



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA

CARRASCO BELINCHÓN (Julián): *Dinámica directiva* (tomo III del «Manual de Organización y Métodos»). Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974, 590 págs.

Al hacer referencia a este libro, de reciente aparición, resulta obligada la mención de los que fueron su antecedente y constituyen parte de la obra en curso —«Manual de Organización y Métodos»—, de la que éste es el tercer tomo, obra que quedará culminada con la publicación del cuarto y último en fecha aún imprevisible.

El primer tomo, *Funciones directivas*, cuya segunda edición apareció en el pasado año, considera las tareas o principales funciones características de todo directivo; el segundo tomo, *Dirección de personal*, estudia la estructuración del factor humano dentro de la Empresa o de la Administración; el tercero, *Dinámica directiva*, que es objeto de la presente reseña, contempla al directivo en el desarrollo de las funciones y en el contacto con los integrantes del factor humano que fueron analizados en los tomos primero y segundo; el cuarto tomo, según el propósito que anuncia el autor, contendrá el análisis psicosociológico de quien, por ser sujeto de dirección o de relación, viene a convertirse en el objeto primordial de la obra.

Queda por destacar, en una apreciación global del Manual, la

íntima conexión de los tres títulos publicados, que no obstante, y por mantener cada uno su particular sustantividad, vienen a constituir tratados independientes de utilidad al lector interesado solamente en la materia específica que comprende.

El tomo recién publicado, *Dinámica directiva*, es estructurado por el doctor Carrasco en tres partes: la primera, dedicada —en los tres capítulos que la integran— a la persona del directivo; la segunda —con igual número de capítulos—, que se refiere a los medios del directivo, y la tercera —con cuatro capítulos—, que consagra a contemplar las relaciones del directivo.

Los tres primeros capítulos se titulan: «El directivo: sus características»; «El directivo: sus índices de eficiencia», y «El directivo: su tipología». No obstante el común interés que los tres presentan al estudiar la persona del directivo en las tres facetas más destacadas, debe señalarse cómo el segundo, «El directivo: sus índices de eficiencia», constituye una herramienta particularmente útil para realizar un difícil trabajo: la valoración del directivo. Es evidente su interés para aplicarlo en necesidades de selección y promoción, e incluso para el perfeccionamiento de mandos, detectando las necesidades de formación que su utilización ponga de manifiesto o a través de una consciente autovaloración también realizable. En

esta mención no puede olvidarse, por su efectiva utilidad, el índice-grama que se incluye al final del capítulo.

De los capítulos que constituyen la segunda parte: «La técnica de la entrevista», «La técnica de la persuasión» y «La técnica de las sugerencias», destaca este último, que es presentado con un concepto original por cuanto reduce a su auténtica dimensión, no esencial, un aspecto que es comúnmente primado por la generalidad de los autores: el económico, con sus implicaciones de utilidad real y remuneración.

Al desarrollar las relaciones del directivo en la tercera parte, se estudian las tres dimensiones o sentidos direccionales en que principalmente se producen: descendente, ascendente y colateral, para concluir con un interesante capítulo, «Patología de la relación jerárquica», que contiene unos supuestos prácticos que son ciertamente —y en frase del mismo autor— «señales de alarma» para el directivo y que constituyen, en su exposición y estudio, una llamada a la reflexión y una recapitulación muy conveniente del contenido más vital del libro.

Por último, debe destacarse en este nuevo libro del doctor Carrasco: por una parte, una perseverancia en la línea que ha sido característica de sus trabajos anteriores: su marcado sentido práctico, que no excluye las referencias doctrinales necesarias, así como una particular referencia a aplicaciones en la Administración local; de otra parte, las innovaciones —utilísimas— de incluir al final de cada capítulo un resumen de su contenido que es completado por

una serie de cuadros que permite una rápida y ordenada reconsideración. Otro indudable mérito que debe reseñarse es la actitud de sinceridad que adopta el profesor Carrasco y que se manifiesta por la mención de otros autores cuyos trabajos no refuerzan precisamente sus posiciones, sino que, incluso, las contradicen, por lo que representan una interesante aportación como base comparativa que es de agradecer al autor.

J. M. E.

COMPAGNA (Francesco): *La política de la ciudad*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974, 285 págs. Colección «Nuevo Urbanismo».

El libro de Francesco Compagna es ya el tomo noveno de la colección «Nuevo Urbanismo». La sociología urbana, la geografía y la economía, la planificación del espacio destinado a asentamiento humano y el comportamiento en esos espacios ordenados, han constituido los temas de los que con autoridad se ha ocupado esta colección. La aparición de un nuevo volumen no hace más que intensificar la línea de preocupación creciente del Instituto por uno de los aspectos más vivos y palpitantes de la Vida local en la actualidad. En efecto, la convocatoria anual de cursos para técnicos urbanistas; la frecuente celebración de conferencias sobre estas cuestiones; la publicación de una revista con el título de «Ciudad y Territorio» y el significativo subtítulo de «Ciencia Urbana», y el incremento periódico de la colección a la que pertenece el libro que re-

censionamos demuestran claramente las distintas facetas de unas actividades que pretenden acercarse fundamentalmente a los profesionales de la Administración local los medios que las realidades del momento requieren.

La obra se inició —como comenta su autor en el Prefacio— con ocasión de un informe en las Jornadas Anuales de Urbanismo, celebradas en Lyon en 1964 sobre «Las metrópolis en equilibrio», cuyos organizadores consideraron del mayor interés contar con aportaciones de estudiosos y expertos de distintos países europeos. Otros contactos posteriores y una investigación concreta propuesta al Consejo Nacional de Investigación en 1965, dieron como resultado este libro dedicado al «estudio geográfico del sistema urbano en Italia, de las transformaciones que ha sufrido y sufrirá». El mismo autor señala a continuación que no es un libro que «pretenda proporcionar una norma..., ni siquiera haber dado base al tema que constituye su motivo conductor», sino que su pretensión, en realidad, es «abrir la discusión» sobre este punto.

Llama la atención, en principio, que un geógrafo titule su libro «Política de la ciudad». Tal vez este asombro inicial tenga explicación a lo largo de la obra, porque lo que se pretende es buscar respuestas coherentes partiendo de un panorama de ciudades, en definitiva propugnar de alguna manera una política para las ciudades, o mejor, según nuestro juicio, una política urbanística. De ahí su insistencia a todo lo largo del capítulo I, dedicado al «gigantismo urbano», para que los estudios de este tipo amplíen considerablemente su ám-

bito territorial. Siguiendo a Toschi dirá que es necesario pasar de una «geografía de la ciudad» en singular, a una «geografía de las ciudades» como estudio de los sistemas urbanos o de las armazones urbanas. Estos estudios permitirán establecer una organización jerárquica de las ciudades, aunque algunos estudiosos rehuyen «aceptar la posibilidad de una jerarquía de ciudades». Con otra terminología es el mismo tema abordado en los estudios para elaborar nuestro III Plan de Desarrollo, donde se plantea la «vertebración del territorio», llegando a establecer esa jerarquización de los núcleos urbanos y en general de todos los asentamientos. Por lo demás, el esfuerzo que realiza para separar los conceptos y los contenidos de la geografía y la urbanística, propugnando la relevancia de la primera, no nos parece totalmente convincente. Tal vez sería más oportuno señalar con Lefebvre (1) que la complejidad del fenómeno urbano hace necesaria la cooperación interdisciplinaria. «Tomado en toda su extensión no puede ser objeto de ninguna ciencia especializada».

Aparte de la referencia concreta a las ciudades italianas, es interesante destacar la exposición de las relaciones entre industrialización y urbanización, que no se plasman en una línea de causa y efecto, sino que revisten mayores complicaciones, poniéndose de relieve el hecho de que las armazones urbanas funcionen con auténticas redes de «yacimientos de iniciativas».

En la segunda parte de la obra se estudian «los términos metro-

(1) Lefebvre: *La revolución urbana*. Madrid, Alianza Editorial, 1972, pág. 61.

politano de la cuestión urbana». El concepto de la conurbación, objeto de interpretaciones diversas, es analizado por el autor y separado fundamentalmente del de aglomeración. Estudia a continuación las metrópolis como resultantes de la tendencia al gigantismo urbano y añade la necesidad de un equilibrio metropolitano. La experiencia inglesa de «ciudades nuevas» y «ciudades ampliadas» y el problema de las «metrópolis de equilibrio» planteado en Francia responde a esa necesidad de descongestionar las grandes ciudades estableciendo cierto equilibrio con su entorno. El ejemplo de Francia con París y el desierto francés, en expresión de Jean Legaret, es significativo. El autor se pregunta si también se podría hablar de un desierto italiano alrededor de Roma, como nosotros podríamos preguntarnos, al hilo de estas líneas, si el fenómeno también es perceptible en nuestro país.

La consideración de las metrópolis como centros de decisión, de creación y de servicios raros, siguiendo a Gravier, permite al autor hacer un análisis de las ciudades europeas con atributos metropolitanos, estimando que la acción pública debe dirigirse en dos frentes: promover el desarrollo armónico y funcional de las metrópolis regionales y desarrollar las ciudades de segundo nivel, a las que denomina «de enlace», sobre todo en relación con su equipamiento de infraestructura. Estas conclusiones se completan con la sugerencia de implantación de «ejes de equilibrio» para obtener desarrollos armónicos desde el punto de vista territorial.

La obra, como puede apreciarse, plantea los temas más actuales de

la que podríamos llamar civilización metropolitana y ofrece algunas propuestas concretas para el caso italiano. Recoge con cierta extensión las experiencias y realizaciones de Inglaterra y Francia principalmente, las cuales serán de utilidad a los estudiosos que en nuestro país se ocupen del tratamiento de unas cuestiones que exigen, además, la atención debida y a los niveles adecuados por parte de nuestra Administración.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ

SÁNCHEZ ISAC (Jaime): *La desviación de poder en los Derechos francés, italiano y español*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973, 694 páginas. Colección «Estudios de Administración General».

Después de un breve prólogo del profesor Entrena Cuesta, que destaca este estudio monográfico como casi único en la doctrina patria, sobre el significado y alcance en nuestro ordenamiento jurídico del vicio de la desviación de poder en el acto administrativo entre nosotros y en relación con los ordenamientos que nos son más próximos, el autor explica el origen de esta monografía, que ha sido su tesis doctoral en la Facultad de Derecho en la Universidad de Barcelona. Por ello teme que el libro peque tal vez de teórico, difuso y excesivamente doctrinal, extremo que no compartimos, ya que las referencias doctrinales y legales, con base en el sistema francés, italiano y español, son concisas y claras y sirven de base tanto a la exposición de la obra como a los apéndi-

ces de jurisprudencia española y francesa.

En el comienzo de la obra se trata del plan general de la misma y justifica el interés del autor por el tema, que, desde su profesión de Secretario de primera categoría de Administración local, se había planteado muchas veces esta pregunta: ¿Qué es la desviación de poder? El desarrollo de la desviación de poder, día a día, a través de los repertorios de jurisprudencia y de las revistas profesionales, era para el autor motivo de curiosidad y de esperanza.

Tanto en el sistema francés como en el italiano y en el español, el autor sigue en su trabajo idéntica forma de actuación, que puede sintetizarse así:

1. Estudio somero de los órganos jurisdiccionales y en general de la justicia administrativa nacional.
2. Esbozo del recurso por exceso de poder, como género.
3. Profundización en la figura de la desviación de poder, con estudio de jurisprudencia concreta.

Una visión panorámica final cierra este estudio.

De acuerdo con su sistemática, el autor estudia el sistema francés y analiza el principio de la legalidad en el mismo, el control jurisdiccional de la actividad de la Administración por el *Conseil d'Etat*, el recurso por exceso de poder a través de su evolución histórica desde el año 1852, así como la desviación de poder desde sus orígenes históricos en la jurisprudencia y en la doctrina francesa hasta la situación actual de la misma. El recurso por exceso de poder, que encuadra la desviación de poder en Francia, aparece como garantía jurisdiccional de la legalidad administrativa.

Detenidamente se distinguen en la obra cuatro clases de desviación de poder, de las que se hace un estudio detallado en la misma.

Con respecto al sistema italiano, la desviación de poder tiene idéntico concepto doctrinal y se dan supuestos análogos, aunque menos numerosos, que en el sistema francés. De ahí su menor importancia relativa en este sistema.

En el sistema español la desviación de poder aparece con la Ley de 27 de diciembre de 1956 y se define positivamente en su artículo 83, núm. 3, al decir que constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico. Es un concepto de estricto rigor científico y en su aplicación nuestro Tribunal Supremo ha delineado, de modo detallado, el concepto de desviación de poder, con criterio restrictivo y exigiendo un gran rigor de prueba.

Del estudio comparativo realizado por el autor de los tres sistemas antes mencionados se pueden sacar, siguiendo su exposición, las siguientes conclusiones:

En primer lugar, el sistema francés ha desarrollado la desviación de poder de modo amplio y elaborado, netamente superior a los restantes sistemas, en todos los aspectos. A ello ha contribuido la naturaleza jurisprudencial del Derecho administrativo francés y la legalista de los Derechos italiano y español, que han sido circunstancias esenciales en la evolución de esta figura en los tres países estudiados.

En segundo lugar, la desviación de poder ha tenido más importancia práctica en el sistema italiano que en el español, quizá por una

mayor influencia francesa en la evolución doctrinal administrativa italiana que española.

Por último, la desviación de poder se ha creado en España cuando está en franca decadencia práctica en Francia y en Italia.

Una bibliografía extensa completa la parte doctrinal de la obra, que finaliza con unos apéndices sobre selección de sentencias del Tribunal Supremo y de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales de España y con una detenida exposición de las resoluciones del *Conseil d'Etat* y del Tribunal de Casación francés sobre el exceso de poder. Unos índices de la jurisprudencia española del Tribunal Supremo desde el año 1959 a 1970 y de la jurisprudencia de las Audiencias Territoriales completan esta obra que estimamos sumamente útil para los profesionales del Derecho y de la Administración local española, por el profundo conocimiento del autor de esta materia, al pertenecer a la primera categoría del Cuerpo de Secretarios de Administración Local, que, como se dice en el prólogo de la monografía, tan valiosas aportaciones ha efectuado en el campo de la doctrina jurídico-administrativa.

Por otra parte, su especialidad le ha llevado a tomar en consideración los supuestos planteados en materia de desviación de poder con respecto al tema de la Policía municipal, en cuyo campo este tema ha tenido vitalidad propia, por la dinamicidad y potencia expansiva de los artículos 4 y 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

FRANCISCO LOBATO BRIME

ABELLA POBLET (M.) y la Redacción de «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados»: *Manual del Derecho de caza* (6.ª edición). Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1973, 625 págs.

El aumento del número de cazadores y el peligro de que disminuyan las piezas de caza exige una minuciosa regulación del derecho a cazar. Para muchos Municipios españoles la caza constituye una importantísima fuente de ingresos y los problemas derivados de aquélla una preocupación constante. De aquí la gran utilidad de las obras que ilustran y orientan sobre la solución de las cuestiones jurídicas que suscita la caza.

La presente obra es fundamentalmente una edición de la vigente Ley de caza y de las disposiciones que la complementan y desarrollan, con concordancias, antecedentes, aclaraciones y comentarios. Como es habitual en las publicaciones Abella, en este *Manual del Derecho de caza* se encuentra una completa colección de formularios para facilitar la aplicación de los preceptos legales y reglamentarios. Debemos destacar muy especialmente los completos índices (alfabético de materias, formularios, articulado de la Ley y Reglamento, cronológico de disposiciones e índice general sistemático de la obra) que adornan esta publicación y que tan importante papel desempeñan en esta clase de libros.

La presentación, la variedad en la composición tipográfica, en función del rango jurídico de los preceptos y de las anotaciones a los mismos, prueba de la experiencia

de la casa editorial, son también características positivas que nos complace poner de relieve.

J. M.^a BOQUERA

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA (César) y otros: *La Empresa pública en España. Aspectos generales*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1972, 514 págs.

La Empresa pública, según el profesor W. Robson, es «el invento institucional más importante del siglo xx». Esta frase, simplemente, ya nos introduce en el objeto de estudio del libro que vamos a comentar y nos da a conocer la relevancia del tema, en tanto que la Empresa pública es el instrumento efectivo de la presencia estatal en la economía.

La recopilación y publicación de los trabajos que vamos a analizar pretende alcanzar básicamente dos objetivos, tal como se indica en la nota introductoria: 1) informar acerca de la actividad económico-financiera del Estado, y 2) contribuir a que los interesados en el tema puedan llegar a obtener sus propias conclusiones sobre el mismo.

El primer trabajo presentado es el de César Albiñana García-Quintana, en el que pretende, a través de una observación minuciosa de las Cuentas de las Empresas públicas del año 1966 —primeras y últimas publicadas—, examinar y comentar los criterios de definición de las llamadas «Empresas públicas no financieras». Se centra para ello en la idea de que una «explotación económica» no es «empresa» si los bienes y servicios que produce no

son ofrecidos a otras empresas, a las economías familiares o a la Administración pública, es decir, al mercado; el autor demuestra que la Empresa pública es una verdadera empresa en este sentido y se plantea el problema del precio, que en algunas de nuestras empresas (la mayoría, añadiríamos nosotros) no cubre costos, y por tanto no son rentables, ya sea conforme a criterios privados, o bien según los fines de utilidad pública que se persiguen, y que normalmente suelen ser distintos de los privados.

Otra faceta del trabajo que comentamos consiste en destacar los elementos diferenciales de la Empresa pública respecto a la privada, y que son: a) propiedad total o principal de los poderes públicos; b) que estén bajo el efectivo control de los mismos. Por poderes públicos entiende César Albiñana el «Estado en todas sus acepciones». Posteriormente analiza cada uno de los conceptos en que están clasificadas las Empresas públicas en la publicación citada del año 1966, presentando ejemplos de algunas de sus modalidades, así como de sus formas de gestión.

De Braulio Médel Cámara es el segundo trabajo, que versa sobre «Notas históricas sobre la Empresa pública en España»; en él se analiza la forma colectiva de producción en las primitivas comunidades, la época medieval, el período absolutista, los finales del siglo XVIII (en el que se modificó la concepción política del Estado y el papel que éste va a jugar en la economía) y los siglos XIX y XX. Es precisamente en este último período cuando hicieron crisis las ideas liberales clásicas, y como consecuencia de la segunda guerra mundial cuan-

do se hace notar fundamentalmente la actuación estatal. En otras palabras, aparece la figura del Estado «productor», en que además de intervenir en los asuntos económicos, incide directamente en la producción del sistema. El ente mediante el cual realiza esta función es la Empresa pública.

En torno a las épocas antes delimitadas el autor llega a la conclusión —como no podía ser menos— de que ni en la época preindustrial ni en la liberal la Empresa pública existe como tal, es decir, como organización. Su desarrollo es un fenómeno, como decía Robson al principio de este comentario, del siglo actual.

En una segunda parte, Médel Cámara concreta el tema al ámbito de la «Empresa pública en España»; coloca los antecedentes de ésta en el feudalismo, realizando además anotaciones históricas de los siglos XVII, XVIII y XIX; este último es el que ofrece mayor interés desde el objeto de estudio particular del autor por la actuación estatal en los grandes servicios públicos: ferrocarriles, canales, aprovechamientos hidroeléctricos, teléfono, telégrafo, radio, etc. Pero hay que esperar hasta comienzos del presente siglo para que el intervencionismo estatal en la economía sea un hecho. Así, la política de obras y servicios públicos de la Dictadura, junto con su política industrial, el gran avance nacionalizador que supondrá la II República y su actuación en la reforma agraria, y desde 1939 la creación de Empresas públicas de tres tipos: vivienda, industria y servicios públicos, son ejemplos más que representativos de la presencia del Estado en el campo económico.

Otro aspecto es el análisis del éxito de esta intervención, que, a nuestro entender, no es, desde luego, lo halagüeño que tendría que ser.

Juan Velarde Fuertes presenta el tercer trabajo con el sugestivo título de «La Empresa pública, en una encrucijada». El profesor Velarde se plantea valientemente las preguntas: ¿qué ocurre con la Empresa pública en España?, ¿cuáles son sus posibilidades dentro de la misma?, ¿la Empresa pública española se encuentra hoy en crisis, es decir, se está en una encrucijada? Analiza el autor estos aspectos y llega a las siguientes conclusiones; en primer lugar, la Empresa pública en nuestro país constituye un amasijo de instituciones muy complejo; segundo, excluye del ámbito de la Empresa pública a las instituciones financieras públicas, y por último, elimina a las empresas en que participa minoritariamente el Estado.

Un breve análisis histórico nos conduce a unas categorías de Empresas públicas, creadas a partir de empresas privadas, que por cierto no son nada atractivas; desde esta situación puede decirse que prácticamente es a partir del deshecho de estas últimas empresas que se crean las Empresas públicas. Por otra parte, se ponen de manifiesto los caminos complejos y enrevesados de la configuración de determinados sectores como el del petróleo y los de las participaciones tanto financieras como a nivel de directivos y consejos de administración de unas empresas con otras dentro del sector público.

En suma, pues, que la Empresa pública sigue en pleno mundo de tensiones, y es hora ya de que se aclare una frontera nítida entre lo

público y lo privado, así como la necesaria racionalización de la Empresa pública. Toda política de desarrollo económico coherente así lo exige.

«La configuración jurídica de la Empresa pública», por Víctor Mendoza Oliván, es el siguiente trabajo; tema difícil y arduo, a pesar de los múltiples intentos de definición y delimitación que se han hecho de la Empresa pública, tanto por parte de políticos como por economistas y juristas. Existe, sin embargo, un acuerdo sobre la importancia de la institución y sobre su definitiva consagración, como ya se ha puesto de relieve en palabras del profesor Robson al inicio de este trabajo. Las aportaciones internacionales y nacionales con respecto a estas cuestiones son muchas; para Mendoza, la definición y la delimitación de la Empresa pública vienen configuradas por un análisis previo de sus elementos integrantes: se trata de una Empresa y esta Empresa es pública. De acuerdo con este criterio clasifica las Empresas públicas de cinco formas y posteriormente hace un análisis a las categorías de Empresas públicas contenidas en la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958: los servicios administrativos sin personalidad jurídica, los Organismo autónomos y las Empresas nacionales.

Del trabajo presentado por Sebastián Martín-Retortillo con el título «La Empresa pública como alternativa: Un análisis del sistema español», podemos decir que tras una exposición exhaustiva, pues parte de la crítica que se hace de la Empresa pública en cuanto a su financiación, constitución y gestión con respecto a casos europeos y

sector privado, constata el retraso con que la fórmula de las Empresas públicas aparece en el sistema español. Concluye afirmando —y no sin razón— que el tema se formula entre opciones contradictorias y extremas, enunciadas, además, con una generalidad cuyo simplismo resulta sobrecogedor; desde otra faceta cita el exceso de fundamentos ideológicos a los que la fórmula de las Empresas públicas responden y que no hacen otra cosa que desvirtuar su propio origen y posterior desarrollo.

Otro trabajo muy interesante es el realizado por Tomás Ramón Fernández Rodríguez con el título «La organización y control del sector público industrial en España»; podemos decir que presta su atención al problema de la invasión por la Administración del campo económico y la coexistencia de sus Empresas (públicas) con las Empresas privadas, que, entre otras cosas, provoca un estado de continua tensión. Esta situación determina el problema más importante de la actividad de la Empresa pública: el control.

La Administración de tutela y control y la Administración de gestión y empresas cubren todos los problemas en el terreno de la organización; no obstante, el autor sigue y nos dice que es el primer aspecto el que presenta más problemas al llevarlo a la práctica, y así acude al Derecho comparado con la descripción del sistema francés, la organización del sector público en Gran Bretaña, la organización de las participaciones estatales en Italia, etc.; todo ello nos lleva a la conclusión de que es necesaria una nueva ordenación del sector público español.

El esquema puede resumirse así: el Gobierno, en pleno o comisión delegada, según los casos, señalaría las directrices generales o programas anuales de actuación por sectores enteros, que habrían de concretar para cada ente de gestión los Ministros directamente interesados, que los trasladarían a su grupo de empresas para su realización directa.

Para completar el ciclo con alguna garantía será necesario el juicio de un órgano independiente y situado fuera del circuito; por ejemplo, el Tribunal de Cuentas, o mejor un organismo dependiente del mismo con una organización peculiar y especializada en cada uno de los sectores en que los grupos políticos actúan. Se impone, pues, la promulgación de un verdadero Estatuto de las Empresas públicas.

José Luis Meilán Gil analiza el candente tema de las «Cuestiones institucionales de las Empresas públicas en España». Para delimitar el concepto de Empresa pública marca las notas siguientes: a) considerar la Empresa pública como una realidad económica y no como un ente jurídico; b) necesaria presencia de la Administración, y c) actividad predominantemente económica. Por otra parte, afirma con respecto a la situación española actual que no existe un auténtico Estatuto jurídico de las Empresas públicas (pedido por otros autores anteriormente) y que las normas fundamentales al respecto son cuatro, la más moderna del año 1964 y la más antigua de 1941.

El principio de subsidiariedad guía hoy por hoy la filosofía de la Empresa pública; es necesario, por tanto, formular un replanteamiento

de esta idea de Empresa pública, pudiendo ser los elementos a tener en cuenta los siguientes: racionalización, coexistencia más natural entre Empresa pública y privada, es decir, eliminación de competencias innecesarias, amén de otros aspectos de menor importancia.

Como colofón realiza un resumen de la estructura del sector público, y en las conclusiones mantiene una vez más la necesidad de replantear la filosofía de la Empresa pública y dotarla de un marco jurídico adecuado.

«La Empresa pública en la estructura económica de España», por José B. Terceiro, comprende un detallado análisis cuantitativo y la tendencia que sigue la Empresa pública en nuestro país, basado en las Cuentas de las Empresas públicas del año 1966 y la tabla *input-output* del mismo año. En la parte dedicada a las conclusiones de la investigación, destacan entre otras las relativas a la posición de la Empresa pública en los sectores productivos, el crecimiento medido en diversas unidades, y, por último, pone de manifiesto el grado de estatificación del crédito, indicando que éste ha ido por delante del proceso de estatificación de la Empresa pública.

El estudio de Ramón Tamames, «Una nueva estrategia para las Empresas públicas», lo inicia con una introducción en la que define las palabras estrategia y táctica, para decirnos que una vez planteada una estrategia (ésta debe ser nueva en este caso) se puede sugerir la táctica a seguir.

En el apartado siguiente analiza las razones que básicamente impulsan la creación de Empresas públi-

cas en los países de economía capitalista y que son: riesgo económico, monopolios naturales, sustitución de monopolios privados, forzar la producción y lucha contra el ciclo y planificación. También señala las facetas que influyen en los resultados de la Empresa pública: organización, gestión, financiación, control y ámbito y, finalmente, estrategia de grupo. A este respecto es de señalar que algunas de ellas muchas veces no se encuentran en la Empresa pública, razón por la cual se descapitaliza y acumula déficits.

A continuación, a través de tres variables como son empleo, valor añadido bruto e inversiones, analiza la situación de la Empresa objeto de examen en Francia, Italia y Reino Unido, comparándolas con el caso español. Posteriormente aplica al caso español lo que ofrece mayor interés y es más útil de los países estudiados, para llegar a una síntesis de la nueva estrategia basada en una acción sobre las facetas que se citan más arriba y que influyen en la obtención de los resultados. Los órganos que llevarían a cabo esta estrategia serían un Ministerio de la Empresa Pública y de las Participaciones Estatales (MEPPE) y la creación de la Comisión de Verificación de las Cuentas de las Empresas Públicas (COVECEP) en lo que se refiere a organización y control, respectivamente.

Cierra la obra que comentamos el trabajo que IBERPLAN presenta con el título «Conclusiones del estudio de IBERPLAN sobre las Empresas públicas en España»; dichas recomendaciones vienen resumidas en cuatro apartados, que veremos brevemente. El primer apartado se

basa en las formas jurídicas de las Empresas públicas y se llega a las siguientes conclusiones: escasa sistematización, pluralidad y heterogeneidad de sus formas jurídicas; crisis del tema de las formas jurídicas; no existe una clasificación de formas jurídicas generalmente aceptada; desfase de nuestro Derecho público ante el fenómeno de la Empresa pública; necesidad de un Estatuto; nuevas formas jurídicas; sistematización de unos «tipos ideales», y vigencia de una política de subsidiariedad totalmente inadecuada a las necesidades de la sociedad española. El segundo apartado trata de las conclusiones sobre la organización y gestión de las Empresas públicas y se formulan sugerencias a tres niveles: 1) ordenación de las mismas dentro de la economía nacional; 2) sistematización interna del conjunto de Empresas, y 3) organización y gestión a nivel particular de cada Empresa. Las conclusiones sobre el control de la Empresa pública (tercer apartado) inciden en las formas de control de la Empresa pública, tanto desde el punto de vista de la Empresa como de los órganos de control. En el último apartado se comenta la financiación y la rentabilidad de las Empresas públicas; el primer aspecto se expone a través de las Cuentas y fichas de las Empresas públicas en 1966, en las que se recogen los recursos financieros movilizados y su distribución según fuentes de financiación para las Empresas públicas, procedencia de los recursos y si dichas Empresas obtienen beneficios o pérdidas. Todo este análisis lo extienden para el año 1970, indicando algunas variaciones en torno a cada uno de estos puntos.

En cuanto a la rentabilidad, las Empresas públicas son clasificadas de la siguiente manera: *a)* empresas que no cubren sus costes totales; *b)* empresas que cubren sus costes, pero de escasa rentabilidad, y *c)* empresas de rentabilidad no escasa.

Después de estos comentarios, podemos darnos cuenta de que la mayoría de los especialistas coinciden en la necesidad de una reorganización de la Empresa pública, así como de la elaboración de un Estatuto para la misma, pues el proceso de deterioración en que se encuentra no puede durar más tiempo. Deseamos que este libro no sólo sirva para estimular nuevos estudios sobre esta materia, sino que también constituya una obra de obligada consulta a la hora de tomar decisiones en materia de Empresa pública.

JOSÉ VALLÉS FERRER

LLAMAS LABELLA, M. A.: *Las contribuciones especiales*. Studia Albornotiana, 1973, 332 págs. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia.

Lo que hasta ahora apenas había merecido alguna seria y rigurosa consideración doctrinal, alcanza su tratamiento monográfico a través de lo que fue tesis doctoral y hoy es un espléndido libro doctrinal en torno a una figura de nuestro ordenamiento de ingresos públicos, como son las «contribuciones especiales». Para los lectores de las recientes y últimas publicaciones de la más pura manifestación del cientificismo jurídico-tributario, era un enorme lastre el

que venían padeciendo por el corto tratamiento que la misma había en ellas tenido, si bien no dejaban de hacer la consabida «declaración de propiedad» como algo correspondiente ineludiblemente al campo de su ciencia. Era una simple declaración, a manera de advertencia frente a posibles ocupantes extraños —o de otros campos científicos—. Tales declaraciones tienen un discípulo, aunque un discípulo no limitado, como sus maestros, a sostener tan sencilla afirmación, sino lo que es más serio, a defenderla.

Como tesis doctoral en sus orígenes, el trabajo persigue un fin y trata de probarlo: por si había alguna duda, la naturaleza jurídico-tributaria de tal figura, para lo que sin embargo el autor ha de reconocer que no es aplicable el esquema jurídico-tributario por una simple causa, cual es la de que tal esquema ha estado pensado para el «impuesto», por lo que es obvio que se inclina por una peculiaridad en su aplicación, peculiaridad conforme con su predicado de «especiales». La tarea, como reconocerá el autor reiteradamente, no es fácil, y a lo largo de sus páginas va dando impresiones sobre la soledad de su esfuerzo investigador, en medio de una legislación confusa, de una doctrina científica casi ausente y de una jurisprudencia que, no sabemos si por falta de carácter o por laguna de las guías legales, se mueve en las resoluciones más contradictorias.

Sin perjuicio de analizar separadamente algunos aspectos, habría que preguntarse sobre esta tentativa, o lo que es igual, sobre la posibilidad configurativa de las contribuciones especiales, forzando el

mismo esquema genérico común que ha servido para la construcción jurídica de todos los demás tributos —y aclaramos que decimos «todos» para resaltar más el esfuerzo y lo que esta tentativa representa—. ¿Hasta qué punto puede decirse que es legítimo un procedimiento que afirma la aplicación de un esquema que sólo realmente juega como elemento de referencia, o aún más, como un esquema que para aplicarse a estas contribuciones necesita «una cura de adaptación»? El autor ha demostrado con su libro que tal pregunta merecía una respuesta afirmativa, por lo que a pesar, insistimos, de todas las manipulaciones efectuadas en ese esquema clásico, ha logrado concluir un análisis que ofrece al menos cierta coherencia lógica en apariencia. A todos no podrá satisfacer, y seguramente no satisfará, dado que se ha partido de una premisa dogmática: las contribuciones especiales son un tributo, en lo que hay que apreciar cierta paradoja, ya que si lo son, sobraría toda la investigación restante, o si no, tal investigación no se hace más que para montar cierta estructura de peso sobre una afirmación como aquella tan simple. El autor, por formación y por vocación, parte de un «prejuicio», para sobre él ir desgranando los distintos argumentos y perspectivas que le permitan ir afianzándose en tan confiado y fidelísimo punto de partida: al final, del esquema jurídico-tributario apenas se aplica algo, pero, no obstante, el recurso del «gasto» —noción jurídico-financiera más que jurídico-tributaria— acude al investigador para colmar sus aspiraciones. Podrá o no convencer, pero lo que es cierto

es que ha puesto todo su mejor empeño en tan laboriosa tentativa, con el empleo de la mejor y más pura doctrina italiana —al ser la española tan pobre en particular—. Sin abandonar nunca la perspectiva tributaria, moviéndose siempre en el círculo de los razonamientos jurídico-tributarios, sin aludir para nada a otras ramas jurídicas que podrían prestar a su tarea alguna ayuda, el autor va consolidándose o al menos sintiéndose más seguro en sus primitivas posiciones, fruto más de una declaración de fe que de una *demostratio* científica. A algunos parecerá su visión algo partidista o parcial, e incluso mucho nos tememos que para los propios colegas profesionales del autor se tachará de impuro el método utilizado, pues para ellos el problema planteado subsistirá al final como al principio: ¿puede considerarse tributo aquello que exige para esto una revisión o adaptación tan profunda como la que aquí se hace? ¿Qué tendrá entonces que ver tal tributo con los que genéricamente y aun específicamente merecen sin tantos esfuerzos dicha denominación?

El autor objetiva ya desde el comienzo su intento, pasando revista a los diversos enfoques conceptuales existentes sobre las «contribuciones especiales», rechazándolas incluso con cierta ironía respecto de las que no tienen forma ni contenido tributario; quizá esta parte debió, lógicamente, incorporarse en lugar más avanzado de la obra, ya que semejantes afirmaciones parecen más declaraciones de fe o de principios, que prueba fehaciente de lo que ha sido y necesita demostración, lo que puede atribuirse a lo ya indicado: el autor no anda

con tapujos sobre lo que estudia y examina. Ahora bien, sus ironías son armas de doble filo, por cuanto toda la argumentación jurídico-tributaria no deja de presentar al lector cierto aspecto monocorde, por cuanto el Derecho tributario se mueve sobre categorías jurídicas prestadas de las demás ramas jurídicas, y creemos que con predominio absoluto de las del Administrativo y Civil (más aún del primero que del segundo). El Derecho tributario, como se ve, se arbitra —quizá porque a manera de las figuras que intenta cobijar, es el fruto de un arbitrio o una transacción entre distintas ramas jurídicas— sobre unos conceptos comunes a las demás ramas, pero a los que se acompañan ciertos aditamentos que son precisamente aquellos sobre los que sus cultivadores ponen mayor empeño en «juridificar», ya que es por ellos por donde partirá la posible autonomía científica del mismo. Estas alegaciones se hacen en base a la necesaria interdisciplinariedad de las ramas jurídicas y a que, porque notamos su falta en la presente obra, llamamos la atención frente a lo que puede degenerar en un científicismo, falto de la menor base real, e iba a decir interés para los extraños; creemos que el autor tiene excesiva preterintencionalidad y opinión preconcebida sobre su propio campo profesional, que le hace incurrir en un evidente unilateralismo desde el punto de vista científico del Derecho. Prueba, sí, que las contribuciones especiales son un tributo, pero para los que en ello ya creían, incluso en ellos podrá surgir la pregunta que de qué clase de tributo se trata, lo que no se dice, a no

ser que se vuelva a su misma denominación.

Por eso, el libro es fruto de una determinada pre-visión del tema, y pedir otra cosa acaso sería absurdo, porque lógicamente cada autor verá los temas de acuerdo con su propia dedicación científica (1). Es de agradecer, sin embargo, que un tributarista dedique tan amplia investigación a una figura que, como él mismo reconoce, ha estado ayuna, hasta su trabajo, del tratamiento científico adecuado. El autor supea múltiples veces las limitaciones actuales, ya en los textos normativos, ya en las resoluciones jurisprudenciales, con su construcción científica, que como tal ha de sujetarse a más elevados cánones que los pobres, ofrecidos por la realidad positiva. Su manejo de la doctrina italiana (no en vano el autor ha sido residente del Colegio de San Clemente de Bolonia, y esta misma obra se publica bajo los

(1) Esto no quita para que se pida como necesaria la colaboración interdisciplinar ni se rechace *a priori* cualquier perspectiva suministrada por esas otras ramas jurídicas, más o menos, hasta ahora, conexas con el Derecho tributario. En nuestro país, *hic et nunc*, los expertos en Derecho tributario ven con enorme recelo «las intromisiones del Derecho administrativo»: como muestra véase a E. González García, «Derecho fiscal, Derecho financiero y Derecho tributario», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 104, marzo-abril 1973, que respira un manifiesto recelo por la más mínima aproximación de los administrativistas, a lo que juzga como campo propio de su ciencia. Autor cuyo excesivo apasionamiento «defensor» le hace incurrir en contradicciones. Compárese con su recensión crítica sobre la obra de I. Bayón Maríné, en la misma *Revista*, núm. 105, en particular página 816: «... el bagaje de doctrina administrativa, tan útil en esta rama del Derecho...».

auspicios de dicha institución) es amplio y generoso, lo que confirma la misma opinión o autoestimación que tiene dicha doctrina (véase sobre el particular la confesión de M. Spantigati, en su *Manual de Derecho urbanístico*. Madrid, Ed. Montecorvo, S. A., 1973). Su empleo, como es obvio, suscita problemas de interpretación e incluso de acogida, ya que resulta problemático la posible compatibilidad de la misma con construcciones más o menos adaptadas, pero adaptadas, a la postre, a su sistema positivo, con otras realidades normativas totalmente distintas. Por encima de ellos sirve de base para interpretaciones al menos avanzadas y originales. Nunca perderá su maestría ni nunca perderá, por ello, sus efectos pedagógicos. Un buen libro, en fin, justa aportación de un representante del Derecho tributario, que cumple así el compromiso pendiente de esta rama jurídica con lo que tradicionalmente se considera una de sus manifestaciones.

VALENTÍN R. VÁZQUEZ DE PRADA

BOUSSARD (Jean-Luc): *L'enquête publique en Angleterre (Un moyen politico-juridique de contrôler l'Administration)*. «La instrucción pública en Inglaterra (Un medio político-jurídico para la fiscalización de la Administración)». Prefacio de Roland Drago, París, P. U. F., 1969, 163 págs.

El libro recoge la Memoria de Ciencia administrativa presentada por el autor —a la razón asistente de la entonces Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de París—

para la obtención del diploma de estudios superiores de Ciencia política. El profesor Drago le califica en el Prefacio como «uno de los mejores libros franceses consagrados al Derecho administrativo británico», y afirma que demuestra, «además de algunos escasísimos predecesores, que un francés puede explicar de manera clara y racional las instituciones administrativas británicas». Según testimonia también el propio Drago, el autor preparó la obra en contacto directo con la vida jurídica inglesa.

La institución estudiada por Boussard es muy poco conocida en España, donde es corriente ignorar las soluciones del proverbial pragmatismo jurídico inglés por resultarnos habitualmente muy alejadas de nuestros presupuestos institucionales y de nuestro mundo de conceptos y categorías. Lo común entre nosotros es la inclinación a estudiar las instituciones francesas e italianas y las doctrinas alemanas, siguiendo una ya larga tradición científica y universitaria, e incluso política, que encuentra su razón de ser en las innegables vinculaciones de nuestro sistema jurídico a la historia de la cultura jurídica romano-latina. El lector de habla española puede acceder hoy, sin embargo, fácilmente al conocimiento de la *Public inquiry* acudiendo, por ejemplo, al *Derecho administrativo* del profesor H. W. R. Wade, traducido al castellano por Baena del Alcázar y Elena Bardón Fernández y publicado por el Instituto de Estudios Políticos en 1971, o bien a la reciente colaboración de Eduardo Soto Kloss (profesor auxiliar de la Universidad de Chile) en la *Revista de Administración Pública* (núm. 70, enero-

abril 1973) con el título «¿Existe un Derecho administrativo inglés?»

El subtítulo de la obra de Bousard nos encara de lleno con el núcleo de la temática en la que se inserta la institución estudiada, proporcionándonos así de inmediato la clave para su comprensión y creándonos, sin duda, un vivo estímulo para la pausada lectura del libro.

Se trata, en efecto, ante todo del estudio de un procedimiento de controlar jurídica y políticamente a la Administración pública británica que está obteniendo, al parecer, creciente éxito y aceptación en unos momentos históricos como los nuestros, en los que, como dice Bousard en el libro, «la idea de participación en todas sus formas se está convirtiendo en un *leitmotiv* —si no todavía en realidad tangible— de la vida francesa (y de tantos países) desde la Universidad a las empresas». Y el que sea precisamente un francés el que realiza este estudio tiene para nosotros el doble interés de que al hacerlo desde el prisma de un sistema jurídico tan semejante al nuestro, nos va a entregar sus conclusiones «traducidas», por decirlo así, a nuestro idioma jurídico y buscando respuesta a problemas muy similares a los que también a nosotros se nos plantean.

La *Public inquiry o enquête publique, encuesta pública* (en la versión de los traductores de Wade) o —quizá mejor— *instrucción pública*, es en el Derecho inglés un procedimiento administrativo que reúne a la vez marcados caracteres judiciales y que, según parece, tiene origen parlamentario, conservando incluso hoy cierta relación al Parlamento y al control que

éste ejerce sobre el Gobierno central y los Gobiernos locales. Su rasgo más significativo y su aspecto, a mi juicio, más interesante desde nuestra perspectiva es que constituye una fórmula de control *preventivo* de la Administración, al introducir una auténtica discusión contradictoria —de estilo típicamente judicial— acerca de la legalidad y oportunidad de la decisión a adoptar, en el procedimiento de elaboración del acto de la Administración. La autoridad competente para resolver, bien por venir obligada a ello por una ley del Parlamento, bien por costumbre administrativa o por simple inclinación a la búsqueda de la colaboración en la administración de los asuntos públicos, designa un funcionario —un Instructor o Relator— para que, tras comunicar a los interesados y al público la política general que preside la actuación de dicha autoridad en relación con los proyectos que tratan de llevarse a cabo y, en concreto, la resolución que se piensa adoptar, celebre una vista en la que se dé audiencia pública a las partes interesadas y a toda persona que desee manifestar su opinión razonada, examine las pruebas que sean presentadas y las que él juzgue conveniente practicar —todo con formas claramente judiciales—, y seguidamente redacte un informe donde se recojan sus actuaciones y sus conclusiones o recomendaciones, para remitirle a la autoridad encargada de resolver. Las recomendaciones del informe no vinculan a la autoridad competente, pero ésta está obligada a motivar su resolución y debe abrir nueva audiencia si, después de recibido el informe, llega a sus manos algún nuevo dato o testimo-

nio. Las resoluciones así tomadas son posteriormente impugnables aparte de por los procedimientos usuales del Derecho común, por medio de recurso a la *High Court* en algunos supuestos —planificación urbana, expropiaciones— que tienden a ampliarse. Y en todo caso cabe una queja ante el *Council on Tribunals* —interesante órgano con variedad de funciones consultivas y asesoras, creado por la *Tribunals and Inquiries Act* de 1958 y colocado junto al *Lord Chancellor* para defender y fomentar los principios de *openness, fairness and impartiality* (publicidad, buena fe e imparcialidad) que compendian el espíritu de la *instrucción pública*—. El *Council on Tribunals* no puede anular directamente la resolución adoptada ni ordenar su anulación, pero tiene medios para presionar políticamente y evitar que se den o se repitan actuaciones contrarias a las normas y principios de la acción administrativa, cumpliendo una función de «perro guardián» que con sus «ladridos» ha sensibilizado varias veces a los órganos de expresión de la opinión pública, movilizándolo especialmente al Parlamento y logrando que se tomasen medidas políticas importantes. Por otra parte, a los trabajos del *Council on Tribunals* se deben varios códigos de procedimiento que han ido incorporando las progresivas reformas recomendadas por el famoso informe del *Franks Committee* de 1957 —hito fundamental en la historia de la *Public inquiry*—, y cada año envía un informe al Parlamento sobre el comportamiento de los Tribunales administrativos —de los que no trata el libro que comentamos— y el desarrollo de las *inquiries*, faci-

litando así un control político habitual de la Administración.

En la evolución que va experimentando la institución, siguiendo las orientaciones del *Franks Committee*, se apunta a la constitución de un Cuerpo independiente de funcionarios encargados de las *inquiries* —ya existe en buena medida en el Ministerio de Vivienda y Gobiernos locales para los asuntos de su competencia—, dependiente del *Lord Chancellor*, lo cual aproximaría aún más la institución a los procesos judiciales. Parece caminar también hacia la tramitación por escrito de *instrucciones públicas* sobre cuestiones más rutinarias, dejando el procedimiento oral para las cuestiones más importantes y discutidas; y, en fin, hacia la delegación de la facultad de resolver en los instructores o relatores para muchos casos de administración ordinaria o cuestiones menores, aunque la autoridad en principio competente —por ejemplo los Ministros— continuarían manteniendo su responsabilidad mediante la instrumentalización de una especie de apelación o de recurso —la terminología administrativa británica es muy judicialista y responde a la realidad— contra la resolución inicialmente adoptada por el funcionario encargado de la *instrucción*.

Sin duda, el creciente éxito de la institución en Inglaterra —verdadera institución, a pesar de sus variadas manifestaciones concretas, según sostiene Boussard— se apoya en la peculiar mentalidad social y política de los británicos, en sus costumbres cívicas y en su modo de concebir la democracia y la libertad con una organización administrativa mucho más descentralizada de lo que es común en los

países que siguen el patrón francés. Pero es indudable que la consideración de la institución estudiada por Boussard —con un método histórico y analítico encomiable— suscita sugestivas reflexiones en quien sea consciente de que —como afirma el mismo Boussard respecto a Francia— «las aspiraciones crecientemente perceptibles en nuestro país, las tentativas aún tímidas que han podido llevarse a cabo aquí y allá demuestran que un sistema de pura justicia administrativa se ha hecho insuficiente y que es urgente completarle con procedimientos más prácticos, más directamente eficaces, que permitan una participación verdadera de los administrados en aquello que a la postre les concierne en primer término».

En la doctrina española se ha puesto de relieve en más de una ocasión esa insuficiencia del recurso contencioso-administrativo como medio de control y garantía frente a la Administración, y se ha profundizado también en los inconvenientes del sistema de decisión previa ejecutiva que caracteriza de modo general a nuestro sistema jurídico-administrativo desde la segunda mitad del siglo pasado (cfr. Parada Vázquez, «Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso», *Revista de Administración Pública*, núm. 55 (enero-abril 1968), 65-113). Habría que conceder mayor atención a experiencias jurídicas tan ajenas a la nuestra como la estudiada por Boussard en este libro. Podrían extraerse de allí ideas aprovechables con vistas, por ejemplo, a una deseada regulación más justa de las relaciones entre la Administración del Estado y las Administraciones locales o respecto

al establecimiento de un régimen jurídico de mayor participación y garantía en el actuar de las propias Administraciones locales.

J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ

CERVATI (A. Antonio): *La delegata legislativa* (La delegación legislativa). Milán, Giuffrè, 1972, 226 páginas.

Decía el profesor García de Enterría en 1970 en su conocido libro *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial* (1), que el fenómeno de la legislación delegada en uno de los más importantes en la práctica política actual de todos los países y que cada vez se va generalizando más esta forma legislativa, antaño excepcional, de participación entre el Poder legislativo y la Administración.

Sobre este tema, tan efectivamente empleado cada día más por los diversos ordenamientos positivos de la delegación legislativa (auténticas leyes), el autor italiano A. Antonio Cervati ha publicado con relativa proximidad, y de llegada reciente a nuestra patria, un libro que trata de analizar la figura de la delegación legislativa en su total contenido doctrinal y marcadamente en el ámbito de la doctrina y jurisprudencia de su país.

Con numerosas citas a esa caracterizada doctrina, extranjera y patria, y a las disposiciones positivas y doctrina jurisprudencial de los Tribunales de su país, el autor desarrolla el estudio de la delegación

(1) E. García de Enterría, Madrid, Tecnos, 1970, págs. 35 y 36.

legislativa, figura administrativa unitaria para el mismo, a través de seis capítulos cuyos títulos son ya de por sí suficientemente expositivos del contenido de la obra.

El capítulo I lo dedica Antonio Cervati a la «Delegación legislativa», haciendo en el mismo un examen general de esa figura, unitaria en el Derecho público para el mismo, con el propósito de la máxima dificultad, en su misma opinión, de lograr una definición general válida de la misma; definición, hemos de insistir, que el autor ve de la máxima dificultad, repitiendo, más bien, sus caracteres descriptivos o enumerativos.

El capítulo II lleva por título «Aspectos procesales de la delegación legislativa», terminología que el autor emplea en su sentido amplio de procedimiento.

Los principales destinatarios de la delegación (el Gobierno, los Ministros y la Comisión de Senadores y Diputados que a estos efectos creó la Ley núm. 993, de 24 de diciembre de 1949) son examinados por el autor en su intervención a la vez de sujetos pasivos y activos de esa delegación.

En el capítulo III, bajo la rúbrica de «La potestad legislativa delegada», Antonio Cervati hace un estudio de las facultades de delegación del Poder legislativo en el ejecutivo, con base en su Derecho patrio en el artículo 70 de la vigente Ley Constitucional de 1948, indicando precisas distinciones entre la potestad delegada y el poder reglamentario del ejecutivo (diferencias sustanciales y formales, dice acertadamente el autor).

El capítulo IV lo dedica el mismo a la «Ley de delegación. Límites de la potestad delegada». Con

la sustancial afirmación de ser la ley de delegación norma de total naturaleza legislativa, norma atributiva de poder, dice, Cervati examina los límites de esa legislación delegada, que en el ordenamiento italiano vienen dados por el artículo 76 de la Ley constitucional citada en sus mandatos de determinación de principios de criterio directivo, para tiempo determinado o para objeto concreto; términos, por otra parte, en la misma opinión, que han dado lugar a amplias discusiones doctrinales en su interpretación.

En el capítulo V estudia el autor algunos casos concretos de delegación legislativa en su país. Sin ánimo exhaustivo, enumera y hace ese análisis de la delegación para textos refundidos, de reforma parcial de disposiciones preexistentes, de esa misma reforma o elaboración de nuevas disposiciones en un sector determinado, de la delegación para la publicación de Códigos, la muy concreta, autorizada por la Ley de 24 de julio de 1959, para la puesta en vigor de un general contrato colectivo de trabajo, y la contenida en las tan actuales y auténticas leyes, para el autor, *leggi-provedimento* o leyes cuadros de nuestra terminología administrativa.

Finalmente, el capítulo VI, con el título de «Control del Tribunal Constitucional sobre las leyes de delegación», contiene un examen detallado y minucioso de la más caracterizada doctrina científica y jurisprudencial que hace referencia a ese control judicial de las leyes de delegación, iniciado, para el autor, en su país con la sentencia del Consejo de Estado de 11 de junio de 1867.

La más variada y reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional con posterioridad a la Ley Constitucional de 1948 vigente, se cita por Antonio Cervati como uniformemente anulatoria de numerosas disposiciones que infringen, por exceso o por cambio en el objeto, y con valor de auténticas leyes, la preceptiva de la ley delegante.

Libro, en resumen, éste del autor italiano repetido, que, con meritorias aportaciones doctrinales a la figura de la delegación legislativa, nos pone detalladamente al día de la más caracterizada doctrina científica y jurisprudencial de su país en torno a la misma.

EMILIANO CASADO IGLESIAS