



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA

ARAMBURO CAMPOY (Fernando): *Metodología para la estimación de la renta personal disponible a nivel municipal, comarcal o metropolitano*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975. Cuadernos de Investigación en Equipo, núm. 4.

Como fruto del programa de Investigación en Equipo y en particular del Seminario núm. 3, aparece esta obra que recoge el texto definitivo de la ponencia prologada por Alberto de Rovira Mola, jefe de dicho Departamento de Programación del Ayuntamiento de Barcelona, quien habla de la elección del tema, tan subrayable desde el plano de las Corporaciones locales como la del autor, que se justifica por su formación económica, en lugar de la tradicional jurídica propia de los funcionarios de la Administración local.

Al enjuiciar el profesor Rovira Mola la obra de Fernando Aramburo, dice que reúne las condiciones de ser: modesta, sincera y eficiente, que quedan justificadas por pertenecer a la filosofía propia de la investigación en equipo de trasladar la problemática que se plantean al campo local y luego resolverla en forma sencilla y asequible.

Rovira Mora elude, dada su vinculación con la obra, un juicio crítico sobre la misma, por lo que

el autor de esta nota bibliográfica intentará realizar tal cometido, que es totalmente obligado y que a renglón seguido pasa a exponer.

La obra se inicia con una introducción en la que el autor ya limita su cometido al de plantear una metodología, que define en principio será equivalente a la determinación de la renta a nivel nacional, si bien los niveles de formación estadística a nivel local son inferiores a los de carácter estatal.

El autor parte del principio de que para la determinación de la «renta personal disponible» es previa e indispensable la obtención de la renta global y por habitante del área determinada, para que una vez conocida la renta por habitante sea posible cuantificar la renta global y por habitante del área objeto de análisis.

Naturalmente, la obtención de la renta disponible por habitante permite obtener los niveles de presión fiscal a nivel de economía urbana.

En síntesis, el autor considera partes básicas:

1.^a Forma sucinta, pero concreta, de obtener la Renta Nacional y su relación con los aspectos demográficos, económicos y sociales.

2.^a Cálculo de la Renta a nivel subnacional, es decir, local.

En la primera parte trata del tradicional concepto económico

denominado Producto Nacional Bruto, cuya obtención se basa en el concepto de valor añadido en cada etapa del proceso productivo para derivar del anterior concepto, por deducción de los impuestos indirectos, el Producto Nacional Neto al coste de los factores o Renta Nacional. Obtenida la Renta Nacional se tiene el dato fundamental para la determinación de la renta *per capita* o por habitante, como cociente entre aquella magnitud y la población, consiguiéndose una «idea media aproximada» sobre la cuantía de los bienes puestos a disposición de cada uno, así como también su distribución tanto por habitante como a nivel regional, provincial, comarcal y, en general, local; es decir, se trata del problema de la distribución espacial.

Con los anteriores razonamientos es claro que inmediatamente el autor coordina su idea de la obtención de la Renta Zonal con la Planificación Urbanística, relacionándola con las ideas de Rafael Barril Dosset en su obra de la misma colección, con su número 2, denominada: *Metodología del Estudio Económico Financiero del Plan General de Ordenación*.

Analiza el autor los sistemas de cálculo de la renta por áreas subnacionales, distinguiendo el sistema directo del indirecto y refiriéndose a los estudios nacionales sobre el tema, principalmente representados por los análisis del Banco de Bilbao y del Banco Español de Crédito, así como del propio Ayuntamiento de Barcelona, en relación con su área de influencia.

Al intentar tomar posiciones personales frente al problema, el autor se basa en los indicadores de

gasto como son, entre otros, el parque automovilístico, el número de teléfonos, las liquidaciones fiscales, por impuestos directos e indirectos, y los presupuestos familiares mínimos, eligiendo de ellos aquellos que considera más significativos en el ámbito local. Obtiene luego el coeficiente de correlación existente entre la renta *per capita* y los indicadores de gastos ya citados. Hace seguidamente unas disgresiones, clásicas en estadística, sobre el significado del coeficiente de correlación, así como el ajuste necesario para estimar los parámetros de cada zona subnacional.

De la renta *per capita* zonal así obtenida, se procede a obtener la renta familiar disponible, deduciendo de aquélla los impuestos directos sobre las empresas y rentas del Estado por su actividad empresarial, las cuotas satisfechas a la Seguridad Social y los impuestos directos sobre las familias. Al resultado obtenido hay que agregar la ayuda familiar y las restantes transferencias del sector público.

Al hacer un enjuiciamiento sereno de la obra comentada, se ha de subrayar su pragmatismo, aun cuando en esta línea se advierte la falta de un ejemplo numérico que aclare totalmente la dinámica de actuación en los casos de inmediata aplicación. Ahora bien, desde el plano teórico, quizá con la preocupación inherente a un seminario de investigación en equipo, se observa una cierta falta de rigor lógico y de contrastación con las corrientes estructuralistas sobre la materia. Por otra parte, el capítulo 4, el más operativo de la obra comentada, no supone más

que la aplicación, no muy depurada por los niveles de significación, de los parámetros de ajuste estadísticos y del coeficiente de correlación.

En síntesis, la obra comentada es un opúsculo valioso desde el plano instrumental, pero no lo es tanto desde un plano científico y actual de los problemas propios y los modelos correspondientes que intenta resolver la Economía urbana.

MANUEL DOMÍNGUEZ ALONSO

LÓPEZ PELLICER (José A.): *Los proyectos de obras municipales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975. Colección «Estudios de Administración Local», 253 págs.

Se trata de una publicación de sumo interés para los estudiosos y profesionales del Derecho administrativo local. Como dice el autor, el tema de las obras públicas, y concretamente el de las obras municipales, ha sido poco estudiado por la doctrina administrativa. De ahí el interés del tema elegido, tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista práctico, ya que el estudio del régimen de las obras municipales constituye un tema realmente clave, que domina gran parte del campo de actuación diaria asumida por cualquier Ayuntamiento.

Después de una breve introducción en la que esboza una síntesis del contenido del libro, pasa el autor a estudiar los antecedentes y regulación actual de las obras municipales, especialmente a partir de la Ley de 3 de febrero

de 1823, que atribuyó al ámbito de la competencia propia de los Ayuntamientos una serie de obras públicas locales. A partir de esta fecha estudia el autor la evolución legislativa en esta materia, alternando los sistemas de centralización y descentralización en el ámbito local, según la ideología política de los partidos en el poder. En cuatro apartados estudia el contenido de este capítulo, comenzando por el período de 1845 a 1868, en el que impera el monopolio estatal en la construcción de obras públicas, para referirse después al período de 1868 a 1924, sobre descentralización según el régimen local ordinario, en contraposición con la legislación vigente en la Administración central, para pasar después a un minucioso análisis del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo y su Reglamento de Obras Municipales, en el que aparece claramente reflejado en materia de obras municipales el sistema descentralizador que esta legislación instaura. Finalmente, como consecuencia de la evolución histórica, la regulación vigente de las obras públicas municipales está contenida en varias disposiciones de distinto rango normativo, cuya aplicabilidad viene condicionada según el tipo o clase de obra. El autor, brevemente, señala, al referirse a la regulación actual, el régimen jurídico propio y específico vigente en las referidas obras municipales y hace una corta exégesis de la regulación actual en la materia.

Centrado el trabajo en el estudio del tema elegido, en la tercera parte de la obra se definen y clasifican los proyectos de obras municipales, distinguiendo los tipos

de proyectos de obras en Municipios con planeamiento urbanístico, de los proyectos de obras en Municipios sin planeamiento urbanístico aprobado. Brevemente se exponen en esta parte los resultados obtenidos en las investigaciones realizadas en la materia por los administrativistas españoles, y se recoge la más reciente interpretación jurisprudencial sobre este tema elaborada por las sentencias de nuestro más alto Tribunal.

Versa la parte cuarta sobre la elaboración del proyecto. Los proyectos técnicos de obras municipales, en principio, corresponde elaborarlos a la propia Administración municipal titular del servicio o finalidad de interés público a que se pretende adscribir o destinar la obra en cuestión. El autor plantea y analiza los temas o cuestiones primordiales a tener en cuenta en cada caso, como pueden ser la determinación y designación del técnico o técnicos competentes para redactar el proyecto, contenido de éste y, en su caso, el cumplimiento del momento o plazo en que haya de ser formulado, cuando esté formalmente predeterminado. Los aspectos formales relativos al trámite a seguir para la aprobación del proyecto son también objeto de especial atención en este manual, a fin de completar la exposición del conjunto de requisitos necesarios para su validez y ejecutividad.

La tramitación y aprobación del proyecto de obras municipales es objeto de estudio en el capítulo siguiente de este manual. El procedimiento administrativo a seguir para la aprobación de un proyecto de obra municipal será diverso según la clase o modalidad de ésta.

El autor parte en su exposición de la tipología general de los proyectos de obras municipales que anteriormente ha estudiado y distingue el procedimiento a seguir según el número de habitantes de cada Municipio. Posteriormente examina los trámites especiales relativos a la aprobación de ciertos tipos de proyectos como aguas y saneamiento, abastos y mercados, transportes y comunicaciones, enseñanza e instalaciones deportivas, viviendas de protección oficial, sanidad y zonas territoriales especiales, estudiando la legislación específica sobre esta materia.

Tramitado y aprobado un proyecto de obras municipales, es precisa su ejecución. A tal fin, el autor dedica el capítulo siguiente y distingue la ejecución por la propia Administración municipal de modo directo o bien a través de otras entidades o personas interpuestas, mediante contrato. Por último, señala también que puede acometerse la ejecución de obras públicas municipales a través de diversas fórmulas de cooperación intermunicipal y la colaboración de los Ayuntamientos con el Estado y otros entes públicos. Posteriormente examina las modificaciones del proyecto de obras, control, recepción, pago y registro de la obra ejecutada.

El último capítulo de este manual estudia la responsabilidad derivada de las obras municipales, tanto por lo que se refiere al técnico redactor del proyecto y director de las obras como al contratista ejecutor de las mismas, sin olvidar la responsabilidad contractual o extracontractual de la Administración municipal.

Finaliza este manual con un

anexo sobre modelación en el que se incluye toda la tramitación pertinente para la aprobación y ejecución de un proyecto de obras municipales hasta su recepción por el Ayuntamiento.

Se trata, pues, de una magnífica obra de gran interés para todas nuestras Corporaciones locales por la claridad y precisión con que aborda el tema de las obras municipales en las diversas variedades en que dichas obras pueden presentarse, que consideramos sumamente útil para quien directa o indirectamente están interesados en este campo de la acción administrativa municipal. Un índice de las materias estudiadas, que recoge los epígrafes de los índices parciales que aparecen desarrollados en cada capítulo, completa este manual.

FRANCISCO LOBATO BRIME

BLANCO DE TELLA (Luis) y GONZÁLEZ NAVARRO (Francisco): *Organización y procedimiento administrativos*. Madrid, Edit. Montecorvo, 1975, 443 págs.

Aborda el primero de los autores, en una extensa parte del tratado, el mito de la función coordinadora y afirma, desde las primeras páginas, que en su opinión no existen, en definitiva, ni función coordinadora ni técnicas o mecanismos específicos de coordinación, pues los que suelen citarse como tales, aparte de su carácter de remedios subsidiarios, derivan por su origen de la función de organizar, dependen en su funcionamiento del mando o dirección y persiguen un efecto que, lejos de ser

privativo o específico de tales mecanismos, es común a todas las facetas o manifestaciones concretas de la actividad directiva. Para el autor la coordinación se logra planificando, organizando, dirigiendo, controlando y nada más. Posteriormente analiza la semántica del vocablo coordinación, así como la tendencia casi obsesiva hacia la multiplicación de elementos coordinadores, para pasar a examinar las distintas versiones del concepto de coordinación en la doctrina extranjera y española, siendo muy difícil tanto en la doctrina extranjera como en la española no involucrar el concepto de coordinación con las restantes funciones directivas.

Los mecanismos coordinadores en la estructura de la organización son objeto del tercer epígrafe de esta obra. A juicio del autor, estos mecanismos coordinadores lo son siempre y sólo en la medida en que estén dotados de autoridad. Fuera de eso no existen actores de la coordinación, sino meros coadyuvantes. Dentro de este epígrafe el autor hace un análisis crítico de los mecanismos coordinadores y concluye que los órganos colectivos sólo pueden considerarse coordinadores dentro del campo y en la medida en que puedan adoptar decisiones. Cuando dicha facultad no existe, será ilusorio esperar un grado suficiente de coordinación como resultado de los esfuerzos realizados en el seno de dichos órganos.

Versa el capítulo siguiente sobre el estudio de los factores de coordinación. En él trata el autor, por vía de comparación, de examinar algunos factores sobre los que la coordinación ha de tener su asien-

to con carácter fundamental. Después de afirmar que la coordinación ha de basarse preponderantemente sobre el desarrollo de los procesos directivos, sobre factores orgánico-formales y sobre determinadas técnicas de gestión, pasa al estudio detenido de cada uno de esos conceptos.

Fruto del estudio teórico que minuciosamente el autor realiza en la primera parte de su trabajo, son las consideraciones que en el epígrafe quinto dedica al sistema español, no sin antes advertir que la idea de coordinación, en líneas generales, aparece en nuestros sistemas orgánicos acompañada de la misma imprecisión y vaguedad aludidas al hacer referencia a la doctrina especializada. Brevemente examina en este capítulo los mecanismos coordinadores contemplados como fundamentales en nuestro sistema orgánico central.

El segundo tema que el mismo autor estudia en su obra es de contenido heterogéneo. Los distintos epígrafes en que éste se ha dividido, lejos de obedecer a un planteamiento sistemático, representan sólo una selección de problemas que el autor ha considerado importantes. Destaquemos únicamente de esta parte el breve y enjundioso estudio sobre las unidades de organización y métodos, en donde el autor da una clara visión de este tema al realizar un detenido estudio del mismo en nuestro Derecho y en la legislación extranjera.

Así como la parte primera de esta obra es esencialmente doctrinal, la parte segunda, que se debe al segundo de los autores citados, es fundamentalmente de carácter positivo, y a la luz de nuestra vi-

gente legislación, estudia con todo género de detalles, en primer lugar, el tema de la delegación, sustitución y avocación interorgánica. En breves conclusiones resume el contenido de su documentado estudio al concluir que la regulación de las transferencias interorgánicas de competencias dista mucho de ser completa en nuestro Derecho y que la ordenación de la delegación es en nuestro Derecho positivo excesivamente rígida en contraposición de otros ordenamientos foráneos. Un apéndice sobre la legislación portuguesa de 23 de noviembre de 1967 completan este capítulo.

Los informes administrativos son objeto de un amplio estudio en la última parte de esta obra. Para el autor, estos informes son actos administrativos consistentes en una declaración de juicio emitida por un órgano distinto de aquél a quien corresponde iniciar, instruir o resolver el procedimiento, y que se hace con la finalidad de aportar datos al expediente o de comprobar los que ya obran en el mismo. Sobre este tema estudia nuestro Derecho positivo español, especialmente, tomando como base la reciente Ley de Procedimiento administrativo y las normas especiales que a este respecto existen en el Derecho español.

Una extensa bibliografía citada a pie de página y una amplia presentación del profesor Ariño Ortiz, que aconsejamos leer con posterioridad a la obra, por su sentido eminentemente crítico de nuestra situación actual, completan este manual sobre organización y procedimiento administrativos, magníficamente presentado, que

concluye con un índice de autores y un índice general de las materias que en el mismo se analizan.

FRANCISCO LOBATO BRIME

DEBBASCH (Charles): *Ciencia administrativa. Administración pública*. Traducción de José Antonio Colás Leblanc. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975, 554 págs.

El texto se presenta dividido en treinta y cinco capítulos, subdivididos en secciones y agrupados en siete partes, que van precedidas de una amplia introducción.

Esta se inicia con el examen de la temática «Administración pública y sociedad»; se continúa considerando la ciencia de la Administración pública o ciencia administrativa y se sigue con una bibliografía general y una bibliografía de la introducción.

La Administración pública es el aparato de gestión de los asuntos públicos. Está constituida por el conjunto de servicios públicos, cuya buena marcha permite la realización de objetivos definidos por el poder político. Constituye la organización que se otorga todo grupo social evolucionado. Es el instrumento de cohesión y de coordinación indispensable, sin el cual la sociedad se desmorona. La Administración, por naturaleza, está subordinada a fines que le son externos. El papel de la Administración, sus estructuras y sus métodos dependen de la sociedad en que se encuentra inserta, de su medio ambiente.

La ciencia administrativa tiene por objeto el estudio del hecho

administrativo. Se aplica a examinar qué es la Administración, qué debe ser y qué será.

Por último, en cuanto a la bibliografía, hay que destacar la mínima referencia a la española y el error en la reseña de esta REVISTA, a la que se intitula «de la vida laboral». Error que podía haber sido subsanado en la edición española.

La parte primera se ocupa de «El poder administrativo», por entender que, si tradicionalmente no se planteaba la cuestión del poder de la Administración, ya que se consideraba que estaba limitada a las funciones de ejecución, hoy se reconoce que en ninguna sociedad existe la separación tajante entre un poder político que ordene y una Administración que ejecute. La Administración tiene siempre inclinación a desarrollar un poder autónomo. La importancia de este poder depende de las relaciones reales que se establecen en un momento dado entre el poder político y la Administración.

A continuación se examina el contenido del poder administrativo, el que depende del conjunto de características de la sociedad en la que se inserta. Se comienza describiendo los principios generales de las relaciones entre la Administración y el poder político, y se tratan después las influencias del régimen político, del sistema de Derecho, del factor histórico y del factor humano.

En las relaciones entre Administración y poder político se advierte que mientras la ausencia de una autonomía ideológica de la Administración y de una finalidad propia de la misma determinan su dependencia respecto al poder po-

lítico, razones sociológicas y técnicas hacen que de hecho tenga aquella una cierta autonomía con respecto a éste.

En cuanto a la influencia del régimen político, es evidente que el contenido del poder administrativo depende del sistema político de reparto de poderes que se adopte, del sistema de partidos y, por último, de las modalidades de acción de los grupos de presión. El juego de todos estos factores inclinan a fraguar concepciones generales de las relaciones entre la democracia y la Administración.

Respecto a la influencia del sistema de Derecho, las normas de éste definen las prerrogativas y obligaciones de la Administración y sus principios de organización, por cuanto toda Administración se encuentra encerrada en una reglamentación jurídica. Este sistema jurídico puede ser simplemente una ordenación del funcionamiento interno de la Administración, o puede, por el contrario, definir los principios que rigen las relaciones de la Administración con los ciudadanos.

La influencia del factor histórico es también importante, en cuanto la creación y desarrollo de la Administración dependen de los valores filosóficos que agrupan individuos en una sociedad coherente. La Administración está subordinada a estos valores: ella está destinada a conservarlos. Ello explica dos leyes de evolución de los sistemas administrativos: el conservadurismo y la tendencia al desarrollo del poder administrativo.

Por último, la influencia del factor humano se manifiesta en el hecho de que los administradores no son ejecutores únicamente. El

sistema en que se encuentran puede conducirlos a tener su propia concepción del interés general o a tratar de sustituir a los políticos infiltrándose en los mecanismos del poder político.

La parte segunda se dedica a «La decisión administrativa», iniciándose con el examen de la clasificación de las decisiones, en el que se contemplan tres cuestiones esenciales: la jerarquización, su grado de generalidad y la influencia del poder discrecional.

En la jerarquización se diferencia la formal y la real; aquella hace referencia al órgano que la adopta; ésta implica considerar dentro del mismo dónde se sitúa verdaderamente el poder de decisión.

El grado de generalidad permite diferenciar desde la decisión abstracta que sirve de base a otros actos, hasta el individualizado y concreto.

En cuanto al poder de disposición, se clasifican según el grado de apreciación de que disponga su autor, y también en programadas —que son las repetitivas y rutinarias— y no programadas —que son las restantes—.

A continuación se consideran los caracteres de la decisión administrativa: la colegialidad, cuando se adopta por un grupo: la coherencia, en cuanto debe estar vinculada a decisiones pasadas; la autoridad, que consiste en el poder de emitir decisiones que sirven de guía a las decisiones de otros; el formalismo, que entraña el respeto a las formas en la publicación de los actos administrativos; el Derecho, en cuanto las decisiones administrativas más importantes están formalizadas a través de ac-

tos jurídicos, lo que supone que debe establecerse el lugar del Derecho en la elaboración de decisiones y la necesidad de la codificación jurídica de los actos administrativos, y, por último, los tiempos en su adopción, que son ordinariamente criticados por la lentitud del proceso.

Más tarde se examina el reparto del poder de decisión en el interior de la Administración, que persigue una mayor eficacia y que responde a dos principios: la especialización y la unidad de mando. Ahora bien, dicho reparto no puede olvidar los factores humanos, en especial la capacidad y la conducta de los agentes administrativos.

Después se examina el sistema de comunicación y decisión, por cuanto aquél debe permitir la transmisión entre los diferentes agentes administrativos de los elementos necesarios para ésta.

El proceso de comunicación es la garantía de la cohesión del aparato administrativo y evita las acciones desordenadas y las iniciativas dispersas.

En las comunicaciones se diferencian las formales, que se transmiten a través de los cauces establecidos oficialmente, y las informales, que son las que resultan de los contactos que mantienen los funcionarios entre sí, fuera de todo procedimiento establecido.

El proceso de comunicación comprende tres fases: la concepción, la transmisión y la percepción del mensaje.

Seguidamente se estudia la elaboración de la decisión, en la que se diferencian diversos momentos: la iniciativa, que de ordinario es del poder político, aunque en su-

puestos la asume la propia Administración; la preparación, en la que se distinguen: las formas y el procedimiento de participación; la documentación administrativa, que integra los datos necesarios para la decisión, y la elección y su racionalización, que sólo es posible si se cuenta con suficiente información, la que hoy en día puede proporcionarla el empleo de los ordenadores.

Y, por último, se examina la ejecución de la decisión, que es fase que compete a la Administración con responsabilidad propia y exclusiva.

La parte tercera se refiere a «Las estructuras administrativas», y se inicia con el examen de las relativas a la Administración central, que obedecen a la ley de la especialización y es la razón de ser de los Ministerios, pero como es necesario ordenar estas instituciones separadas, es por lo que se necesita disponer de estructuras de coordinación que permitan organizar los diferentes servicios administrativos en una acción organizada.

En este sentido, como medidas prácticas se sugieren: la reducción del número de Ministerios, los Comités interministeriales y la autoridad superior a diversos Ministerios.

A continuación se exponen las estructuras de la Administración territorial, que, en definitiva, dependen de una opción general entre los principios de centralización y de descentralización, los que se analizan con gran detenimiento en sus aspectos esenciales.

Después se reseña la Administración territorial en Francia: la Comuna, el Departamento, la Re-

gión y la Región parisina, contempladas desde el enfoque de ambos principios: el de centralización, como predominante, y el de descentralización, como muy débil.

Se examina la Administración territorial en la URSS, afirmando que bajo la apariencia de federalismo y de descentralización posee un régimen extremadamente centralizado. La referencia al federalismo y a la descentralización se explica por las necesidades de la administración de un territorio extenso y diverso. El mantenimiento de la descentralización proviene del sistema político: el pluralismo que el régimen rechaza en la cumbre, no lo admite tampoco en la base. La centralización se deriva de la negativa a admitir esta diversidad política.

La complejidad de la estructura territorial soviética proviene del federalismo: quince repúblicas federales constituyen los Estados miembros de la Unión. En general, cada República está dividida en regiones, pueblos y villas. Las ciudades están divididas en distritos urbanos.

Se expone la Administración territorial en Italia: Regiones, Provincias y Comunas.

Se reseña el gobierno local de Gran Bretaña, y así se advierte que si se considera al Gran Londres como excepción en el interior de la trama administrativa, se pueden distinguir dos niveles: el de los burgos y el de los burgo-condados, por una parte, y, de otra, el de los burgos municipales y los distritos.

Al contemplar la Administración territorial en Estados Unidos, se indica cómo el condado es la comunidad situada inmediatamente

debajo del Estado federado, si bien de hecho realiza una función menos importante que la ciudad. Existen después las *township*, que son pequeñas comunidades rurales, los burgos y las aldeas. Además, están los distritos, que son colectividades creadas para fines determinados y para permitir una gestión coordinada, a pesar de la parcelación o fragmentación de las colectividades territoriales.

Y, por último, se expone la Administración territorial en Alemania Federal: *land*, cuya circunscripción administrativa es la *regierungsbezirke*, que carece de personalidad jurídica; por debajo de ellas está el *landkreise*, que son agrupaciones de comunas, y las comunas.

A continuación se estudian las instituciones administrativas especializadas, que son administraciones autónomas creadas para satisfacer necesidades específicas; el objeto de su acción está estrictamente delimitado.

Una de las características de los Estados modernos es la proliferación de estas instituciones, que está directamente ligada al desarrollo de las tareas del Estado.

Y concluye esta parte con la referencia a la reforma administrativa, que se enfrenta con la ley del conservadurismo administrativo. Para evitar este obstáculo son posibles tres tipos de soluciones, que son utilizadas con frecuencia conjuntamente: podemos institucionalizar la reforma; realizarla de manera brutal o proceder a través de un método experimental.

La parte cuarta se ocupa de «Los agentes de la Administración», centrándose en especial en la problemática de los funcionarios: no

ción de éstos; órganos de gestión de la función pública; principios fundamentales para el acceso a ella; las técnicas de elección de los funcionarios; su formación; el medio social de la función pública; la carrera del funcionario; las libertades políticas y sindicales de los funcionarios; sus obligaciones; su responsabilidad y régimen de remuneración.

La parte quinta se dedica a «Los métodos de la acción administrativa» y se inicia con el examen del coste y rendimiento en la acción administrativa, al que se ha tenido que prestar atención como consecuencia del crecimiento del peso de la máquina administrativa.

A continuación se expone la organización y métodos en la acción administrativa, que agrupa el conjunto de técnicas destinadas a mejorar el funcionamiento de la Administración.

La organización es la función que consiste en buscar los medios a aplicar para determinar el grado de eficacia del servicio, su rentabilidad, así como la facultad de adaptación al medio exterior.

El método es el proceso de reflexión abstracta que permite la aproximación a los problemas de organización.

La preocupación por la organización y métodos procede de la del coste y del rendimiento. Como ésta, no ha podido penetrar en las mentalidades más que a partir del momento en que se ha borrado la concepción abstracta del servicio público y se han preocupado de aumentar la eficacia de la máquina administrativa.

Acto seguido se estudian los medios del presupuesto de la acción

administrativa, y así se advierte que el puesto de la Administración en el proceso presupuestario es esencial. No solamente porque la acción administrativa depende estrechamente de los créditos concedidos por el presupuesto, sino también porque la Administración representa un papel predominante en la preparación del presupuesto y en el control de su ejecución.

Y concluye esta parte con el examen de los mercados de la Administración, entendiendo por mercados públicos los contratos aprobados por la Administración al objeto de procurarse suministros, servicios o de realizar trabajos. Y como aspectos que se consideran, destacan por su importancia: la evaluación de las necesidades; la determinación de los contratantes; los procedimientos y los problemas financieros.

La parte sexta se dedica a «El control de la Administración», que debe permitir comprobar la adecuación de la actividad administrativa a las normas fundamentales fijadas por el poder político. En la exposición se parte del examen del control político; se indican después los principios del control administrativo; más tarde el control jurisdiccional, y finalmente los controles mixtos.

El control político pertenece a los representantes de la Nación, que han de verificar constantemente que la Administración no se separe de la línea directriz que le han autorizado, especialmente gracias a la autorización del presupuesto.

El control administrativo lo ejerce la Administración sobre sí misma. Es una forma de autocon-

trol destinada a asegurar la buena marcha de ella, su regularidad y su eficacia. Este control debe permitirle verificar si ha cumplido sus misiones conforme a los medios jurídicos, técnicos y humanos de que dispone. Y puede responder a tres finalidades: puede tratarse de un control de regularidad, de un control de oportunidad o de un control de rentabilidad y eficacia.

El control jurisdiccional de la Administración consiste en confiar a un órgano independiente del poder político y de la Administración el poder zanjar definitivamente las diferencias engendradas por el funcionamiento de la máquina administrativa.

Por último, algunos tipos de control combinan las anteriores modalidades. El órgano de control saca su fuerza del apoyo del Parlamento, ejerce su misión en la forma administrativa y los resultados de su intervención se parecen a los del juez. Tal es el caso del *Ombudsman* y de la *Prokuratura*.

La parte séptima y final se ocupa de «La Administración y el público», por cuanto aquélla no puede sobrevivir si no obtiene el apoyo de la opinión pública. Los administradores deben dedicarse a explicar su acción y a comprender las necesidades de los administrados.

En este sentido, se comienza examinando la Administración en la opinión pública, y así se estima que la imagen habitual de la Administración está definida por tres notas: tiene demasiados funcionarios, es ineficaz y es inhumana. Frente a esta imagen genérica, la

concreta en cada caso viene determinada por la índole del servicio que se le presta, por la categoría socioprofesional de los administrados y por la índole del contacto.

A continuación se examina el secreto y la Administración como cuestión clave en una sociedad democrática, en la que es esencial conocer lo que aquélla hace y por qué lo hace.

Y se concluye con una referencia a las relaciones públicas, que se las califica como una de las acciones administrativas esenciales, por cuanto una Administración no puede subsistir mucho tiempo sin el apoyo del público. Una política de relaciones públicas debe permitir explicar a los administrados la Administración y la acción administrativa. Debe crear una convergencia entre las funciones asumidas por la Administración y las necesidades sentidas por los administrados.

En conclusión, podemos afirmar por nuestra parte que nos encontramos ante un texto básico de consulta y estudio, al que quizá únicamente hubiese que ponerle el reparo del título. En efecto, su contenido es más de Derecho administrativo que de ciencia administrativa, en la forma que habitualmente se la concibe.

Desde la perspectiva de los lectores de esta REVISTA, reviste especial interés la parte dedicada a las Administraciones territoriales, por la visión particularizada que ofrece, que constituye una síntesis bien lograda.

J. C. B.

GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús): *Los recursos administrativos y económico-administrativos* (3.^a edición). Madrid, Editorial CIVITAS, 1975, 450 págs.

La tercera edición (que acaba de aparecer) de *Los recursos administrativos y económico-administrativos*, de González Pérez, es en realidad un libro nuevo. Por dos razones fundamentales. La primera, la inclusión en el libro de un completo estudio de la autodefensa administrativa; la segunda, la copiosa jurisprudencia dictada por las Salas de lo Contencioso-administrativo, que ha sido reflejada e incorporada al texto.

La autodefensa administrativa, que por primera vez aparece en el libro de González Pérez, se estudia especialmente en una de sus manifestaciones características: la revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones generales de la Administración, en las distintas esferas administrativas (estatal, local e institucional). Con la claridad sistemática y sentido práctico que caracterizan a la obra de González Pérez, se estudian con todo detalle los procedimientos para declarar la nulidad de actos y disposiciones (tanto el régimen general como los especiales en distintas materias), anulación de actos declarativos de derechos y rectificación de errores materiales.

El problema de la utilización en la Administración local de los procedimientos de revisión de oficio, tal y como se regulan en la Ley de Procedimiento administrativo, había planteado serios problemas. En más de una ocasión se habían ocupado de ellos, en las páginas de esta REVISTA, diversos autores.

La doctrina era discordante. La jurisprudencia, vacilante. Pero poco a poco se ha ido imponiendo la tesis positiva, y la jurisprudencia más reciente ha dado por resuelta —positivamente— la cuestión, puntualizando la forma en que la revisión debe hacerse.

El autor de esta recensión ha contado siempre entre quienes opinaban que las potestades de revisión de oficio constituyen una regresión injustificada dentro de nuestro sistema, y también entre quienes estiman que, bajo la vigencia de la Ley de Régimen local que aún se sigue aplicando, aquéllas, en puro Derecho, no resultaban ejercitables, por impedirlo el rotundo texto del artículo 369 de la Ley citada. Pero la tendencia hacia la aplicación de tales potestades por las Corporaciones locales ha resultado invencible. Primero fueron determinadas Leyes especiales, que, como la de Madrid y su Area Metropolitana, la otorgaron expresamente a las Entidades a quienes afectaba; luego, la jurisprudencia —como ya hemos adelantado— ha terminado por estimarlas aplicables a todas las Corporaciones locales. Pero además, y sobre todo, la discusión acerca de si tal jurisprudencia es o no fundada no merece ya la pena a la vista de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, recientemente aprobada por las Cortes españolas, que ha consagrado, para el futuro e indiscutiblemente, la posibilidad que nosotros —a la vista del Derecho hasta ahora mismo vigente— discutíamos y que —a la vista de la Justicia siempre deseable— combatíamos. En adelante (a partir del momento de la entrada en vigor del Derecho local no-

vísimo) será indiscutible, desde el punto de vista del Derecho positivo, que las Corporaciones locales todas podrán revisar de oficio sus propios actos, en la forma prevista en los artículos 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento administrativo.

Si esa potestad ha de ser ya indiscutible, es evidente que resulta necesario conocer a fondo su alcance y sus límites, tanto sustanciales como formales. No sólo para el administrador, que ha de aplicarlas, sino para el administrado, que habrá de defenderse contra su defectuosa aplicación. Y no cabe duda de que para conocerlas a fondo resultará una ayuda fundamental la publicación que hoy comentamos, salida de la pluma de un especialista que nos ofreció ya el magistral comentario de algunas de las sentencias más importantes sobre el tema dictadas por el Tribunal Supremo. Hoy lo hace en el libro. Después de esta aportación definitiva sobre el tema, quedan perfectamente claras las potestades de las Entidades locales para revisar sus propios actos y disposiciones, así como el procedimiento que han de seguir para ello. El trámite de la audiencia del Consejo de Estado —con la exigencia de que sea favorable para poder pronunciarse por la nulidad o anulación— es objeto de especial estudio.

Si el Régimen local no es olvidado en esta primera —y nueva— parte dedicada a la revisión de oficio, tampoco lo es en el resto del libro. Si en ediciones anteriores, al tratar todos y cada uno de los recursos administrativos, se hacía especial referencia al Régimen local, esta preocupación por

la proyección local de los temas se ha acentuado en esta nueva edición. Como se ha acentuado la preocupación por el régimen de los recursos y revisión en las esferas de la Administración institucional y corporativa, a la luz de la reciente regulación de los Colegios profesionales.

Por lo que respecta al Régimen local, existen capítulos del libro dedicados especialmente a temas típicamente locales —como el del recurso de reposición en esta esfera—. Y en todos los demás, apartados dedicados a los problemas peculiares que cada recurso plantea en la misma.

Estamos, en definitiva, ante el primer estudio completo y sistematizado de la revisión de los actos administrativos y disposiciones generales dictadas por la Administración en sus diversas manifestaciones (la llamada revisión de oficio y los recursos administrativos).

Y al recoger la jurisprudencia dictada hasta la fecha, constituye un instrumento de trabajo imprescindible.

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO

MARTÍNEZ CACHERO (L. A.): *Diccionario de Hacienda y Derecho fiscal*. Madrid, Ediciones Pirámide, S. A., 1975, 205 págs.

Dos deseos bien perfilados han estado informando de continuo la elaboración de este trabajo: por una parte, el deseo de redactar un libro práctico y operativo, y, por otra, el deseo de brindar a todos una obra para la consulta inme-

diata y casi urgente —afirma el autor en la presentación—. La doble circunstancia mencionada implicaba la necesidad, primero, de tomar postura, de elegir desde el momento inicial el *modus operandi* más adecuado y de acometer con posterioridad la tarea de explicar, y en parte de justificar, la razón intrínseca de la postura elegida; la nuestra ha sido, desde el primer momento, la de prescindir en la exposición de todo género de disquisiciones teóricas, fueran históricas o jurídicas o meramente estructurales, que si bien resultan muy útiles por lo que ayudan a precisar los matices deseados, tal vez en nuestro caso proporcionarían al trabajo una dimensión estática cuando lo que se pretende es exactamente lo contrario. Pese a ello, en todo momento se ha intentado alcanzar, a la hora de exponer la temática propia de cada una de las voces que se incluyen, el rigor científico suficiente, amén de la claridad conceptual deseada.

La búsqueda de esa dimensión práctica, unida al carácter operativo y de inmediatez que se ha querido dar a la obra, puede hacer que a los ojos de los expertos familiarizados con los problemas, múltiples en número y complejos en cuanto a su naturaleza, que forman el contenido de la ciencia de la Hacienda y del Derecho fiscal, existan determinadas insuficiencias o imperfecciones y hasta más de una omisión, pero nosotros somos los primeros en proclamar que a la nómina de términos incluidos puede muy bien aplicarse el conocido adagio castellano de «ni están todos los que son, ni son todos los que están». No se ha pretendido, pues, alcanzar la cota de

la exhaustividad, humanamente imposible de conseguir, sino sólo de realizar honrada y honestamente una tarea informativa, de acarreo y divulgación, para ofrecer así al gran público un instrumento útil que le permita de manera inmediata adquirir por sí mismo conciencia directa de lo que se le quiere decir cuando tiene que hacer frente a una terminología específicamente técnica, manejada con verdadera propiedad. De esta forma, tanto el iniciado como aquella persona que esporádicamente sienta interés o tenga necesidad de conocer el sentido de algún término fiscal concreto y con preferencia esta última, puede profundizar y extender los conocimientos partiendo de lo que aquí encuentre escrito al respecto.

Por lo que hace referencia al criterio puesto en juego a la hora de elegir los términos que se analizan, la nómina ofrecida es el resultado tanto de lecturas realizadas como de la experiencia diaria de la docencia, con las necesarias aclaraciones que han de hacerse sobre la marcha para dar cumplida respuesta en aquel mismo instante a interrogantes formuladas por los alumnos que se encaran con conceptos que o sólo conocen a medias o que conocen con otro matiz distinto, o incluso que ignoran totalmente. Por esta circunstancia, el desarrollo explicativo del término va acompañado en múltiples ocasiones o de una pormenorizada referencia al Derecho positivo español o, incluso, de la transcripción literal de textos vigentes que se estima pueden servir de ayuda eficaz no sólo para el correcto entendimiento del término referido, sino para proyectar

el auténtico peso específico del mismo sobre la realidad española del momento presente.

En base a este propósito y planteamiento, el autor expone y analiza setecientos cuarenta y seis términos distintos, que constituyen, sin duda, los más frecuentemente empleados en este campo.

La exposición de cada uno de ellos es clara y sintética y proporciona la información que, de ordinario, se considera suficiente; por cuanto, si bien puede suceder que el lector precise de un conocimiento más profundo, es evidente que el contenido en el respectivo

epígrafe le puede servir de base para ampliarlo en otros textos más específicos.

En definitiva, estimamos que el autor brinda una obra de un manifiesto interés práctico, tanto para el estudioso, que le ofrece una base inicial de conocimientos, como para el hombre de acción, que le facilita una información sintética que le puede ser suficiente ante la encrucijada de la decisión. Estimamos, en consecuencia, que se trata de un texto útil, que será leído y releído con frecuencia.

J. C. B.