

GUIDO ZANOBINI: *Corso di Diritto Amministrativo. Volume quinto. Le principali manifestazioni dell'azione amministrativa*. Milano, 1950. Giuffr  Editore, 8.º, págs. 440.

La aparición del tomo que glosamos constituye un acontecimiento sobresaliente en la Ciencia administrativa. Por una parte, porque viene a cerrar una de las obras de más amplitud en el Derecho Administrativo contemporáneo; por otra, por el intrínseco interés de su materia. El primer aspecto no precisar  especial explicación ante un público iniciado que, por lo que hace a nuestro país, acert  ya con singular perspicacia a valorar el *Corso* de ZANOBINI como obra fundamental de formación y de consulta desde la aparición de sus primeros volúmenes (1); no obstante, no estará de más que resaltemos el esfuerzo que representa la conclusión sin desmayo de una obra de tal aliento, aspecto que, en cuanto ofrece un sistema completo y desarrollado de Derecho Administrativo, y considerada a la vez la sana y ponderada orientación doctrinal de la obra, presta a ésta definitivamente el calificativo de clásica.

El volumen, por otra parte, ofrece el especial interés del objeto que aborda, la acción administrativa en particular. Hay sobre este tema planteado todo un problema sistemático capital en nuestra ciencia. Los primeros autores de Derecho Administrativo, tras una parca exposición de principios ordinariamente limitada al simple dogma de la separación de los poderes y de sus consecuencias por lo que hacía concretamente al ejecutivo, entraban de modo inmediato en la casuística legal que la manifestación varia de la acción administrativa ofrecía. La posición es, efectivamente, consecuencia de la limitación de ese punto de partida inicial, pero había a la vez en su desarrollo un innegable orgu-

(1) El primer volumen de la obra aparece en 1936. Citamos los diferentes volúmenes por las ediciones hoy en curso: Vol. I, *Principi generali*, 5.ª ed., 1947; vol. II, *La giustizia amministrativa*, 6.ª ed., 1948; vol. III, *L'organizzazione amministrativa*, 4.ª ed., 1949; vol. IV, *I mezzi dell'azione amministrativa*, 3.ª ed., 1948. El vol. V reseñado es el último del plan de la obra, y su publicación, que comentamos, en 1950, es de la 1.ª edición. Todas las ediciones de A. GIUFFR , Milano.

llo positivo, fruto de valorar un aspecto esencial de lo administrativo, luego en buena parte volatilizado entre delicias técnicas: el de ser precisamente un instrumento del poder, una técnica de gobierno, conducente, por tanto, íntegramente en sus concreciones materiales a los fines y valoraciones de éste. Casi todas las obras del siglo XIX respiran este ambiente, que, cuando se une a un tono personal calificado, es susceptible de rendir extraordinarios resultados; tal, por ejemplo, por citar algún caso, los que ofrecen en nuestra Patria las magníficas obras de nuestros pioneros JAVIER DE BURGOS, ALEJANDRO OLIVÁN y, sobre todo, MANUEL COLMEIRO; en virtud de esta tendencia vienen a constituir como una expresión de los hombres de gobierno ilustrados, cuyo valor crece cada día ante nuestros ojos. Tal posición es superada más adelante como resultado de dos tendencias concurrentes: por una parte, la construcción del Derecho Administrativo como un Derecho «especial», con técnicas jurídicas propias, fruto de la inserción del *principio del servicio público* en las relaciones de derecho, obra, primordialmente, de la ejemplar jurisprudencia del Consejo de Estado francés, que es luego sistematizada por los mejores autores de este país; por otra parte, la recepción en el Derecho Administrativo de los conceptos de la teoría general del Derecho elaborados por la pandectística alemana del XIX (y en especial los conceptos de relación jurídica y acto jurídico), recepción que, iniciada por los propios autores alemanes, es acusada muy particularmente por la Escuela italiana. Este doble movimiento ocurre casi íntegramente en nuestro siglo. Fruto del mismo, y particularmente de la dirección última (2), es la construcción del Derecho Administrativo al modo de una parte general que formula conceptos de aplicación común a todas sus manifestaciones concretas. La especialidad de estas manifestaciones concretas se ha sacrificado con ello; muchas veces, el simple orgullo técnico, impedía descender a estas aplicaciones; otras veces, la movilidad legislativa, la precisión de especialidades materiales distintas para la valoración de los servicios concretos por sus respectivos objetos, etc., han sido justificantes aducidos para explicar una inatención casi general. Ciertamente, es indudable que la sustantividad del Derecho Administrativo como tal ha sido lograda en buena parte en esa construcción que asegura una idea común capaz de trascender las más variadas especificaciones, pero es preciso establecer seguidamente que, en definitiva, las funciones y los servicios en que se plasma la acción administrativa, constituyen, en los propios términos de ZANOBINI, la vida real del Esta-

(2) El origen teórico del Derecho Administrativo francés, a través de los *arrêts* de su Consejo de Estado, ha salvado a las escuelas de este país de muchos de los riesgos que se señalan en el texto, pues, en efecto, las construcciones han sido inducidas de los casos, no deducidas de principios cualesquiera convenidos previamente. A la vez, la conexión material a la idea del servicio público ha evitado corrientemente a sus formulaciones el riesgo de un formalismo sin médula.

do, su cotidiano movimiento hacia el mundo exterior (pág. 2), y, respecto de ella, por lo tanto, todas las demás teorías administrativas no deben ser sino medios e instrumentos; metódicamente, es obvio que una «parte general» sólo es justificable como introductoria de una «parte especial», y es así absolutamente absurdo sacrificar ésta, y más aun tratar de resumirla íntegramente en los abstraccionismos de aquélla. Finalmente, no está lejos de la actitud teórica que menosprecia el tema de la acción administrativa la concepción moderna del Derecho como pura instancia formal de la que quedan fuera, por pureza metódica, los fines y las valoraciones políticas y sociales que en cada caso concreto explican, justifican y miden las particulares soluciones positivas de un ordenamiento. En particular, en el Derecho Administrativo, esta posición sostiene ya tradicionalmente la tesis dicotómica Derecho-Ciencia de la Administración, para reservar a esta última el estudio de esas técnicas particulares de los distintos servicios, examinadas desde criterios políticos y de oportunidad. Con ello se escinde la unidad del tema y se aparta al Derecho no sólo de la política (y de ello obtiene la sociedad la cosecha de los improvisadores, los demagogos y los arbitristas), sino también de su nervio vivificador y de su único *criterium*, que no puede la lógica immanente de un sistema, sino la trascendencia de la justicia a través de los postulados concretos que destaque el orden social o el bien común históricos.

Tenía para nosotros interés especial el contemplar a ZANOBINI afrontado a este tema. ZANOBINI, fiel representante de la brillante escuela italiana, no está lejos de militar en esa tendencia normativista últimamente aludida, que, general casi en el jurismo italiano contemporáneo, se impuso en particular en el Derecho Administrativo desde la obra de SANTI ROMANO. Pues bien, esta tendencia no puede prescindir de un criterio «constructivo», de un *a priori* conceptual para considerar el tema de la acción administrativa (3), con la cual vienen a conseguirse más categorías de «parte general», algunas sin duda de indiscutible relieve y utilidad, pero, en concreto, las manifestaciones particulares de esa acción administrativa siguen, tras este esfuerzo, igualmente lejanas; en especial, instituciones unitarias que participan de las diferentes categorías lógicas convenidas se ven escindidas para no perturbar el estudio sustantivo de éstas, perseguido con rigor deductivo. Pues en efecto, todo criterio sistematizador con afán «constructivo» o dogmático, impo-

(3) Así, el mismo SANTI ROMANO, *Principi di Diritto amministrativo*, 3.ª ed., Milano, 1912, págs. 214 y ss., y 357 y ss., adopta el criterio de distinguir entre actividades administrativas de *limitación* y de *prestación*. Recientemente, LUCIFREDI, PUCCHETTI y ALESSI han apurado este último término. Cfr. la recensión del libro de este último: *La prestazioni amministrative rese ai privati* (Milano, 1946), por F. GARRIDO FALLA, en el núm. 1 de esta REVISTA, págs. 319 y ss.

ne una exposición deductiva, desde el principio a las aplicaciones, y es evidente que la multiforme realidad jurídica no está determinada, ni puede, por ende, explicarse, por criterio dogmático alguno con carácter unitario, sino por la materialidad de los fines y de los intereses sociales, de los que parte y a los cuales trata de atender. El método dogmático deductivo sacrifica así la realidad del Derecho a una perfección de sistema que se agota en sí misma, sin justificación ulterior.

ZANOBINI había ofrecido un ejemplo de esta tendencia, en lo que tiene sin duda de positivo, en el primer volumen del *Corso*. Ahora bien, la especialidad de los tomos posteriores salvaba ya a su obra de ese unilateralismo imputable a muchos y al que más atrás nos referíamos. En esta ocasión, en que el riesgo de una posición normativista era, como hemos observado, especialmente grave, ZANOBINI salva limpiamente el escollo. He aquí, a nuestro parecer, la relevancia máxima de la obra que comentamos y la particularidad de su significación. La introducción en que el autor se plantea y resuelve estos problemas sistemáticos (4), está concebida quizá con demasiada sobriedad, tanto más cuanto que, según tratamos de notar, puede enunciar en germen posiciones de gran trascendencia para la construcción del Derecho Administrativo. Ha pesado, sin duda, en esta falta de desenvolvimiento el lastre normativista del autor, superado en los resultados más por buen sentido que por abandono metódico consciente. Así, la exclusión científica del estudio de la acción administrativa viene a rechazarla únicamente como «contraria alla necessità della completezza, inseparabili da ogni trattazione scientifica generali», argumento empírico que evita contrastar las posiciones jurídicas claves en un punto que quizá las pone a juego a todas ellas. Luego, ya positivamente, el autor ha sentido la necesidad de proponer en criterios objetivistas (digamos en términos de HAURIUO, aplicando al caso su continuada, jugosa polémica con DUGUIT) la determinación del tema; dice: «si sostenemos que tal materia debe ser objeto además de estudios históricos y políticos, de examen y de exposición jurídicas, esto deriva de constatar que los fines del Estado y la actividad necesaria a su consecución, superado el momento político, o sea dinámico, de la oportunidad y de la conveniencia, asumen una posición estática, determinada en la norma jurídica... Los fines del Estado y la actividad que debe desenvolver la Administración para lograrlos son objeto de la ciencia jurídica, no por sí mismos, sino por la disciplina que los unos y la otra encuentran en la ley, en el Reglamento, en la norma jurídica en general.» Con la peculiar agudeza de su estilo HAURIUO parece contestar expresamente este aserto: esa concepción «asimila orden objetivo a orden estático y subordina estrechamente la dinámica

(4) Esta introducción fué publicada aisladamente con anterioridad en *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, Milano, 1947, págs. 144 y ss.

a la estática. Esto conduce prácticamente a detener el movimiento del derecho; pues el derecho positivo, que se desarrolla en el plano histórico, es esencialmente un derecho en movimiento. La contradicción y el error saltan a los ojos» (5).

Esta limitación metódica no va ser en este caso sino una simple afirmación de escuela. ZANOBINI la traiciona totalmente a continuación. Aceptada la relevancia jurídica del tema de la acción administrativa, ZANOBINI se enfrenta con los criterios de sistematización de la materia para oponerse a las soluciones dogmáticas antes aludidas. Su buen sentido le hace observar que no es lícito fraccionar la unidad orgánica de cada actividad administrativa, sino que, por el contrario, la visión comprensiva de su contenido exige su respeto; por lo cual, concluye proponiendo un criterio que llama —y esta vez el término es suyo— «empírico» (y que nosotros llamaríamos orgánico), según el cual las actividades administrativas se consideran sustantivamente «secondo i fini cui sono dirette, prescindendo da qualunque loro classificazione o raggruppamento» abstractos. Esta posición, que fuerza al autor a salir de la norma para considerar los fines materiales, es por ello esencialmente anti-objetivista. A adoptarla han podido concurrir, en efecto, meros criterios empíricos, pero en adelante, en el plan de la obra, la fecundidad del criterio orgánico, que parte de «realidades jurídicas individualizadas por el principio que las preside» (6), según su concreta virtualidad social, se impondrá sin obstáculo.

ZANOBINI ha cumplido con ello una hazaña que salva definitivamente la obra como fundamental.

La exposición institucional se hace luego con un criterio particional que toma razón en la distinción entre fines esenciales y no esenciales del Estado. Comienza así por el orden público, la seguridad y la moralidad pública; en esta parte se contiene un estudio de la «policía», concluido con la peculiar precisión del autor. La higiene y la sanidad pública, así como el movimiento demográfico constituyen otros tantos capítulos. De más relevante interés por su originalidad es el capítulo IV, en que se estudia «la Administración pública del Derecho privado», siguiendo una expresión introducida por HANEL, entendida como una actividad de limitación o condicionamiento a la autonomía jurídico-privada. Considera bajo este epígrafe de una manera orgánica el documento público y la actividad notarial, la publicidad de los derechos personales (Registro civil, Registro mercantil) y de los Derechos reales (Registro de la propiedad), toda esta parte bajo el título común de

(5) *Précis de Droit Constitutionnel*, 2.^a ed. París, 1929, pág. 6. Igualmente en el finísimo prefacio de esta edición, con el título «Método clásico y positivismo jurídico».

(6) La expresión es de F. DE CASTRO: *Derecho Civil de España*, 2.^a ed. Madrid, 1949, pág. 135.

«actividad de atestación»; estudia, por último, los «negocios de derecho público» (aunque en nuestro sentir no sean propiamente negocios, sino ordinariamente actos jurídicos, y podríamos invocar la doctrina del negocio del propio ZANOBINI, en su vol. I), distinguiendo los permisivos de negocios privados (la dispensa matrimonial, el decreto relativo al reconocimiento de hijos adulterinos, y otros actos de jurisdicción voluntaria; por cierto, que tampoco el matrimonio, el reconocimiento de hijos, etc., son negocios privados) y los constitutivos de capacidad y de relaciones jurídicas privadas (reconocimiento de personas jurídicas, cambios de nombres y apellidos, adopción, etc., y vale la misma objeción en general). Como se deduce de esta relación, el autor se sitúa francamente al lado de la tesis que afirma el carácter administrativo de la jurisdicción voluntaria trabajando orgánicamente en esta dirección.

La Administración de la Economía, la asistencia y la beneficencia públicas, la instrucción pública, las Artes y las Ciencias son, por último, materias que la obra expone con seguridad y brillantez. Al interés propio de todos estos temas, se une el que ofrece el parangón con las correspondientes instituciones de nuestro Derecho, constantemente presente en nuestra imaginación de lector, aspecto este que no podemos ni intentar considerar en esta ocasión.

La feliz conclusión del *Curso* de ZANOBINI cumplida además con la especial significación que se ha notado, constituye un hito capital en la Ciencia Administrativa, que todos los juristas debemos celebrar con permanente gratitud.

E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y CARANDE.

LEONARD D. WHITE: *Introduction in the Study of Public Administration*, tercera edición, 1949, págs. 612.

La de 1949 es la tercera edición de la obra de WHITE. Sin embargo, a pesar de los veintitantos años transcurridos desde la aparición de la primera edición, debe considerarse como una novedad digna de ser subrayada para el público español. Ha de añadirse a lo anterior que, abordándose en ella el estudio de la Administración pública con una mentalidad completamente diferente a la habitual en los publicistas de la Europa continental, es esta una buena ocasión para marcar las diferencias.

Un después de la aparición de la obra de WHITE, en 1927, escribía MERKL que «toda la Administración del Estado, de igual modo que el Estado mismo, es una función jurídica y, por consiguiente, la teoría,

cuyo objeto sea esta función, tendrá que fundamentarse íntegramente como teoría jurídica». Contrasta esta afirmación notablemente con la que WHITE asume como uno de los cuatro postulados sobre los que su libro se basa: «que el estudio de la Administración debe comenzarse sobre la base de su manejo técnico (management) más bien que sobre fundamentos legales, y, por consiguiente, cae más en el ámbito de asuntos de la American Management Association que en las decisiones de los Tribunales» (Prefacio a la primera edición).

El contraste anterior es explicable desde un doble punto de vista: en primer lugar, es la consecuencia de la distinta evolución del principio de la separación de poderes en los países anglosajones y en los continentales europeos; en segundo lugar, es la consecuencia de una diversa postura metódica en el estudio de los problemas relativos a la Administración Pública.

Es conocido el proceso que da lugar a la configuración del régimen administrativo francés, modelo después, en mayor o menor medida, de los del Continente europeo. La Revolución francesa había proclamado los derechos del individuo frente al Estado; pero al mismo tiempo, como decía TOCQUEVILLE, heredó el centralizado y poderoso sistema administrativo creado por el «ancien régime». Receloso de él, el Estado de Derecho se ha de proponer como meta fundamental la construcción de una serie de garantías que salvaguarden los derechos del ciudadano frente a aquel poder. La sumisión de la Administración a la ley, con la garantía de una posterior fiscalización jurisdiccional, será el primer paso en el camino entendido; el segundo, el que da MERKL, estará constituido por el intento de configurar la Administración en su conjunto y variedad de facetas como función jurídica. En todo caso, una preponderancia absorbente del punto de vista jurídico en el estudio de la Administración pública.

En los países anglosajones, por el contrario, no preocupó en los comienzos del siglo XIX la presencia de un tal sistema administrativo; no surgió un Derecho Administrativo especial distinto del común, y, por tanto, los actos de las autoridades administrativas quedaron sometidos a las reglas del «common law». Cuando un aparato administrativo de cierta envergadura hizo su aparición en estos países, fueron los problemas relativos a la eficacia de su funcionamiento los que, naturalmente, preocuparon a la doctrina.

No hay duda, sin embargo, que los caminos andados por unos y otros comienzan a encontrarse. La contemplación de los aspectos no jurídicos de la Administración dan lugar, principalmente en las doctrinas alemana e italiana, a la aparición de una Ciencia de la Administración; al mismo tiempo, la actividad administrativa en Inglaterra y Estados Unidos comienza a escaparse de los moldes sustantivos y jurisdiccionales del

«common law», y la expresión «Administrative law» empieza a ser de uso frecuente.

Fundamentalmente, pues, las divergencias que en el estudio de Administración pública aparecen hoy entre una obra americana y otra continental europea, se deben a una diversidad inicial metodológica. La madurez científica de la literatura europea conduce necesariamente a la separación entre Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración. El mismo objeto material —la Administración Pública— es susceptible de ser considerada desde distintos puntos de vista. Las acotaciones que éstos producen en la realidad total, configuran los objetos formales de las diversas ciencias. En ningún caso puede fundamentar una confusión entre estas el hecho de que exista unidad de objeto material.

Frente a la anterior postura, la obra de WHITE, típica entre las americanas, es un ejemplo de lo que pudiéramos llamar «punto de vista fenomenológico». Es decir, se contempla el fenómeno de la Administración pública tal como se da en la realidad, en la diversidad de sus aspectos, y se intenta su descripción y análisis. Los problemas que se han de considerar, una vez adoptada esta postura, son de la más variada índole. Se trata, en primer lugar, de problemas internos de la institución administrativa: cómo se organiza el Gobierno para la realización cotidiana de sus funciones; cómo debe ser dirigida la Administración; cómo los funcionarios consiguen fondos públicos y cómo deben usarlos; cómo el ejército de funcionarios y empleados es seleccionado y dirigido para asegurar un eficaz resultado a sus operaciones. Pero, además, la Administración pública no es —en frase de WHITE— una «empresa que se contempla a sí misma» (a self-regarding enterprise), sino que en su actuación se relaciona diariamente con millones de ciudadanos sobre los que ejerce determinadas formas de poder. El estudio de estos poderes, así como el de la responsabilidad por su ejercicio, constituye también materia de la obra de WHITE. Junto a la convalidación de los actos administrativos por los Tribunales de justicia y al ejercicio de la actividad jurisdiccional de los Tribunales administrativos, se incluyen en una misma obra las tablas indicadoras del índice de prestigio de los funcionarios públicos ante la opinión pública americana. Esto es absolutamente desconocido en nuestras obras sobre la Administración pública.

Hay que señalar que el sistema tiene su interés, sobre todo desde el punto de vista pedagógico. Sin duda que para los alumnos de nuestras Facultades de Derecho lo más interesante es la aprehensión de un concepto claro de la relación jurídico-administrativa. Pero, como dice CARNELUTTI, es erróneo presentar tales conceptos completamente desligados de las realidades en que se apoyan. Es, por tanto, necesario proporcionar al estudiante de Derecho Administrativo una idea del objeto material, la institución administrativa, cuya actividad va a ser sometida al Derecho Administrativo. Aparte esta consideración, por lo que al mé-

todo de enseñanza se refiere, no hay duda para nosotros de que la técnica de investigación de la ciencia jurídica administrativa debe considerarse cosa diferente a la de la ciencia de la Administración.

Dejábamos señalado anteriormente que el estudio de WHITE comprende no solamente los problemas internos de la institución administrativa, sino también la consideración de ésta como un instrumento en acción, que da lugar a una serie de relaciones externas. Estas, en cuanto a su contenido, son tan variadas como variados son los campos en que la actividad administrativa puede desarrollarse. ¿Será necesario que tan ingente objeto de consideración sea examinado en un libro de Administración pública? «Afortunadamente —dice WHITE— no será necesario examinar todos los contactos entre los funcionarios y el público. La vasta extensión total de los servicios gubernamentales, en cuanto no signifique intento de regular o influir la conducta individual, excepto en forma puramente incidental para la provisión del servicio, cae fuera del campo de nuestro estudio.» Sólo aquellas cuestiones que implican problemas de ejecución de la ley (law enforcement) atraen el interés de WHITE. Utilizando nuestra propia terminología continental cabría decir que, dejando aparte la llamada «actividad social de la Administración», WHITE se propone únicamente el estudio de la «actividad jurídica», siempre que no reduzcamos ésta al estricto ámbito de la policía.

Hacemos esta última aclaración porque entre nosotros la policía se caracteriza por ser un procedimiento para la consecución de los fines públicos, basado en la acción directa y el empleo de la coacción. En cambio, WHITE agrupa los métodos empleados por la Administración en los diversos campos de su actividad, de acuerdo con sus rasgos comunes, comenzando por distinguir las formas de la acción administrativa en «no coactivas» (Cap. 32) y «coactivas» (Caps. 33 a 38).

Cabe decir que el cumplimiento de los fines administrativos se logra diariamente y de modo normal, sin necesidad de emplear el aparato coactivo estatal; ahora bien, la posibilidad de la sanción permanece latente para caso de desobediencia. Por eso, no son estos supuestos los que constituyen las formas no coactivas de WHITE. Estas, en realidad, son aquellas que consiguen la aquiescencia del particular, bien por el empleo de los que JORDANA en España ha llamado medios de fomento (por ejemplo, campañas educacionales a favor de ciertas medidas de gobierno), o bien por la amenaza de perjuicios de tipo social o económico.

La enumeración y estudio que hace WHITE de las formas no coactivas ilustra suficientemente lo anterior. Enumera las siguientes: 1.ª, declaraciones de la política pública, mediante las que el Gobierno señala cuál es la política que conviene a los intereses del país ante un asunto concreto, normalmente de carácter internacional, y pide a la opinión del país se comporte de acuerdo con ella; 2.ª, declaraciones de ciertas

obligaciones como legales, aunque no se señala sanción para caso de inobservancia; 3.ª, establecimiento de «standards» comerciales voluntarios, para que sirvan de guía y sean copiados por las empresas privadas; 4.ª, establecimiento de tipos modelo a cargo del Gobierno, normalmente en materia de relaciones de trabajo; 5.ª, campañas educacionales; 6.ª, demostraciones que ayudan e ilustran a la iniciativa privada; 7.ª, conferencias; 8.ª, arbitrajes y conciliaciones; 9.ª, adquisición de la capacidad de obrar por medios de Derecho Privado, por ejemplo, adquiriendo privadamente el Gobierno los terrenos susceptibles de erosión, para evitar los peligros de su cultivo; 10, amenaza de una publicidad adversa; 11, regulación de módulos a los que deben ajustarse las empresas privadas.

Por contraste con los anteriores, se examinan a continuación las formas coactivas de la actividad administrativa, que constituyen genuinamente los «administrative powers». Son estos poderes o formas: la inspección, la facultad de otorgar o denegar licencias (licensing), las órdenes y reglamentaciones administrativas, las resoluciones jurisdiccionales administrativas (adjudications), y las clases de sanciones.

No es este, claro está, el sistema que adoptan nuestros libros de Derecho Administrativo. El desarrollo y sustantividad propia alcanzada por la teoría del acto administrativo es incompatible con una consideración que no guarde las debidas separaciones entre las facultades o poderes de la Administración y el estudio jurídico del acto administrativo como tal, que puede ser, desde luego, la consecuencia del ejercicio de aquellos poderes. No obstante, hay que señalar que WHITE —y en general la técnica americana— ha sabido superar el puro método descriptivo, al menos por lo que se refiere al campo del «law enforcement», agrupando las formas de actividad administrativa en una serie de instituciones sustantivas perfectamente delineadas.

FERNANDO GARRIDO FALLA.

CONSEJO DE ESTADO: *Recopilación de doctrina legal, 1945 - 1946, 1946 1947 y 1947-1948. Publicaciones del Consejo de Estado.—Documentos números 3, 4 y 5.*

En 1944 el Consejo de Estado publicaba una Recopilación de la doctrina legal establecida en sus dictámenes durante los años de 1940 a 1943, que se iniciaba con una introducción suscrita por el Secretario general del propio Consejo, en la que se hacían, entre otras, las siguientes consideraciones: «rara vez los dictámenes del Consejo de Estado trascien-

den al público...»; «sólo a través de los Ministerios respectivos pueden los particulares, y aun la propia Administración, conocer el texto de estas consultas»; «En muchas ocasiones, sin embargo, se ha echado de menos una cierta publicidad de la doctrina legal sostenida por el Consejo, estimándose conveniente, para el mejor servicio de la Administración pública, que las autoridades administrativas pudieran conocer, ya que no el texto y conclusiones de sus dictámenes, sí la doctrina legal sostenida en el cuerpo de los mismos»; y en determinadas materias, así «en los expedientes de Cartas Municipales, al no transcribirse en la resolución las consideraciones y motivos de su dictamen y sólo sí sus conclusiones, se reincide, por parte de los interesados, una y muchas veces en defectos de planteamiento o de trámite que hubieran sido evitados de conocerse el punto de vista del Consejo».

Estas consideraciones y otras más que podrían formularse son suficientes para justificar y aplaudir el acuerdo del Consejo de dar a conocer su doctrina. Por otra parte, el conocimiento de la misma es de indudable interés para la Administración y para los administrados. El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo de la Administración y su audiencia es preceptiva en los asuntos que enumeran los artículos 16 y 17 de la Ley de 25 de noviembre de 1944 (vid. artículos 3.º y siguientes del Reglamento orgánico de 13 de abril de 1945), potestativa en todos los que el Jefe del Estado, el Gobierno o cualquier Ministro estimen conveniente (en la introducción citada se dice del aumento progresivo del número de consultas de esta naturaleza), y, por último, el Consejo puede elevar las propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto de interés general o buen orden de la Administración que la práctica y experiencia de sus funciones le sugiera.

De esta posición del Consejo puede colegirse la influencia de la doctrina de sus dictámenes, en la actuación ordinaria de la Administración y de los sujetos que se relacionan con la misma. La doctrina del Consejo puede constituir la más depurada práctica administrativa. Ella puede ser una norma de orientación para cuantos han de preparar las decisiones de las autoridades administrativas, permitiendo una unificación de criterios sobre la diversidad de Departamentos y sobre la aparente diferencia de fondo que presentan, en una primera consideración, la multiplicidad de cuestiones y contiendas administrativas, sobre las que el Consejo emite su dictamen. Por otra parte, si el Consejo atiende principalmente a razones jurídicas, no olvida los motivos de oportunidad, conveniencia o necesidad administrativa. Así, pues, la utilización de las Recopilaciones de doctrina legal, puede ofrecer una notable mejora, por cuanto se refiere a la recta y ordenada actuación de la Administración pública y una indiscutible economía procesal para los sujetos de las relaciones jurídico-administrativas, aun teniendo en cuenta la limitación de funciones de nuestro Consejo de Estado. El conocimiento de su labor

por el medio a que nos referimos, podría contribuir, sin duda alguna, a aumentar su prestigio y su influencia en provecho de la Administración y de los mismos administrados.

Ahora bien, para que esta realidad sea más viable, nos parecen necesarias algunas rectificaciones al sistema adoptado. La principal afecta al criterio que preside el extracto de la doctrina contenida en los dictámenes. En ciertas cuestiones basta con señalar el principio, así cuando se pronuncia que «la omisión del trámite de audiencia o su concesión antes del momento procesal oportuno, anula o puede motivar la anulación de las actuaciones practicadas a partir del momento en que debió cumplirse». En otras, por el contrario, no es suficiente destacar la opinión o criterio mantenidos por el Consejo, es necesario, cuando menos, resumir los fundamentos en que se basa la doctrina, con referencia a los preceptos legales de las disposiciones de aplicación. Esta norma en la formación de los extractos ha de ser general, especialmente cuando la doctrina de los dictámenes no puede conocerse mediante las publicaciones oficiales, como sucede con los Decretos de Competencia y con los Acuerdos del Consejo de Ministros, resolviendo recursos de agravios.

En otro orden, ha de señalarse que en las últimas Recopilaciones sólo figura un índice alfabético por materias, de manera inexplicable, cuando en la que iniciaba la serie se contenían, además, un índice cronológico y otros por Ministerios. Así se facilitarían las consultas y las referencias. Además, en el de materias, no siempre la ordenación es completa; a título de ejemplo, podemos señalar que en la Recopilación de 1946-1947, la *rescisión de contratos* sólo figura bajo el vocablo *rescisión*, sin referencia alguna en el de *contratación*; igualmente, los aprovechamientos hidroeléctricos se anotan bajo *aguas terrestres*, cuando el término *aprovechamientos* es de general utilización en las instituciones jurídico-administrativas. Y no sería exagerado pedir un índice sistemático con arreglo a las instituciones y materias fundamentales del Derecho Administrativo.

Estas lagunas, rectificaciones y propuestas, podrían subsanarse, aparte de aceptarlas, sustituyendo el carácter impersonal de la publicación y designando para llevar a cabo esta obra del Consejo, a cualquiera de los prestigiosos miembros del Cuerpo de Letrados, cuya gran preparación cultural y jurídica, goza de justificado prestigio. Responsabilizando esta labor, se comienza por asegurar su mayor éxito y eficacia. Por otra parte, sería también conveniente que se realizaran estudios de cierto carácter monográfico, sobre la base exclusiva de la doctrina del Consejo, como lo viene realizando esta REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA con la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo, o al estilo de los que se contienen en las *Relazione* del Consejo de Estado italiano.

En esta época de intensificación de la acción administrativa el Consejo de Estado puede ser órgano muy eficiente, colaborando con la divulgación de su doctrina en el buen orden de la Administración pública.

E. SERRANO GUIRADO.

JÉZE, GASTON: *Principios generales del Derecho Administrativo*. Traducción de la tercera edición francesa por JULIO N. SAN MILLÁN ALMAGRO. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948-1949. Vol. I, *La técnica jurídica del Derecho Público francés*. Vol. II, *La noción del servicio público y los agentes del servicio público*.

Hasta ahora sólo han llegado a la Redacción de esta Revista los dos primeros volúmenes —el segundo comprensivo de dos tomos— de la obra fundamental de Jèze, en su versión española, realizada en la Argentina.

Aunque falta lo más interesante de ella, es decir, el vol. III, dedicado al funcionamiento de los servicios públicos, y los IV, V y VI, que se ocupan de la teoría general de los Contratos Administrativos, no vacilamos en proceder a la reseña de esta traducción, a la que si acaso puede tildarse de no muy oportuna (y en cierta medida lo son todas las traducciones al castellano de obras técnicas francesas) no habrá quien niegue que supone un esfuerzo considerable y que hace asequible el conocimiento de las ideas de Jèze a sectores más amplios.

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de París ha escrito un extenso prólogo para esta traducción completa de su obra, que en alguna medida cupiera considerar como primera edición en lengua española del más interesante libro de Derecho administrativo francés en la actualiadd.

No es la primera vez que se vierten al castellano «Los principios generales del Derecho administrativo». En 1928, la Biblioteca Jurídica de autores españoles y extranjeros, incluyó como vol. 128 de su colección una pulcra traducción, debida a la pluma docta, elegante y fluida del Catedrático de Sevilla don Carlos García Oviedo. La versión se hizo sobre la segunda edición francesa, y es de notar que la tercera edición, sobre la que se ha hecho la versión que ahora reseñamos, es mucho más completa y extensa. De ello puede dar idea que los tres primeros libros de la segunda edición ocupaban en la versión española 568 páginas y en la tercera edición que ahora tenemos delante, pasan de 900 páginas. Jèze, como Hauriou, más que nuevas ediciones, brindan obras distintas en cada edición. Si la sistemática y las líneas generales de pen-

samiento no han variado, la madurez constructiva y el desarrollo pleno de cuestiones que apenas si aparecían aludidas en la anterior edición, determinan que el interés del libro no se vea disminuído en nada por la existencia de anterior texto castellano. Sin olvidar, además y sobre todo, que los tomos III al VI no existían en la segunda edición, ya que Jèze los dió a la estampa con posterioridad, habiendo aparecido por vez primera en la *Revue du Droit Public et de la Science Politique*.

Lo más sustancioso es el prólogo que a esta traducción argentina ha escrito Jèze y que lleva fecha de 1947. En las palabras introductorias se no sufrece una apretada síntesis de lo que ha sido la evolución del Derecho administrativo francés, y en deleitosa visión panorámica pone ante nuestros ojos un cuadro de las figuras jurídicas más interesantes creadas y desarrolladas por el Consejo de Estado. Una vez más se recuerda que el tan celebrado Derecho administrativo francés es fruto de la tarea conjunta de los hombres del Consejo de Estado y de los hombres de ciencia que dedicaron lo mejor de su esfuerzo teórico a la glosa constructiva de sus resoluciones. Si se quiere mantener aparte como compartimientos estancos la investigación o la labor doctrinal, de un lado, y la resolución de los problemas prácticos del Derecho administrativo, de otro, los resultados no pueden ser más funestos. Se alzará una doctrina a espaldas de la realidad jurídica, basada en principios extranjeros muchas veces mal digeridos. Y las resoluciones se dictarán a ras de tierra, sin que los encargados de redactarlas encuentren nunca aportación doctrinal o consideraciones impersonales y objetivas sobre el tema concreto que les interesa. El ejemplo de Francia, con su notabilísimo Derecho administrativo, debe seguirse inteligentemente. Es decir, no apresurándonos a transplantar una terminología y unas figuras jurídicas que a veces difieren de las realidades vivas en nuestro Derecho y que no tienen encaje posible en nuestro ambiente social político y económico, sino estableciendo esa simbiosis entre teóricos y prácticos y entre la teoría y la práctica del Derecho administrativo, de la cual se tiene buena muestra en las personas y en las obras de Laferrière, Hauriou, Jèze, Maspetiol, Bonnard, Watrin, etc., etc.

No puede olvidarse, y Jèze lo recuerda, que el Derecho administrativo de un país dado se ve dominado por las ideas políticas que prevalecen en determinada época, y, por eso, una de sus primeras advertencias es que nadie espere hallar en su libro un tratado de Derecho administrativo aplicable a todos los países.

Otra de las preocupaciones de Jèze es la de manumitir al Derecho administrativo de la servidumbre doctrinal y terminológica con que ha vivido en relación con el Derecho privado, sobre todo en materia de contratación, acaso el tema que más ha preocupado a Jèze y del cual ha elaborado un tratamiento más completo.

El prestigio de que goza el Consejo de Estado francés se debe, en

opinión de Jèze, a una serie de concausas entre las cuales destacan: 1.º El Consejo de Estado nunca se ha erigido en rival del Parlamento y siempre ha rehusado ejercer el control de las leyes. 2.º El Consejo de Estado se ha declarado incompetente para juzgar todos aquellos actos, como los de carácter internacional, en los que el Gobierno necesita completa libertad de acción, y considera que no tiene derecho a intervenir en las cuestiones de oportunidad, desechando despiadadamente los recursos contenciosos que intente impugnar la oportunidad de la decisión. Ciertamente es que existe el recurso por desviación de poder, pero ni éste implica intromisión en los poderes de la Administración activa, ni puede explicarse con la teoría del abuso del poder en el Derecho privado.

La traducción de Julio N. San Millán, en líneas generales, es correcta y acertada. Disuenan algunas voces y giros, tales como «Gran Libro», «anexados», «el ingreso a la Administración pública», etc., etc., que denotan demasiado a las claras que se está traduciendo del francés y no siempre escribiendo en castellano; pues de los argentinismos, de que el libro va cuajado, y algunos suenan gratamente, no hay por qué hablar, aunque ciertamente el lenguaje habría cobrado mayor precisión y rigor científico si Julio N. San Millán hubiera tenido delante la traducción de García Oviedo, que resolvió felizmente muchos de los problemas que han tenido que preocupar al traductor argentino en ese esfuerzo por el logro de la palabra exacta y la expresión precisa.

JUAN GASCÓN HERNÁNDEZ.

BUENAVENTURA RIBERAYGUA ARGELICH: *Los valles de Andorra*. Principado de Andorra. Descripción geográfica. Reseña histórica. Constitución política. Instituciones públicas, judiciales y administrativas. Legislación.—Ediciones y Publicidad, S. A., Barcelona, 1949.

JOSÉ MARÍA VIDAL Y QUITART: *Instituciones políticas y sociales de Andorra*. Instituto Francisco de Vitoria. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1949.

La excepcional situación de Andorra en el mundo del Derecho supone para el jurista, cualquiera que sea la rama a la que dedique preferente atención, motivo de admiración y estudio. Supervivencia prodigiosamente conservada de tiempos carolingios, su historia evoluciona sin brusquedades que perturben la serenidad con que ha ido cristalizándose.

La evolución como señorío presenta tres épocas diferenciadas: un

momento inicial, de formación histórica del núcleo político, que se encuadra hacia el siglo VIII. Un lapso intermedio hasta el surgimiento del contrato de enfeudación, firmado a fines del siglo XI. Y la época posterior, con tres momentos claramente diferenciados: el de dación en feudo (otorgamiento del contrato feudal firmado entre el Obispo de Urgel y la Casa de Caboet, a fines del siglo XI); el correspondiente a la lucha entre las dos potestades, y, por último, el de la concordia, con la firma de los llamados *Pariatges*, a fines del siglo XIII. A partir de entonces, la historia andorrana es de mera estabilización hasta nuestros días.

En el acta de consagración de la Catedral de Urgel, bajo el patronato de Ludovico Pío, en 839, se entrega a la iglesia capitular: «...tradimus namque ipsas parroquias de Valle Andorrensi, id est, ipsa Parroquia de Lauredia atque Andorra, cum Sancta Columba, sive illa Matrana, atque Ordinavi, vel Encap, sive Canillaus cum omnibus Ecclesiis atque villulis vel villarunculis earum.»

Esto, junto con una lenta progresión del poder episcopal —confundido en esta primera época feudal con la titularidad dominial— a través de donaciones de los condes de Urgel de los *alodes comitales*, fué transformando la soberanía episcopal en verdadera y propia soberanía temporal. Posteriormente, una serie de juramentos de fidelidad y de pactos feudales con los andorranos, a quienes se había concedido el territorio *ad empramentum*, fueron acrecentando y dando precisa regulación al señorío episcopal sobre Andorra.

Ramón Roger de Foix fué el verdadero iniciador de la política de sus sucesores en la parte francesa, arrancando al Obispo de Urgel concesiones cada vez más extensas. Sus sucesores, a través de guerras contra el Obispo fueron ampliando más y más estas concesiones.

En el siglo XV Andorra estuvo bajo el señorío conjunto del Obispo de Urgel y del conde de Foix, quienes legislaron de manera simultánea o sucesiva, pero siempre de común acuerdo. A partir del siglo XVI, incorporado el señorío de Andorra a la corona de Francia, los reyes no se ocuparon grandemente de los Valles, y la historia nos dice que sólo dictaron algunas patentes, confirmando los antiguos privilegios y franquicias, tales como las de Luis XV y Luis XVI. En cuanto a los obispos, continuaron su obra en Andorra, sólo interrumpida por la remoción de uno de los prelados de Urgel por causa de disidencia con el Gobierno de España: entonces la Cámara Apostólica nombró como Señor de Andorra al Obispo de Albí, quien recibió, durante los pocos años que duró su gobierno, el tributo feudal que le correspondía como soberano.

Durante la Revolución francesa es de notar que mientras Luis XVI tuvo vida, los andorranos no pactaron con los Gobiernos revolucionarios, y se mantenían a la expectativa; seguidamente a la muerte del rey, los andorranos trataron de reanudar las relaciones con Francia, pero los

administradores del Departamento de Arége se negaron a la aceptación del tributo feudal, con lo cual quedaron ya rotas las relaciones de Andorra con Francia. En 1806, Napoleón Bonaparte dispuso el nombramiento de un veguer, y con ello se reanudaron los antiguos lazos de amistad con los andorranos; los regimenes siguientes prosiguieron en la misma idea de amistad, y continuaron ejerciendo el derecho de nombrar veguer y de intervención en los asuntos del país. Como la influencia de Francia iba aumentando con alguna mengua del poder episcopal, el Cardenal Obispo Casañas intentó en el Senado español, en 1882, una revisión de los derechos de ambos señores, pero Francia declinó la invitación.

En los tiempos contemporáneos, se ha observado que Francia ejerce con gran celo todos sus derechos en Andorra y quizás se estima excesiva la intervención suya en los Valles. Durante la segunda guerra mundial, los andorranos, en todo tiempo, obedecieron las indicaciones del Gobierno radicado en el territorio metropolitano. A partir del siglo XVI, por otra parte, los Obispos de Urgel no han descuidado un momento el ejercicio de sus derechos en los Valles y han legislado repetidas veces, incluso, prescindiendo de los sucesores del conde de Foix. En nuestros días, los obispos tienen tendencia a respetar la intervención cada vez más absorbente de Francia.

La constitución andorrana arranca de los llamados *pariatges* o asociaciones, de los que derivan la autoridad de los señores —el Obispo de la Seo de Urgel y el Presidente de la República francesa como continuador del conde de Foix—, autoridad que se extiende no sólo a la suprema decisión ejecutiva de ambos copríncipes, sino incluso a la función judicial, atribuídales de modo *simul ac communiter*, englobando todos estos poderes soberanos en el título de *majus imperium* o *supremum imperium*.

El Obispo y el Jefe del Estado francés no son en la actualidad cosoberanos en el sentido moderno de la palabra: los franceses tienen el vocablo *suzerain*, que puede caracterizar su imperio. Los derechos sobre Andorra recaen en la persona del jefe y no en la nación francesa, aunque él los tenga como supremo magistrado, pero siempre a modo de unión personal.

El Obispo tiene un delegado permanente desde tiempo inmemorial, que suele ser el vicario general de la diócesis, si bien algunas veces ha sido el secretario de cámara. La misión del delegado permanente francés debía, en un principio, limitarse a poner en contacto a su copríncipe con la mitra y las autoridades andorranas. No obstante, después de la institución de la delegación permanente, sus atribuciones se han extendido de manera considerable. A los delegados les corresponde el poder legislativo, en nombre de los copríncipes, solucionando por medio de Decretos con fuerza de Ley las cuestiones de carácter general que se

planteen. Además, pueden dictar reglamentos particulares para el buen ejercicio de sus funciones. Tienen el poder ejecutivo y lo hacen respetar a través de los *vegueres*, a los cuales transmiten las decisiones de sus señores. Los delegados, de mutuo acuerdo y en nombre de los príncipes, examinan el *recurs de queixa* que se presente, y pronuncian sentencias que no son susceptibles de apelación.

A los *veguers* corresponde con independencia la llamada *jurisdiccio alta* —*judicium sanguinis*— y el mixto imperio —*jurisdiccio bassa* del siglo XVIII—, consistente en el mandamiento y la coerción en orden a dirimir las causas civiles. Los capitanes son los subalternos de los *vegueres* en todas las parroquias, aunque dependan del *battle* en ausencia de aquéllos. Su autoridad queda circunscrita al término de la parroquia a que pertenecen, y sus funciones corresponden al mero y mixto imperio. Son, además, oficiales jurados y se da entero crédito a su relación. A los capitanes les sustituyen los *deseners* o denarios. Toda esta estructura recuerda hondamente a la *Sometent catalana*.

La policía andorrana fué creada por Decreto de los *veguers* de 11 de julio de 1931, para mantener la seguridad del país, a causa del aumento de población flotante: consta de un jefe y seis agentes.⁹

En cuanto a la organización administrativa se basa en su fundamento en la consideración del *foch* —del hogar—, remembranza del *focus*, de que nos habla FUSTEL DE COULANGES en la «Ciudad Antigua». Los *fochs* agrupados constituyen los municipios y los *quart*. La agrupación de municipios constituyen las parroquias, y la reunión de todas las parroquias está supeditada al *Conseil General*, a su vez sometido a la autoridad de los copríncipes, suprema en Andorra. El *cap* de casa, el jefe del *foch*, reúne en sí todo el derecho patrimonial familiar.

Las formas de *gesammte Hand* medievales, de que habla GIERKE, existen con gran variedad en los Valles. Las roturaciones en montes del común se practican por los particulares, concertándose para ello un contrato con el Municipio, que nunca suele vender el terreno. La utilización de los bienes comunales en sus diversas formas es causa de que no haya pauperismo, esto es, no existe mendicidad, casi todas las familias tienen ganado y llevan alguna tierra. Los terrenos de las parroquias y *quarts* pueden disfrutarse por los particulares en el aspecto de las leñas, pudiendo cada uno cortar la leña que necesite para su propio uso, pero no para venderla, ya que siendo los montes comunales propiedad del Municipio, éste es quien debe extraer el provecho de su venta y arriendo. El rebaño formado por los vecinos constituye el llamado *colla*, que pasta en los prados comunales. Los bienes comunales son de tres categorías: *comunals*, *rebaixarts* y *emprius*. Actúan los Municipios a través del Concejo general, constituido por representantes de todas las parroquias de los Valles; cada parroquia tiene dos representantes del año precedente o aun del anterior, y dos representantes del año

en curso, en total 24 miembros; cada representante se llama *conseller general* o *conseller de la Vall*. El presidente es el *sindic*, o *sindic primer*, que tiene como adjunto al *sindic segon* o *subsindic*. Preliminares a la actuación del *Conseil General*, existen varias Juntas, de carácter autónomo y específico: Junta de *telefons*, de la carretera de *comptes*, de *supliques*.

En materia de jurisdicción, el *Conseil* está repartido en tres Salas. Todas las medidas de policía, pero especialmente las que se llaman causas de *vei a vei*, referentes a servidumbres rústicas o urbanas, son las que dan lugar a esta jurisdicción económica. No existe nada similar a un contencioso-administrativo. La primera Sala se llama de *Veeduria* o de *Visura*, por actuar por inspección ocular. La pena que impone el *Conseil* se denomina *cot*. Tasar los gastos de la causa es cotar la pena. El *Conseil general* tiene la facultad de recaudar la *quistia* —prestación feudal al jefe francés—, conocer de las penas a los reos, como muerte y prisión, y actúa como poder de policía administrativa, a través de los *bans danys*, es decir, sobre guarda y daño, cuestión esta trascendental en un país agrícola y ganadero.

Las funciones de policía requieren agentes: guardas jurados o *banners*, *manadors* o encargados de notificar las órdenes de los *Conseils* locales, el *mostafa* o encargado de la policía de abastos, el *nunci* o oficial de justicia.

Después de la reforma del siglo XIX se modificó algo el sistema general: el derecho de voto corresponde a los *caps* de casa. Los forasteros casados con *pubilla* podrán elegir también mientras hayan cumplido tres años de residencia en *els Valls*, y no se pruebe que han mirado con desprecio o indiferencia los asuntos del país, a juicio del *Comu* o con recurso al príncipe.

La justicia administrativa tiene en Andorra tres grados o Tribunales: el primero, formado por dos cónsules y dos consejeros de la parroquia donde se litiga; el segundo, por diez jueces, que son los cónsules de las otras parroquias, y el tercero, está formado por el *Conseil general* en pleno, asesorado por un técnico en Derecho.

En cuanto a nacionalidad, la legislación andorrana es sumamente restrictiva, dada la exención no sólo fiscal sino de todo intervencionismo administrativo que supone su normativa. El extranjero casado con *pubilla* —mayorazga— adquirirá la nacionalidad andorrana renunciando antes del año a la suya propia. En este caso no podrá ser elegido sino hasta que tenga hijos en edad de testar. Podrán ser considerados como andorranos —según el Decreto adicional de 26 de diciembre de 1941— los hijos de padre no andorrano residente en los Valles por un período no interrumpido de veinte años como mínimo, siempre que hayan observado conducta ejemplar a juicio de las autoridades civiles y eclesiásticas.

El régimen administrativo de tasas se estableció para los artículos de

primera necesidad por Decreto de 2 de octubre de 1941 y 13 de diciembre de 1940.

Por edicto de 1 de mayo de 1922 se estableció un Registro de la Propiedad, que, sin embargo, no ha empezado prácticamente.

Los extranjeros residentes deben presentar documentación al jefe de policía y ser inscritos en el libro-registro de extranjeros (Decreto de 30 de octubre de 1929).

Rige el Decreto de 17 de mayo de 1940, como protección de mayorías andorranas en las sociedades no concesionarias, constituidas y domiciliadas en los Valles.

En general, la legislación administrativa, exhaustivamente expuesta por RIBERAYGUA, obedece a motivaciones momentáneas, sin que pueda, por tanto, someterse a sistemático tratamiento. Un único criterio parece desprenderse de la contemplación en conjunto de esta abigarrada legislación cual es la limitación casi absoluta de los derechos de los extranjeros, aunque sean españoles o franceses. Hasta cierto punto, ello está justificado, pues de otra forma la proliferación de actos *in fraudem legis* —servicio militar, exportaciones, contribuciones en especial sobre la renta, etc.—, sería enorme.

Es interesante la lectura de las «Máximas y Comento de Ulrich», como compendio de una sabiduría popular, decantada a través de los siglos:

«Examinar los quehaceres y negocios con pausa, determinarlos con maduro consejo, y resueltos que sean, ejecutarlos con la presteza posible.» «Conocer con prudencia las propiedades de las personas que hayan de valer para algún negocio, desempeño, etc.» «No dejar por mucho tiempo en el manejo de las cosas a aquella persona de la que se tenga mala satisfacción fundada en justa y probada razón, en su manejo o gobierno.» «Gastar cuando sea menester y economizar en el demás tiempo.» «El grande amor y veneración a la justicia y el procurar que ésta reine en los Valles, siempre es el fundamento de su conservación.» «Dar la mano y auxiliar a la justicia con fuerzas y dinero, en cuanto sea necesario, pues todo recae en beneficio del país.» «Huír siempre de contenciones con los ministros de los Príncipes y evitar enfadosas disputas de jurisdicción.» «Seguir las costumbres loables y estilos de los antepasados, regla segura para no errar.» «Conservar las antiguallas tanto que se pueda, y aunque algunas parezcan ser ridículas es porque no penetran bien su objeto.»

El interés que el ordenamiento e instituciones andorranas va despertando por doquier, se ve acrecentado ahora con la publicación de estas dos obras, cuyo contenido extractado *supra*, puede servir de índice de su meritorio valor. Con mayor peso en lo histórico, en el libro de VIDAL, con un magnífico y resumitivo prólogo de PORCIOLES y con mayor dedicación a lo legal y positivo en RIBERAYGUA, cuyo prólogo corresponde a

la mano maestra de GASSIOT, las dos obras responden a necesidades diferentes que satisfacen plenamente cada una en su campo y finalidad.

Por lo demás, la obra de RIBERAYGUA, verdadero Digesto analítico del Derecho positivo andorrano, expuesto con completo carácter exhaustivo, constituye hoy el libro indispensable para el conocimiento teórico o práctico del Derecho andorrano.

J. L. VILLAR PALASI.

PÉREZ HERNÁNDEZ, A.: *Naturaleza jurídica del recurso de agravios*. Publicaciones del Consejo de Estado.—Madrid, 1950.—35 páginas.

La novedad del recurso de agravios en el ordenamiento jurídico-administrativo español presenta cierto contraste con la serie de estudios de carácter general o especial de que ha sido objeto hasta la fecha. Ello explica un interés por la institución, determinado principalmente por cuanto puede significar de garantía de legalidad en la acción administrativa y por las posibilidades que pudiera ofrecer en favor de esta misma tendencia. Corren tiempos en los que es preciso reconocer a la Administración pública unas prerrogativas excepcionales, de carácter circunstancial o extraordinario en ciertas materias, más o menos permanentes en otras, y ambas consecuencia de los fines que debe cumplir y de los asuntos encomendados a su gestión, no siempre por propia iniciativa, sino por las necesidades derivadas de las nuevas formas de organización social y económica. La Administración va dejando de ser un sujeto pasivo, en pura contemplación ante las necesidades sociales, para colaborar activamente en el mejoramiento de las condiciones de vida y en el desarrollo de los fines de la comunidad nacional. De aquí que, si bien no debe coartarse la actividad administrativa con la rigidez que algunos pretenden, por un complejo sobrecargado de frenos y de resistencias, ni tampoco quepa admitir en los individuos pretendidos derechos que sean un obstáculo al bien común, cuya tutela y satisfacción corresponde en buena parte a los servicios administrativos, sí es preciso que la Administración se integre, cualesquiera que sean las manifestaciones de su actividad, en un orden jurídico, que actúen sus órganos sin excederse del círculo de la competencia que tienen atribuida y que su acción se someta a las normas de procedimiento que son a un tiempo garantía de legalidad y de acierto en sus resoluciones.

El Consejo de Estado inicia sus publicaciones de carácter doctrinal con el estudio de PÉREZ HERNÁNDEZ, que sin duda alguna es lo más completo de cuanto se conoce sobre *la naturaleza jurídica del recurso de*

agravios. La exposición se desenvuelve de acuerdo con una sistemática y una terminología muy precisas; los conceptos son manejados en su propia significación, y los materiales que se utilizan son aprovechados en perfecta concordancia con la tesis que se defiende.

Veamos el contenido del estudio. El recurso de agravios se crea por la Ley de 18 de marzo de 1944, que restablece el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de las resoluciones de la Administración del Estado. Entre otras materias, la Ley exceptuaba de la competencia de la jurisdicción de lo contencioso «las resoluciones de la Administración Central en materia de personal», revisables mediante el recurso de agravios ante el Consejo de Ministros, que decidirá previo informe del Consejo de Estado (art. 4.º).

La innovación de la Ley se dice justificada por dos razones: la extraordinaria acumulación de recursos preparados en el largo período de interrupción impuesto por la Guerra de Liberación, y otra, de carácter político, concretada en el deseo del Gobierno de mantener el control sobre sus funcionarios en el período de revisión política y de exaltación de la idea de servicio. En la configuración actual del recurso, sólo esta última fundamentación fué realmente la determinante del sistema. Por ello dice PÉREZ HERNÁNDEZ que aquellas dos razones, de carácter circunstancial, quedaban satisfechas por el recurso de agravios. De un lado, encomendando al C. de E. el estudio de los litigios relativos al personal, «se alivia a la jurisdicción contencioso-administrativa de un enojoso volumen de asuntos poco trascendentes y atribuibles más bien a errores de la Administración que a verdaderas conculcaciones de derecho»; de otro, reservando al C. de M. la decisión del recurso, se establecía un sistema de jurisdicción retenida capaz de equilibrar en cada caso los intereses políticos y las razones jurídicas.»

El recurso de agravios, un germen en la Ley de 18 de marzo de 1944, sin verdadera reglamentación, permitía configuraciones diversas, de las que en buena parte había de depender su viabilidad, eficacia y permanencia. El problema básico a resolver por el C. de E. fué, pues, el de la naturaleza jurídica del recurso. ¿Respondía a una de las categorías tradicionales? ¿Convenía enmarcarlo en el régimen jurídico de alguna de ellas? ¿Gozaba de condiciones y de fines con propia sustantividad?

A éste fin se manifestaron dos tendencias. La que puede calificarse de conservadora consideraba el recurso como una parte del contencioso-administrativo, atribuída a una jurisdicción distinta de la ordinaria; otra defendía la tesis de que el recurso constituía un instrumento nuevo, cuyos contornos debían precisarse jurisprudencialmente. El fundamento en que se apoyaba la primera no era otro que una interpretación del motivo aceptado por el legislador, cual era el de descargar al T. S. de un volumen enojoso de asuntos de poca monta (preámbulo de la Ley de 1944), y el carácter sustitutivo que se le daba respecto del

contencioso (Orden de la Presidencia de 3 de julio de 1944). Las consecuencias inmediatas eran las de que en todo lo no previsto por la Ley de 1944 (art. 4.º) había que estar a lo establecido en la de 1894 y que sólo procedía el recurso contra las resoluciones en que concurrían los requisitos exigidos por el artículo 1.º de esta última, en especial el tercero, la lesión de derecho administrativo, como base del recurso y determinante de su naturaleza. El C. de E., durante la primera época, aceptó esta postura, y en diversos dictámenes declaraba el carácter sustitutivo y se refería a los requisitos de la Ley de 1894, especialmente al tercero.

En contra de esta postura se señalan razones teóricas y prácticas. Aun en el supuesto de admitir el carácter sustitutivo del recurso de agravios, no ha de concluirse que tenga que ser de la misma naturaleza que el sustituido; en el preámbulo de la Ley de 1944 se habla de sustituir la jurisdicción, no de sustituir recursos; igualmente, el legislador establece una distinción básica entre «errores de la Administración» (motivos objetivos) y «conculcaciones de derecho» (lesión de derecho subjetivo). Por ello, la única interpretación admisible en este punto es la de que la unión de ambos recursos en la Ley es meramente formal y por razones de oportunidad. En el orden práctico, o se aceptaba por el C. de E. y el de Ministros la jurisprudencia del T. S., en cuanto a las condiciones y características del recurso, lo cual sería anómalo, o se llegaría a producir una divergencia en la doctrina que, a la larga, acabaría por distanciar tanto a los dos recursos, que nada tendrían de común.

Admitido que el recurso de agravios es un nuevo medio de impugnación, ¿cuáles son sus notas características? ¿Es un recurso administrativo o jurisdiccional? Si la naturaleza del recurso se determina por el órgano llamado a resolver, nos encontramos con un recurso gubernativo o jerárquico. Sin embargo, el concepto de jerarquía y las facultades o poderes propios del órgano superior, respecto de los actos del inferior, no se corresponde con la posición y facultades del C. de M., como órgano a quien corresponde la resolución de los recursos de agravios. El órgano superior puede conocer de lo reglado y de lo discrecional, de las cuestiones de hecho y de las de derecho; en el recurso de agravios no ocurre lo mismo, porque sólo puede fundarse en motivos jurídicos, vicio de forma o infracción legal, nunca en razones de oportunidad o en móviles de otra índole. «Si, pues, se funda en motivos jurídicos, es porque su finalidad es la de ejercer sobre la Administración un control jurisdiccional, un control que asegure la realidad del estado de derecho, y, por lo tanto, se trata de un recurso jurisdiccional.» Ahora bien, no todo recurso jurisdiccional puede calificarse propiamente de contencioso en el sentido de que tenga que desarrollarse en forma de contienda y ante un Tribunal independiente; y ello porque en con-

sideración de razones políticas, amparadas en otras especulativas sobre la división de poderes y la necesidad de especialización, surgieron los conceptos de jurisdicción retenida y delegada, aunque mientras con la primera solución se trata de salvaguardar sólo el principio, con la segunda sólo se conserva la palabra jurisdicción, *pues el control jurídico queda supeditado a los intereses políticos*. Esto es lo ocurrido con el recurso de agravios; se le configura como jurisdiccional, pero en razón del momento, de formación del estado nuevo, se adopta el sistema de jurisdicción retenida.

Calificado como recurso jurisdiccional, ¿tiene carácter subjetivo u objetivo? La determinación de esta nota es de una importancia extraordinaria, por cuanto afecta a los legitimados para deducirlo, al objeto y a los efectos del recurso. En cuanto a la primera cuestión, ni es imprescindible la titularidad de un derecho subjetivo que sirva de fundamento a la reclamación, ni el recurso es un instrumento asimilable a la acción popular.

El carácter objetivo viene determinado por la propia Ley cuando preceptúa que el recurso sólo podrá fundarse en vicio de forma o infracción expresa de una ley, un reglamento u otro precepto administrativo. En apoyo de la tesis del carácter objetivo, señala el autor que no existe un derecho subjetivo a las formas, ni un derecho subjetivo al cumplimiento por la Administración de las disposiciones que regulan su actividad. Sin embargo, nos parece útil recordar que la doctrina (así, BONNARD) habla de un derecho subjetivo a la legalidad; y esta misma conclusión podría obtenerse analizando la jurisprudencia contencioso-administrativa de nuestro T. S. sobre sus atribuciones en materia de competencia y de procedimiento. Aun en el supuesto de que no exista en el recurrente verdadero derecho subjetivo de carácter administrativo que pueda haber sido lesionado por la resolución que se impugna, basta su alegación para que si el acto administrativo ha sido adoptado con incompetencia o con vicio sustancial de procedimiento, el Tribunal examine las infracciones y, en su caso, declare la nulidad del acuerdo. Por último, no existe el peligro de que el recurso se convierta en una acción popular, porque se exige la existencia de un interés personal, directo y legítimo. Esto es admisible; no todo recurso objetivo implica el reconocimiento de una acción pública.

La tesis del carácter jurisdiccional objetivo del recurso de agravios se viene admitiendo mediante una evolución definida por la doctrina del C. de E. A juicio de PÉREZ HERNÁNDEZ, se pueden señalar tres etapas: 1) El Consejo se limita a calificar el recurso de *extraordinario*, con lo que se pretendía que las resoluciones susceptibles de impugnación fueran definitivas, sin necesidad de recurrir al artículo 1.º de la Ley de 1894. 2) Se aplica el artículo 4.º de la Ley de 1944, admitiendo el recurso fundado en vicio de forma, con lo que se establecía una base

magnífica para sostener que la finalidad del recurso era más amplia que la protección de derechos subjetivos, apuntando más bien a la defensa de la legalidad» y facilitando su admisión por infracción legal, sin necesidad de que existiera lesión de derechos subjetivos. Al mismo tiempo que se ampliaba la base objetiva, tenía que ensancharse su ámbito subjetivo, abordándose entonces el problema de la legitimación; y 3) El C. de E. se pronuncia por la naturaleza objetiva del recurso, aunque sin llegar a todas sus consecuencias, pues si bien admite la interposición de recursos de agravios contra disposiciones de carácter general, prestando de la distinción clásica entre *resolución* y *disposición*, no otorgó a las resoluciones de aquellos efectos *erga omnes*.

El recurso de agravios es, pues, de carácter *extraordinario*, *jurisdiccional* y *objetivo*. Las tres notas, dice, se resumen en una sola expresión: *recurso de anulación*, ya que en ella va implícita la nota de *objetividad*, es decir, el fundamento en motivos de legalidad; el control de la legalidad administrativa es siempre, en buena doctrina, *jurisdiccional*; y al control jurisdiccional no se puede llegar *omisso medio* (*per saltum*) sino después de que la Administración haya pronunciado su última palabra, o sea mediante un recurso *extraordinario*. El recurso de agravios puede definirse como un *recurso de anulación contra las resoluciones de la Administración Central en materia de personal*.

Finalmente, señala las diferencias entre las conclusiones obtenidas y la realidad práctica, las causas circunstanciales que las motivan. Por último, hace unas consideraciones de *lege ferenda*, cuya realización «harían del recurso un medio eficaz y rápido para conseguir que las autoridades administrativas obrasen siempre dentro de la esfera de su competencia, con arreglo a procedimiento y respetando la jerarquía de las normas, que es la mejor garantía para los administrados en un Estado de Derecho».

E. SERRANO GUIRADO.

II.—NOTICIA DE LIBROS

MEMBIELA GUITIÁN, A.: «La municipalización de servicios públicos. Especialmente referida al abastecimiento de agua de las poblaciones». Prólogo del Excmo. Sr. D. Carlos Ruiz del Castillo.—Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local.—Madrid, 1950.—191 páginas.

El Instituto de Estudios de Administración Local nos ofrece una monografía sobre tema tan interesante y discutido como el de la municipalización de servicios públicos. El señor Membiela, por su parte, ha contribuido meritoriamente analizando y resumiendo con la guía de su experiencia, las cuestiones de mayor interés en toda municipalización de servicios públicos.

La municipalización implica la gestión directa de un servicio público por el Municipio o Municipios interesados, en base a indudables motivos de utilidad social.

El autor divide su trabajo en dos partes: general y especial. La primera, viene a resumir, con alguna referencia a la doctrina nacional y extranjera, los conceptos y teorías más defendidos sobre la municipalización; sus elementos determinantes; órgano, y formas de la misma.

En cuanto a los elementos, distingue los de signo positivo y los de signo negativo. Entre los primeros, analiza los siguientes: el *fin social*; el *mejoramiento del servicio*; el *fin económico*; el *interés de la higiene y de la salubridad públicas*; la *desgravación fiscal*; y la *permanencia o la continuidad de la prestación del servicio*. De signo nega-

tivo, se señalan: el *abuso de las empresas*; el *monopolio de hecho*, y la *insuficiencia de la iniciativa privada*.

En relación al órgano se estudia su aptitud como tal, y la que se refiere al elemento personal que llena de contenido humano la constitución del órgano mismo, para establecer las condiciones de eficiencia que han de concurrir, determinantes en principio, de la de las distintas formas de municipalización.

Estas las clasifica en los siguientes grupos:

A) Por su constitución orgánica:

a) Administración directa: a') propia (gestión por el Municipio por medio de sus órganos normales), y b') especial (gestión por el Municipio por medio de Comisiones, Directorios o Consejos).

b) Administración indirecta (empresa municipal autónoma que adopte la forma de Sociedad privada).

B) Por su posición ante la libertad de industria y comercio:

a) Explotación excluyente (con monopolio) y concurrente (sin monopolio).

C) Por su ámbito funcional:

a) Empresa municipal no cooperante (un sólo Municipio) y cooperante (varios Municipios).

D) Por la naturaleza y alcance de las aportaciones:

a) Empresa simple: Fondos y beneficios públicos.

b) Empresa mixta: a') Típica (fondos públicos y privados y administración y beneficios comunes), y b') Específica (empresa privada con participa-

ción del ente público en los beneficios).

En la *parte especial* se estudia la municipalización del servicio público de aguas, dedicando un capítulo a consideraciones generales y al desarrollo en la doctrina en la legislación y en la práctica extranjera.

La exposición y crítica de nuestra legislación general y especial sobre la municipalización del servicio público de aguas y los resultados de su aplicación en las poblaciones de tipo urbano y rural constituyen la materia fundamental del estudio que se realiza y cuyo conocimiento ha de ser de gran utilidad para cuantos tengan que intervenir en la ejecución de las facultades que en este orden gozan las entidades municipales.

Especial interés ofrecen las consideraciones sobre los servicios intermunicipales y los interprovinciales, o las llamadas por los ingleses *áreas de captación*; su diferencia de la provincialización de servicios; y los eficaces resultados que ofrecen ciertas experiencias nacionales, como el Consorcio constituido por la Diputación de Zaragoza y varios Municipios de la misma provincia.

En las conclusiones se resume el contenido de la obra, reflejando el autor su criterio sobre las cuestiones más debatidas. Un breve índice de bibliografía cierra la publicación.

En el jugoso prólogo del profesor Ruiz del Castillo se hacen consideraciones muy instructivas para la valoración de las diversas tendencias sobre la existencia y funciones de los Municipios.

E. S. G.

BIELSA, Rafael: «El acto jurisdiccional en la Administración pública (con referencia al orden fiscal)». Universidad Nacional del Litoral. Rosario, 1949. 35 páginas.

El eminente maestro del Derecho administrativo argentino, siempre ha mostrado predilección por los temas del proceso administrativo y, en general, por el problema de las garantías del particular. Entre sus producciones recientes, merecen citarse: «El orden político

y las garantías constitucionales», Buenos Aires, 1943; «Sobre algunas atribuciones del Poder ejecutivo», Buenos Aires, 1945; «La jurisdicción contencioso-administrativa», Rosario, 1948 (en que estudia la reciente Ley argentina de 30 de septiembre de 1948); un interesante artículo titulado «Conceptos jurídicos y terminología», publicado en *La Ley* el 22 de octubre de 1949, y aparte de los trabajos que incesantemente viene publicando en el *Anuario del Instituto de Derecho Público*, el infatigable investigador, el interesante folleto de que hoy queremos dar noticia.

Como señala su título, se refiere especialmente al Derecho fiscal, otro de los temas que últimamente vienen ocupando la atención de BIELSA, por lo que empieza haciendo unas consideraciones sobre la actividad administrativa fiscal, resaltando la distinta posición que adopta la Administración en la función fiscal respecto de las restantes funciones. Mientras que los servicios públicos en general, aun cuando sean creados por la Ley, constituyen la esfera propia de la actividad administrativa —que los organiza, dirige y revisa—, en la función fiscal la Administración pública no hace más que ejecutar la Ley tributaria sin consideración a la función específica de realizar los servicios públicos. «La determinación del impuesto jurídicamente no tiene otro carácter que el de una declaración de certeza, requisito indispensable para ejecutar la ley.» El acto de la Administración fiscal, que es declarativo y no constitutivo, no es un acto jurisdiccional. Para precisar esta afirmación, se trata de deslindar el acto jurisdiccional del acto administrativo.

Para que exista acto jurisdiccional lo que importa, según BIELSA, «es que se invoque la lesión de un derecho o interés legítimo, y que la autoridad decida o declare el derecho.» No existe actividad jurisdiccional en la que desarrolla la Administración para comprobar si un contribuyente ha transgredido una disposición legal, ni tampoco en la que se encamina a determinar el impuesto; pero sí la hay cuando se resuelve un recurso entablado por el particular. Por tanto, podrá incluirse la actividad desarrollada para resolver recursos administrativos entre las jurisdiccionales, pese a

que en estos casos le faltan al órgano decisor los caracteres de independencia e imparcialidad necesarios para que se dé una auténtica actividad jurisdiccional; el órgano que decide un recurso administrativo es parte interesada en la contienda, al que le interesa sobre todo eliminar un obstáculo, de análoga manera —y así lo reconoce BIELSA unas páginas después—, a cuando instruye la Administración un sumario para determinar la culpabilidad de un empleado y destituirlo, en todos estos supuestos la finalidad de la Administración no es hacer justicia, no es ver si las pretensiones se encuentran o no fundadas, sino poder cumplir debidamente los fines de interés general.

Cierra la obra un interesante apartado dedicado a la «cosa juzgada» en lo administrativo. Con razón se critica la posición que ha aplicado la terminología «cosa juzgada» a la teoría del acto administrativo, para designar aquellos casos en que ya no cabe recurso alguno contra un acto administrativo. Como afirma el Profesor argentino, hay cosa juzgada cuando ha habido juicio, es decir, controversia y decisión formal, ya sea que la controversia haya terminado en sentencia, ya sea que el juez haya homologado las pretensiones de las partes. Tal introducción del término de cosa juzgada al campo administrativo ha sido explicable —como ha afirmado LIEBMAN— en el Derecho germánico, en que se expresa la cosa juzgada con una palabra «Rechtskraft», que traducida literalmente tiene un significado muy genérico, en cuanto sólo quiere decir fuerza jurídica, y a pesar de esto la generalidad de la doctrina alemana ha adoptado una prudente actitud negativa respecto a la aplicación de la expresión en el Derecho administrativo. Pero en el Derecho francés, en el italiano y en el español en que se ha empleado para designar la eficacia de la sentencia, la expresión «cosa juzgada» no debe aplicarse para designar la eficacia de los actos administrativos.

La obra de BIELSA nos ofrece un conjunto de interesantes problemas de la fiscalización de la actividad administrativa fiscal, presentando una serie de soluciones en general aceptables.

Jesús GONZALEZ PEREZ

RUIZ ALMANSA, Javier: «Análisis estadístico de los municipios minúsculos de España». Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1950. Páginas 197.

El principio uniformista que, salvo contadas excepciones, inspira a nuestra legislación municipal, choca con la realidad social, que muestra una variedad extraordinaria de entidades municipales. Si para la ley todos los Municipios vienen a tener un régimen unitario, la realidad demuestra varios grupos, cada uno de los cuales exige un régimen específico. Uno de estos grupos lo constituyen los de población inferior a 1.001 habitantes, que se estudian, desde un punto de vista estadístico, en este volumen que lleva el número II de las «Monografías Estadísticas sobre población, economía y servicios de las Corporaciones Locales» que viene editando el Instituto de Estudios de Administración Local.

Se resalta la importancia de este estudio, porque ninguna de estas pequeñas entidades municipales atrae por sí sola la atención de los estudiosos, ni de los técnicos o gobernantes, pese a que todas juntas integran una masa de población española situada en condiciones desfavorables para la vida colectiva de las sociedades contemporáneas. Y para resaltar más estas circunstancias, se acude en ocasiones a la comparación con otros municipios de más importancia.

El primer capítulo de la obra lo constituyen unas breves páginas dedicadas, bajo la rúbrica «Planteamiento del tema» a precisar la diferenciación entre poblaciones urbanas y rurales, para lo cual se estima indispensable proceder a un análisis previo de los grupos de municipios que presentan cierta homogeneidad de contextura, bien sea por su situación geográfica, o por sus caracteres demográficos y económicos, o por motivos de índole histórica.

El segundo capítulo está dedicado a localizar geográficamente a los pequeños Municipios, intercalándose un mapa que permite dar una idea de su situación, para abordar después, en el tercer capítulo, el problema de la evolución histórica de los mismos.

El cuarto capítulo, en el que el autor se plantea el problema de si tienen los

Municipios minúsculos una estructura económica propia correlativa de la estructura particularísima que tienen en el aspecto demográfico, se dividen en los siguientes apartados:

- I. Superficie productiva de los términos municipales.
- II. Zona de regadío.
- III. Zona forestal.
- IV. Población dedicada a trabajos agrícolas.
- V. Producción agrícola en miles de quintales métricos.
- VI. Ganadería.
- VII. Explotaciones industriales.

Las «Finanzas de los Ayuntamientos minúsculos», es el título del capítulo V, dividido en los siguientes apartados: A). Presupuestos; B). Deuda municipal; C). El Patrimonio Municipal; D). Contribuciones directas.

Cierra el libro el capítulo dedicado a la situación de los servicios municipales, en el que se pone de manifiesto el deficiente estado de los mismos, en contraste con los servicios de los Municipios de mayor número de habitantes. Son por demás expresivos los datos que nos muestra la estadística. Si hay que reconocer una indudable diferencia en la situación de los servicios municipales según la importancia de la entidad, esto no puede justificar en modo alguno que en los pequeños Municipios falten servicios tan fundamentales como son, por ejemplo, los de agua, alcantarillado, electricidad, etc.

Al final de la obra, un apéndice estadístico nos permite comprobar directamente, por provincias, a través de los cuadros numéricos generales de que consta, las cuestiones tratadas en el texto.

G. P.

CASTEJÓN Y MARTÍNEZ DE ARIZALA, Federico: «Faltas penales, gubernativas y administrativas». Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1950. Páginas 285.

En dos partes divide el prestigioso Magistrado del Tribunal Supremo, don FE-

DERICO CASTEJÓN, esta interesante y completísima monografía: la primera, dedicada a la distinción de faltas penales, gubernativas y administrativas, en la teoría y en la práctica. La segunda, recoge la vigente legislación penal y procesal sobre faltas, con sus precedentes, y una referencia, que podemos considerar exhaustiva, a la jurisprudencia recaída sobre la materia.

En esta breve rescensión, dada la naturaleza de la Revista desde la cual se hace, vamos a ocuparnos únicamente del contenido del apartado III y del V de la parte primera, que se refieren, respectivamente, a «La función de policía y el Código de Policía o de Faltas» y a «Faltas administrativas y gubernativas».

Al estudiar la función de policía, se señalan las posiciones de JORDANA DE POZAS y MÉNDEZ ALANÍS, para después citar la que mantiene SABATINI en el *Nuovo Digesto Italiano*, que distingue entre Policía administrativa, de seguridad y judicial, cuyos conceptos se trata de precisar con criterio acertado y una referencia muy completa a la bibliografía francesa y anglosajona. Siguiendo a CASAL DE NIS, se distinguen los medios que tradicionalmente ha considerado la doctrina administrativa: uno, preventivo (conocimiento de la situación de la localidad que sirve, modo de vivir, hábitos y costumbres de sus moradores, etcétera), y otro, represivo (tan pronto conozca la comisión de algún hecho punible, extrema las inventivas y procedimientos que conduzcan a la captura del delincuente o delincuentes). De esta enumeración de funciones se infiere que se emplea el concepto de Policía en un sentido estricto, refiriéndose especialmente a la Policía judicial.

Más interesante es aquella parte de la obra que trata de deslindar los conceptos de falta penal, por un lado, y falta gubernativa y falta administrativa, por otro. «La falta gubernativa—se dice—constituye una zona intermedia entre lo disciplinario y lo administrativo, de cuyos caracteres participa a la vez; en lo relativo al primero, por lo que significa de mantenimiento y reforzamiento de la autoridad y atribuciones del superior, y en lo referente al segundo, por cuanto se impone sin forma de juicio, y además constituye en algunos

casos infracción de normas generales, como la falta a la moral o a la decencia pública, que pueden corregir los gobernadores civiles.» «La falta administrativa, constituida en la mayoría de los casos por infracción a la policía municipal, provincial o general, es la que presenta mayores dificultades para su diferenciación de la falta penal.» Para diferenciarlas se sigue un criterio científico y un criterio práctico. Desde el primero se recoge especialmente el criterio de la doctrina italiana (sobre todo, la posición de VANNINI, ZANOBINI y BATTAGLINI) y el de los españoles ROYO VILLANOVA y GUENECHA. Desde un punto de vista práctico, se van exponiendo las distintas posiciones, así la de la clase de la norma infringida, la de la gravedad de la sanción imponible, la del grado de ejecución de la infracción, la que se fija en la forma del planteamiento del caso y la del carácter delictivo de los hechos, para terminar diciendo que la facultad de las autoridades administrativas para corregir faltas de dicho orden se refiere tan sólo a la sanción de las infracciones de carácter administrativo, que son únicamente las que no estén previstas en el Código penal, haciéndose unas interesantísimas observaciones para el caso de doble sanción del hecho, o sea, cuando al mismo tiempo estuviere previsto en el Código penal y en las Ordenanzas administrativas, basándose en la doctrina sentada en los decretos resolutorios de competencias.

Por último, queremos hacer referencia a las páginas dedicadas a la existencia de un Derecho penal administrativo, al que se había referido de un modo brillante SPIEGEL en un manualito vertido al castellano por Javier Conde. Este Derecho penal administrativo puede tomar frente al Derecho penal general clásico dos actitudes: a), coexistir con él, como sucede en España; b), absorber la definición y castigo de las faltas, como ocurre en los países que han redactado el Código de Policía. Estas dos actitudes son examinadas con detenimiento en la obra, fijándose especialmente en las razones y circunstancias que llevan a la absorción de lo penal por lo administrativo.

He aquí un trabajo que, sin olvidar

el Derecho positivo y haciendo referencia constante a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a la contenida en los decretos de competencia, aborda interesantes problemas doctrinales, empleando un correcto método y un acertado criterio científico.

J. G. P.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio: «Deberes, faltas y sanciones de los funcionarios municipales». Imprenta provincial de Vizcaya. Bilbao, 1950. Páginas 312.

Antes de entrar a estudiar el objeto del tema se hacen unas breves indicaciones de carácter general acerca del concepto de funcionario municipal y de la relación jurídica de empleo público, en que se recogen, bien sistematizadas, las afirmaciones que podemos encontrar en cualquier manual de Derecho administrativo.

El capítulo III se ocupa de los deberes del funcionario, empezándose por señalar la razón de preferir el término deber respecto del término obligación y clasificando los distintos deberes atendiendo a varios criterios, para después hacerlo de un modo extenso por razón del contenido. Una vez expuestas estas nociones generales, pasa el autor a exponer los deberes que señala la Ley a secretarios, interventores y depositarios de la Administración local.

Las faltas se estudian siguiendo la enumeración que hace nuestro Derecho positivo, distinguiendo entre faltas graves y leves. Unas breves consideraciones nos hacen ver el concepto de cada una de ellas, acudiendo frecuentemente a la doctrina jurisprudencial. Ahora bien, la referencia a la jurisprudencia que continuamente se observa no agota, ni mucho menos, las decisiones de nuestro Tribunal Supremo recaídas sobre la materia. Y en ocasiones se recogen ciertas sentencias que tienen un valor secundario respecto de otras en que se contiene una declaración más fundamental y general, que se omiten. Creemos que debía haberse cuidado un po-

co más esta selección de resoluciones jurisprudenciales, a fin de poder haber ofrecido al lector aquellas que tuvieren un valor general o fundamental en la regulación de cada falta.

Las sanciones es el objeto del capítulo V, en el que, después de unas nociones generales sobre la responsabilidad de los funcionarios, la independencia de la acción punitiva administrativa de la ejercida por los Tribunales y la inamovilidad, se estudia con detenimiento y buen sistema la competencia y el procedimiento en las sanciones disciplinarias. La obligación de pasar el tanto de culpa a los Tribunales si hay indicio de delito, las sanciones, la cesación de sus efectos, la prescripción de faltas y sanciones y las consecuencias de la aplicación de las sanciones indebidas, son los epígrafes de los restantes apartados del capítulo.

Un último capítulo está dedicado a los recursos contra la imposición de sanciones, para después, en un apéndice, recopilar las más importantes disposiciones referidas al tema, lo que da a la obra un valor práctico indudable.

J. G. P.

JOSÉ SILVAN: «Tratado del impuesto municipal de Plus Valía». Doctrina, legislación vigente, jurisprudencia y comentarios. Librería Bosh, Barcelona, 1950.

Con un loable intento de perfección, la obra contiene un estudio doctrinal, seguido por los antecedentes, normas sustantivas y procedimentales de esta forma impositiva.

El arbitrio de plus valía, cuyo interés es cada día creciente, constituía frente al impuesto de Derechos reales —cuya secuela en el ámbito municipal viene en definitiva a ser— un tema de estudio semio olvidado, en contraste evidente con la imposición de Derechos reales, a la que en España se han dedicado bastantes libros. Manifestación el arbitrio de plus valía, de un superior principio —conectado no sólo a la Administra-

ción fiscal, sino a la total Administración pública— de la igualdad de cargas tributarias, encierra un matiz propio y específico, en cuanto implica un gravamen versando sobre un «uncarned money», derivado no ya de una revaloración general del activo nacional por elevación de precios, sino de aumentos de valor derivados del progreso local y de ahí su específico carácter y naturaleza de imposición local, constituyendo —en cuanto a su alcance, naturalmente— una escala intermedia entre la imposición de revaloraciones de activo, por aumento de precio en el país y la llamada contribución especial.

La obra del autor constituye una notable aportación, por cuanto partiendo de un conocimiento exacto de la imposición de Derechos reales —supletoria en defecto de norma de la relativa a la plus valía— se analiza con detalle y precisión cada uno de los supuestos, engendrados del devengo de plus valía.

Alguna observación de detalle exclusivamente cabría hacer. Por ejemplo, en lo referente a la nomenclatura adoptada por el autor estrictamente jurídica y en contra de las clasificaciones tradicionales de los hacendistas, al calificar al arbitrio de plus valía de contribución sobre el capital, si bien la subsiguiente explicación aminora la excepcional terminología. El hecho simple de que la base imponible la constituya un capital, no implica que se trate de un impuesto sobre el capital; nadie duda que la contribución de Utilidades, tarifa III, es una contribución cedular sobre renta o más apropiadamente sobre producto, y, sin embargo, existe también la modalidad de imposición sobre capital mínimo. Se trata de un mero artificio a efectos de liquidación, pero nunca a efectos de gravamen. También hubiera sido preferible quizá el empleo de términos más adecuados en cuanto a la dicotomía en el *solvens*, establecida en la regulación del arbitrio, en lugar de calificar al deudor material de sujeto obligado al pago, que preferiblemente es de aplicación a los titulares expresados en el art. 107 del Decreto de Haciendas locales. Algún otro matiz precisaría más extensa aclaración, v. gr., el relativo al momento de devengo del arbitrio cuando existen aportaciones de inmuebles a

Sociedades y existe un lapso intermedio entre aportación real y elevación a escritura pública, donde el criterio del autor no parece *prima facie* compatible con la tesis —acertada y claramente expuesta— del momento de devengo en las transmisiones en general.

Prescindiendo de estos matices, que en nada pueden disminuir el valor de una obra de más de 600 páginas, dedicadas exclusivamente a un exhaustivo análisis del tema, no vacilamos en augurar al libro el calificativo de imprescindible a quienes, de lejos o de cerca, sientan la preocupación sobre esta forma tributaria.

V. P.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: «Tributación del beneficio de la empresa y sus partícipes». Prólogo del Excmo. Sr. D. José Larraz. *Revista de Derecho Mercantil* 1949. 917 páginas.

Responde el libro de CÉSAR ALBIÑANA a un plausible intento cual es de dar sistemática científica al conglomerado legal de la Contribución de Utilidades en su Tarifas II y III. No se trata, sin embargo, de una obra de pura trayectoria teórica. El máximo acierto del autor ha sido, sin duda, fundir en una sola labor dos aspectos difíciles de conjugar: el teórico, imprescindible, y el práctico, que da vitalidad y jugo a la elucubración pura. El estudio de la naturaleza fiscal del impuesto, de la relación jurídica tributaria, de la función de la contabilidad son empresas típicamente teóricas, de las que, empero, el autor extrae provechosas consecuencias en el orden práctico.

Divide el autor su libro en cinco títulos y un título adicional, con las siguientes materias, respectivamente: Conceptos previos, tributación del beneficio de la empresa, tributación del beneficio de los partícipes, administración de la contribución, concurrencia de soberanías fiscales, y conciertos económicos.

El título primero, relativo a concep-

tos previos, expone la terminología tributaria, contabilidad y balance, sujeto pasivo de la imposición y relación jurídico-tributaria en sus aspectos de nacimiento, domiciliación fiscal y extinción. Es de señalar, en primer término, en este título la sencillez con que se abordan por el autor estos problemas de indudable trascendencia, haciéndolos asequibles a la generalidad de los lectores, a modo de introducción del estudio más detallado posterior. Tercia en la discusión sobre la naturaleza real o personal de la Tarifa III de Utilidades, decidiéndose por calificar esta imposición de personal, basándose en la indiscriminación del origen del beneficio gravado, en el gravamen de la totalidad del beneficio social, exención de mínimo de rentas —que equipara a las amortizaciones autorizadas—, progresividad de la alícuota tributaria, y, en general, en el parangón del impuesto sobre la renta módulo sobre las personas físicas, comparado con la imposición de personas jurídicas.

Es cierto que, en principio, la tesis del carácter real de esta imposición parece confundir el gravamen de la persona física con el de la jurídica, a la que, empero, en estricto derecho, corresponde equiparar. Quizá también esta confusión proceda de un olvido de nuestros tradicionales principios y legislación civiles, a los que el autor dedica siempre preferente atención.

En cuanto a las típicas comunidades de bienes y a las empresas individuales, la Tarifa III es, según el autor, de acusada naturaleza cédular más fácilmente visible en las empresas individuales que en las comunidades de bienes. Y es de carácter real para estos sujetos tributarios, porque, en puridad, grava determinados rendimientos parciales por ellos obtenidos.

Escinde con ello la naturaleza de la Tarifa III según que se trate de la llamada imposición mínima sobre el capital, imposición sobre las primas de seguros e imposición sobre el beneficio neto. En cuanto a las dos primeras formas tributarias, se inclina por la naturaleza real, dejando el atributo de personal a la clásica imposición sobre los beneficios.

En lo que afecta a la Tarifa I y II de

Utilidades se inclina por la consideración de impuestos reales, con ligeros atisbos de naturaleza personal.

Quizás más acertado en cuanto a esta parte hubiera sido partir de un punto de vista radicalmente distinto: la consideración de impuestos personales cedulares y gravámenes personales globales. Ambos, sin duda, son impuestos personales, sin que el mero calificativo de cédular implique automáticamente el carácter de impuesto real. La confusión obedece a la idea de partida de caracterizar al impuesto personal como gravando sobre la suma algebraica de las rentas que correspondan a una persona. Ahora bien, es indiferente que el impuesto recaiga sobre renta global o renta parcial. En definitiva, el mecanismo de impuestos cedulares —supuesta progresividad y subjetividad en la imposición—, implica tanto como el establecimiento de un impuesto global sobre la renta. El mismo juego del *income tax* británico da ejemplo de esta consideración en su mecánica interna de cómputo de beneficios. Existen también en el *income tax* —cuyo carácter personal es indiscutido— las típicas *schedules* o cédulas, si bien consideradas como simple contabilidad interna para la obtención de la deuda tributaria global.

Es elogiable la advertencia del autor en este mismo título primero en cuanto a la prudencia con que se ha de recibir la jurisprudencia del Tribunal Económico-administrativo Central referente a prueba de dominio de fuentes rentísticas (pág. 32).

Es asimismo acertada la distinción que se establece en el capítulo segundo entre el legitimado pasivo al pago y el titular de la carga económica, aunque quizás la definición dada en estos términos amplios pueda —en la doctrina general— inducir a cierta confusión, toda vez que podría también referirse al problema de índole económica y no ya meramente jurídica del incidido real en la imposición. Más bien podría haberse empleado el juego de los conceptos jurídicos de pago en nombre propio y cuenta ajena. Es innovador y justo el examen de la imposición de las sociedades de hecho. La crítica que se realiza del Decreto de 22 de enero de 1944

es asimismo ajustada a una notoria realidad (pág. 75).

La extensión que en el capítulo tercero se concede a la fuente de la obligación tributaria es la exigida dentro del intento fundamental de la obra. El estudio que se realiza en este capítulo del nacimiento de la obligación tributaria y de la domiciliación fiscal supone un conocimiento exacto de la legislación mercantil y civil, cuyas conexiones con el Derecho fiscal —sobre todo en cuanto a las Tarifas II y III— es innecesario resaltar. En cuanto al estudio extenso que a la prescripción fiscal se dedica, hubiera sido interesante quizás un análisis de la naturaleza de excepción renunciable en cuanto a la prescripción ganada por la Administración (pág. 109).

En el Título II se aborda el tema de la tributación del beneficio de la empresa. Estudia el autor el problema de la estimación del capital fiscal, diferenciando las empresas según tengan capital determinado o indeterminado. Es sumamente sugestivo e interesante el estudio que se dedica a las reservas tácitas y ocultas y a su trato fiscal. Discutible es, en cambio, el carácter de reservas de los llamados Fondos de Reversión de las empresas concesionarias de servicios u obras públicas. La afirmación (pág. 179) de que la Tarifa III recayendo sobre empresas individuales no supone junto a la Contribución sobre la renta una doble imposición se basa en el carácter real y personal, respectivamente, de ambas formas tributarias. Quizás fuera más excelente motivo la consideración de nuestra Contribución sobre la renta de *CARNER* como efectivo impuesto complementario y no como impuesto global sobre la renta, lo cual, aun en el supuesto contrario, de calificar la Tarifa III sobre empresas individuales como personal, permitiría dar mayor generalización y vigor a la afirmación.

En el estudio de los ingresos analiza el autor el concepto, explotación directa, arrendamiento del negocio, contabilización, computación y los ingresos computables (incrementos de activo, rendimientos de activo, detracciones de fondos con aplicación exenta, subvenciones del Estado y Corporaciones admi-

nistrativas, ingresos con ocasión de operaciones lucrativas), constituyendo esta parte quizás la más notable y sugestiva de la obra. A continuación, analiza los ingresos no computables y los gastos a efectos de la imposición, partidas deducibles y partidas no deducibles.

Estudia seguidamente el concepto fiscal del beneficio, con un interesante y breve estudio de los negocios parciales, analizando los beneficios estimables (participaciones al capital, aumento de patrimonio de la empresa, participación fiscal del Estado y partidas varias), y los beneficios no estimables (participaciones por servicios personales y otras participaciones).

El estudio y justificación de la imposición mínima sobre el capital (desempeñando función económica el capital de mera base y no de soporte real del gravamen), son acertadas y en extremo sugestivas. Estudia las diversas modalidades de esta forma impositiva según el objeto sobre que recaiga la imposición. La nomenclatura y sistema de análisis del período impositivo son asimismo enconiables. Completan el capítulo V y adicional el Título II, con un estudio de la determinación de la deuda tributaria y la consideración de algunos gravámenes por la Tarifa II.

El Título III está dedicado íntegramente a la tributación del beneficio de los partícipes (Tarifa II de Utilidades y Tarifa I en cuanto a participaciones a socios por servicios personales y, en general, por este título).

El Título IV se dedica a la Administración de la Contribución, analizando la declaración, falta de la misma y efectos, liquidaciones, infracciones y penalidad y recaudación. El mérito del autor en esta parte estriba precisamente en la presentación sugestiva del tema, que por su carácter procedimental en esencia, puede parecer *prima facie* falto del interés que sabe darle el autor. En este mismo título analiza los medios de impugnación de las liquidaciones y la organización administrativa del tributo.

Aparece dedicado el Título V a la concurrencia de soberanías fiscales, estudiándose en él el doble aspecto de empresas españolas en el extranjero y extranjeras en España, motivadas por la escisión entre domicilio, nacionalidad

y gestión económica. Hubiera sido interesante en esta parte dedicar alguna mayor extensión al problema general de la doble imposición internacional, a que tanta atención se ha dedicado, por otra parte, en el extranjero.

El título adicional trata de los conciertos económicos con Alava y Navarra. En esta parte hubiera añadido interés al grande que el libro encierra una exposición de las tarifas promulgadas por las respectivas Diputaciones forales, incluso las generales, dada la dificultad que para el profesional implica el conocimiento exacto de las mismas.

El libro, en la consideración general que el mismo debe merecer, justifica, en esta ocasión, que se le califique con verdad material de obra de que la bibliografía nacional estaba hondamente necesitada. Su utilidad para el práctico y para la vida cotidiana, para la empresa y para el profesional, es indiscutible. Su sistemática ajustada a las más depuradas exigencias sobre este tema; con todo, el cariz moderno que el autor ha sabido darle, es quizás el mérito preferente del libro. Uniendo a ello unas apreciaciones innovadoras y acertadas en su generalidad junto con una sencillez que avalora y da realce y atracción evidente a la profundidad del pensamiento del autor.

Prologa el libro, con la maestría habitual en él, el Excmo. Sr. D. José Larraz.

J. L. VILLAR.

LÓPEZ-RODO, Laureano: «El procedimiento administrativo en España». Tip. da Empresa Nacional de Publicidade. Lisboa, 1949. 20 págs.

En estas breves páginas se recoge una conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de Lisboa por uno de los mejores administrativistas de la nueva generación, que ya había sido publicada en la Revista *O Direito* (número 4, de 1949).

Dos son los posturas que se han adoptado dentro del campo del Derecho administrativo al enfrentarse con el pro-

blema de la vía a seguir por las entidades administrativas para desarrollar su actividad en el cumplimiento de los fines de interés general. Unos, han tratado de aplicar la institución del proceso a dicha actividad, defendiendo la existencia de un proceso administrativo, sin referir tal expresión a la actividad jurisdiccional referente a la actividad administrativa. Otros, tratan de deslindar los dos conceptos, restringiendo el término proceso a aquella institución a través de la cual un órgano independiente y supraordenado a las partes examina la pretensión que una esgrime frente a otra. Esta es la posición de LÓPEZ-RODO, que reconoce, sin embargo, la semejanza que se da entre el *procedimiento administrativo* —sobre todo en el de reclamación o recurso— y los procesos jurisdiccionales, señalando que aun en estos supuestos es posible marcar la diferenciación: «El proceso no es un simple cauce por el que discurre una actividad, no es algo meramente formal y adjetivo, como lo es el procedimiento, sino que el proceso es una institución sustantiva que tiene por objeto actuar las pretensiones fundadas», y en las reclamaciones o recursos administrativos no existe una pretensión dirigida a un órgano independiente, sino a un órgano administrativo cuya misión consiste en cuidar los intereses colectivos mediante la prestación de los servicios públicos, el cual no es extraño al conflicto, sino parte interesada.

Se examina en primer lugar en este interesante trabajo el concepto de procedimiento en general, señalándose las tres direcciones fundamentales en que se ha manifestado la doctrina: Aquella que da un concepto sustancial del procedimiento, considerando elementos integrantes del mismo a los distintos actos sucesivos; una segunda, que considera que el procedimiento no está integrado por actos, sino por una sucesión de tiempos, de unidades temporales, y una tercera, que no ve en el procedimiento un fenómeno sustancial —serie de actos—, ni un fenómeno temporal —serie de momentos—, sino un fenómeno formal, una forma de sucesión de los actos y de los tiempos. Esta

última posición es la que recoge LÓPEZ-RODO.

Antes de entrar a exponer las notas fundamentales del procedimiento administrativo español, se traza la línea de evolución del mismo, resaltándose la deficiente elaboración de que ha sido objeto, en contraste con el procedimiento judicial. «El Derecho procesal civil —se afirma— había alcanzado ya una notable madurez cuando el Derecho administrativo aparecía aun en estado embrionario. La actividad de los órganos judiciales estaba perfectamente regulada por el Derecho y la de los órganos administrativos carecía en absoluto de regulación». Es de notar, sin embargo, que en los países continentales, en contraste con los anglosajones, el procedimiento administrativo ofrece mayor desarrollo, su regulación es más minuciosa y se hace cada vez más jurídica, existiendo una tendencia y acercamiento hacia el procedimiento jurisdiccional, tendencia que no debe olvidar que el procedimiento administrativo no ha de tratar únicamente de garantizar los derechos de los particulares, sino también la defensa de los intereses públicos; el procedimiento administrativo debe conciliar ambas exigencias.

Al enfrentarse con el Derecho positivo español, se hace un estudio somero de los principios que inspiraron la Ley de Bases de 1889, para después ocuparse de los rasgos más salientes de los principales Reglamentos de procedimiento de los distintos Ministerios, en especial del Reglamento del Ministerio de la Gobernación, al que se elogia por el empleo que hace de una terminología depurada y por el rigor de su sistemática. «Fácilmente se adivina la mano del Consejo de Estado —dice LÓPEZ-RODO—, a cuyo Alto Organismo se debe la elaboración del texto reglamentario. Se señala, como dicho Reglamento define, el concepto de expediente y de los distintos actos procesales, la claridad con que perfila la noción de «interesados», la minuciosidad con que se regula el trámite de audiencia y la perfecta sistemática con que se regulan los distintos recursos administrativos. Después de citar la Orden de 13 de junio de 1949, reguladora del procedimiento de los recursos de agravios, no se duda

en afirmar que llegado a este punto de su evolución, la Legislación española relativa al procedimiento administrativo puede considerarse en la vanguardia del Derecho positivo contemporáneo, debido principalmente al esfuerzo de los autores y a la labor de nuestra jurisprudencia.

Aunque comprendemos que, dada la naturaleza del trabajo, habían de exponerse únicamente ideas generales, creemos que hubiera sido conveniente el haber descendido un poco más a la regulación positiva del procedimiento administrativo español, sistematizando los puntos fundamentales que ofrece.

Jesús GONZALEZ PEREZ.

MARTÍN RETORTILLO, Cirilo: «El Municipio rural. Notas sobre su personalidad, su economía y su hacienda». Barcelona. Ed. Bosch. 1950. 182 páginas.

La Administración pública de nuestro tiempo se encuentra sometida a profundos cambios en su contenido, en sus fines y en sus medios de acción. Las causas y características de esta tendencia, no son totalmente circunstanciales; las ideologías que prevalecen podrán ser revisadas, y lo han de ser, pero las nuevas necesidades, responden a exigencias y a estructuras no mudables con facilidad. En efecto, la aspiración de un mínimo individual y nacional, viene imponiendo nuevos criterios para la ordenación económica de las Entidades públicas y para su intervención en las de carácter privado; la multiplicidad de servicios para satisfacer las necesidades de primer orden y las de aquellos otros dirigidos a elevar y mejorar el bienestar físico y espiritual de todos y de cada uno, no se hacen muy compatibles con la dispersión y con una absoluta autonomía; las condiciones de la gran urbe en cuanto permiten el desarrollo de un tipo humano superior, son, a su vez, el cauce que facilita su engrandecimiento y su extensión tentacular; y las mismas exigencias de la producción y

de las técnicas modernas, son motivos que también imponen las nuevas formas de organización administrativa y económica de las entidades territoriales subalternas en relación al Estado, que les establece un régimen jurídico que dista mucho de las bases y objetivos tradicionales.

Pero la realidad española ofrece la existencia de varios miles de pequeños Municipios en los que desarrolla su vida una tercera parte de la población nacional. Ello justifica los estudios que, como el del Sr. MARTÍN RETORTILLO, enaltecen la personalidad del Municipio rural, destacan la importancia económica de la movilización de su riqueza y llaman la atención sobre el interés sociológico que tienen en el orden de la comunidad nacional. La ausencia de pretensión científica y de rigor en la exposición que evite disgregaciones y repeticiones, no restan utilidad al estudio, salpicado de acertadas sugerencias y de críticas solventes a nuestro régimen legal, formuladas por quien tan de cerca conoce los problemas que se analizan y que desde hace muchos años ha contribuido a la divulgación y resolución de los mismos.

En la introducción se destaca que la reacción en favor de la vida municipal fué primero política y después administrativa, quedando al margen los aspectos económico y patrimonial, cuyo olvido ha sido una de las causas de la decadencia de nuestra tradición municipal.

El problema de la unidad o variedad de régimen jurídico municipal es el que condiciona la resolución de las cuestiones que se plantean en los distintos capítulos. La discusión alrededor del problema tiene una gran actualidad, tanto en el extranjero como entre nosotros. Durante la elaboración de la Ley de Bases de 1945, las dos posturas se defendieron por ALVAREZ GENDIN y JORDANA DE POZAS, respectivamente. MARTÍN RETORTILLO dice que «a poco que se medite se comprenderá la anomalía que supone el que una misma ley rija la vida de un municipio de 300 habitantes y la de la ciudad de 1.000.000 de almas. Esta anomalía es brutal y altamente nociva en la práctica».

En la tutela económica de los municipios rurales analiza las principales ma-

nifestaciones en que debería proyectarse y la orientación que habría de presidirlas, muy diferentes en ciertos extremos de las tendencias tradicionales. A su juicio, las ayudas más eficaces del Estado para hacer realidad la promesa del Fuero del Trabajo (V, 5) se constituyen por los recursos siguientes: política forestal, obras hidráulicas, ejecución por el Estado de las obras de servicios rurales, apertura de molinos, utilización de maquinaria agrícola, red de caminos vecinales, fomento de industrias rurales y fomento de los centros de educación y de asistencia sanitaria, escuelas e iglesias.

La aportación más estimable, por el momento, de la obra que damos a conocer es la referente al régimen tributario municipal, en la que se destacan las consecuencias económicas que el nuevo sistema ha implicado para el pequeño municipio, en favor de las grandes ciudades.

La publicación consta de una introducción y doce capítulos, intitulados, respectivamente: El Municipio rural; El patrimonio de los municipios rurales. Sus productos; La actividad económica en nuestras zonas rurales; Tutela económica de los municipios rurales; Los presupuestos de los municipios rurales; Imposición municipal; Derechos y tasas; Otros arbitrios. La prestación personal; Contribuciones especiales; Fondo de Corporaciones locales; El repartimiento general de utilidades, y La gestión económica; De los gastos; De los pagos.

E. SERRANO GUIRADO.

MÉNDEZ, Aparicio: «La teoría del órgano». Montevideo, 1949. 61 páginas.

En este folleto de la Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, se recogen las tres conferencias que pronunció el catedrático de Derecho administrativo, doctor APARICIO MÉNDEZ, en la Universidad de Río Grande do Sul.

En ellas sostiene su autor la autonomía técnica de la teoría del órgano, su desvinculación total de las tendencias organicistas. Dicha teoría tiene, en su opinión, una importancia fundamental para el Derecho, que se manifiesta en múltiples aspectos. En primer lugar, explica satisfactoriamente, sin que se haya encontrado otra que la supere, el fenómeno técnico de la fragmentación del Estado y de las asociaciones o agrupaciones de todo orden; en segundo lugar, es la única que con criterio científico afronta el funcionamiento de esas unidades en condiciones de asegurar una adecuada aplicación del Derecho; en tercer lugar, da satisfacción a las necesidades creadas por los problemas que originan las relaciones técnico-jurídicas de esas unidades, y, por último, permite resolver todo lo que se relaciona con la acción del hombre por el Estado o por la agrupación, sin recurrir a conceptos alambicados ni a nociones filosóficas.

Con gran claridad se examinan y exponen las tres concepciones orgánicas fundamentales: la subjetiva, la objetiva y la técnica.

Para el profesor APARICIO MÉNDEZ, estas tres concepciones se apoyan en un solo elemento, y por tanto son insuficientes. Hay que distinguir el concepto de órgano en sí mismo, estáticamente considerado, de su noción dinámica, esto es, en actividad. Estáticamente, el órgano es «una porción funcional nominada y definida, o sea, una fracción determinada del Estado, una unidad técnica. Dinámicamente, a esa fracción debe agregarse un elemento vivo, el hombre, cuya energía mental y física animan la unidad técnica».

Después de un examen de los elementos (forma, nombre y contenido) de los órganos y de sus clases, estudia la voluntad orgánica, esto es, el proceso de incorporación del hombre al órgano, el procedimiento de que se vale el Derecho para usar su energía mental y física, imprimiéndole así vida a la unidad abstracta.

Hay que distinguir la voluntad del titular (psicológica) de la voluntad orgánica (técnica). Aquella pertenece al orden natural: ésta, al orden científico. La voluntad psicológica o natural del

titular del órgano, como tal, debe ser coincidente con la voluntad técnica en condiciones normales.

El autor explica con gran claridad cómo el juego de coincidencia de la voluntad técnica con la voluntad psicológica encuentra su desarrollo en la teoría de la responsabilidad. La yuxtaposición de una sobre otra libera al funcionario de toda consecuencia de sus actos como tal. Si hubiera daño, éste provendría de la organización misma, de la deficiencia estructural o funcional del órgano, y entonces gravitarían los resultados sobre el Estado. Al contrario, si la voluntad psicológica se desborda (exceso de poder) o no se satisface plenamente (omisión), o se desvía con un fin oculto (desviación de poder), recae sobre el titular la obligación de reparar el daño. La distinción de falta del servicio y falta personal tiene su fundamento en estos conceptos.

La lectura de este breve e interesante trabajo hace desear la publicación de otro mayor que, tomando aquél como base, anuncia el autor al final de su excelente y última conferencia.

Segismundo ROYO-VILLANOVA.

J. CHÉRIOUX, B. DENIS y M. GUILLAUME: «Études politiques anglo-saxonnes: Irlande du Nord; Connecticut; New York», en Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. París, 1950.

Fruto de los trabajos de Seminario realizados en el Instituto de Estudios Políticos de Francia, son las tres tesis reunidas en este tomo y que responden a la rúbrica general de estudios jurídicos anglosajones.

La primera de dichas tesis lleva por título «Le Statut de L'Irlande du Nord». Su autor, J. CHÉRIOUX, trata de explicar primeramente las razones que han originado el particular Estatuto del Ulster, distinto del Estado libre de Irlanda y autónomo dentro del Reino Unido. En cuanto a lo primero, son fundamentalmente razones de tipo étnico y religio-

so las que han impedido la unificación de Irlanda; en cuanto a lo segundo, la autonomía del Ulster se debe, en sus actuales proporciones, a que el *Governmant of Ireland Act de 1920* fué promulgado por el Parlamento de Londres para regular la situación de toda Irlanda, Ulster y Eire.

Resulta así que nos enfrentamos con una región que en frase de Mr. HARRISON, «no es un Estado, aunque aparentemente tiene todas sus instituciones». Se trata de un ejemplo único en teoría constitucional.

Como consecuencia de la antes citada Ley de 1920, se constituye el Ulster en región ampliamente descentralizada. Pero no se trata sólo de una descentralización administrativa, ya que alcanza a los poderes legislativo y judicial.

El poder legislativo se basa en la devolución de una serie de competencias que el Parlamento de Londres ha hecho a la legislatura del Ulster. Pero esta devolución no debe ilusionar a nadie. El Parlamento de Westminster, se ha reservado poderes suficientes para asegurarse la subordinación de esta legislatura local. Sobre todo es el poder constituyente el que escapa a la competencia del Parlamento del Ulster: él no puede en absoluto transformar el cuadro institucional fijado por el Act de 1920. Todas las enmiendas a esta ley han sido, además, votadas en Westminster.

Frente al legislativo bicameral (también compuesto de Cámara de los Comunes y Senado) gobierna un ejecutivo que, conforme a las reglas del régimen parlamentario, es en cierta manera bicéfalo. Uno de los jefes de tal ejecutivo es el Gobernador, que desempeña el papel de «Jefe de Estado delegado». El realiza todas sus funciones en nombre de Su Majestad británica y recibe instrucciones a través de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores. Elige al primer Ministro.

Posee también el Ulster su propio mecanismo judicial. Contrariamente a la Cámara de los Lores, el Senado irlandés carece de atribuciones judiciales. El órgano jurisdiccional superior es, pues, un verdadero Tribunal especializado, lo cual es preferible para la buena marcha de la administración de jus-

ticia. El T. S. de Irlanda del norte se divide en varios organismos distintos: el alto Tribunal de Justicia, el Tribunal de apelación, la Comisión de ferrocarriles y canales y el Comité Judicial de la «Land Commission». Por debajo, una serie de Tribunales inferiores.

Finalmente, el autor pasa revista a una serie de problemas fundamentales para la existencia del Ulster: insuficiencia financiera para mantener sus instituciones de «selfgovernment» (los sueldos de los miembros del Gabinete y altos Magistrados se equiparan a los de sus colegas británicos y muy superiores a los de Irlanda del Sur); el fracaso del trasplante de las instituciones parlamentarias británicas, hasta el punto de que alguien ha podido decir que «Irlanda del norte es una negación organizada de la democracia»; y, por último, las perspectivas para el futuro político de este país y de la cuestión de la «partition» de Irlanda, siempre considerada por los nacionalistas como la obra de un extranjero.

La segunda tesis que se contiene en el cuaderno que nos ocupa es un trabajo de B. DENIS, que lleva por título «Un Etat de la Nouvelle-Angleterre: Le Connecticut». Después de una introducción breve sobre la geografía económica, demografía e historia de este Estado americano, dedica el autor un primer capítulo al estudio del origen de su constitución, empezando por las «Fundamental Orders», a las que se ha llamado primera Constitución escrita del mundo, y continuando con la Carta de 1662 y con la Constitución de 1818.

De acuerdo con la Constitución vigente, se examina en el Capítulo II lo referente al Gobierno central del Estado y a los partidos políticos. Se compone el poder ejecutivo del Gobernador, elegido por sufragio del cuerpo electoral y cuyas relaciones con la legislatura recuerdan en todo la postura del Presidente de los Estados Unidos; el Subgobernador, con funciones análogas al Vicepresidente, y, por último, los funcionarios ejecutivos. Estos son: 1.º, el Secretario del Estado, cargo al que competen, según la Constitución, unas cincuenta atribuciones distintas, que van desde la guarda y custodia de los documentos y registros del Estado,

hasta el control de las publicaciones oficiales; 2.º, el Tesorero, elegido por dos años, y cuya función principal es recibir todas las sumas pertenecientes al Estado y gastarlas conforme a las prescripciones legales; 3.º, el Fiscal de Cuentas, cuya misión es regular todas las cuentas públicas, salvo las órdenes de pago emanadas de la Asamblea general; 4.º, el Procurador General, también elegido por el pueblo por un periodo de diez años, y cuyas funciones entrañan un control general de todas las cuestiones legales en que el Estado es parte, estando también obligado a emitir dictamen jurídico cuando le sea requerido por alguna de las dos Cámaras.

Termina el capítulo con un examen de los poderes legislativo y judicial y del mecanismo de los partidos políticos, cuestiones que atañen menos a nuestro objeto.

Los Capítulos III y IV describen el Gobierno local. El primero de ellos se refiere al condado; el segundo, a la ciudad.

Connecticut está dividido en ocho condados, que son corporaciones cuasi municipales, y cuyo principal órgano de gobierno es el «County Board», cuyas atribuciones son determinadas por la legislatura. A pesar de la apariencia legislativa, el «Board» desempeña sobre todo funciones administrativas.

Como entidad distinta del Estado. el Condado desempeña funciones judiciales, de policía y financieras.

Por lo que al Gobierno de las ciudades se refiere, se ha de señalar que en los pequeños Municipios de Connecticut se da todavía la práctica del «Gobierno Directo» por el pueblo. Esta institución se traduce en el sistema del «Town-meeting», que se reúne bajo la dirección de los «Selectmen». Pero este sistema representa hoy día un organismo demasiado voluminoso para realizar sus funciones. Así es como se ha ido imponiendo cada vez más una institución que en sus orígenes funcionaba en la sombra: el «Board of selectmen», cuya composición oscila entre dos y siete miembros. No hay que olvidar, sin embargo, que siete Municipios del Estado yuxtaponen al «Board» un sistema de «Town-manager», asistido de una es-

pecie de Consejo Municipal de siete a quince miembros.

Por lo que se refiere a las relaciones entre el Gobierno Municipal y el del Estado hay que señalar que el Gobierno Central ha venido considerando cada vez más la justicia urbana como atribución del Estado. Esto se manifiesta, en primer lugar, en el denominado acto de «incorporation». Es la legislatura la que mediante la atribución de una carta concede a los Municipios la personalidad moral, imponiéndoles, al mismo tiempo, ciertas obligaciones. Nace también de aquí la consideración de la «town» como agente del poder central.

El último estudio del cuaderno es «La Cité de New York; étude politique et administrative». Su autor es M. GUILLAUME. Una breve introducción se refiere al desarrollo demográfico y económico de la mayor ciudad del mundo poblada principalmente por elementos étnicos extraños a los Estados Unidos y al recelo que como consecuencia produce en el resto del país.

Pero sea lo que fuere lo que se piense sobre esto, lo cierto es que desde el punto de vista político-administrativo son sumamente interesantes los problemas que plantea el Gobierno de una ciudad de ocho millones de habitantes. El primero de ellos es el que se refiere al sistema de Cartas de la ciudad de Nueva York. Sabido es que dicho sistema varía en Norteamérica de uno a otro Estado. Hasta 1923, en el Estado de Nueva York, estuvo en vigor el denominado «Classified Charters», que permitía que las grandes ciudades del Estado se atuviesen a normas distintas de las pequeñas. No obstante, este sis-

tema fué abandonado en 1923 y sustituido por el más liberal del «Home Rule Charter», que coloca a la ciudad de Nueva York en un régimen de autonomía que le permite establecer y cambiar a su antojo su propia Carta, respetando siempre la Constitución del Estado y la Federal. Junto a la lucha para la consecución de su autonomía jurídica, Nueva York ha debido luchar para conseguir un «status» territorial. Desde fines del siglo XIX la legislatura de Albany ha tenido que pasar por las sucesivas anexiones de los condados de Bronx, Kings, Queens y Richmond. Esto, sin embargo, no da lugar a un Gobierno centralizado de la gran ciudad. Ciertos organismos únicos fueron creados, como el Alcalde o el Consejo Municipal. Pero al lado de ellos no se olvidaba la idea federativa: así subsistían los cinco Condados, que conservan una parte importante de la organización judicial. Al mismo tiempo, como consecuencia de la preocupación descentralizadora, han sido creados después de 1896 y coincidiendo con el territorio de los viejos condados cinco burgos (Boroughs), dotados de órganos políticos y administrativos, principalmente los presidentes de burgo, elegidos, y un cierto número de Consejos representativos.

Un examen detenido de la estructura y actividades del Gobierno local de la ciudad, con referencia especial a sus poderes legislativo y ejecutivo, así como al personal, servicios y finanzas municipales, constituyen el resto del trabajo ciertamente interesante de M. GUILLAUME.

F. GARRIDO FALLA.

bajo al Tribunal, etc., presenta otros inconvenientes tan señalados como la dificultad de señalar su campo de actuación, Presidentes, Magistrados, e incluso ser una invitación al planteamiento de nuevos recursos.

J. L. DEL RIO

Public Administration

Vol. XXVIII. Primavera 1950.

MORRISON, Herbert: *Public Control of the Socialised Industries*. Págs. 3

El control del público sobre la administración y gestión de las industrias socializadas británicas tiene dos vertientes; la primera hace referencia a la política general de las industrias, y la segunda a sus actividades administrativas, financieras y técnicas, diarias.

Y dentro de cada una de estas vertientes, las formas de control son variadas y se acomodan más o menos al siguiente esquema:

1. Control de la política general; está, fundamentalmente, en manos del respectivo miembro del Gabinete, del que, en forma más o menos directa, la industria nacionalizada depende; y se hace efectivo:
 - a) Mediante el poder de nombrar y de destituir a los miembros del Consejo de Administración de la industria nacionalizada; naturalmente, así lo hace constar Mr. MORRISON, éste es el método fundamental de control.
 - b) A través del poder del Ministro, establecido en todas las leyes de nacionalización, según el cual es responsable ante el Parlamento y, por consiguiente, tiene capacidad para dictar a la industria nacionalizada grandes normas de su actuación en cuanto afecten al interés público; realmente, los Ministros suelen hacer poco uso de la coerción y de la imposición de sus directrices, y descansan, las más de las veces, en un tercer método; es, a saber:

- c) Lo que el articulista denomina poder de «persuasión», que nace de la mutua confianza entre el Ministro y los Consejos de Administración que de él dependen, que permite adoptar medidas de política general compartidas por ambos.
2. Control de las actividades ordinarias (*Day-to-Day Management*), sobre las que influye el público a través de:
 - a) Los consejos de consumidores, previstos en numerosas leyes de nacionalización y que llevan la voz del público a los órganos rectores de la industria.
 - b) La actividad de los Consejos de Administración, tendente a hacer estudios intensivos de los mercados y de las necesidades de los consumidores, para que la producción de las industrias nacionalizadas se ajuste a ambos.
 - c) La publicación, también exigida por las leyes de nacionalización, de informes anuales de cada industria, que se hacen públicos y que dan lugar a que los órganos de opinión pública expresen su parecer sobre la gestión de la industria.
 - d) Las interpelaciones en el Parlamento, porque, si bien éste ha renunciado a una supervisión detallada de la actividad corriente y diaria de la industria nacionalizada, la renuncia no ha sido completa y son numerosas las interpelaciones que se dirigen a los Ministros en esta materia (aunque es discrecional para el Ministro contestar o no a las mismas); aparte de que los miembros del Parlamento tienen acceso a los Consejos de Administración de las industrias y pueden hacerles presentes las quejas que sobre su actuación reciban.

WARREN, J. H.: *Local Self-government. The Basis of a Democratic State*. Págs. 11 a 16.

Se trata de un estudio muy general sobre el sistema de gobierno de las enti-

dades locales británicas; montado sobre el principio general de que tales instituciones deben ser consideradas como órganos locales autónomos y no como meras descentralizaciones del poder administrativo general del Estado (*Agencies of local self-government, and not merely decentralised agencies of the state machine*).

Se extiende el articulista sobre las excelencias del trabajo a través del sistema de Comités, en los que se divide el Consejo municipal elegido por los vecinos, siendo asistidos en sus tareas por los funcionarios públicos municipales, que, conforme a la práctica inglesa, carecen de derecho a la inamovilidad (son nombrados *at the Council's pleasure*), si bien de hecho no son separados del servicio sino por faltas cometidas en el mismo o por notoria incompetencia.

LESLIE, S. C.: *Central Economic Information Unit*. Págs. 17 a 26.

El Centro a que se refiere el artículo fué creado en el año 1947, dependiendo primero del *Lord Président*, más tarde del Ministro de Asuntos Exteriores y, finalmente, del Departamento del Tesoro.

Su misión fundamental es la de recoger todos los datos a su alcance sobre los problemas económicos internos y externos del país, sirviendo de agencia central en tal materia, en estrecha conexión con la Oficina Central de Información.

La materia recogida es estudiada y resumida, y ofrecida a:

- Los Ministros, especialmente para sus conferencias de prensa.
- La prensa y la radiodifusión, para su información económica.
- El público a través de campañas informativas que la Agencia lleva a cabo directamente a través de proyecciones cinematográficas, folletos informativos, conferencias, etc.; según los datos de la Agencia, aproximadamente se dan diez mil conferencias en el año, basadas en los datos que ella suministra a los conferenciantes.

STEER, W. S.: *Post-Entry Education and Training for Local Authority Staffs*. Págs. 27 a 30.

KNOWLES, R. S. B.: *Delegation by a County Council-Surrey*. Páginas 31 a 26.

STREET, Harry: *Governmental Liability for Tort in Britain and the United States*. Págs. 37 a 54.

El presente artículo, que está transcrito de otro publicado en enero de 1949 en la «Michigan Law Review», constituye un interesantísimo estudio comparativo de la responsabilidad de la Administración en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, a través de las disposiciones de la *Crown Proceedings Act* de 1947 y de la *Federal Tort Claims Act* de 1946.

Tras unos breves antecedentes históricos, explicativos del principio británico de la irresponsabilidad de la Corona y del similar mantenido en los Estados Unidos desde que se promulgó la enmienda XI a la Constitución, se adentra el autor en el análisis de ambas leyes, desde una porción de puntos de vista; helos aquí, seleccionando sólo los más importantes:

1. Responsabilidad del Gobierno por los actos de sus agentes; se comparan los textos que definen al «Agente» en ambas leyes, llegando a la conclusión de que la norma norteamericana, pese a que es confusa, parece ser de dicción más amplia que la británica. Y se señalan las grandes dificultades con que tropezarán los Tribunales para delimitar el campo de la ley en cuanto ésta restringe la responsabilidad del Gobierno al caso de que su Agente haya actuado «en el ejercicio de sus funciones» (*Within the scope of his office or employment*); recordando los miles de casos que fueron necesarios para precisar una dicción similar en las leyes sobre accidentes de trabajo.

2. Responsabilidad del Gobierno como propietario; la observación fundamental es la gran limitación de la ley norteamericana, que exige, para que el Gobierno devenga responsable, el que los daños hayan sobrevenido como con-

secuencia de la acción u omisión negligente o culposa de un funcionario.

3. Daños de los cuales responde el Gobierno. La ley inglesa declara la responsabilidad por todos los daños que se deriven de los casos en que la responsabilidad nace; la ley norteamericana se limita a los daños o pérdida de propiedad, lesiones corporales o muerte; se señala la dificultad de interpretar con precisión el texto norteamericano, apuntándose que quizá haya querido el legislador indemnizar únicamente el daño emergente y no el lucro cesante.

4. Excepciones a la responsabilidad del Gobierno. Nuevamente la ley inglesa es mucho más amplia que la norteamericana exceptúa los daños que provengan en todos aquellos casos en que un particular de completa capacidad sería responsable; en cambio, la ley norteamericana exceptúa los daños que provengan de las acciones u omisiones realizadas, con el cuidado debido, en ejecución de una ley o reglamento, y los derivados de la realización o la falta de realización de un acto discrecional.

Ambas leyes exceptúan los daños derivados de la pérdida y del defectuoso o negligente transporte del correo; al parecer, la excepción está justificada por la facilidad con que el correo puede ser certificado, pues claro es que en este caso hay responsabilidad.

5. Renuncia a toda otra reclamación: las reclamaciones efectuadas contra el Gobierno al amparo de las leyes de responsabilidad, tanto en los Estados Unidos como en Inglaterra, precluyen la posibilidad de acudir a otra vía con la misma demanda.

6. Aportación de documentos administrativos a los procesos; al parecer, fué ésta una materia extraordinariamente debatida en las discusiones sobre los proyectos de ley. La ley británica opta por la solución de que la Corona debe aportar, al proceso todos los documentos que tengan conexión con el caso, siempre que la publicidad de los mismos no perjudique al interés público; pero siendo el Ministro quien debe decidir si la publicación afecta o no al interés público. La ley norteamericana guarda silencio en este aspecto, pero

parece que se impondrá el precedente, más amplio que el inglés, de que deben ser aportados todos los documentos que no sean internacionales y militares de naturaleza secreta.

7. Prescripción.—Ambas leyes señalan el plazo de un año.

A continuación, el articulista plantea una serie de interesantes problemas. El primero de ellos es el de si basta en realidad extender, que es lo que vienen a hacer las leyes comentadas, los principios de la responsabilidad extracontractual civil a los actos del Gobierno, y si no, será preciso ir más adelante, a establecer una teoría general de la indemnización. Una segunda cuestión es la de si no sería conveniente establecer una nueva organización de Tribunales, administrativa, para conocer de estos casos, si bien se añade que un organismo del tipo del Consejo de Estado francés está fuera de la tradición angloamericana.

ABBAS, Mekki: *Local Government in the Sudan*. Págs. 55 a 58.

Vol. XXVIII. Verano 1950.

GAUDEMET, P. M.: *The Teaching of Public Administration in France*. Págs. 87 a 96.

SUMMERS, H. F.: *The Idea of Responsibility in Government*. Páginas 97 a 102.

Se trata de un estudio monográfico sobre la responsabilidad de las personas que tienen a su cargo la gestión de funciones públicas; se estudia el concepto general de responsabilidad, las fuentes de la misma, la posibilidad de su división, y se insiste, y en este punto es especialmente interesante el estudio, sobre las motivaciones psicológicas de la responsabilidad; a juicio del articulista, ésta no se halla ni en el deseo de servir al público, ni en el de obtener ganancias particulares, aunque estos factores jueguen ocasionalmente, sino en

la complacencia de ejercer un poder más o menos discrecional, juntamente con la esperanza de ganar el elogio y con el miedo de incurrir en culpa cuando llegue el momento de rendir cuentas de la gestión».

ARMSTRONG, J. B. W. : *Enforcement of Technical Regulations*. Págs. 103 a 108.

Es principio general el de que las leyes deben hacerse tan claras, tan fácilmente inteligibles y tan sencillamente aplicables como sea posible. Y, sin embargo, este principio quiebra por necesidad cuando se trata de regulaciones administrativas de carácter técnico. El estudio se extiende en el análisis de este tipo de normas, deteniéndose especialmente en aquellas en las que no existe ningún principio claro, ni usual, ni técnico, para determinar si la norma administrativa ha sido o no cumplida. Cita, como caso típico y curioso, el de que los faros de los coches no deben «deslumbrar», sin que se haya podido determinar exactamente en qué consiste el «deslumbramiento».

CHESTER, D. N. : *Robert Morant and Michael Sadler*. Págs. 109 a 116.

STANCLIFFÉ, Bárbara N. : *Social Services in Canada*. Págs. 117 a 124.

El artículo constituye un ameno y superficial estudio sobre el sistema canadiense de seguridad social.

Según el mismo, se hallan a cargo de las provincias los seguros sociales de Vejez (*Old Age Assistance*) y de accidentes de trabajo (*Workmen's Compensation*); y a cargo del Gobierno federal, el seguro de Paro forzoso y los Subsidios Familiares.

Impedimentos constitucionales constituyen un fuerte obstáculo para la extensión de régimen federal de seguridad social, ya que la *British North America*

Act atribuye a las provincias los servicios sociales, aunque la corriente decidida parece ser en el sentido de la extensión del régimen federal, que ya en el año 1947 tenía a su cargo el 76 por 100 de las cantidades invertidas en estas atenciones (frente al 17,4 por 100 en 1913).

No existe seguro de enfermedad, salvo en alguna provincia, aunque en los presupuestos federales del año 1948 se destinaron treinta millones para ayudar a las provincias para el desarrollo de sus servicios sanitarios.

Por otro lado, existe, como ocurre en los Estados Unidos, un amplio desarrollo de los seguros voluntarios a través de sociedades médicas.

CLEGG, Hugh : *Guild Socialism in the Post Office?* Págs. 129 a 133.

Desde las conocidas controversias de MARX con PROU-HON y BAKUNIN, ha sido objeto de profunda discusión el régimen de dirección de las industrias socializadas; en Inglaterra se ha impuesto el criterio, patrocinado por MORRISON, de la *Public Corporation*.

Pero ello no sin resistencia por parte de algún sector del sindicalismo, según el cual las industrias deben ser regidas por sus propios trabajadores, «que serían los que establecieran las líneas generales de actuación y los que elegirían a los directores a través de su sufragio»; al parecer, esta tendencia hacia el *Guild Socialism* ha sido especialmente intensa entre los funcionarios y obreros de Correos, cuyos Sindicatos fueron los primeros en establecerse dentro del *Civil Service*.

Parece ser que las opiniones británicas son escépticas en cuanto a este sistema de rección; en la realidad, desde luego, el partido laborista se ha inclinado por el sistema de empresa pública regida por un Consejo de Administración designado por el Ministro; y en la teoría se arguye que estos trabajadores designados para la gestión, según el sistema opuesto, o habían de ser miembros de los Sindicatos en general, recargan-

do extremadamente las funciones de los mismos, o, si se restringían a los trabajadores de la propia industria nacionalizada, favorecía la creación de *Company Unions*, esto es, de Sindicatos cuya base sería la empresa y no la profesión o la rama de la producción; y los Sindicatos, tanto en los Estados Unidos como en la Gran Bretaña, tienen una pésima experiencia acerca de estos *Company Unions*.

KEITH-LUCAS, Bryan: *Report of the London Planning Administration Committee*. Págs. 134 a 138.

MARSHALL, A. H.: *Local Government Manpower Committee First Report*. Págs. 139 a 140.

Vol. XXVIII. Otoño 1950.

LORD HURCOMB: *The Development of the Organisation of the British Transport Commission*. Págs. 163 a 175.

Mr. Morrison's *Views on Public Accountability*. Págs. 176 a 178.

CASSIN, René: *Recent Reforms in the Government and Administration of France*. Págs. 179 a 188.

He aquí las más importantes de estas reformas, según el artículo:

1.º La creación del Secretariado General como centro directamente dependiente del Primer Ministro: descarga a éste de numerosos trabajos administrativos; el Secretario general asiste a las reuniones del Gabinete y es el encargado de extender sus actas.

2.º La preparación de los proyectos de ley que vayan a ser presentados a la-

Cámaras por el Gobierno; la más importante reforma en este aspecto es la necesidad de que sea consultado el Consejo de Estado.

3.º La ampliación de las facultades del Tribunal de Cuentas, al que puede dirigirse la Asamblea para que haga cualquier estudio o investigación que estime conveniente o necesaria en relación con los ingresos o gastos públicos, o la administración de fondos. Muy recientemente se ha atribuido también al Tribunal de Cuentas, en cierta medida, el control de los fondos administrados por el sistema nacional de seguros sociales.

4.º La creación de la *Direction de la Fonction Publique* como órgano central a cuyo cargo están todos los problemas relacionados con los funcionarios públicos.

5.º La reforma general del personal administrativo con su clasificación en cuatro grupos y el establecimiento de la Escuela Nacional de Administración; la creación de los Comités de Promoción, alejándose el sistema francés del sistema rígido de los ascensos por antigüedad; la reclasificación de las remuneraciones y el ligarlas a los índices de coste de la vida, y la reforma general del sistema de clases pasivas, que aún se venía rigiendo por una vieja ley de 9 de junio de 1853, varias veces modificada.

Es imposible estudiar detenidamente el contenido de todas las reformas (tampoco el artículo es demasiado explícito en cuanto a ellas); nos limitamos, por tanto, a extraer cuanto queda dicho y a hacer constar la opinión del articulista de que tales reformas «on probablemente las más importantes desde los tiempos de NAPOLEÓN I».

WILSON, Alan: *The District Audit Service*. Págs. 189 a 198. ○

KEWLEY, T. H.: *Australian Commonwealth Government Corporations*. Págs. 199 a 207.

No es este artículo un modelo de claridad: parece que va a centrarse sobre

el estudio de las industrias nacionalizadas o, al menos, sobre el de las empresas públicas. Pero después de hablar de los orígenes y evolución de una porción de centros, va a parar a la conclusión de que los más de los que estudian son realmente agencias administrativas con funciones normativas y reguladoras sobre una determinada actividad económica, pero sin tener a su cargo fines directos de producción o de tráfico de bienes.

Y así, las industrias nacionalizadas en régimen de monopolio se reducen a una, la de telecomunicaciones transoceánicas, y las nacionalizadas sin monopolio, a dos, la de producción de aluminio y la de pesca de ballena.

Normalmente la industria nacionalizada es regida por un Consejo de Administración cuyos miembros son nombrados por el Gabinete (formalmente, por el Gobernador General del Dominio); el número de miembros es de tres o cinco. La independencia de los Consejos no es grande, estando sometido a estrecho control ministerial, especialmente en materia financiera.

El personal que sirve en las industrias nacionalizadas fué inicialmente contratado libremente por las mismas; pero la tendencia reciente es asimilarlos al *Public Service*, bien exigiendo que adopte métodos, nombramientos y ascensos iguales a los de éste, bien exigiendo que los Reglamentos de personal sean aprobados por el *Public Service Board*, bien, sin más, señalando que han de ser funcionarios públicos.

También parece estar desarrollándose mucho la práctica de que los funcionarios de las industrias nacionalizadas lo sean al tiempo de la Administración General del Estado, reteniendo ambos empleos.

THORNTON, R. H., Book Review: *Nationalisation in Practice*. Páginas 208 a 210.

SPANN, R. N.: *Reith and the B. B. C.* Páginas 211 a 218.

ROBSON, W. A.: *Harold Laski*. Páginas 219 a 220.

Se trata de una breve semblanza de HAROLD LASKI, destacando su vocación docente y universitaria y su formidable personalidad como pensador político.

GROVE, J. W.: *The Consumer Councils for Gas and Electricity*. Páginas 221 a 230.

Sabido es que uno de los procedimientos más utilizados por las leyes británicas de nacionalización para garantizar la influencia y el control del público sobre la administración y gestión de las industrias nacionalizadas ha sido el de la institución de los «Consejos de consumidores» (*Consumers Councils*). Concretamente, este procedimiento se ha empleado en la industria de la electricidad (nacionalizada en 1947) y la del gas (nacionalizada en 1948).

Los Consejos de estas industrias están compuestos de no menos de veinte ni más de treinta miembros, todos ellos designados por el Ministro, si bien, en una proporción notable, la elección del Ministro ha de recaer forzosamente en los componentes de una lista que le es formulada por la autoridades locales.

Existe un Consejo de consumidores por cada una de las áreas o regiones territoriales con arreglo a la cual se divide la gestión de la industria nacionalizada, pero a su vez los Consejos han creado Comités de consumidores que cubren espacios territoriales más pequeños.

Son funciones de los Consejos estudiar cualquier cuestión que afecte al suministro del gas o electricidad dentro de su demarcación territorial, incluyendo, desde luego, las relativas a las tarifas cargadas al público y a las quejas de cualquier naturaleza que provengan del mismo; informar al Consejo de Administración de la industria en cualquier materia en que éste lo recabe, y estudiar los planes generales de la industria que el Consejo de Administración elabore. En la práctica, la actividad más frecuente del Consejo ha sido la de atender las quejas formuladas, sobre todo en materia de tarifas; la decisión final, en todo caso, corresponde al Ministro.

Problema que dió origen a una gran

controversia durante la discusión de las leyes de nacionalización, fué el de la publicidad de las actividades de los Consejos de consumidores, decidiéndose finalmente que éstos tenían libertad en tal materia. De hecho, al parecer, las sesiones de los Consejos son secretas para el público, aunque se admite a la prensa; en las sesiones de los Comités se excluye también a la prensa.

TODD, Eric.: *Delegation Schemes under the Town and Country Planning Act., 1947.* Págs. 231 a 237.

Vol. XXVIII. Invierno 1950.

MARKHAM, C. H.: Violet: *Robert Morant-Some Personal Reminiscences.* Págs. 248 a 262.

NEDEN, W. J. y SWINDIN, C. A.: *Personnel Management in the Ministry of Labour.* Págs. 263-a 269.

El Ministerio británico de Trabajo tiene a su servicio unos treinta mil funcionarios, de los cuales unos tres mil sirven en las dependencias centrales del Ministerio, estando repartido el resto entre once Delegaciones regionales y unas mil cien Delegaciones locales.

Este personal se encuentra dividido administrativamente en seis categorías (*Clerical Grade, Main Clerical Grade y Executive Grade*, este último, dividido en cuatro categorías). Se tiende a que, a través de todo el país, el trabajo sea uniformemente repartido de forma que la misma calidad de trabajo corresponda en todas las oficinas a la misma categoría de personal.

Todo el personal que sirve en el Ministerio con carácter permanente ingresa en el mismo a través de los exámenes llevados a cabo por la *Civil Service Commission*.

Los ascensos se producen con ocasión de vacante, siendo promovidos a catego-

rias superiores los aspirantes más aptos, según el informe de tres funcionarios de categoría superior que interrogan y examinan a los que forman parte de un grupo (*Panel*) previamente seleccionado por los *Controlling Officers*.

La práctica, ya que no la ley, en el Ministerio de Trabajo prohíbe estrictamente las actividades políticas de los funcionarios del Ministerio, incluida en esta prohibición la de ser candidatos para los Consejos municipales o de condado. Por supuesto, para presentarse como candidato para miembro del Parlamento hay previamente que pedir el cese como funcionario.

HOCKMEYER, I. O.: *The Assessment of Personal Qualities.* Págs. 275 a 282.

HODGETTS, J. E.: *The Public Corporation in Canada.* Págs. 283 a 294.

Las empresas del Estado en Canadá pueden dividirse, según el articulista, en tres grupos:

1.º Las que tienen a su cargo operaciones crediticias o financieras; la más importante de ellas es el Banco del Canadá.

2.º Las que tienen a su cargo operaciones de sostenimiento de precios; son esenciales las *Price Support Boards* para la agricultura y la pesca.

3.º Las que se dedican a la prestación de servicios o a la producción de bienes; las más importantes de ellas son los ferrocarriles nacionalizados, la Radiodifusión nacionalizada y las líneas aéreas también nacionalizadas.

Contrariamente a lo que ocurre en Gran Bretaña por lo general, las empresas públicas canadienses no suelen gozar de un monopolio en su campo de acción; muchas de ellas, por lo demás, han sido creadas *ex novo*, esto es, sin previa expropiación de la industria privada, salvo algún raro caso, como el de los ferrocarriles.

Las razones para la creación de las empresas públicas no difieren grande-

mente de las usuales; se insiste sobre la necesidad de autonomía financiera y de agilidad en su funcionamiento.

Los Consejos de Administración son normalmente nombrados por el Gabinete; normalmente también son nombrados *at pleasure*, por tres años, si bien pueden ser nombrados nuevamente al expirar este término. La práctica hace que en la elección se cuide que los miembros de los Consejos representen a los intereses afectados y, además, que tengan la mayor representación posible el mayor número de provincias de las que forman el Dominio del Canadá; aparte de esto, los más de los Consejos tienen miembros que son representantes directos de los distintos Departamentos ministeriales, cuya independencia de juicio y de criterio, claro es, es muy dudosa.

Las más de las empresas públicas tienen plena libertad para la elección y contratación de todo su personal, sin necesidad de sujetarse a las reglas ni procedimientos del *Civil Service*.

Aunque intentado, raro es el caso de la empresa pública que alcanza una autonomía financiera; lo corriente es la presencia de déficits, bien porque desde el primer momento se pensó que las actividades fueran deficitarias, bien porque la industria nacionalizada heredó una organización privada en franca bancarrota, como fué el caso de los ferrocarriles. Los déficits son cubiertos por el Gobierno, que también limita, rigidamente, el derecho de la empresa a emitir empréstitos: por otro lado, el interventor general del Dominio (que, como es sabido, no depende del Gobierno, sino directamente del Parlamento) tiene directo acceso a los presupuestos y cuentas de la empresa.

En cuanto al derecho de los miembros del Parlamento a interpelar al Ministro sobre el funcionamiento de la industria, es un tanto ilusorio porque el Ministro interpelado suele refugiarse en la independencia de la empresa, negándose, en consecuencia, a responder.

ALEXANDER, Víctor G.: *A Nineteenth Century Scandal*. Págs. 295 a 300.

Se trata de un curioso y ameno estudio sobre un hecho histórico, el de la inmoralidad de determinados funcionarios de la Oficina de Patentes, que conmovió a la opinión pública británica allá por los años 1864 a 1865, en que tuvo lugar una investigación por un Comité de la Cámara de los Lores, de la que resultaron haberse cometido abundantes fraudes en los caudales públicos.

MOSS, John: *Problems of Social Policy*. Págs. 301 a 304.

HADFIELD, E. C. R.: *Common Service Organisation in the Central Government*. Págs. 305 a 312.

CRAIG, Sir John: *Whitehall Through the Centuries*. Págs. 313 a 318.

COWIE, W. B.: *The Reorganisation of Local Offices*. Págs. 319 a 326.

CHAPMAN, Brian: *A Development in French Administration*. Págs. 327 a 332.

Es un estudio sobre los Inspectores Generales de la Administración en Misión Extraordinaria, creados en el año 1948, con la finalidad de inspeccionar una prefectura o grupo de prefecturas; en ellos delega el Ministro del Interior formalmente, en todo o en parte, sus poderes sobre los Prefectos de una determinada área o región.

Al parecer, los primeros de ellos fueron utilizados durante las huelgas generales de mineros de finales de 1948, dirigiendo directamente, de acuerdo con los Prefectos, las operaciones contra la huelga.

A juicio de CHAPMAN, los Inspectores Generales constituyen una manifestación

de descentralización de poder en la misma línea de los Prefectos regionales que creara el régimen de Vichy; se trata, sin embargo, de una institución aún no consolidada y cuyas funciones no están claramente definidas, no teniendo circunscripciones determinadas a su cargo ni siendo un «superprefecto»; el camino hacia la consolidación de la institución parece difícil porque «si llegaran a ser demasiado útiles e influyentes, levantarían

la hostilidad de los políticos, tanto en el Parlamento como en las organizaciones locales».

STACEY, F. A. : *The Select Committee on Statutory Instruments*. Págs. 333 a 335.

M. ALONSO OLEA

ULTIMAS PUBLICACIONES
DEL
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8

M A D R I D

- TEORIA Y SISTEMA DE LAS FORMAS POLITICAS, por FRANCISCO JAVIER CONDE. 4.^a edición. Precio: 45 ptas.
- MATRIMONIOS ESPAÑOLES ANTE TRIBUNALES FRANCESES, por ERNST MEZGER y JACQUES MAURY. 55 págs. Precio: 12 ptas.
- LA AUTORIDAD CIVIL EN FRANCISCO SUAREZ, por el padre MATEO LANSEROS. 246 págs. Precio: 45 ptas.
- ESTUDIOS RELIGIOSO-SOCIALES, por SEVERINO AZNAR. 375 páginas. Precio: 45 ptas.
- LA REVOLUCION ESPAÑOLA Y LAS VOCACIONES ECLESIASTICAS, por SEVERINO AZNAR. Precio: 60 ptas.
- LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA EMIGRACION ESPAÑOLA, por MARIANO GONZÁLEZ ROTHVOSS y GIL. 247 págs. Precio: 30 ptas.
- LOS ORIGENES DE LA CIENCIA POLITICA EN ESPAÑA, por JUAN BENEYTO. 414 págs. Precio: 50 ptas.
- EPITOME DE LA HISTORIA DE MARRUECOS, por MAHOMED IBN AZZUZ. 269 págs. Precio: 25 ptas.
- DERECHO CIVIL DE ESPAÑA, por FEDERICO DE CASTRO. 2.^a edición. corregida y ampliada. Precio: vol. I, 125 ptas.; volumen II, 125 ptas.
- CURSO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO, por URSICINO ALVAREZ. Primer fascículo: precio, 25 ptas. Segundo fascículo: precio, 75 pesetas.
- TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO DE TRABAJO, por MIGUEL HERNÁNDEZ MARQUEZ, Magistrado de Trabajo y Abogado fiscal. 6.^a edición. Precio: 150 ptas.
- ¿CRISIS DE LA SOCIEDAD ANONIMA?, por FEDERICO DE CASTRO. Precio: 10 pesetas.
- HISTORIA DE LA FILOSOFIA POLITICA, por GUNTHER HOLSTEIN. 2.^a edición. Precio: 60 ptas.
- EL SEGURO DE ENFERMEDAD Y SUS PROBLEMAS, por ENRIQUE SERRANO GUIRADO. 510 págs. Precio: 60 ptas.
- EL POSITIVISMO EN LA FILOSOFIA DEL DERECHO CONTEMPORANEO, por FELIPE GONZÁLEZ VICÉN. Precio: 12 ptas.
- EL PACTO DEL ATLANTICO, por CAMILO BARCIA TRELLES. Precio: 90 pesetas.
- ZUMALACARREGUI, por José María Azcona. Precio: 125 ptas.
- LA INACCION DEL TRABAJO, por LUIS SANMIGUEL, Delegado del Trabajo y Profesor de la Escuela Social de Zaragoza. Precio: 75 ptas.
- COMENTARIO A LA LEY DE SOCIEDADES ANONIMAS. Primero y segundo vols., por JOAQUÍN GARRIGUES y RODRIGO URÍA. 350 ptas. la obra completa.

Clásicos políticos

LA REPUBLICA, de PLATÓN. Texto griego y versión castellana de J. M. Pabón y M. Fernández Galiano. Tres volúmenes. Precio : 200 ptas.

Edición bibliófilo en papel de hilo, numerada del 1 al 100. Precio : 400 ptas.

LA POLITICA, de ARISTÓTELES. Edición bilingüe, estudio preliminar y notas de Julián Marías. Precio : 150 ptas.

LA REPUBLICA DE LOS ATENIENSES, del PSEUDO-JENOFONTE. Edición bilingüe, estudio preliminar y notas de M. Fernández Galiano. Prólogo de M. Cardenal de Iracheta. Precio : 25 pesetas.

GORGIAS, de PLATÓN. Edición bilingüe y prólogo de Julio Calonge. Precio : 75 ptas.

LA CONSTITUCION DE ATENAS, de ARISTÓTELES. Edición bilingüe y notas de A. Tovar. Precio : 25 ptas.

POLITICA ESPAÑOLA, por JUAN DE SALAZAR. Estudio preliminar de M. Herrero García. Precio : 30 ptas.

LA RETORICA, de ARISTÓTELES. Texto y traducción de A. Tovar. Precio : 100 ptas.

NORTE DE PRINCIPES Y VIDA DE ROMULO, por J. M. MÁRTIR RIZO. Estudio preliminar de J. A. Maravall. Precio : 25 pesetas.

DE LEGIBUS, de M. T. CICERON. Edición de Alvaro D'Ors. Precio : 80 ptas.

Colección «Civitas»

EL IMPERIO HISPANICO Y LOS CINCO REINOS, por
R. MENÉNDEZ PIDAL. Precio : 20 ptas.

HISTORIA DEL DERECHO NATURAL Y DE GENTES,
por J. MARÍN Y MENDOZA. Prólogo de M. García Pelayo. Pre-
cio : 10 ptas.

¿QUE ES EL ESTADO LLANO?, por E. J. SIEYÉS. Prólogo
de Valentín Andrés Alvarez. Precio : 25 ptas.

ESPAÑA Y EUROPA, por CARLOS VOSSLER. Precio : 30 ptas.

SOBRE LA UTILIDAD DEL ESTUDIO DE LA JURIS-
PRUDENCIA, por JOHN AUSTIN. Versión castellana de
F. González Vicén. Precio : 15 ptas.

TIERRA Y MAR, por C. SCHMITT. Precio : 25 ptas.

CONSTITUCIONES RIGIDAS Y FLEXIBLES, por JAMES
BRYCE. Precio : 25 ptas.

LA JURISPRUDENCIA NO ES CIENCIA, por J. H. KIRCH-
MANN. Traducción y prólogo de A. Truyol y Serra. Precio :
10 pesetas.

ALABANZA DE LA LEY, por W. JAEGER. Precio : 15 ptas.

OBRAS EN PRENSA

Clásicos políticos

LA ETICA A NICOMATO, de ARISTÓTELES.
HIERON, de JENOFONTE.
ANTOLOGIA DE HOBES, por MICHAEL OAKESHOTT.
ANTOLOGIA DE BODINO, por F. J. CONDE.
POLÍTICO, de PLATÓN.
CARTAS, de PLATÓN.
PROTAGORAS, de PLATÓN.

Otras publicaciones

ESCRITOS POLITICOS, por FRANCISCO JAVIER CONDE, Catedrático de Derecho político de la Universidad de Madrid y Director del Instituto de Estudios Políticos.

Colección «Civitas»

REFLEXIONES SOBRE LA REVOLUCION FRANCESA, de E. BURKE.
Traducción y prólogo de E. Tierno Galván.
LOS FUNDAMENTOS TEOLOGICOS DE LA POLITICA Y LA ECONOMIA, de MULLER. Versión castellana y prólogo de Antonio Truyol Serra.
LA ESENCIA DE LAS ASOCIACIONES HUMANAS, de GIERKE. Versión castellana y prólogo de Francisco Javier Conde.
INTRODUCCION A LA TEORIA DEL DERECHO, de KANT. Versión castellana y prólogo de Felipe González Vicén.
TRES TIPOS DEL PENSAMIENTO JURIDICO, de CARL SCHMITT. Versión castellana y prólogo de Francisco Javier Conde.
EL DERECHO NATURAL Y EL DERECHO HISTORICO, de J. J. BACHOFFEN. Versión castellana y prólogo de Felipe González Vicén.

Otras obras

TRATADO DE HISTORIA DE LA RELIGION, por MIRCEA ELIADE.
ENSAYOS SOBRE LA COMUNION CATOLICA: FALSAS Y VERDADERAS REFORMAS, por IVES M. J. CONGAR.

El suscriptor a la REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS o a cualquiera de las otras revistas que edita el Instituto, puede pedir directamente al mismo cualquier título que figure en la lista que antecede; se le servirá con un 20 por 100 de descuento sobre el precio marcado.

CUADERNOS DE POLITICA SOCIAL

(TRIMESTRAL)

Director: FRANCISCO JAVIER CONDE

CONSEJO DE REDACCIÓN:

EUGENIO PEREZ BOTIJA, M. CATALA RUIZ, E. BURGOS BOEZO,
H. MARAVALL, A. BOUTHELIER, MIGUEL FAGOAGA, M. UCELAY
Y M. PALANCAR

Precio de suscripción anual (cuatro números)

España, Protectorado y Colonias	48 pesetas
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y E.E. U.U.	60 »
Otros países	75 »
Número suelto	15 »

CUADERNOS DE POLITICA INTERNACIONAL

(TRIMESTRAL)

Director: FRANCISCO JAVIER CONDE

CONSEJO DE REDACCIÓN:

CAMILO BARCIA TRELLES
Catedrático de Derecho Internacional

PEDRO CORTINA MAURI
Catedrático de Derecho Internacional

J. SEBASTIAN DE ERICE
Ministro Plenipotenciario y Profesor
de Derecho Diplomático en la Escuela
Diplomática

ANTONIO DE LUNA
Catedrático de Derecho Internacional

LUIS GARCIA ARIAS
Catedrático de Derecho Internacional

PRECIO DE SUSCRIPCIÓN

España, Protectorado y Colonias	65 pesetas
Portugal, Hispanoamérica y Estados Unidos.	80 »
Otros países	100 »
Número suelto	25 »

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

(TRIMESTRAL)

Director: FRANCISCO JAVIER CONDE

CONSEJO DE REDACCIÓN:

V. A. ALVAREZ, M. PAREDES, J. VERGARA, FERMIN DE LA SIERRA, JOSE MARIA NAHARRO

Precio de suscripción anual (cuatro números)

España, Protectorado y Colonias, Portugal, Iberoamérica, Filipinas y Estados Unidos.	48 pesetas
Otros países	60 »
Precio del número	15 »

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

(CUATRIMESTRAL)

Director: FRANCISCO JAVIER CONDE

CONSEJO DE REDACCIÓN:

LUIS JORDANA DE POZAS, M. ALONSO OLEA, J. I. BERMEJO GIRONES, E. GARCIA ENTERRIA, F. GARRIDO FALLA, J. GASCON HERNANDEZ, F. SAINZ DE BUJANDA, S. ROYO VILLANOVA y J. L. VILLAR PALASI

Precio de suscripción anual (tres números)

España, Protectorado y Colonias	75 pesetas
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.	95 »
Otros países	110 »
Número suelto	25 »

CUADERNOS DE ESTUDIOS AFRICANOS

(TRIMESTRAL)

Director: FRANCISCO JAVIER CONDE

CONSEJO DE REDACCIÓN:

JOSE MARIA CORDERO TORRES, LUIS TRUJEDA INCERA, RODOLFO GIL BENUMEYA, CARMEN MARTIN DE LA ESCALERA

Precio de suscripción anual (cuatro números)

España, Protectorado y Colonias	48 pesetas
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y E.E. U.U.	60 »
Otros países	75 »
Número suelto	15 »