

I.—RECENSIONES

VIGNOCCHI, Gustavo: *Gli accertamenti costitutivi nel diritto amministrativo*. Milano. Giuffrè-Editore, 1950. 264 págs.

Todo estudio sobre el acto administrativo ha de contar, inexcusablemente, con la doctrina italiana. La teoría del acto administrativo por ella elaborada es, sin duda alguna, una de sus más logradas aportaciones, cuya influencia en la doctrina española es manifiesta. No sólo la encontramos recogida en los manuales más generales (ahí tenemos el ejemplo de los *Elementos de Derecho administrativo*, de ROYO-VILLANOVA), sino en las monografías últimamente publicadas sobre el tema (v. gr., la interesante de RODRÍGUEZ MORO sobre ejecutividad del acto administrativo). Por ello, es extraordinariamente interesante cualquier producción italiana sobre el tema, y, concretamente, sobre el estudio de algunos de los tipos de acto administrativo, ya que la clasificación de los distintos actos administrativos es una de las partes más trabajadas por los autores italianos, sobre todo la que tiene su base en la distinción entre negocios y meros actos, que, iniciada ya por KORMANN, ha alcanzado su punto culminante de elaboración en las obras de los mismos.

Esta clasificación entre actos negociales y meros actos es uno de los puntos centrales de la monografía de VIGNOCCHI, lo que es perfectamente explicable si tenemos en cuenta las analogías de los actos que estudia con los actos de admisión (que normalmente se incluyen entre los negocios jurídicos) y con los actos certificativos (que normalmente se incluyen entre los segundos). Concretamente, en España, mientras ROYO-VILLANOVA incluye las inscripciones, certificaciones y notificaciones entre los meros actos, BALLBÉ ha señalado la conexión entre los actos de registración y las admisiones en su *Sistemática de Derecho administrativo*.

Pues bien: los actos administrativos que se estudian en el interesante libro que recensamos son los llamados *accertamenti costitutivi*, que aun reconociendo su falta de exactitud, y a falta de otro término mejor, traducimos por actos de constatación o de registración constitutivos. Y antes que nada, interesa diferenciarlos de otros actos afines, siguiendo la línea de VIGNOCCHI. En primer lugar, se preocupa de diferenciarlos de los

actos certificativos, en los que VITTA incluye verdaderos actos de registraci3n. Para VIGNOCCHI la distinci3n entre unos y otros es clara: las certificaciones, a diferencia de las registraciones, son pura mecánica de claraci3n de ciencia reproductiva externamente de situaciones ya adquiridas previamente recogiendo la distinción que ya había establecido ZANOBINI en su interesante trabajo *Sull' amministrazione pubblica del diritto privato*, en la «Riv. di Dir. Pubb.» (I, 1918, pág. 197), y para precisar la diferencia, señala unos ejemplos harto expresivos; hasta pensar —dice en su pág. 23— en la diferencia entre registraci3n del nacimiento o muerte de una persona en los libros del Registro civil y el simple certificado haciendo constar tal registraci3n. Precisamente esta consideraci3n de la diversidad de efectos entre los actos certificativos y los de registraci3n fué el motivo que llevó a parte de la doctrina a pronunciarse por la autonomía de los actos de registraci3n, que se caracterizan frente a aquéllos por la producci3n de efectos jurídicos modificativos. Por consiguiente, se excluyen de este grupo de actos todos aquellos que no hacen otra cosa que constatar datos de hechos o situaciones jurídicas, sin producir innovaci3n alguna en el mundo concreto de las relaciones jurídicas, citando la posici3n de DE FRANCESCO, SANTI ROMANO, VITTA y ZOTTA, los cuales se han ocupado extensamente del tema. Hemos de recordar aquÍ que ya nuestro FERNÁNDEZ DE VELASCO, en su conocida monografía sobre el acto administrativo, al estudiar los actos administrativos que producían efecto en los derechos privados, señalaba cuatro clases: los que crean derechos privados, los que modifican derechos privados, los que condicionan su ejercicio y los que los extinguen.

También estudia extensamente VIGNOCCHI la relaci3n entre actos de registraci3n y actos de admisi3n, a través de unas páginas interesantísimas, ya que la principal dificultad de considerar las registraciones como meros actos estriba en conciliar dos elementos aparentemente irreductibles a unidad: que el efecto constitutivo de los actos de registraci3n constitutivos se ha considerado vinculado a la idea negocial. VIGNOCCHI afirma que la producci3n de una mutaci3n en la situaci3n jurídica no cambia la naturaleza de mero acto, ya que si la diferencia entre éstos y los actos negociales reside en el contenido de la voluntad, en la direcci3n de la voluntad a unos determinados efectos jurídicos pueden producirse efectos constitutivos (mutaci3n en las situaciones jurídicas), aun cuando la voluntad constituya un mero acto, cuando la ley atribuye dichos efectos constitutivos a una mera manifestaci3n de juicio.

Dentro del capítulo I estudia, a través de secciones sucesivas, los problemas generales de los actos de registraci3n constitutivos, para precisar, por último, las dos clases fundamentales que distingue. En efecto, VIGNOCCHI distingue dos grandes tipos de registraci3n constitutiva: la registraci3n acto compuesto, y la registraci3n acto autónomo. Esta clasificaci3n es útil y está basada en el Derecho positivo italiano, aunque puede fácil-

mente adaptarse al Derecho español, ya que se pueden encontrar ejemplos de uno y otro tipo. En efecto, en los primeros, la registración es un elemento del negocio jurídico registrado. El negocio jurídico o el acto registrado no produce efectos en tanto no se dé la intervención del órgano del Estado llevando a cabo la registración; por tanto, la registración es un elemento formal de aquél. En este grupo de actos habrían de incluirse las llamadas en nuestra técnica hipotecaria «inscripciones constitutivas» cuando intervengan dos órganos estatales. En los segundos, registraciones que son actos autónomos, el acto no registrado produce sus efectos normales; pero si se registra, la registración produce unos efectos jurídicos determinados, que no se producen cuando no se inscribe. Acudiendo a nuestro Derecho positivo, podemos encontrar un ejemplo de los primeros en la inscripción en el Registro civil de las naturalizaciones, ya que, según el artículo 330 del Código civil, no tendrán efecto alguno legal las naturalizaciones mientras no aparezcan inscritas en el Registro civil, cualquiera que sea la prueba con que se acrediten y la fecha en que hubiesen sido concedidas; es decir, en estos casos, la registración es un elemento del acto de naturalización, ya que sin la registración ésta no produce sus efectos anormales. Y dentro de nuestro Derecho positivo, en nuestra Ley Hipotecaria, encontramos no pocos ejemplos de los segundos. Cualquier negocio jurídico de enajenación de un inmueble, si se inscribe, la inscripción será un acto autónomo, ya que el contrato sobre bienes inmuebles produce sus efectos sin la inscripción. Ahora bien: si se inscribe, la registración produce unos efectos jurídicos determinados; es un acto administrativo que produce unos efectos determinados respecto de los derechos emanados de aquel negocio jurídico que se registra, como son, fundamentalmente, la presunción de que tales derechos existen y pertenecen a su titular mientras no se demuestre lo contrario (art. 38, Ley Hipotecaria), y que si es tercero, su posición es inatacable (art. 34, Ley Hipotecaria).

Este planteamiento de la cuestión tiene un interés innegable para estudiar los distintos tipos de registración que nos ofrece la realidad jurídica, y concretamente, el Registro jurídico tipo, es decir, el Registro de la propiedad inmueble. A la luz de esta doctrina, se eliminan no pocos de los obstáculos que ofrece el estudio de nuestro Derecho hipotecario, en manos, normalmente, de personas que carecen de una preparación adecuada para llevarle a cabo. Por eso, la mayor parte de las obras de Derecho inmobiliario que existen, utilísimas desde un punto de vista práctico, adolecen de graves defectos desde un punto de vista doctrinal.

El trabajo de VIGNOCCHI, al intentar un estudio general de los actos de registración, ha de tenerse en cuenta en lo sucesivo, cuando se aborde el estudio de alguno de los temas de nuestro Derecho registral, aun cuando no nos sirvan gran parte de las aplicaciones concretas de los principios que se sientan. En particular, todo el capítulo II, dedicado a estu-

diar las registraciones en particular en el Derecho italiano, tiene una importancia relativa para el lector español, si bien pueden servir de elemento valioso cuando se haga un estudio de Derecho comparado de cada uno de los tipos de registración. En este punto, hemos de señalar cómo algún autor italiano (Meregazzi), al ocuparse de la obra que ahora recensionamos, ha señalado que se han cometido algunas omisiones al estudiar los tipos de registración constitutiva que ofrece al Derecho italiano. (Cfr. «Rivista trimestrale di diritto pubblico», año I, núm. 3, página 690.)

Actualmente, que vivimos en la era de las especializaciones y de las autonomías, que tantas ramas del Derecho pretenden separarse del tronco común al que hasta ahora venían perteneciendo, no puede por menos de sernos grata la lectura de este intento de estudiar unitariamente los distintos tipos de registración, encuadrándolos dentro del marco general de los actos administrativos, aun cuando en ocasiones ofrezca algunos reparos.

JESÚS GONZALEZ PEREZ

Aspects juridiques du capitalisme moderne, por Georges RIPERT.—París, 1951.

La presente obra de RIPERT aborda, aunque en el fondo un poco polémicamente, problemas del Derecho económico concebido como rama del Derecho administrativo. La referencia al Derecho económico es, desde luego, subsidiaria, porque, como indica el título de la obra, la investigación de RIPERT se orienta esencialmente sobre el espíritu y la realidad jurídica del capitalismo moderno. Sin embargo, es posible obtener de rechazo de la lectura de sus páginas interesantes sugerencias que proyectan amplia luz sobre el futuro de la actividad económica del Estado, y en este sentido juzgamos útil traerlas a esta Revista.

Como fenómeno económico, el capitalismo es muy anterior a la Revolución francesa, Pero el presente estudio deja intencionadamente a un lado esa vertiente para orientarse en la contemplación de sus instituciones jurídicas.

«La economía capitalista —dice RIPERT— no puede ser provechosamente estudiada en su estado puro. Se ha instalado en un mundo que tenía ya sus instituciones y sus reglas. Ha debido, para ello, modificar lo que existía, y para triunfar, crear lo que faltaba.» Esto que faltaba era justamente un régimen jurídico apto para la consecución de sus fines, es decir, un régimen jurídico capitalista.

Dentro de estos límites, el libro que reseñamos es en parte historia del Derecho, y en parte también un acabado diagnóstico de la insegura situación jurídico-social de nuestro tiempo.

Los capítulos primero y segundo —«Las etapas de una legislación capitalista» y «La era de las sociedades anónimas»— constituyen luminosas páginas de historia jurídica intencionalmente captadas en su último sentido. Los textos legales que allí se examinan son en su mayoría Derecho vivo, y en su generalidad se encuentran vigentes; pero no se exponen en forma sistemática, al modo como aún pueden ser expuestas en un tratado de Derecho mercantil, sino que se las contempla con criterio de historiador, como elementos de un pasado no por inmediato menos comprensible en su significado concreto.

En 1789 sitúa RIPERT el advenimiento del régimen capitalista. Es éste el momento en que la economía capitalista encuentra un régimen de libertad que le es favorable y le abre una serie de posibilidades. RIPERT insiste en la observación que con tanta frecuencia se ha formulado: que todavía en 1804 el Código civil de la Revolución no hace sino recoger el antiguo Derecho romano, porque su atención se centra preferentemente sobre la propiedad inmobiliaria. Para el Derecho civil de la Revolución el contrato es un puro fenómeno de libertad, pero la contratación de obreros parece aún a los redactores del Código un simple contrato con criados; la venta y el arrendamiento hacen referencia a los inmuebles, y, en suma, se sitúa el centro de gravedad del Derecho sobre el derecho de propiedad, desconociendo a la industria naciente.

El Código civil era apto para una sociedad antigua y rural, y por ello, cuatro años más tarde. «sin detenerse por el gran principio —dice RIPERT— de la igualdad ante la ley, se hizo un código para los comerciantes, sin pretender, por otra parte, que se restablecía así un derecho profesional».

En diecisiete años, desde la ley Chapelier hasta la promulgación del Código de Comercio, se había consagrado el principio de la libertad, pero se había creado, junto al derecho común, un derecho capaz de obtener los medios adecuados para la concentración y la explotación de los capitales. Para el triunfo de la empresa capitalista, que es la dirigida por los detentadores del capital, basta al principio a las clases burguesas un simple permiso legal para ir creando consuetudinariamente sus instituciones. Por ello, a comienzos del siglo XIX, la actividad legislativa es muy débil y los códigos apenas dicen nada del nuevo derecho que está naciendo (1).

(1) Es curioso observar que esta actitud del Poder público, simplemente permisiva, es consustancial al régimen capitalista. Todavía hoy, a pesar de la frondosidad legislativa y del decreto motorizado, la construcción jurídica más genuinamente capitalista, el derecho de sociedades, está apenas tratado en la ley positiva. Data de unos días en España el régimen legal de las sociedades anónimas, y está prácticamen-

Es a partir de la Monarquía de julio cuando el poder creciente de la burguesía se traduce en una serie de medidas legislativas. Se dictan las leyes de navegación marítima (1833, 1835 y 1841), sobre tribunales de comercio (1840), sobre pesas y medidas y, sobre todo, la del 5 de julio de 1844, sobre patentes de invención, que da lugar a un tipo de propiedad desconocida del Derecho antiguo, la llamada «propiedad industrial».

La Revolución de 1848 significa una honda conmoción, pero después de las elecciones de 1849 se muestra la fuerza, ya muy poderosa, del capitalismo, que ahora se halla consciente de su poder y advierte la necesidad de armas nuevas. Ello se traduce en una serie de nuevas medidas legislativas del máximo interés. Se crea en 1852 el crédito inmobiliario; se mejora el registro hipotecario en 1855, y en la primera de las citadas fechas se funda también el crédito mobiliario. Llegamos en realidad a la época de esplendor del capitalismo; pero éste, dice RIPERT, recogiendo una opinión muy extendida, no hubiese podido desarrollarse tan prodigiosamente sin la invención de un maravilloso instrumento: las sociedades por acciones.

La ley data en Francia de 1867. Es cierto que sus orígenes son anteriores, pero en realidad la expresión «sociedad anónima», recogida en el Código de Comercio de 1808, había cambiado desde entonces profundamente de significación. En el Derecho antiguo designaba la participación oculta, y desde ahora va a significar aquel tipo de sociedad en el que no hay asociado responsable. Puede decirse que todo el período anterior a la ley de 1867, en Francia, es una obstinada lucha reclamando la libertad para tales sociedades, sometidas por la tradición de las grandes compañías en el siglo XVIII a la necesidad de autorización por el Poder público. Desde la publicación de la ley de sociedades anónimas se establece que (art. 21) «en el futuro las sociedades anónimas podrán formarse sin la autorización del Gobierno».

Es la consagración del principio de libertad, que permitirá, por otra parte, a los directores de tales mecanismos realizar las combinaciones más ingeniosas, y con ellas dar lugar a un desarrollo portentoso de la economía capitalista.

Importa, en relación con las sociedades anónimas, retener algunos datos. Uno es su carácter de «comerciante puro». Al capitalismo no le basta con obtener los beneficios de un estatuto profesional del comerciante. Al fin y al cabo, como dice RIPERT, el comerciante tiene su alma y una serie de afectos. La sociedad, en cambio, no posee cualidades humanas, salvo las estrictamente indispensables para el ejercicio del comercio. En su calidad de comerciante, tiene reconocido, desde luego, el

te intacta la regulación legal de las sociedades de r. l., vasta región del pequeño capitalismo, que tan agudamente describe RIPERT en el libro que reseñamos.

derecho de libertad: tiene un nombre; goza de los derechos de una persona física plenamente capaz; nace rica y en plenitud de fuerza y no tiene, en cambio, responsabilidad penal; no tiene familia. Las uniones de sociedades son simples lazos de interés.

Segunda nota sugestiva de la sociedad anónima es que con ella nace un tipo de propiedad absolutamente nuevo, sobremanera cómodo y apto para una difusión masiva y democrática: la propiedad mobiliaria o las acciones al portador. La gran fuerza del capitalismo, dice RIPERT, consiste en que han sabido atraer a su causa a todos los que tienen algo. La causa de los grandes financieros es la de los pequeños accionistas. Es preciso admitir, dice, que, después de un siglo, la mentalidad de cada francés es la misma que la de un comerciante o la de un empresario capitalista. La fortuna en una sociedad igualitaria es la única superioridad reconocida.

Con el capítulo III, titulado «Riquezas nuevas», comienza la parte propiamente actual del libro de RIPERT.

Examina en él cómo el régimen capitalista ha transformado los propietarios antiguos en simples acreedores. Los accionistas de la sociedad no son en realidad, como es sabido, propietarios del activo social. El accionista posee simplemente un crédito contra el pasivo, es decir, un derecho contra la sociedad, no un derecho en la sociedad. Este derecho viene representado por la acción. Ahora bien: esta sustitución de la propiedad por el crédito significa en rigor la creación de una nueva propiedad escritural, extraordinariamente apetecida, la propiedad de los valores mobiliarios. La preferencia por este nuevo tipo de propiedad supone un profundo viraje psicológico, y es en el fondo la confirmación del triunfo rotundo de la mentalidad capitalista. El hombre moderno reduce su derecho de propiedad a las cosas de que tiene un uso inmediato y que proporcionan un goce completo y presente. Esta mentalidad se ha afirmado en las generaciones nuevas. La generación anterior encontraba placer todavía en la posesión de fincas y de casas. Hoy tal tipo de propiedad resulta sobremanera molesto y enojoso. Hay, por de pronto, una serie de trabas legales que la hacen poco deseable, y además, su eventual transmisión es lenta y pesada. Requiere hallar un comprador a propósito, necesita frecuentemente la intervención de notario. Es, en suma difícilmente manejable. El valor mobiliario, en cambio, es, en frase de RIPERT, «una máquina simple y ligera, una pieza de utillaje». Su transmisión se realiza fácil y rápidamente, y la obtención de sus frutos no requiere esfuerzo alguno. El propietario de tales títulos puede ser fácilmente un especulador, o, si lo prefiere, un rentista, sin tener para ello que esforzarse lo más mínimo.

Sugestivo resulta el capítulo IV, dedicado a los pequeños comerciantes. Estadísticamente, puede comprobarse un incremento prodigioso del número de personas dedicadas al comercio en los últimos años. Ello se

debe a una evolución jurídica, creada inicialmente en la práctica y más tarde consagrada por la ley (primero la ley francesa de 4-IV-79, y más tarde por las de 17-III-1909 y 29-V-35). Por efecto de esta evolución legislativa, el comerciante, inicialmente un trabajador, ha devenido propietario de su negocio («fond de commerce»). De esta suerte ha podido entrar en una peculiar categoría de capitalistas, ya que su negocio es susceptible de transmisión inter-vivos o post-mortem, y «sus beneficios no provienen exclusivamente de su trabajo, sino que son también el producto de un capital invertido en el negocio», y ello a muy poco precio, porque la peculiar posición social del pequeño comerciante le asegura una conceptualización política de matiz acusadamente democrático.

Si se examina en qué consiste la «propiedad de este negocio», resulta que está compuesto por muy heterogéneos elementos: un derecho de arrendamiento, el nombre comercial, las mercancías, las marcas, el material y, esencialmente, la clientela (2). Esta agrupación de elementos ha sido designada por los juristas como una «universalidad jurídica», y por otros, por lo menos, como una «universalidad de hecho». Lo esencial, sin embargo, es que en la enumeración de los elementos que integran esta universalidad no se da cabida alguna a la actividad del hombre concreto, y que por ello el negocio es transmisible. En el fondo se trata, en frase de RIPERT, de una «propiedad ligada a la explotación», ya que lo que le da sentido es la actividad del comerciante, que transforma su trabajo en capital. Con ello se produce el reflorecimiento de un sueño antiguo: la herencia del oficio, y aun la posibilidad de arrendar el negocio a un gerente, conservando el comerciante antiguo la propiedad de él.

Empieza a perfilarse aquí la figura de la propiedad de una empresa.

Ello conduce a la tendencia al exclusivismo y al monopolio. RIPERT subraya que la venta o cesión de negocios de comercio suele ir acompañada en la práctica de cláusulas encaminadas a impedir la competencia.

La cláusula de «no reestablecimiento del vendedor» es usual; cita también la cláusula de exclusividad, por la que un comerciante se compromete a tener por proveedor exclusivo a un comerciante determinado, la llamada «cláusula de encadenamiento», etc.

Para favorecer el anonimato, en fin, se pone al alcance de los pequeños comerciantes, por la ley de 1925, la posibilidad de constituirse en sociedades de responsabilidad limitada.

(2) Una ley característica de nuestro tiempo, la L. A. U. española de 31-12-46, viene, desde este punto de vista, a consagrar la propiedad en sentido capitalista de uno de los elementos esenciales del negocio comercial: el derecho de arrendamiento de locales de negoc. que se declaran transmisibles por la regulación legal de las cesiones y traspasos de locales de negocios.

Importa subrayar que, dada la vigente congelación de rentas de la propiedad inmobiliaria y la paralela crisis en la construcción de viviendas que lleva consigo, tal posibilidad legal implica, de hecho, un traspaso, junto con el local, de la clientela.

«Liberalismo y dirigismo» es el título del capítulo V, dedicado al estudio de los fenómenos intervencionistas y «dirigistas» de la política de la entreguerra y de la última post-guerra. Como fenómeno político, su inserción en el plano económico ha sido más bien perturbadora y vacilante, sobre todo en los países llamados parlamentarios. Las críticas que RIPERT dirige a una tal política son, por demás, justas, y únicamente importa aquí subrayar la observación que hace de que «por el momento no hay en Francia, en materia económica, poder legislativo que sea distinto del poder político. Se ha creado, dice, un Consejo económico que debe ser consultado para ciertas leyes o decretos. Pero no hay ningún poder de decisión» (3).

Singularmente interesante es el capítulo VII del libro, dedicado a la empresa capitalista

En el Derecho histórico, la noción de empresa ha sido más bien innecesaria, porque quedaba oculta bajo la propiedad. El que explota un establecimiento es propietario de los edificios, del utillaje y de las materias primas. Por ello, la actividad de este hombre se encuentra englobada en el ejercicio del derecho de propiedad.

Fué también aquí la movilidad característica del régimen capitalista lo que desveló el concepto de empresa. El vehículo de tal revelación fué el derecho de sociedades. La sociedad, en efecto, dice RIPERT, está creada para la explotación, no existe más que para eso, y la propiedad no es más que el medio de realizar esa explotación: es «una propiedad afectada». El derecho de sociedades, pues, se constituye en forma que *la empresa domina a la propiedad*.

Ahora bien: si, como es cierto, el derecho de sociedades capitalistas ha puesto de relieve la disociación conceptual de las nociones de empresa y propiedad, también lo es que para el régimen capitalista no es preciso ahondar en la noción de empresa, porque ésta es en él una cosa jurídicamente muy simple: se construye sobre la relación de propiedad de los bienes y la de contrato con los trabajadores y pone, en última instancia, el trabajo al servicio del capital.

Por ello, los primeros balbuceos legales en torno a la noción de empresa aparecen en zonas jurídicas alejadas del derecho de sociedades y del derecho mercantil.

Por de pronto, en España, la L. A. U. se hace eco de la noción de empresa en su artículo 4.º, cuando excluye de sus preceptos los arrendamientos de industria o negocio, de cualquier clase que fueren.

(3) Comentando la actual pugna entre individualismo y socialismo, J. W. HEDMANN, en su artículo de la «R. D. P.», octubre 1951, vislumbra, para salir de la crisis actual y de la influencia del partidismo en economía, una autonomía económica en el futuro que permitiese gobernarse a los grupos económicos, y recoge la idea de un «diputado de la economía».

El derecho fiscal desempeña en la delimitación del concepto de empresa un papel de adelantado. El artículo 39 del «Code général des impôts» grava «los beneficios realizados por la empresa» (4).

El derecho del trabajo, por su parte, mientras el derecho fiscal se ocupa del capital y de los beneficios de la empresa, se inquieta por la suerte del personal obrero ocupado en ella (5).

Lo cierto es, sin embargo, que a pesar de estas anticipaciones del derecho fiscal, del laboral y aun del derecho administrativo, el concepto de empresa sigue nutriéndose únicamente de las aportaciones del régimen capitalista.

No obstante, el partidismo político, singularmente las consecuencias de la ideología socialista, han incidido sobre la estructura capitalista de la empresa en forma desacertada e incoherente, que RIPERT critica certeramente y con toda justeza. En general, la ideología democrática ha tratado de proteger los accionistas contra lo que llama manejos de los administradores de las sociedades y de los grandes financieros. Se ha criticado, por ejemplo, la existencia de las «partes de fundador» y la distribución de los beneficios. Con ello, observa RIPERT, se censura, en nombre de la democracia, el premio debido a los grandes iniciadores y fundadores de empresas para proteger en definitiva a los capitalistas, representados por los accionistas detentadores de acciones, que son, en rigor, verdaderos rentistas que hurtan todo su esfuerzo a la sociedad y buscan, en el fondo, una inversión cómoda de sus ahorros.

La cuestión del reparto de beneficios se halla, además, conectada con lo que RIPERT titula «el lugar y la parte del trabajo» en las empresas.

En el régimen capitalista, las relaciones derivadas del contrato de trabajo hacen que los trabajadores se hallen fuera de la empresa, puesto que los riesgos de ella son esencialmente soportados por el capital. Con este motivo, se han censurado con frecuencia los abusos derivados del régimen de contrato, alegando, por otra parte, que el trabajo no puede considerarse una mercancía. Sin embargo, los abusos derivados del régimen de contrato han sido eliminados por la vigilancia administrativa has-

(4) El artículo 103 de la Ley de Reforma Tributaria en España estableció la posibilidad de comprobación de valores por la Administración en la transmisión de *empresas mercantiles o industriales* con referencia al impuesto de Derechos reales, y con referencia a la contribución de utilidades, se crea, por la Ley de 21-7-41, un *Índice de empresas individuales*.

(5) La Ordenanza del 23-2-45 creó en Francia los «Comités de empresa», y para la resolución de los problemas derivados de la fijación de un salario adecuado al coste de la vida, se proyecta en España la creación de los llamados «Jurados de empresa». Para una constatación de la autonomía que el concepto de empresa va adquiriendo en relación con las formas capitalistas de la explotación económica, puede consultarse el reciente discurso del Ministro del Trabajo, señor Girón, en Sevilla, en 3-11-51, si bien las direcciones allí apuntadas exceden del ámbito jurídico para orientarse en el ámbito de una política social.

ta desaparecer prácticamente. Y, además, el régimen capitalista ha promovido un incremento del nivel de vida de carácter excepcional.

Si, no obstante, el trabajo no ha penetrado en la empresa, es esencialmente, porque falta aún por elaborar un Derecho de las empresas.

RIPERT reconoce que la aportación, por el momento, más interesante fué realizada por la Ordenanza del Trabajo alemana (A. O. G.) de 1934, en que se encuentra claramente marcada la idea de colaboración entre el jefe de empresa y los obreros y empleados que forman su «séquito» («*gefolgschaft*»). Esta solidaridad entre los elementos de la empresa se acusa en los hechos de una manera evidente, pero no se traduce aún en instituciones jurídicas.

El comienzo de una actividad en tal sentido consiste en dar al trabajador la propiedad de su empleo, entendiéndolo por ello su agregación a la empresa, sin que pueda ser expulsado sin justa causa. Es preciso reconocer que tal aspiración está hoy plenamente lograda, y basta para ello hojear someramente las leyes llamadas sociales. Por otra parte, RIPERT insiste en que tal aspiración se encuentra de lleno en la línea de la economía capitalista que tiende, como vimos, a transformar los derechos en propiedades.

Ahora bien, integrar el trabajo en la empresa supone que tenga dentro de ella una organización. En general, el movimiento sindicalista se ha mostrado partidario de una organización heterodirigida desde las organizaciones proletarias. Más recientemente, han empezado a ponerse en práctica medidas conducentes a la organización del trabajo dentro de la empresa. En esta dirección pueden incluirse: la creación en España de los enlaces sindicales; en Francia, del «Comité social d'établissement» por la Carta del trabajo de Pétain, y los comités de empresa por la Ordenanza del 22-II-45.

Sin embargo, lo esencial siguen siendo los poderes que tendrá la colectividad del trabajo en la dirección y en la gestión de la empresa. Es aquí donde reside el núcleo de las dificultades. Los ensayos realizados en Francia para vigilar el funcionamiento de las sociedades por parte del personal obrero dieron únicamente por resultado que en los Consejos de administración adonde deberían acudir los delegados laborales se dejase de hablar de la marcha de la empresa. Y ello, más que por el deseo de ocultar problemas, por la necesidad de evitar que se diese a los hechos, por parte de los delegados, una interpretación errónea (6).

Sin embargo, la falta de éxito de tales ensayos se debe a un desenfoque del problema. Si la empresa es una estructura unitaria de capital

(6) En España se ha dibujado recientemente una tendencia a soslayar la falta de capacidad de los elementos laborales en relación con ese problema por medio de unas instituciones mixtas de carácter cultural y profesional, llamadas Universidades Laborales, cuyo contenido concreto está aún por perfilar. Cfr. el citado discurso del señor Girón.

y trabajo, es evidente que lo decisivo es en última instancia la colectividad del capital y la colectividad del trabajo. La primera ha visto cristalizar sus instituciones propias en el derecho capitalista de las sociedades, sobre las que no tiene derecho alguno el personal de la empresa. El campo propio de la segunda mira esencialmente la organización del trabajo, en la que, por cierto, nunca han intervenido los accionistas. La coordinación de ambas tiene necesariamente que hacerse a través del jefe de la empresa.

El tercer problema en relación con el papel del trabajo en la empresa es la participación en los beneficios, que sólo puede ser propuesta como un medio de aumentar la productividad. Tal participación, sin embargo, dice RIPERT, debe establecerse en provecho de la colectividad del personal y no de cada trabajador en concreto, sugiriendo RIPERT, en vista de las actuales circunstancias, que se invierta sobre todo en el mejoramiento de las condiciones de vida y singularmente en la vivienda laboral (7).

El libro, finalmente, se extiende en acertadas consideraciones sobre el intervencionismo del Estado. «Lo que tienta al Estado —dice textualmente—, más que la dirección (de las empresas), son los beneficios. Favorece, desde el punto de vista fiscal, la constitución de las sociedades. Después, cuando la sociedad se enriquece, parece al «suzerain» de antaño fustigando a los mercaderes. Se lanza sobre ellos para arrancarles sus beneficios por el impuesto.» La Asociación Nacional de Sociedades, dice, ha calculado que para distribuir 100 francos a los accionistas había debido previamente pagar 200 francos al Estado.

No contento con ello, el Estado ensayó más tarde las nacionalizaciones.

De este modo, el Estado va a mantener dos clases de rentistas, en el sentido amplio de la palabra: los capitalistas, que, respondiendo a su llamada, habrán prestado fondos para la explotación y serán remunerados con un interés fijo, y los trabajadores, que al obtener la garantía de su empleo pedirán un salario que recordará singularmente al sueldo de un funcionario.

JESÚS OLMEDILLA

(7) Tal participación, por otra parte, requeriría un reajuste de la desorbitada aptencia impositiva del fisco. Las obras sociales que el Estado sostiene se nutren de detracciones fiscales a los accionistas y representan un beneficio indirecto al obrero, aunque, en general, sin que éste lo agradezca ni lo sepa. Si las llamadas «cargas sociales», cristalizan, como ocurre en la práctica y dibujan la jurisprudencia y la doctrina, en una imposición suplementaria del fisco, la futura carga económica de las empresas puede llegar a ser insostenible. Véanse las observaciones de SERRANO GUIRAO a propósito del criterio jurisprudencial que considera las cargas sociales como una relación jurídico-administrativa, de imposición, en «R. de A. P.», número 5, pág. 253.

GERARD VICHÉ: *La sanction professionnelle*.—Notion du Droit Administratif nouveau. Paris, 1948.

Sumisión al precepto y sumisión a la sanción constituyen los dos hemisferios en que se agota el cumplimiento del Derecho. No puede constituir, por lo tanto, el estudio de la sanción una parte secundaria, sino fundamental, para la ciencia jurídica.

En el campo del Derecho administrativo ha sido la legislación profesional la que en el terreno de la realidad jurídica ha invadido aquel sector del Derecho, utilizando sistemáticamente la noción de «sanción administrativa». Cabe pensar incluso en que ese Derecho profesional nos sitúa ante perspectivas más amplias: ¿no estamos ante la elaboración de un Derecho nuevo?

G. VICHÉ, en este completo trabajo sobre la sanción profesional, ofrece un logradísimo estudio de gran ponderación científica, cediendo ante las nuevas realidades jurídicas sin perder pie en la tradición jurídico-administrativa.

Lo que acabamos de señalar resulta claramente del desarrollo general de la obra, que en su doble propósito se hace acreedora a doblada estimación, tanto por lo que en ella hay de respuesta acabada y rigurosa en toda la medida que lo exige el título general del libro, cuanto por la tesis sobre la que aquélla se sustenta y desenvuelve, y a la cual se alude con el atrayente subtítulo de «Noción del Derecho administrativo nuevo».

De aquí que el plan de la obra arranque de los cuatro elementos tradicionales que, según la escuela de Burdeos, estructuran el acto administrativo.

Primero: una manifestación de voluntad por parte de la autoridad de la que el acto emana, o poder sancionador, que evidentemente compete al poder ejecutivo, pero junto al cual colaboran, por razón de su competencia técnica (lo que no es nuevo en el Derecho administrativo), los organismos profesionales. La legislación profesional no ha consagrado la descentralización. Sus normas conducen a una extensión de la Administración en el dominio económico. En efecto, el Consejo de Estado francés ha declarado que los Comités de organización no son establecimientos públicos, pero participan de la ejecución de un servicio público y, por tanto, sus decisiones son actos administrativos. La naturaleza del poder de pronunciar la sanción no es penal. Se trata de un poder administrativo, pues tampoco es aceptable la doctrina de la sanción *sui generis*. La sanción profesional es un acto administrativo y realiza una extensión del poder disciplinario.

Existe, por tanto, una nueva categoría de personas jurídicas que permiten al Derecho administrativo desenvolverse en un dominio nuevo.

La incidencia del poder disciplinario se manifiesta sobre el Derecho administrativo clásico y sobre la noción del acto administrativo. No es, como en la concepción clásica, el poder disciplinario un aspecto particular de la teoría de la función pública, que suponía una teoría y un Derecho excepcional, sino una noción verdaderamente autónoma y más amplia, que, por lo mismo, restringe la competencia discrecional de las autoridades disciplinarias, advirtiéndose un progreso en la jurisdiccionalización del poder disciplinario. Por otra parte, las sanciones profesionales son actos administrativos simples, que se distinguen de los administrativos jurisdiccionales según el criterio formal y orgánico tradicional. Pero ¿puede también ser asimilado el contenido material de la sanción profesional al de todos los actos administrativos? La respuesta a esta pregunta comprende el estudio general de la infracción y llena la segunda parte de la obra.

Segundo elemento del acto es su resultado final, es decir, la represión de infracciones, el mantenimiento del orden público. No lo estudia el autor, pues ello supondría ocuparse de un conjunto de problemas de «política económica» extraños al campo jurídico, pasando el autor a estudiar el siguiente elemento.

Tercero, el motivo del acto, en este caso, la infracción. El estudio de la infracción comprende el de sus elementos objetivos y subjetivos. Antes de 1940, eminentes juristas afirmaban que el principio *nullum crimen sine lege* era ignorado por el derecho disciplinario. Pero hoy el principio de legalidad domina la cualificación disciplinaria. El contencioso de la represión disciplinaria es, sin duda, el ejemplo más puro de contencioso objetivo. Desde el punto de vista de la incriminación profesional, son muchos los textos con carácter de ley, pero la gran innovación de la legislación profesional consiste en delegar el poder de crear cualificaciones profesionales en órganos exteriores a los poderes públicos, en órganos pseudocorporativos, instrumentos de una política de economía dirigida. La competencia discrecional se manifiesta de modo especial en las hipótesis de los Colegios profesionales.

A la cualificación de la infracción concurren también los elementos subjetivos, a cuya apreciación se extiende —conforme a jurisprudencia tradicional, aunque no explícita en este punto, del Consejo de Estado— la competencia discrecional de las autoridades profesionales. Esto mismo justifica que VICHÉ incluya el estudio de tales elementos subjetivos en este lugar y no al tratar de la pena; dificultad ésta de orden metodológico que, si es ajena al derecho disciplinario, no podría fácilmente salvarse en Derecho penal.

Concluye el estudio de la infracción con un título dedicado a la prueba, que comprende sendos capítulos, en los que se ocupa de la constatación de la infracción, bien sea llevada a cabo por los servicios administrativos o por los organismos profesionales: de los modos de prueba, que

divide en generales y particulares, cual el «procès-verbal», que, no obstante su denominación, es un acta o documento análogo a los llamados entre nosotros «pliego de cargos» y que se presenta como acto preparatorio del procedimiento disciplinario. El «procès-verbal» es, pues, un acto administrativo, cuya legalidad cae por vía de recurso por exceso de poder en la jurisdicción del Consejo de Estado. En el otro capítulo se expone el procedimiento disciplinario ante las autoridades administrativas, o ante los órganos profesionales, y la carga de la prueba.

Cuarto elemento del acto es el objeto, es decir, la «pena profesional».

La creación de la pena está regida por el principio de legalidad: todos los textos relativos a la disciplina profesional prevén las penas aplicables que pueden afectar al «honor profesional» (penas morales y humillantes), a los derechos matrimoniales, al ejercicio de los derechos relativos a la actividad profesional (cierre de empresa, interdicción) y privativas de libertad en su única manifestación: el internamiento administrativo.

También aquí se estudia la incidencia de las penas sobre la noción general del derecho disciplinario. No hay duda de que las penas profesionales son análogas en principio a las penas disciplinarias, pues afectan al interesado sólo en cuanto profesional, es decir, en cuanto esté encuadrado en un sistema jurídico integrado en el orden jurídico estatal, mas no en cuanto a las prerrogativas generales de que aquél goza en cuanto ciudadano. Sin embargo, las penas profesionales precipitan la evolución anterior de las penas disciplinarias clásicas, pues aquéllas, a veces, en sentido material no se diferencian de las penales. No obstante, las primeras siguen siendo esencialmente disciplinarias. Por ello, lo mismo que en el Derecho administrativo ordinario, su régimen se halla dominado por el principio de legalidad. VICHÉ demuestra, a través del capítulo dedicado a la elección de la pena, cómo las autoridades encargadas de su pronunciamiento gozan del poder discrecional reconocido a todas las autoridades administrativas; y, en fin, que la ejecución de tales penas es absolutamente independiente de los principios del Derecho penal.

La obra termina con el cuadro completo de los recursos no contenciosos (de gracia y jerárquico) y contenciosos. Estos pueden ser a su vez jurisdiccionales ante los Tribunales ordinarios (apelación, casación) o ante la jurisdicción administrativa. Anotándose la existencia, junto a la de apelación, de un «recurso de revisión» ante las jurisdicciones profesionales, y los recursos ante el Consejo de Estado, pues las sanciones de la autoridad administrativa son, en cuanto que constituyen actos administrativos, susceptibles del recurso por exceso de poder ante dicho Consejo.

* * *

Con ello acaba VICHÉ su estudio, del que concluye que la disciplina profesional es el instrumento de una revolución jurídica que responde

al abandono del liberalismo económico y a la extensión de las tendencias estatistas y corporativas.

Lo mismo rechaza VICHÉ aquel concepto de lo «profesional», en que se consideraba como tal a toda actividad del hombre como *homo economicus*, que aquel otro que lo refería a la actividad de las empresas sometidas a la ley mercantil.

Esta posición obliga a revisar, como lo hace el autor, la concepción dualista del Derecho francés, conciliación de las tendencias romana o individualista y continental o estatista, que surge en 1789 y que en su expresión jurídica se sintetiza en el funcionamiento de las dos ramas del Derecho que comienzan a actuarse a partir de aquella fecha: Derecho privado y Derecho administrativo.

Dos concepciones se oponen a este dualismo. Una monista, representada por el socialismo, sea éste utópico o reformador. La otra, pluralista, rechaza las soluciones de la revolución, respetando el humanismo; reconoce tres tipos de sujeto derecho: Estado, individuo y Corporación (asociación obligatoria profesional). Los poderes de la Corporación son derecho natural, y en la vida económica actúan como generadores de reglas jurídicas que, por tanto, van a constituir, junto a las ramas del Derecho privado y administrativo, la del nuevo Derecho profesional.

El abandono de la concepción dualista se opera, no por lógica jurídica, sino merced a situaciones de compromiso político, por limitación de la autonomía de la libertad individual, así como por la aparición de nuevos sujetos de derecho originarios.

En Francia el abandono de la concepción dualista se debe a causas diversas y de difícil análisis. Causas de hecho, por una parte, bien patentes a partir de la crisis de 1929, y más aún después de 1939, con la tendencia a un sistema puro y simplemente estatizado; causas políticas, por otra, como la tendencia estatista del Frente Popular a partir de 1936. Hasta 1944, parecía, en efecto, que, en virtud de la creciente actitud directa del Estado, se iba claramente hacia un Derecho corporativo. Así lo creyeron los primeros comentaristas de la revolución jurídica de 1940. Ahora bien, VICHÉ no cree en esto, y se muestra convencido de que lo que está ocurriendo es que el Derecho administrativo se modifica profundamente al responder hoy a las preocupaciones más movibles y complejas de la actividad profesional.

Efectivamente, el legislador no ha reconocido autonomía a las «nuevas ramas del Derecho». La Jurisprudencia tampoco. Y en cuanto al Organismo que, a pesar de ésta y merced a su rango y tradición, puede en Francia abrir nuevos caminos, hasta el momento presente —como se advierte en la citada obra de VICHÉ— no se ha inhibido. Por el contrario, el Consejo de Estado declara su control sobre las decisiones de los Organismos profesionales.

PEDRO TENORIO

II.—NOTICIA DE LIBROS

CAETANO, Marcello: *Manual de Direito administrativo*. — 3.^a ed., revisada y ampliada. Coimbra Editora, limitada, 1951. Págs. 784.

De sobra conocida en España es la obra del profesor CAETANO, no sólo por la magnífica traducción con interesantísimas referencias al Derecho español que nos ofreció de su *Tratado* LÓPEZ RODÓ, sino también por las distintas ediciones de su *Manual*. En 1951 nos ha ofrecido la tercera edición del mismo, considerablemente ampliada, aunque respetando en lo sustancial la sistemática que ya siguió en su edición de 1937.

El método empleado por CAETANO para estudiar y exponer el Derecho administrativo es merecedor de todos los elogios. De ahí la utilidad práctica y didáctica de su obra, que no olvida en ningún momento que la ciencia del Derecho administrativo es una ciencia jurídica. Como ya dijo el autor en el prólogo a la edición portuguesa de su *Tratado*, «era necesario liberar al Derecho administrativo de las múltiples consideraciones políticas y económicas que suelen entremezclarse con él». Y no puede negarse que este propósito ha sido logrado en su *Manual*. Una mera enumeración de sus partes principales lo demuestra: Teoría general de la relación jurídico-administrativa, es el título de la primera parte, en que estudia el sujeto, el objeto, el hecho jurídico y las garantías de la relación; la organización administrativa es objeto de estu-

dio en la parte segunda; y la actividad administrativa se estudia en la parte tercera.

Aunque esta sistemática es, en líneas generales, aceptable, no deja de ofrecer algún reparo, como es la inclusión del proceso administrativo (que CAETANO llama «proceso contencioso»), dentro de las formas de actividad administrativa. Es indudable que el procedimiento administrativo es la forma y orden de proceder de la Administración, por lo que debe ser estudiado al estudiar la actividad administrativa, o al estudiar los requisitos del acto administrativo. Pero el proceso administrativo, en su significado más propio, es decir, como institución que tiende a resolver y actuar en su caso las pretensiones fundadas en preceptos de Derecho administrativo por un órgano imparcial y supraordenado a las partes que discuten, no puede en modo alguno ser considerado como una forma de actividad administrativa. No quiere esto decir que cuando CAETANO estudia los problemas del contencioso-administrativo, emplee una técnica imperfecta, ya que es de los pocos administrativistas que plantean adecuadamente los problemas procesales administrativos, pese al uso impropio del término «proceso» para designar el «procedimiento administrativo», siguiendo una tendencia que, no por muy generalizada, debe estimarse acertada.

Hacer una exégesis del rico contenido de la tercera edición de una obra tan conocida como es el *Manual de Marce-*

llo Caetano, creo que es tarea superflua. Sólo quiero insistir en la útil aportación que supone al Derecho administrativo ibérico esta obra, que sabe ofrecer, en sus setecientas ochenta y cuatro páginas, un resumen certero de los problemas fundamentales de esta disciplina jurídica.

J. G. P.

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO: *Estudios jurídico-administrativos en honor de Colmeiro*.—Santiago, 1952, 200 págs.

Centenario y cincuentenario han enlazado los nombres de COLMEIRO y GASCÓN Y MARÍN, paradigmas de dos épocas del Derecho Administrativo español y acaso los dos pivotes más robustos sobre los que asentar la escuela española que tanto vuelo va cobrando ahora en las páginas de esta Revista.

La Universidad compostelana, por iniciativa de LÓPEZ RODÓ, convocó una semana internacional de Derecho Administrativo en la que participaron profesores españoles, franceses y belgas.

Los trabajos ofrecían una doble vertiente: los españoles se dedican a iluminar facetas variadas de la proteica personalidad colmeiriana; los extranjeros buscan una panorámica muy selecta de los más vivos problemas de la actualidad administrativa.

ALVAREZ GENDÍN se ocupa de COLMEIRO historiador. COLMEIRO dominaba los estudios histórico-económicos, histórico-políticos e histórico-administrativos. Y no es sólo que escribiera muchos libros en cuyos rótulos apareciera la palabra «historia», sino, lo que es más importante, el método histórico, la preocupación por insertar los hechos en la incesante fluencia vital, trasparece en todas las obras de COLMEIRO.

COLMEIRO, como profesor y académico, es la faceta que estudia GASCÓN Y MARÍN. Recuerda que en 1850 publicó el ilustre santiagués la primera edición de su Derecho Administrativo que vio la luz simultáneamente en Santiago, Lima y Madrid, y que mereció plácemes unánimes de todos los tratadistas europeos.

COLMEIRO llegó a la Cátedra de Madrid en 1847 y la desempeñó durante treinta y tres años. En 1857 fué electo académico de la Historia y de la de Ciencias Morales y Políticas, en las que desarrolló labor tan extensa como destacada.

GAUDEMET se enfrenta con el tema «Derecho administrativo y Ciencia administrativa» y explica el desarrollo de la Ciencia administrativa y los esfuerzos por aplicar a estas cuestiones un enfoque no jurídico. Por mucho que se esponjen las disciplinas administrativas, siempre resultará que el Derecho administrativo es el núcleo de todas estas investigaciones. Profundizar y extender el estudio de las ciencias administrativas no sirve para otra cosa que para mejor comprender la significación central y medular del Derecho administrativo en el ámbito de la Ciencia de la Administración. Y COLMEIRO, lo recuerda GAUDEMET, es uno de los promotores de este desarrollo.

El Profesor GUAITA estudia la historia de lo contencioso-administrativo en COLMEIRO. Estimaba COLMEIRO que la jurisdicción retenida no era propiamente tal, sino Administración, ya que en la esencia sus actos eran en rigor actos administrativos. COLMEIRO era hombre de su tiempo y no incurriremos nosotros en el tópico al uso de juzgar las actitudes y tendencias del siglo XIX a la luz de los principios que han sido planteados ahora como fruto natural de la evolución y revolución del tiempo que vivimos. Para COLMEIRO, la justicia administrativa era una prerrogativa de la Corona, un verdadero atributo de la Soberanía.

El Consejero de Estado LEGRANGE diserta de «El carácter supranacional de los poderes y su articulación en el marco del plan SCHUMAN». LEGRANGE examina las instituciones de la unidad europea, que son las siguientes: 1.ª, la alta autoridad, que es, de algún modo, el poder ejecutivo de la comunidad y está asistida de un Comité consultivo; 2.ª, la Asamblea integrada por representaciones de los Parlamentos de los Estados miembros, y viene a ser el órgano político encargado de ejercer una fiscalización general de la acción de la alta Autoridad; 3.ª, el Consejo, cuya misión es asegurar la articulación necesaria entre los poderes de la alta

Autoridad y los conservados por los Gobiernos, y 4.ª, el Tribunal de justicia, que asegura el respeto del derecho en la aplicación de lo tratado y especialmente ejerce el control jurisdiccional de los actos de la alta Autoridad.

LEGAZ LACAMBRA, Rector Magnífico de la Universidad compostelana, se detiene a considerar «La politicidad del Derecho Administrativo en la obra de COLMEIRO»: es un trabajo pleno de ingenio y apretado de sugerencias. Afirma LEGAZ: «no sería nada inadecuado decir que el verdadero Derecho político es el Derecho administrativo» y la paradoja que queda insinuada se desvanece y se convierte en frase adecuada para subrayar la discrecionalidad, alma de la Administración, si no fuera por la crisis de lo discrecional, a la que hoy asistimos, y que tiene su eco en otras páginas de este mismo volumen.

La política tiene para COLMEIRO el sentido de lo que es variable en el Derecho frente a los caracteres administrativos de fijeza y permanencia. Si en lugar de política se hablara de «constitucional», nada de esto tendría sentido, pero nadie puede discrepar de LEGAZ cuando afirma que lo administrativo resulta ser invariable y permanente frente a lo político, huidizo y cambiadero.

LETOURNEUR explica los recientes progresos de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés. Tras haber sesteado de 1939 a 1942, el año 1945 marca el inicio de un período de intensa actividad en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, que desde entonces marcha a pasos de gigante. Este nuevo giro que se produce lo polariza LETOURNEUR en dos instituciones: el recurso por exceso de poder y la responsabilidad de la Administración. En orden al primero, se ha ido reconociendo que existen reglas de Derecho no escrito, pero que, sin embargo, tienen valor legislativo y se imponen al poder reglamentario y a la Autoridad administrativa; entre ellas pueden mencionarse los principios de igualdad y neutralidad del servicio público, igualdad de los contribuyentes ante el impuesto, libre competencia, la igualdad de trato de los industriales, etc., etc.

Otro aspecto señalable es la desaparición

en el Derecho administrativo francés de la noción de acto discrecional. Desde 1950 se va afirmando como doctrina reiterada que la Administración debe en todo caso motivar sus resoluciones, aunque así no se exija expresamente en el texto legal o reglamentario.

En punto a la responsabilidad de la Administración, toda ella creación pretoria del Consejo de Estado francés, su extensión es cada vez mayor. La irresponsabilidad del Estado no subsiste más que para los actos concernientes a las relaciones con los Estados extranjeros y para los daños provenientes de operaciones de guerra, sin olvidar la tendencia a dejar empujados en términos muy estrictos, el concepto de «hecho de guerra».

LÓPEZ RODÓ, animador de estas jornadas, dedicó su investigación a estudiar «La propiedad agraria en COLMEIRO y el Derecho moderno»; como nacido en la tierra del minifundio, tenía que preocupar a COLMEIRO el problema de recomponer nuestra constitución agrícola a base de concentrar la propiedad territorial, y así propone la redención de foros que más tarde había de plasmar en las leyes de 1926. LÓPEZ RODÓ analiza la evolución alcanzada por la propiedad agraria en España a la luz del pensamiento de COLMEIRO, deteniéndose en las recientes reformas italiana, francesa y española. El ensayo podría cifrarse en estas palabras: «frente a la utopía socialista, es preciso volver a COLMEIRO».

El consejero de Estado ROLAND MASPETTO desarrolla el tema «El poder central y las colectividades centrales en Francia». En conjunto predomina la idea de descentralización, pero no es difícil advertir en el Derecho vigente en Francia casos de regionalismo y federalismo. La misión tutelar del poder central tiende a exteriorizarse en forma de dirección y coordinación, con lo cual se deja más iniciativa en manos de los funcionarios locales.

PEDRET CASADO evoca a COLMEIRO maestro de la Universidad gallega en unas páginas profundas de notas y de datos de gran interés para la biografía colmeiriana.

Y, finalmente, el Prof. STASSEN informa sobre «la Sección de Administración del Consejo de Estado belga». No podía faltar el tributo belga a la figura de COL-

MEIRO, que en 1880 fué elegido miembro de la Real Academia. STASSEN examina las atribuciones del Consejo de Estado belga a la luz de la Ley de 23 de diciembre de 1946. La amplitud de sus atribuciones que alcanza a la resolución de los conflictos de competencia, indemnización por daños de guerra, etc., etc., motivan un interés extraordinario por la experiencia belga.

Esperemos que esta sinopsis de los «Estudios en honor de COLMEIRO» suscite en los lectores el deseo de consultar directamente una obra de tanta significación para el estudio del Derecho administrativo español y de la figura eje de esta disciplina.

J. GASCON HERNANDEZ

SILVIO LESSONA: *Introduzione al Diritto Amministrativo e suoi principi*.—Firenze. Editrice Universitaria, 1952. Páginas, 197.

El libro que hoy nos ofrece SILVIO LESSONA responde a una finalidad muy concreta: llenar la laguna que creó la supresión de las «Instituciones de Derecho público» en las Universidades italianas, ofreciendo a los estudiantes que llegan al Derecho administrativo una síntesis ordenada de los conceptos fundamentales, antes estudiados en aquella disciplina suprimida. Por ello, no hemos de creer que el contenido de la obra sea el que LESSONA estime deba ser contenido de una Introducción del Derecho administrativo, sino la serie de conocimientos imprescindibles que debe conocer un alumno antes de entrar a estudiar los problemas de esta rama del Derecho.

Teniendo en cuenta este carácter didáctico y que el autor ha partido de trabajos antes publicados (que ha resumido y ordenado con la colaboración de FRANCA FALCONI), el mayor interés que ofrece la obra recensionada es ver cómo ha sistematizado estos conceptos

fundamentales que en ella se incluyen.

La parte primera, referente a las «Nocciones generales sobre el Derecho, con especial referencia al Derecho público», se divide en seis capítulos, cuyos títulos son los siguientes: El Derecho subjetivo; El Derecho en sentido objetivo; Hechos y relaciones jurídicas; Derecho público y privado; Derechos subjetivos públicos, y Las fuentes del Derecho.

La parte segunda lleva por título «El Estado y su organización», y se divide en cinco capítulos: Esencia, elementos, fines y caracteres del Estado, es el título del primero; Actividad y funciones del Estado, el segundo; Actividad reglada y discrecional (sin referir los términos a la actividad administrativa, sino a la general actividad estatal), el tercero; Los conceptos generales y clasificación de la organización del Estado, el cuarto; y por último, en el quinto capítulo, estudia los principales órganos administrativos, distinguiendo entre órganos centrales y locales.

La parte tercera se refiere a los entes autárquicos y su organización, comprendiendo los siguientes capítulos: primero, conceptos generales (donde precisa la distinción entre autonomía y autarquía); las Corporaciones territoriales es el contenido del segundo, y las Instituciones de asistencia y beneficencia, el tercero.

La parte cuarta, titulada «El empleo público», se divide en dos capítulos que tratan de la relación de empleo público y del Estatuto jurídico de los empleados.

Y, por último, la parte quinta, cuyo título es «La defensa contra la acción administrativa», es un logrado resumen de los problemas fundamentales que se tratan en los manuales de Justicia administrativa y, concretamente, del reciente del propio LESSONA. Los capítulos de esta última parte, en que se emplea el término «proceso administrativo» en su sentido técnico, son los siguientes: primero, Justicia administrativa en sentido amplio; segundo, Acción judicial; tercero, Recursos administrativos; cuarto, Recursos jurisdiccionales.

J. G. P.

PAUL CHAUVEAU: *Droit Aérien*. Librairies Techniques Juris-Classeurs. Librairie de la Cour de Cassation. 25-27, place Dauphine. Paris (primero), 1951. Un tomo en cuarto de 524 páginas.

La literatura francesa sobre derecho aéreo es cada vez más numerosa. En ello influye sin duda, además del auge extraordinario que ha tomado el tráfico aéreo a partir de las dos últimas guerras mundiales, la tendencia a tener esta materia un puesto en los planes de estudios jurídicos y económicos, como ya ocurre en la Universidad de Burdeos y en la Facultad de Aix.

Hasta ahora los tratados generales, de entre los que merecen especial mención los ya clásicos de esta materia de M. le Goff (1) y M. Lemoine (2) no habían estudiado con amplitud los problemas de Aviación Civil. En el tratado de Le Goff (1934), los problemas internacionales y los de la Organización administrativa aérea ocupaban el primer plano, la aviación comercial se encontraba en la primera etapa de su desarrollo y aún no era posible recoger toda la serie de nuevos problemas jurídicos que su rápido desarrollo iba a plantear, haciéndolos pasar a primer término; esta evolución es ya recogida y reflejada en el tratado reciente de Lemoine, en el que puede consultarse una documentación considerable sobre toda esta materia.

Pero a pesar de reunir este último una visión conjunta de problemas relativos a la aviación civil, la falta de un estudio más profundo, de un desarrollo de los problemas allí planteados era evidente, y esta laguna es la que viene a llenarnos la obra de Paul Chauveau, que nos presenta en ella sistemáticamente todos los problemas relacionados con la aviación civil y que permite, por medio de notas en las que hace remisión a fuentes bibliográficas, profundizar en aquellos temas por él tratados, cuando las dimensiones de la obra imponen la limitación de su extensión. El mismo lo se-

ñala así al comienzo de su derecho aéreo cuando dice que la obra tiene por finalidad *poner a disposición del lector, de una forma simple y clara: 1.º los elementos actuales de una rama del derecho llamada a un desarrollo cierto y a un interés práctico creciente; 2.º las soluciones positivas sobre los temas más importantes; 3.º un punto de partida para estudios más pausados y detallados, y la verdad que sus objetivos quedan logrados*

El autor divide su obra en ocho partes además de una *Introducción* en la que trata de una manera concisa y clara del objeto y contenido del derecho aéreo, de sus características y particularidades.

La Circulación y el Comercio aéreo son el objeto de estudio de la Primera parte que inicia, con lo que constituye el primer problema jurídico de esta rama del derecho: Si la circulación aérea es libre o, por el contrario, si los particulares o los Estados tienen derechos que les permitan prohibir el vuelo por encima de sus propiedades y como consecuencia del mismo, si admitido este derecho deben reconocerse también los de aterrizaje o derecho de escala, el de *jus commercii* (señalando las condiciones y si de manera libre o reglamentada) y por último si los aviones extranjeros están autorizados a realizar transportes por encima del territorio nacional y aterrizar en él. Toda esta materia es el objeto de estudio en las diversas divisiones y capítulos, en los que examina primero las doctrinas y los precedentes históricos de estas cuestiones y luego el derecho positivo en relación: 1.º con la circulación aérea y 2.º con el comercio aéreo.

Los Contratos relativos a la utilización de aeronaves ocupan la segunda parte del libro. Su importancia es trascendental después del auge que el transporte aéreo, tanto de personas como de mercancías, ha adquirido a partir de la última guerra, que hace necesario una reglamentación, tanto nacional como internacional, muy detallada. Por otra parte, aumenta también el interés de esta clase de contratos la utilización de aeronaves cada vez en mayor escala para los usos más diversos de carácter agri-

(1) *Traité théorique et pratique de droit aérien*. Dalloz, 1934. Supl. 1939.

(2) *Traité de droit aérien*. Sirey, 1947.

cola, sanitario, de localizaciones mineras, geológicas, de bancos de pescado, catastro, cartografía, etc., etc.

El autor se limita a estudiar, advirtiéndolo así, el transporte aéreo propiamente dicho en la primera división de esta parte, dedicando capítulos al contrato de transporte de mercancías, de personas y del equipaje, después de haber realizado un estudio de los textos y convenioes relacionados con los mismos y de los casos regulados en la Convención de Varsovia y la ley competente cuando no quedan comprendidos en aquélla.

A continuación examina dentro de esta misma parte las responsabilidades del porteador por el no cumplimiento de obligaciones asumidas en el contrato y en el caso de que no transporte los viajeros y las cosas que le son confiados sanos y salvos a su destino, y por tanto los principios y directrices de la doctrina como de la legislación positiva (Convención de Varsovia presuponiendo como norma la responsabilidad del porteador, y la Ley francesa del 31 de mayo de 1924, sensiblemente distintas de la Convención, ya que aplica las reglas del Código de Comercio, relativa a los transportes de tierra y a los accidentes aéreos).

Los transportes múltiples (serie de transportes sucesivos con intervención de porteadores sucesivos, también sin implicar ruptura de la operación), son objeto de un capítulo en el que se incluyen tanto los casos de transportes múltiples nacionales como los internacionales; los transportes combinados (aire y ferrocarril, aire y mar, aire, mar y tierra), a los que la Convención de Varsovia solamente ha dedicado un artículo (el 31), y también son examinados, así como el transporte gratuito, alquiler o flete de aeronave, asistencia y salamento.

La *Responsabilidad frente a terceros* tanto cuando es producida por accidentes como cuando los daños ocasionados a terceros son simplemente resultado del vuelo del avión sobre las propiedades de particulares y los casos de abordajes aéreos es desarrollada en la III parte, teniendo especial interés el desarro-

llo y evolución de la naturaleza jurídica de la responsabilidad por esta clase de daños.

El estudio de los problemas jurídicos que suscitan «las aeronaves» es objeto de la IV parte de la obra, tanto en su aspecto de derecho público (definición, clasificaciones, nacionalidad y control administrativo), como en el de su régimen de derecho privado (propiedad, compra, arriendo, hipoteca, piezas de recambio, etc.), tanto en su aspecto de derecho internacional como en el francés y comparado.

A los *Servicios administrativos y organismos aéreos* se refiere la V parte: División I, La organización internacional: Precedentes históricos (CINA, CITEJA); la organización actual: la O. A. C. I.; la elaboración de las convenciones y reglamentos internacionales, y litigios internacionales (competencia obligatoria o facultativa del Consejo). División II, La administración francesa: en su aspecto central, local y regional. División III, los Aeródromos e infraestructura: Definición y clasificación; establecimientos de infraestructura y administración, y gestión de los aeródromos. División IV, actividades aéreas: la sociedad francesa de aviación «Air-France» y los aero-clubs.

El *personal* es estudiado en la sexta parte, dedicándole un capítulo especial al personal navegante que estudia con todo detenimiento, tanto en lo referente a sus condiciones profesionales, de estado civil y técnicas, como en las funciones y forma de designación del Comandante y tripulación del avión y la organización.

Los *seguros aéreos* se exponen en la séptima parte de la obra, exponiendo sus características especiales, las dificultades técnicas y los problemas jurídicos y los proyectos de reforma, y por último el Derecho penal es estudiado brevemente en la octava parte, dedicando un capítulo a los conflictos de competencia y otro al derecho francés en la materia.

La obra termina con un apéndice bibliográfico sobre el derecho de la guerra y un índice alfabético en que contiene los distintos temas que en la misma han sido tratados.

Nos encontramos ante un tratado pequeño que expone de manera clara y concisa todo lo relacionado con el Derecho Aéreo visto desde el ángulo de la Aviación Comercial, de gran utilidad para iniciar los conocimientos de Derecho aéreo

JOSÉ LUIS GARCIA CASAS

LOZANO SERRALTA, Manuel: *Legislación del Registro civil*. Ministerio de Justicia. Sección de publicaciones. Madrid, 1952. Págs. 621.

No es necesario insistir demasiado para poner de manifiesto la importancia del Registro civil. Como ha dicho Federico DE CASTRO, el Registro civil interesa al Estado, en cuanto medio para conocer la situación jurídica de toda persona; a la comunidad, por la seguridad que da a las relaciones jurídicas, y a la persona misma, en cuanto sirve para facilitar el reconocimiento de su estado civil. Por ello, es sumamente interesante para todos —y en especial para los profesionales— disponer de una ordenada recopilación de las disposiciones que le regulan, lo que justifica este intento de la Sección de Publicaciones del Ministerio de Justicia, que no puede por menos de ser elogiado.

Pero la tarea ofrecía una grave dificultad, la cantidad extraordinaria de disposiciones complementarias de la Ley y Reglamento de 1870 que se han dictado. Sólo una persona que conociera a fondo dicha legislación podía llevar a feliz término la tarea, y he aquí otro acierto de la Sección de Publicaciones de dicho Ministerio al escoger a Manuel Lozano Serralta, que era una de las pocas personas que podían realizar la recopilación, no sólo por razón de su cargo, que le obliga a manejar diariamente la legislación objeto de la misma, sino por haberse preocupado en muchas ocasiones doctrinalmente de temas del Registro civil o con ellos relacionados, a

través de sustanciosos trabajos que le acreditan como uno de los más caracterizados especialistas españoles sobre Registro civil.

La obra que comentamos recoge las distintas disposiciones, clasificándolas según la sistemática del Reglamento de 1870, después de las normas de éste. Y uno de los aciertos más acusados es el de haber recogido, junto a la legislación, las Resoluciones de la Sección del Registro civil de la Dirección General de los Registros, debidamente sistematizadas, que constituyen un instrumento interpretativo valiosísimo, aun cuando no tengan la trascendencia e importancia de las Resoluciones que en materia hipotecaria dicta la misma Dirección General de los Registros. Hubiera sido conveniente, no obstante, un índice alfabético por materias, que hubiera ayudado sobre manera al manejo de la obra.

Después de la recopilación de las disposiciones, en un anexo, se ofrecen los modelos y formularios referentes al Registro civil, dando a la obra un carácter práctico indudable para todos aquellos que de una u otra forma tengan relación con el Registro civil, como abogados, médicos, encargados del Registro, etcétera, teniendo en cuenta la correcta forma de haberse llevado a cabo.

J. G. P.

MUR SALUDAS, Marcelino: *Municipios rurales españoles*. Benabarre. Madrid, Artes Gráficas Fénix, 1952. Páginas 167.

El señor MUR SALUDAS, Secretario de Administración local, ofrece en este trabajo un claro ejemplo de la constante superación que se advierte en las modernas generaciones del Cuerpo a que pertenece; porque en vez de limitarse a cumplir formulariamente el deber secretarial de presentar una Memo-

NOTICIA DE LIBROS

ria anual de la gestión realizada por el Ayuntamiento, se ha entregado al estudio de la historia, evolución y actuales perspectivas del Municipio, en el que, más que ejercer su cargo, rinde su devoto y entusiasta servicio.

La publicación de MUR SALUDAS constituye un meritorio exponente de su preparación en torno al Derecho de Entidades locales, cuyos principios sirven al autor para trazar la pauta donde, con adecuada sistematización, va anotando las peculiaridades de la antigua y valerosa villa de *Bergidum* o *Bargusia*, según su primitiva denominación, a la que después llamaron los árabes *Ben-Avarre*, capital del famoso Condado de Ribagorza más tarde y luego Corregimiento.

Quien conozca el pasado de esta famosa ciudad oscense, por los usos y Ordenanzas amorosamente recogidos en el *Derecho consuetudinario* de Joaquín

COSTA, podrá establecerse mejor un alicionador parangón respecto del presente de dicha zona subpirenaica, que MUR describe.

Los elementos del Municipio: territorio, población y organización jurídica; los fines de la Entidad municipal: de mera existencia, desarrollo, creación y mejora de servicios; las distintas facetas de la Hacienda local; coordinación de órganos y servicios y su posible mancomunación o agrupación; Ordenanzas, Reglamentos y bandos; las convenientes dotaciones para vivienda, cultura y beneficencia; urbanización y reformas interiores, riqueza agrícola, forestal, pastos y ganado; industrias derivadas del campo; ferias y mercados, etcétera, son los aspectos que MUR SALUDAS desentraña para promover y estimular el resurgimiento de Benabarre.

JUAN IGNACIO BERMEJO

III.—REVISTA DE REVISTAS

Revista Crítica de Derecho Inmobiliario

Año XXVIII, núm. 287, abril 1952.
Madrid

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La enajenación de los bienes municipales*. Páginas 262-283.

Con la doble autoridad que al autor confieren su título de Registrador y su especialización de administrativista, expone GONZÁLEZ PÉREZ la teoría de las personas jurídico-públicas, singularmente aplicada al Municipio, cuyo órgano representativo por antonomasia el Ayuntamiento, tiene *capacidad plena*, con arreglo a la Ley de Régimen local, para realizar actos de disposición y, entre ellos, el de enajenar sus bienes, excepcionalmente a título gratuito y normalmente a título oneroso, ya se trate en este último aspecto de venta o de permuta.

Los requisitos *subjetivos* de personalidad y competencia; los *objetivos*, con adecuada distinción de los bienes susceptibles e insusceptibles de enajenación, y los *formales*, referidos a la subasta, como forma típica de contratación administrativa, y a la autenticación, que el artículo 318 de la Ley de Régimen Local encomienda al Secretario en todo caso, se discriminan certeramente y se proyectan con claridad sobre las interesantes especialidades concernientes a la

enajenación de parcelas sobrantes de vías públicas.

El extenso, meditado y enjundioso estudio del que sólo cabe aquí dar sucinta noticia, discurre por cauces legales y jurisprudenciales, ofrece en cada punto la oportuna doctrina nutrida de moderna y variada bibliografía, y está conducido por la agudeza y la solvencia del excelente jurista que es Jesús GONZÁLEZ PÉREZ.

Juan Ignacio BERMEJO GIRONÉS

Revista General de Legislación y Jurisprudencia

Tomo 191, marzo 1952

GUAITA: *Revocación de actos declaratorios de derechos en materia de personal*. Págs. 267 a 306.

Una de las cosas que más resaltan al leer los trabajos de GUAITA es su cuidada colaboración. GUAITA no suele ofrecernos improvisaciones más o menos originales sobre un tema, sino trabajos muy meditados, en los que ideas originales se exponen en medio de una jurisprudencia correctamente resumida e interpretada, sabiendo seleccionar la bibliografía adecuada a la finalidad perseguida.

El trabajo que hoy nos ofrece no es

una excepción. Después de un planteamiento general del problema de la revocación de los actos administrativos, pasa en seguida a examinar el de la revocación de los que se refieren a personal y son declaratorios de derechos.

La tesis mantenida por GUAITA es, en líneas generales, aceptable. Creemos que, jurídicamente, no existe razón alguna para mantener —como hace nuestro Consejo de Estado— la imposibilidad de que exista un «recurso de agravios de lesividad», como tampoco existe en la esfera local imposibilidad de admitir un proceso de lesividad, a pesar de que también se exige el recurso de reposición como previo a las pretensiones procesales administrativas contra actos de las entidades locales. Pero si jurídicamente, repito, la tesis es irroprochable, sin embargo, prácticamente, creo que la solución del Consejo de Estado es admisible, ya que el recurso de lesividad se tendría que interponer ante el Consejo de Ministros —que normalmente accedería al recurso—, por lo que no se priva de ninguna garantía al particular al permitirse que lo haga la Administración dentro de los límites que señala la reciente jurisprudencia de agravios. Otra cosa distinta sería que el recurso de agravios se resolviera por el Consejo de Estado ejerciendo funciones de jurisdicción delegada; en este caso, no dudáramos en criticar la doctrina del Consejo de Estado y mostrarnos íntegramente de acuerdo con GUAITA, pero mientras el recurso de agravios sea el recurso que es actualmente, no vemos necesidad de mantener la necesidad de interponerle para impugnar la propia Administración sus actos declaratorios de derechos, pues serían trámites inútiles para llegar al mismo resultado práctico que si se reconoce la posibilidad de revocar a la Administración.

Por último, creo necesario llamar la atención sobre un extremo interesantísimo: Es necesario que la doctrina española aborde de una vez el concepto de revocación y lo encuadre dentro de los supuestos de ineficacia del acto administrativo, dejando para siempre ese impreciso y amplio concepto de revocación que todos hemos manejado en alguna ocasión

y que impide llegar a construir debidamente los efectos jurídicos del instituto, ya que si entendida en su sentido estricto es imposible admitir la revocación por la Administración ni por órgano distinto cuando el acto sea declaratorio de derecho, en otros supuestos de ineficacia —anulabilidad o nulidad— podría pensarse en arbitrar medios jurídicos correctos para producir la ineficacia del acto.

J. G. P.

Revista General de Derecho

Año VIII, núm. 89, febrero 1952.

SILVAN, José: *El concepto municipal de solar, desde el punto de vista fiscal*. Páginas 78 a 80.

En este breve trabajo se resumen las características legales que han de concurrir en un «solar» para que merezca la condición fiscal de tal, señalándose la situación en el casco o en la zona de ensanche de las poblaciones y tener línea de fachada a vía abierta. Ahora bien: se estima que estos requisitos no son suficientes para gravar un solar con los arbitrios de solares o de plusvalía, pues para ello es preciso además la concurrencia de un tercer requisito: que la vía en que tengan fachada se halle urbanizada con alguno de estos servicios: alumbrado, encintado de aceras o afirmado.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio: *Las sesiones del Ayuntamiento, ¿han de celebrarse a puerta cerrada o a puerta abierta?* Páginas 81 a 87.

La pluma de Nemesio RODRÍGUEZ MORO apenas descansa. Trabajador infatigable, no deja pasar mucho tiempo desde la publicación de su último trabajo sin ofrecernos uno nuevo. El que ahora publica en la *Revista General de Derecho* se refiere a un problema muy concreto, que examina en su desarrollo histórico, señalando los jalones de su evolución, para terminar reseñando la posición de nuestro Derecho local vigente.

Con su habitual agudeza va resaltando los principios fundamentales y las ventajas e inconvenientes que ofrece cada sistema, así como las razones que impulsieron su aceptación en los textos legales que examina.

J. G. P.

La Revue Administrative

5.º Año 1952. Marzo-abril.

Lionel Wurmser: *Le milieu administratif en France et à l'Étranger*. Páginas 122 a 127.

El autor pronunció una conferencia en un curso dedicado al factor humano en las Administraciones públicas en octubre de 1951. En este resumido trabajo nos ofrece el Inspector general de Estadística y de Estudios económicos unas interesantes consideraciones acerca del personal administrativo. La condición de los funcionarios en un Estado —afirma en las líneas preliminares— depende de la situación política y económica del país; no es exagerado afirmar que un Estado tiene la Administración que merece.

Se examina especialmente el acceso a las funciones públicas, el movimiento sindical y la colaboración en la gestión de los servicios, los funcionarios en los Estados Unidos y los funcionarios en Inglaterra.

Jean Colin: *Le régime des pensions pour ancienneté de services des Fonctionnaires et Agents non titulaires de l'État*. Páginas 137 a 142.

Un interesante trabajo, sobre el Derecho positivo francés, teniendo en cuenta el Decreto de 12 de diciembre de 1951, distinguiendo tres regímenes distintos, cuyas características esenciales se estudian: 1.º El régimen de pensiones de los funcionarios titulares. 2.º El régimen de pensiones de la Seguridad social. 3.º El régimen de retiro complementario que se

regula en el Decreto antes citado, para los agentes no titulares.

J. G. P.

Revue de Droit public et de la Science politique

Núm. 4, octubre-diciembre 1951.

ERTORI, Charles: *Le contrôle juridictionnel de l'Administration en Italie*. Páginas 997 a 1035.

Después de señalar los principios fundamentales que, sobre el control jurisdiccional de la Administración, se recogen en la Constitución italiana de 1948, se nos ofrece un interesante resumen de las instituciones fundamentales en que se concreta la justicia administrativa en Italia, siguiéndose este esquema:

I. Evolución histórica del control jurisdiccional de la Administración en Italia.

II. Los Tribunales judiciales y el control jurisdiccional de la Administración, donde se estudia la competencia y poder de estos Tribunales y las funciones de la Corte de casación.

III. Los recursos administrativos: a) el recurso jerárquico; b) el recurso extraordinario ante el Jefe del Estado.

IV. Las jurisdicciones administrativas. Al estudiar esta parte se hacen dos grandes apartados:

A. El Consejo de Estado:

a) La jurisdicción del Consejo de Estado en general. La jurisdicción de legitimidad; la jurisdicción *di merito*; la jurisdicción exclusiva; el procedimiento.

b) El exceso de poder. La doctrina. La jurisprudencia.

B. Las demás jurisdicciones administrativas. Se estudian las Juntas provinciales administrativas, el Tribunal de Cuentas, los Consejos de prefectura, los Tribunales tributarios y los Tribunales de aguas públicas.

Cierran el artículo unas interesantes observaciones finales enjuiciando elogiosamente el sistema italiano de control jurisdiccional de la Administración.

J. G. P.

**Revue Internationale des Sciences
Administratives**

Los estudios de este número están dedicados íntegramente al tema de las subvenciones consideradas como medios de administración.

Comienza con un artículo de V. CRABBE, *El journée administrative de Maestricht*, que presenta una crónica muy detallada de lo tratado en la reunión celebrada en Maestricht (Holanda) consagrada justamente al estudio de tal tema. Al hilo de esta crónica, el autor considera sustantivamente el mismo tema, ofreciendo un resumen muy completo de la materia. La reunión comentada fué organizada por los Institutos belga y holandés de Ciencias Administrativas y se ha desarrollado no sólo en el campo teórico, sino también en el de la experiencia cada vez más creciente de los dos países.

Continúa con un estudio de Jean BOULOUIS, *Contribution à l'étude de l'administration au moyen de subventions*, en el que comienza abordando el tema del Derecho financiero distendido entre los economistas y los juristas, que sólo por una consideración dentro de un Derecho administrativo acomodado a las realidades de la vida administrativa puede tener tratamiento adecuado. Considera la técnica de la subvención como medio financiero y como medio jurídico, como medio de reparto y de perecuación, como resultado de que el Estado asume el consumo de la materia imponible. Considera luego como medio de integración, la centralización, si bien realiza también una tendencia sustantiva a favor de la descentralización. Concluye considerando el tema en el cuadro general de una transformación del Estado moderno.

Ed. Pierre SEELDRAYERS: *Considération sur la subvention budgétaire comme mode de gestion administrative*. Pone en relación el tema «Administración por medio de subvenciones» con la concepción contemporánea de la Administración y del Derecho administrativo. Estudia la transformación del Derecho administrati-

vo clásico, que considera, según la doctrina de HAURIOU, manifestada en sus célebres comentarios de jurisprudencia, alrededor del tema de «interés público e interés colectivo». Estudia luego específicamente la subvención como medio de administración o de gestión administrativa, concluyendo luego con la afirmación de que el Derecho administrativo abandona los criterios formales propios de su formación clásica sobrepasando la teoría general del servicio público, concepto que no ha sido en la evolución de la Administración más que un estudio de avance.

La sección *Les mouvements des Idées et des Faits* contiene una serie de Notas informativas sobre los siguientes temas: *The public Corporation and nationalisation in Britain*, R. NOTTAGE y D. G. BRUND, que contiene un resumen informativo en general ya conocido por los lectores de esta Revista.

G. LANGROD: *Le seminaire administratif international des Nations Unies à Rio de Janeiro*, que contiene una crónica de tal reunión, celebrada en febrero de este año.

L. WURMSERS: *La codification des textes*, que expone el sistema adoptado en Francia por la Comisión nombrada al efecto en una Ley de 1948, exponiendo su método de trabajo y los resultados logrados.

M. FRANK: *Vers un renforcement du contrôle des organismes parastataux en Belgique*, comentando el anteproyecto de ley del Instituto belga de Ciencias Administrativas y un proyecto de ley pendiente en este momento en la Cámara de los diputados, que tiene positivo interés y que es analizado circunstanciadamente en cada uno de sus artículos.

A. PEDROSA PIRES DE LIMA expone en *Le contrôle municipal sur les constructions urbaines au Portugal* los preceptos de un Reglamento reciente sobre la materia en dicho país.

E. G.

Rivista trimestrale di Diritto Pubblico

Año I, núm. 3, julio-septiembre 1951.

ZANOBINI, Guido: *La potestà regolamentare e le norme della costituzione*. Páginas 553 a 566.

Partiendo del silencio de la nueva Constitución italiana acerca de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, a la que sólo se refiere incidentalmente el artículo 87 al enumerar las atribuciones del Presidente de la República, se plantea ZANOBINI la regulación actual de esta materia, llegando a la conclusión después de consideraciones interesantísimas, de que, los principios que regulan la facultad reglamentaria en el Derecho italiano a la entrada en vigor de la Constitución, son, fundamentalmente, los mismos que la regían en el Ordenamiento anterior.

Rassagna di Diritto Pubblico

Año VIII, núm. 12, enero-abril 1952.

SOPRANO, Ricardo: *Il comportamento dell'impiegato nelle dimissioni dichiarate di ufficio*. Págs. 3 a 49.

Reaccionando contra una clasificación muy extendida de los modos de extinción de la relación entre el empleado y el Estado, el autor afirma que, así como la relación de empleo no puede constituirse sin un acto de la Administración pública, tampoco puede extinguirse sin un acto de la Administración; ahora bien, se pueden clasificar los modos de extinción teniendo en cuenta cómo juega la voluntad del empleado en el procedimiento encaminado a dictar el acto de la Administración por el que se extingue la relación.

Entre las varias causas de extinción de la relación, el autor resalta la dimisión de oficio, resumiendo las teorías formuladas acerca de esta última en Derecho italiano: una, que hace residir el fundamento de la misma en la voluntad presunta o tácita del empleado (defendida por GIRIODI, BALDIPAPINI, VITA, D'ALE-

SIO, LA TORRE); otra, consideran la dimisión de oficio como una sanción disciplinaria *sui generis* (por ejemplo, GASPARRI, LUCIFREDI, RAGGI), y otra intermedia (defendida por ZANOBINI), que distingue los distintos supuestos de dimisión de oficio, incluyendo unos entre los casos de dimisión tácita (como la aceptación de empleo de un Gobierno extranjero sin autorización del nacional o no hacerse cargo del empleo, sin motivo justificado, en el término prescrito) e incluyendo entre otros los casos de sanción disciplinaria (como la ausencia injustificada del servicio).

Planteado así el problema, Ricardo SOPRANO, partiendo de la insuficiencia de las teorías formuladas, particularmente la que considera la dimisión de oficio como sanción disciplinaria, intenta una construcción orgánica del instituto de la dimisión, afirmando que tanto en la dimisión voluntaria como en la declarada de oficio existe previamente el acto de la Administración por el que cesa la relación de empleo un acto del particular, acto que en el caso de la dimisión de oficio adopta la forma de comportamiento.

Cierran el trabajo unas interesantes consideraciones acerca de varias hipótesis de dimisión de oficio.

J. G. P.

GENNARO, Giovanni de: *La parità di voti nelle deliberazioni amministrative*. Páginas 650 a 658.

Un breve trabajo sobre el problema concreto de la paridad de votos en las deliberaciones administrativas, con arreglo al Derecho italiano, si bien se hacen varias consideraciones de carácter general, como cuando se rechaza la posible solución consistente en acudir a una nueva votación cuando ha habido paridad en la primera.

En el artículo se critica la solución consistente en resolver la paridad dando preponderancia al voto del Presidente, que se estima principio del régimen

fascista e irracional y de parcial aplicación, incompatible con el nuevo régimen democrático italiano.

J. G. P.

LEVI, Lionelo R.: *La persona giuridica pubblica. Concetto ed elementi distintivi*. Págs. 588 a 649.

La copiosísima bibliografía sobre la distinción entre persona jurídica pública y persona jurídica privada se ve enriquecida por este trabajo del Consejero de Estado Lionelo R. LEVI, en el cual, antes de formular su propia posición, pasa revista a las teorías más importantes que se han formulado, como la teoría finalista, la de la actividad puesta al servicio del Estado, la del encuadramiento del ente en el ordenamiento político-administrativo del Estado, la teoría del control

estatal, la de estar investidas de «imperium», la teoría ecléctica, para después sentar unas interesantes conclusiones acerca de los elementos distintivos de las entidades públicas. La posición de LEVI se mantiene brillantemente y viene a ser una reproducción de la que tan en boga estuvo el siglo pasado, siendo su principal representante G. JELLINEK: La titularidad de potestades administrativas se considera elemento distintivo esencial de las personas públicas. La posición se defiende dándole un interesante matiz de originalidad al hacer depender el carácter público de una entidad de la posición formal que el sujeto tiene en el ordenamiento general del Estado.

Finalmente, se hacen unas consideraciones en torno a la inadmisibilidad de una categoría de entes privados de utilidad pública, ya que el régimen jurídico de estas entidades no puede diferenciarse propiamente del régimen jurídico de las demás entidades privadas.