo al frente de cada provincia un aparato de varios dirigentes que son miembros, a su vez, del partido. Y en la URSS hay una especie de estructura paralela que, durante mucho tiempo, ha ejercido una coordinación y control mayores que la burocracia a nivel regional. A partir de la Segunda Guerra Mundial el modelo de administración soviético se ha ido extendiendo a los demás países de la Europa del Este.

Frente al modelo francés, jerarquizado y centralista, tenemos el modelo, de origen británico, que arranca del reconocimiento de las autonomías locales. En Inglaterra impera este sistema desde finales del siglo XIX y, hoy en día, aparecen dos tesis predominantes: una que busca la armonía entre el Gobierno Central y los entes locales, y otra que entiende que las regiones tan sólo deben ser meros agentes, nunca sujetos autónomos, de la Administración Central. Lo mismo en Inglaterra que en Estados Unidos, lo que se resalta es la idea de autonomía local y de gestión

propia; y así, en Gran Bretaña, cada región cuenta con sus propios reglamentos y no hay uniformidad en cuanto a las competencias de cada una de ellas, siendo todavía mayor la disparidad y diferenciación de unas regiones respecto a otras en los Estados Unidos.

Para S. Graham, profesor norteamericano de la Universidad de Texas, no es posible establecer modelos generales, sino que cada país tiene que hacerse e inventarse el suyo propio. Y no hay que olvidar una contradicción muy generalizada: los gobiernos desean potenciar las autonomías locales, pero no siempre proporcionan los medios precisos para ello.

C. ROWAT DONALD: «The New Ombudsman Plans in Western Europe». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, número 2, 1980, pp. 135-145.

*Sumario:* LOS ESQUEMAS REGIONALES Y CANTONALES EN ITALIA Y SUIZA: Toscana (1975), Liguria (1977). Valoración de los esquemas en Italia. Cantón de Zurich (1978). Valoración de los esquemas en Suiza.—LOS ESQUEMAS NACIONALES EN PORTUGAL Y AUSTRIA: Portugal (1976). Valoración de los esquemas de Portugal. Austria (1977). Valoración de los esquemas en Austria.—CONCLUSIÓN.

La figura del Ombudsman ha adquirido en los últimos años una creciente importancia en el seno de los Estados democráticos. De origen nórdico, empieza a desarrollarse en los países anglosajones a partir de los años sesenta, haciendo su aparición en Francia e Inglaterra en 1972, así como en algunos *länder* de la República Federal Alemana en 1974.

Es desde 1975 cuando se produce una nueva oleada de creaciones del Ombudsman, tanto a nivel regional o cantonal como nacional. En cuanto al primero de los ámbitos citados, el autor describe las experiencias de Italia y Suiza que han conducido, en el primero de estos países, a la implantación en Toscana (1975) y Liguria (1977) de un tipo de Ombudsman clásico y tradicional, a la vez que en la ciudad helvética de Zurich se establecía en 1978, abriendo el camino para su posterior instauración en los cantones con más de 100.000 habitantes. Y en lo que concierne al ámbito nacional, merecen reseñarse los ejemplos de Portugal, que en 1976 instituía la figura del Provedor de Justicia, y de Austria, con el *Volksanwaltschaft*, puesto en funcionamiento un año después.

Como conclusión, C. Rowat afirma que el Ombudsman se va extendiendo por la Europa Occidental y que, para que su función sea eficaz en defensa de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración, deberá cumplir determinadas condiciones que se formulan como parte final del trabajo acabado de noticiar.

THUILLIER, GUY, y TULARD, JEAN: «Aspects de la fonction publique en France au XIXeme siecle». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 2, 1980, pp. 175-178.

El trabajo que noticiamos recoge las conclusiones del Coloquio que tuvo lugar en mayo de 1979

en París y, en el mismo, los autores parten de la idea de que «la historia de la función pública está abandonada», y, sin embargo, no se puede negar el papel desempeñado por los funcionarios en la vida política y social del siglo XIX.

¿Cuáles son las causas de esta situación? «No se comprende apenas —dicen Thuillier y Tulard— por qué el historiador —que es generalmente funcionario y conoce por experiencia las reglas esenciales del sistema, las normas no adscritas de la función pública— se interesa tan poco por la historia de la corporación de los funcionarios.» Tal vez haya que pensar que esta historia que pretende descubrir las «evoluciones insensibles» y los «cambios a largo plazo» es una historia realmente *difícil* de hacer y de escribir.

En todo caso, hay que reconocer la gran influencia de los funcionarios en la vida francesa del pasado siglo, incluso en el ámbito de la economía, dada la riqueza financiera que poseen y, sobre todo, el modo de administrarla.

A la hora de describir la historia de la función pública hay que señalar que «es una historia *técnica*», de carácter eminentemente psicológico y que precisa un método regresivo. Ha de seguirse la experiencia cotidiana de los funcionarios y debe contarse con un buen bagaje de conocimientos jurídicos. También es una historia en la que lo ordenado y lo realizado, lo jurídico y lo real se diferencian y distancian mucho, debiéndose contemplar los problemas con una visión a largo plazo.

Si se quiere llevar a cabo una

historia de la función pública, deberán emprenderse una serie de acciones que los autores enumeran en forma de nueve proposiciones que cierran el trabajo acabado de comentar.

LÓPEZ RODÓ, LAUREANO: «Las autonomías en la nueva Constitución española». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, número 2, 1980, pp. 146-148.

El autor empieza su trabajo trazando con brevedad algunos rasgos de la evolución seguida, desde el Mensaje de la Corona del 22 de noviembre de 1975 hasta la nueva Constitución, en lo que a las autonomías se refiere.

El movimiento autonomista tiene su antecedente más inmediato en la concesión de los regímenes «pre-autonómicos» que se inicia con el restablecimiento de la Generalidad. La Constitución, en su artículo 2, «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española», sin precisar la distinción entre unas y otras. «Pero las Comunidades Autónomas —matiza López Rodó— no son todas iguales», porque unas son de «autonomía limitada» y otras de «plena autonomía». A partir de esta diferenciación, el autor va exponiendo, de modo muy conciso, los aspectos más interesantes de la regulación que la Constitución, en su título VIII, hace de las Comunidades Autónomas en lo que se refiere a su procedimiento de creación, organización, competencias y control.

CASTELLS, JOSÉ MANUEL: *La Euskadi autónoma y los funcionarios públicos*. Editorial Erein, San Sebastián, 1980, 123 pp.

*Sumario*: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA FUNCIÓN PÚBLICA VASCA EN LA HISTORIA: A) Los funcionarios vascos hasta la abolición foral. B) La Restauración. C) La Dictadura: los Estatutos municipal y provincial. D) La II República.—III. EL FRANQUISMO: FACTORES DE LA DETERIORIZACIÓN FUNCIONARIAL.—IV. HACIA UNA POLÍTICA AUTÓNOMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: A) Cuestiones de previa aclaración. B) El Estatuto de la función pública en Euskadi. Apéndice: «Reglamento del Instituto Vasco de Estudios de Administración pública».

El autor, profesor de Derecho Administrativo en San Sebastián y autor de diversas publicaciones sobre temas autonómicos, aborda en el libro que noticiamos la problemática del funcionariado en el seno de la Euskadi Autónoma.

Partiendo de la idea de que «sin un funcionariado competente, suficiente y leal a los novedosos poderes políticos territoriales no hay autonomía posible», Castells desarrolla la evolución histórica del funcionariado vasco, especialmente en lo que se refiere a las tensiones Poder Central-Poderes Locales para atraerse su regulación y gestión. Al hilo de dicha exposición se hacen numerosas e interesantes consideraciones sobre la exigencia de la lengua propia del territorio, la competencia para seleccionar a los servicios públicos, las atribuciones de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos, los conflictos surgidos entre el Estado y los entes locales en lo que atañe sobre todo al funcionariado municipal y provincial, las posiciones de los diversos regímenes políticos, etc.

Completada la trayectoria histórica seguida por los funcionarios vascos, el autor recuerda que «aprobada la Constitución española de 1978, plebiscitada y promulgado el Estatuto de Autonomía de Euskadi en 1979, una esperanzadora época se inicia, con considerables efectos en los espacios de la vida comunitaria y con una notable repercusión de la cuestión funcionarial». De ahí que sea preciso esbozar las líneas básicas de lo que habrá de ser una política de personal en las Comunidades Autónomas, y que, por lo que afecta al País Vasco, entre otras, requerirá la creación del Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, la homogeneización de todo el funcionariado, la implantación de una carrera administrativa y el logro de la inserción plena de los funcionarios en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Como apéndice que cierra el libro noticiado figura el texto del Proyecto de Reglamento del Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, presentado al Consejo General del País Vasco el 22 de enero de 1979 y elaborado por la Dirección de Administración Local de la Consejería del Interior.

ALVAREZ ALVAREZ, JULIÁN: *El origen geográfico de los funcionarios públicos*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1980, 55 pp.

*Sumario*: 1. Metodología y límites del análisis.—2. El origen geográfico de los funcionarios superiores.—3. El origen re-

gional de los altos cargos y de los técnicos de Administración civil.—4. El origen geográfico de los técnicos de Administración civil.—Conclusiones.—Bibliografía.

Como dice el autor, con el presente trabajo «sólo pretende aportar algunos datos e hipótesis para una aproximación al análisis sociológico de los orígenes geográficos de los funcionarios civiles superiores españoles», partiendo del estudio de cinco colectivos (Abogados del Estado, Catedráticos de Universidad, Letrados del Consejo de Estado, Economistas del Estado y Técnicos de Administración Civil) y de altos cargos (Subsecretarios y Directores Generales, con condición de funcionarios entre 1938 y 1975).

Sobre la base de que lo que Julián Alvarez denomina índole de proporcionalidad (I. P.), en cuanto que mide la mayor o menor proporción con que cada área geográfica está representada con relación a su población en la Función Pública, se estudia el origen geográfico y regional de nuestros funcionarios más cualificados en orden a determinar cuáles son las regiones «excedentarias» y cuáles son «deficitarias». Y es que, como subraya el autor, «lo verdaderamente significativo desde un punto de vista sociológico y no meramente estadístico es averiguar el grado de intensidad con que las distintas regiones o áreas geográficas proporcionan los cuadros directivos a la Administración, en relación a la población de las mismas».

Dentro de nuestro país se advierte una gran disparidad entre unas regiones y otras a la hora de «su-

ministrar» funcionarios de nivel superior. Cabe afirmar que éstos se reclutan fundamentalmente en la capital del Estado, Madrid, en la región castellano-leonesa, en el País Vasco-Navarro y en Aragón. Y, por el contrario, zonas como Cataluña, Baleares, Andalucía y Galicia se muestran como «deficitarias» y poco propicias para generar vocaciones por el servicio público.

Como un paso más, se trata ahora de identificar la variable o variables que determinan el valor de los índices de proporcionalidad de las diferentes regiones. El autor adelanta la hipótesis de que la principal variable que influye sobre estos índices es la cultural, en concreto la tasa de alumnos matriculados por cada 10.000 habitantes, si bien condicionada por otra variable, la demográfica, es decir, por el grado de concentración de la población en la capital de la provincia.

En las páginas finales, Julián Alvarez formula algunas conclusiones de interés, como la de que hay una «alta proporción de funcionarios madrileños», una muestra más, entre muchas, del centralismo que domina a la Administración española, y también destaca el «escaso interés por la Administración —o las grandes dificultades para acceder a la misma— en toda la España periférica e insular, siendo especialmente significativo el caso de Cataluña» que, junto a otras áreas geográficas, reúne todos los requisitos precisos para fomentar vocaciones hasta las filas de la burocracia, pero que, sin embargo, es claramente «deficitaria»

en cuanto a su aportación personal a la Función Pública del país.

Una breve bibliografía completa la publicación que hemos noticiado.

URBANI, PAOLO: «Les rapports entre l'Etat et les regions en Italie apres l'achevement du systeme regional». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, número 4, 1980, pp. 361-368.

*Sumario:* 1. El DPR, núm. 616/77.—1.1. La atribución directa de funciones a los municipios.—2. La aplicación gradual del DPR núm. 616: leyes de reforma y papel del Parlamento.—3. La legislación regional de aplicación: algunas reflexiones.—3.1. La programación regional.

La implantación de la regionalización en Italia ha sido difícil, habiendo sido objeto de diversos textos a partir de 1972, destacando entre ellos el Decreto Delegado 616/77 y las aportaciones de la comisión presidida por el profesor Giannini. Y ello es así por la gran cantidad de cuestiones políticas surgidas de la legislación aplicable y que son las que han paralizado la regionalización y la entrada en vigor de algunos artículos de la Constitución.

El Decreto 616 aspira a facilitar la aplicación del artículo 117 de la Constitución, que se refiere a las materias que han de ser objeto de regionalización, buscando poner orden en un tema tan delicado y complejo como éste. Y, en todo caso, su virtualidad práctica aparece ligada a una serie de plazos y compromisos del Estado referen-

tes a algunas reformas que ha de emprender, concretamente la de la Administración Local.

RIZOS, E. JOHN: «Public Administration in Greece: the quest for 1981». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, número 4, 1980, pp. 327-332.

*Sumario:* De lo imposible a lo posible.—El éxito se reduce.—Tendencias disfuncionales.—El síndrome de la Administración nihilística.—Restaurar la credibilidad.

La sociedad griega no confía en la Administración ni en los funcionarios. Muchos ciudadanos imputan al sector público un papel negativo en el desarrollo del país; por ello, el autor trata de ofrecer soluciones y de configurar una nueva imagen de la Administración y de la Función Pública griegas.

Cuando finalizó la Segunda Guerra Mundial, Grecia emergió de un caos económico y social, y el Gobierno buscó impulsar a las empresas y negocios privados. Sin embargo, el aparato administrativo no supo estar a la altura de las circunstancias y se frenó la expansión económica y el crecimiento industrial. Con el ingreso en el Mercado Común se inicia una nueva etapa, si bien hay factores que no invitan a la esperanza y que no favorecen una visión optimista del futuro.

La Administración griega adolece de graves defectos, que Rizo enumera y describe. Esta situación ha provocado las acusaciones de la prensa y, de modo especial, *The*

*Kathemerine* ha hablado de una Administración «nihilista» y ha denunciado la incapacidad, la corrupción y la irresponsabilidad de los funcionarios.

Para hacer frente a la situación creada, ya se han probado diversas soluciones, sin resultado. Se trata de intentar, una vez más, la restauración de la credibilidad de la Administración griega, para lo que el autor propone seis vías de reflexión, indicando las líneas maestras de la reforma a seguir y solicitando la participación de todos los ciudadanos.

BLEYON, JEAN-BENOIT: «La sauvegarde du patrimoine architectural urbain: l'expérience française». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, número 4, 1980, pp. 322-326.

*Sumario:* I. LAS DIFICULTADES DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LOS MEDIOS TRADICIONALES: 1. La muy fuerte concentración de poderes de interpretación a nivel ministerial. 2. La complejidad de las comisiones consultivas nacionales. 3. La inadaptación de una protección puntual de los parajes urbanos.—II. LA INSTAURACIÓN DE LOS MÉTODOS MODERNOS DE SALVAGUARDA: 1. El reforzamiento de los poderes locales de intervención. 2. La puesta en marcha de una protección planificada.—CONCLUSIÓN.

Como dice el autor, «la necesidad de salvaguardar el patrimonio arquitectónico urbano constituye hoy una preocupación esencial en Europa» y que también afecta, de modo especial, a Francia.

El dispositivo francés se caracteriza, dice Bleyon, por «la yuxtaposición de dos modos de protección», unos de signo tradicional y

otros más modernos y actualizados. Por lo que se refiere a los tradicionales, existen dificultades evidentes derivadas tanto de un excesivo intervencionismo ministerial como del carácter complejo de las comisiones consultivas nacionales, aparte de otras de gran solera que actúan concertada pero fraccionadamente; sin olvidar que los cauces para la protección puntual de los sitios y lugares privilegiados (inventarios, clasificaciones, etc.) no resultan adaptables a las exigencias modernas.

Por lo que se refiere a los modos modernos, se tiende a potenciar la gestión local, así como a la instauración de una protección planificada por zonas de «sectores protegidos», lo que supone una acción arquitectónica y financiera especial.

En definitiva, sólo por medio de una protección planificada y coordinada del patrimonio arquitectónico se llegará a realizar una labor verdaderamente eficaz. Y por medio de ella se asegurará la preservación de los monumentos y lugares artísticos e históricos y su integración en el conjunto del respectivo sector urbano, «dos objetivos hoy esenciales».

GUNTHER, RICHARD, y BLOUGH, ROGER, A.: «Conflicto religioso y consenso en España: Historia de dos Constituciones». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 14, marzo-abril 1980, pp. 65-109.

*Sumario:* Una historia del conflicto.—La nueva Constitución.—La separación de la Iglesia y el Estado.—Educación.—El aborto y el divorcio.—Un conflicto menos.

La política de consenso.—Definición de los objetivos: valores reales y memoria histórica.—Proporcionalidad.—Los procesos de toma de decisiones.—Democracia consociacional y política de consenso.

Los autores, dada la importancia que en España ha tenido siempre el problema religioso, analizan comparativamente el planteamiento del mismo hecho en la Constitución republicana de 1931 y en la Constitución monárquica de 1978, con el fin de averiguar las causas por las que dicho problema ha recibido un tratamiento tan diferente en uno y otro texto constitucional.

Para ello empiezan trazando los rasgos básicos de la historia del conflicto religioso en nuestro país desde la Constitución de 1876 hasta nuestros días. Cuatro temas han sido los más polémicos en el marco de las normas constitucionales: la separación Iglesia-Estado, el sistema educativo, el divorcio y el aborto, respecto a los cuales la vigente Constitución, por medio de una política del consenso, llegó a una regulación aceptable para la mayoría de las fuerzas políticas y sociales, evitando así una situación de ruptura como la que se produjo en 1931.

La cuestión, sin embargo, está en determinar por qué ahora se ha logrado un acuerdo que, en los inicios de la República, no se llegó a alcanzar. Los autores adelantan sus afirmaciones señalando que, por encima de la evolución sufrida por la propia Iglesia española, hay que fijarse en «las normas de comportamiento y los procedimientos de toma de decisión de los prota-

gonistas principales» en el sentido de que, si en 1931 las élites políticas en el poder actuaron de acuerdo con el principio de «todo para el ganador», las élites de 1978 prefirieron apelar al acuerdo entre ellas.

En concreto, «las reglas del juego consensual» que no siguieron los hombres de la República pueden sintetizarse en las siguientes:

- 1.º) Las negociaciones deben tender a elaborar un documento que sea satisfactorio para todas las partes y que no suponga el triunfo de las ideas exclusivas de una de ellas.
- 2.º) En las negociaciones han de estar representadas todas las fuerzas y grupos que tengan alguna implicación en el tema a debatir.
- 3.º) Las negociaciones sobre los puntos más polémicos y tensos han de llevarse a cabo de forma reservada, antes que en una tribuna pública. «Los fundadores de la Segunda República —escriben los autores— violaron cada una de estas reglas, mientras que la actual élite española las ha observado de ordinario», diferencia que ayuda a «comprender los contrastes entre las dos experiencias democráticas».

Una última cuestión cabe preguntarse: ¿Es posible considerar la política del consenso como una variedad de la llamada democracia «consociacional»? En sentido estricto, la respuesta ha de ser negativa, pero «creemos que la política del consenso es cuasi consociacional»; y, en todo caso, no hay que pasar por alto las similitudes que ciertamente se dan entre ambas manifestaciones «en lo que se refiere al comportamiento de las élites».

ORTIZ DÍAZ, José: «Corporaciones Locales y Función Pública Local». *Boletín Informativo de los Cuerpos Nacionales de Administración Local*, núm. 433, enero 1981, pp. 26-36.

**Sumario:** Los condicionantes políticos y estructurales que gravitan sobre los Cuerpos nacionales.—El marco constitucional.—Acentuación de esa problemática en la singular estructura de las Corporaciones locales. Cuerpos nacionales y Comunidades autónomas.—La demanda de eficiencia a las Administraciones locales, su posible configuración gerencial y las funciones de los Cuerpos nacionales.— Los Cuerpos nacionales en la futura Administración municipal periférica.

El autor, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Sevilla, señala el grado de incidencia política que sufren actualmente las Corporaciones Locales, «en un sistema democrático partitocrático y multipartidista y con la presión en la vida municipal de las Asociaciones de Vecinos, que actúan fuera de los cauces de representación establecidos».

Situando esta problemática en el marco constitucional, hay que resaltar la importancia del principio de la imparcialidad administrativa que se aplica tanto a la Administración Central como a la Local. En otros países europeos hay establecidas «técnicas y garantías jurídicas» para defender la objetividad de las actuaciones administrativas, es decir, la *neutralidad de la Administración*, siendo preciso también, según la terminología de Garrido Falla, implantar la *neutralidad del Gobierno* para que no invada «determinadas zonas administrativas».

Estos planteamientos se compli-

can si los trasladamos al ámbito local, de modo especial a los Ayuntamientos. En éstos, a diferencia de lo que sucede en el Estado, no hay división de poderes, ya que el Pleno municipal «autonorma, autogobierna y autoadministra»; por tanto, esta articulación peculiar de los poderes locales presiona políticamente sobre los Cuerpos Nacionales, a los que, además, se unen las influencias y repercusiones de una Administración, como la municipal, prestada *in situ* y sin el distanciamiento que caracteriza a la del Estado.

Ante esta situación, se impone proteger a los funcionarios locales frente a las ingerencias partidistas e ideológicas, tanto en el momento mismo del ingreso como durante el ejercicio de sus funciones profesionales y, sobre todo, a la hora de los traslados. «También aquí —dice Ortiz Díez— deben imperar procedimientos basados en criterios objetivos», conciliándose el carácter orgánico de los Cuerpos Nacionales o Regionales, en su caso, con la participación de cada ente local.

Lo acabado de expresar se conecta con una cuestión de gran interés, como es la fijación del futuro de estos Cuerpos una vez que se han puesto en marcha las Comunidades Autónomas. En la regulación constitucional de éstas «se nota la ausencia de una referencia mínima a su Administración», si bien es posible sostener que no constituyen Administración Local propiamente dicha. Podría tal vez hablarse de «Administraciones intermedias entre la del Estado y las Locales», por lo que no resulta válido aplicar los criterios utilizados

respecto a los funcionarios de otras Administraciones.

Un punto importante, recogido a nivel de principio constitucional, es el de la eficacia de los entes públicos. Traducido a un lenguaje más explícito, supone dar un carácter gerencial a las Administraciones Públicas y, de modo más concreto, a la Local. Cuestión que radica, dice el autor, en la forma de plasmar y llevar a cabo dicho sentido gerencial, aunque «estimamos que los puestos a desempeñar en las Administraciones Locales por los Cuerpos Nacionales no deben configurarse con carácter gerencial», ya que «ello llevaría consigo mayor dependencia aún de los órganos políticos de la Corporación, y, en consecuencia, pérdida de la imparcialidad y objetividad que deben informar el ejercicio de sus tareas».

Finalmente, Ortiz Díaz se refiere a la organización administrativa de las grandes ciudades, señalando que, frente a una «estructura centralizada territorialmente», se impone una mayor desconcentración de servicios, de instancias de gestión, de unidades decisorias y resolutivas. De esta manera nacería una «Administración municipal periférica», en la que deberían ocupar los puestos directivos los miembros integrantes de los tres Cuerpos Nacionales.

FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN: *Manual de Derecho Urbanístico*. Publicaciones Abella, el Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Sociedad Anónima, Madrid, 1981, 229 pp., 2.ª edición.

*Sumario:* Presentación. Abreviaturas.—Lección 1.ª Introducción al Derecho urbanístico.—Lección 2.ª El Planeamiento Urbanístico.—Lección 3.ª La propiedad del suelo.—Lección 4.ª La ejecución del planeamiento.—Lección 5.ª La edificación.—Lección 6.ª La disciplina urbanística: su protección y restablecimiento.—Bibliografía.

Como el autor, catedrático de Derecho Administrativo y rector de la Universidad Nacional a Distancia, señala en las palabras que sirven de presentación a su obra, estamos ante un trabajo «carente de ambiciones científicas, que pretende tan sólo facilitar una visión sistemática y completa del ordenamiento urbanístico» a los que se acercan al mismo por primera vez. De ahí las características de «elementalidad y sencillez» que lo adornan, a fin de facilitar su lectura a los estudiantes de Derecho, a los estudiantes de Arquitectura y de Ingeniería de Caminos, a los funcionarios de las Corporaciones Locales, a los componentes de éstas y a los ciudadanos en general, ya que a todos, en mayor o menor medida, nos interesa acercarnos con seguridad a ese mundo, de no fácil comprensión siempre, que forman las normas urbanísticas actuales.

En forma de lecciones, hasta un total de seis, el profesor Fernández Rodríguez va desarrollando el contenido de nuestro Derecho Urbanístico en aquellos aspectos que considera más interesantes y necesitados de un mejor conocimiento y aproximación legal y doctrinal. Así, tras la lección primera de carácter general, porque en ella se exponen los marcos tanto legislativos como constitucionales del urbanismo en España, el autor su-

cesivamente estudia el planeamiento urbanístico, la problemática de la propiedad del suelo a la luz de la vigente legislación, la ejecución y realización prácticas del planeamiento, la cuestión de la edificación con los temas que son inherentes a la misma y, por último, la importancia de la disciplina urbanística, «cuyo reforzamiento es imprescindible para que las técnicas jurídicas puedan alcanzar la deseable eficacia social».

La pequeña, pero interesante, obra termina con la cita bibliográfica de las principales publicaciones de carácter general aparecidas, con posterioridad a la reforma de 1975, y que pueden ser consultadas por quienes deseen avanzar en la profundización de este tipo de problemas.

**GALA VALLEJO, CÉSAR:** *Gestión institucional de la Seguridad Social*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1980, 245 páginas.

*Sumario:* Prólogo. Propósito. Introducción.—I. La gestión de la Seguridad Social antes del Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre.—II. Examen del Real Decreto-ley de 18 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.—III. Institucionalización de la gestión en el área de la Seguridad Social.—IV. Institucionalización de la gestión en el área de la salud.—V. Institucionalización de la gestión en el área de la asistencia sanitaria.—VI. La intervención de la Seguridad Social.—VII. La Inspección de la Seguridad Social.—Anexos. Bibliografía consultada. Índice.

Como señala en el prólogo Almansa Pastor, el libro sirve para analizar «en su más amplia dimen-

sión la problemática de la Gestión de la Seguridad Social y el marco regulador de los distintos Organismos Gestores y Servicios Comunes del Sistema en los que se encarna e instrumenta ese ideal político-social de protección del hombre frente a las contingencias sociales por el milagro de la solidaridad».

El autor, en efecto, se enfrenta al estudio de la gran reforma de nuestra Seguridad Social iniciada con el Decreto-ley de 16 de noviembre de 1978, partiendo de la idea capital de que dicha disposición «ha constituido, dado su contenido innovador, un verdadero acontecimiento legislativo en el difícil camino hacia el perfeccionamiento de todo el Sistema» de nuestra Seguridad Social.

Tras una breve descripción de la situación anterior al mencionado Decreto-ley (cap. I), se entra en la exposición y examen de dicha norma para resaltar tanto la necesidad y génesis de la reforma emprendida, como para señalar los criterios básicos y objetivos generales seguidos (cap. II), con una referencia expresa al desarrollo reglamentario seguido, los organismos gestores creados y los servicios comunes y entidades de colaboración en la gestión implantados.

Los capítulos siguientes inciden, sucesivamente, sobre la gestión en el área de la Seguridad Social propiamente dicha (cap. III) instrumentada sobre el funcionamiento del Instituto Nacional de Seguridad Social, el Instituto Nacional de Servicios Sociales y otros organismos; sobre la gestión en el área de la Salud (cap. IV), en la que

destacan como organismos más importantes el Instituto Nacional de la Salud y la Administración Institucional de la Salud Nacional, y sobre la gestión en el área de la Asistencia Social (cap. V), en la que sobresale la actuación del Instituto de Asistencia Social. Los capítulos siguientes analizan, de un lado, la Intervención de la Seguridad Social (cap. VI), con indicación de su estructuración, competencias y funciones, y, de otro, la Inspección de la Seguridad Social (cap. VII).

Los anexos contienen los textos de las principales disposiciones en las que se ha ido concretando la reforma de la Seguridad Social, mientras que en la bibliografía aportada por el autor se recoge una relación, no muy amplia, de obras y trabajos que pueden ser consultados por quienes tengan interés en profundizar en los temas abordados en el libro que se acaba de noticiar.

ALVARELLOS GALVE, CONSTANTINO: *Ley Básica de Empleo*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1981, 203 pp.

**Sumario:** Prólogo. Introducción.—Título PRELIMINAR: DE LA POLÍTICA DE EMPLEO.—Título I. DEL FOMENTO DEL EMPLEO. Capítulo I. Disposiciones generales. Capítulo II. Programas de fomento del empleo.—Título II. DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO. Capítulo I. Protección frente a las situaciones de desempleo y subempleo. Capítulo II. Prestaciones por desempleo. Capítulo III. Prestaciones complementarias. Capítulo IV. Financiación de las prestaciones. Capítulo V. Tramitación y pago. Capítulo VI. Infracción y sanciones.—Título III. DE LA COLOCACIÓN Y SERVICIOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO. Capítulo I. La política

de colocación. Capítulo II. Los servicios de empleo. Texto de la Ley Básica de Empleo. Índice general.

Como dice el autor, en la introducción, «nace este libro con una doble finalidad práctica: servir de guía para el análisis institucional y estructural de la nueva Ley Básica de Empleo y posibilitar al mismo tiempo una comprensión global del fenómeno del empleo en su vertiente normativa».

Al hilo de los preceptos de la Ley, Alvarellos Galve va analizando cada uno de sus preceptos «desde una óptima puramente técnica e instrumental y con apreciación crítica sobre sus posibles imperfecciones, tanto conceptuales como puramente sistemáticas o de redacción». De este manera, cada artículo se acompaña de unos comentarios que ayudan al lector, al especialista, al profesional, a su comprensión y valoración a fin de «colaborar a hacer posible la mayor y mejor aplicación práctica de las normas legales que van a constituir el ordenamiento jurídico básico en materia de empleo». Y también en algunos artículos se sitúan sus principales concordancias con otras posibles normas que habrán de tenerse en cuenta a la hora de su examen más global.

El libro está construido con buena sistemática, ya que, tras la introducción que hace el propio autor, éste se atiene a la estructura formal de la Ley Básica de Empleo para desmenuzarla en sus correspondientes títulos y capítulos, aparte de las disposiciones transitorias, adicionales, derogatoria y finales. Al final de cada título se recoge un índice normativo de las

diversas materias contenidas en los mismos y que sirve para un más fácil conocimiento e identificación de las disposiciones aplicables a cada una de las materias estudiadas.

El texto íntegro de la Ley Básica de Empleo, de 8 de octubre de 1980, cierra la obra que hemos noticiado y que, como se dice en el prólogo por el director general de Empleo, Miguel Cuenca Valdivia, «va a ser de suma utilidad tanto para profesionales de esta rama del Derecho como para el mundo laboral en general».

HOLLEAUX, ANDRE: «Les nouvelles lois francaises sur l'information du public». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, número 3, 1981, pp. 191-206.

Sumario: 1. La inspiración extranjera.—2. El papel de la jurisprudencia.—3. Nuevos derechos específicos.—4. Organismos inéditos.—5. La intervención de los grupos: A) La Ley de 6 de enero de 1978 sobre la informática, los ficheros y las libertades. B) La Ley de 17 de julio de 1978 (título I) sobre la libre comunicación de documentos administrativos. C) Doble aspecto de los textos legislativos en vigor.

En la legislación francesa, en los últimos años han aparecido una serie de importantes leyes relativas al derecho de la información de los administrados que supone una innovación en el ámbito de los derechos y libertades individuales. Estos textos legales se han inspirado en otros similares de países extranjeros, y en su aplicación y cumplimiento ha de jugar un papel decisivo la jurisprudencia ante las innovaciones surgi-

das, ya que han aparecido derechos nuevos, han surgido organismos antes desconocidos y las asociaciones y sindicatos deberán actuar con un protagonismo creciente.

Tras estas ideas previas, el autor, Consejero de Estado, se dedica a exponer las líneas maestras de dos leyes publicadas en 1978 y que son «las más características de la apertura del derecho a la información y de la nueva relación entre la Administración y el administrado». La primera, de 6 de enero de 1978, trata de la informática, los ficheros y las libertades, y contiene una pequeña declaración de los derechos del hombre en el campo de la informática, crea la Comisión Nacional de Información y Libertades (CNIL) y abarca una serie de cuestiones fundamentales sobre ficheros, acceso a éstos, obtención de datos, etc. Y en cuanto a la segunda, de 17 de julio de 1978 (título I), sobre la libre comunicación de documentos administrativos, regula un conjunto de temas relativos a éstos y que, poco a poco, se van clarificando tanto por vía jurisprudencial como por la actuación de la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA).

A la hora de formular un juicio sobre estas leyes, es preciso reconocer que se trata de textos «revolucionarios» cuya definitiva aceptación por la sociedad francesa no será fácil ni inmediata. Y ello se debe a que presentan un carácter ambivalente y hasta contradictorio, porque si de un lado amplían el derecho a la información, de otro buscan custodiar la vida pri-

vada, y porque si es cierto que la información, la transparencia, la comunicabilidad van ganando terreno, no es menos cierto que también van confirmando el secreto y la reserva precisamente para proteger la vida privada e íntima de los individuos. «Esta ambivalencia del bloque legislativo y jurisprudencial francés —concluye André Holleaux— creará en la práctica situaciones ambiguas e inciertas, lo que contribuirá a dar a los tribunales y jurisdicciones una destacada plenitud.»

THYREAU, ALAIN, y BON, JÉRÔME:

«L'amélioration des relations entre l'administration et les administratés en France». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 3, 1981, pp. 252-263.

*Sumario:* I. LA MEJORA DEL SERVICIO: I.1 La simplificación administrativa. I.2 La ordenación de los horarios y la facilidad de acceso al servicio. I.3 La acogida, la orientación y la información al público.— II. LA INFORMACIÓN AL PÚBLICO: II.1 La información escrita y audiovisual. II.2 La utilización de los medios de información. III. LA APERTURA DEL DIÁLOGO CON LOS USUARIOS.—IV LA ADAPTACIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS: IV.1 La adaptación cuantitativa. IV.2 La adaptación cualitativa.

En los últimos años, diversas iniciativas gubernamentales han venido a demostrar el interés por reformar y mejorar las relaciones de los poderes públicos con los administrados. Dos niveles merecen des-

tacarse en la actividad emprendida: uno de acción *interna*, que se traduce en una puesta al día de la práctica administrativa y la mejora de los servicios, y otro de proyección *externa*, orientado a modificar la actitud y el comportamiento de los ciudadanos.

Los autores, en su trabajo, van estudiando sucesivamente el cuadro de reformas emprendidas para alcanzar los objetivos propuestos, distinguiendo, a efectos de una mejor sistematización, cuatro grandes bloques: el de la mejora de los servicios que se ofrecen al público, el de la información y contacto con éste, el de el diálogo con los grupos y asociaciones representativos de los administrados y el de la actualización de todo el material administrativo disponible, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo.

En definitiva, a la vista de las medidas adoptadas y de los cambios anunciados y ya realizados, hay que concluir que se ha inaugurado un camino lleno de interés y posibilidades. El esfuerzo inicial habrá de intensificarse y diversificarse en el futuro. Y será preciso evitar caer en una centralización y homogeneización demasiado acusadas de los procedimientos renovadores puestos en marcha, así como preguntarse sobre la implantación de procesos de adaptación continuada, cuyos resultados, sin duda, serán beneficiosos para todos.