

I.-RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La concentración parcelaria*. — Instituto Nacional de Estudios Jurídicos. Madrid, 1953. Págs. 44.

Se concibe la concentración parcelaria como una función administrativa en cuanto consiste en la actividad de entidades públicas para satisfacción de necesidades públicas, y esta función administrativa se realiza en España, conforme a la Ley de 20 de diciembre de 1952 por el medio del servicio público. Tanto como la caracterización jurídico-administrativa, preocupa a GONZÁLEZ PÉREZ el problema social de fondo al que la concentración parcelaria quiere poner remedio, y así el trabajo que reseñamos, a la par que constituye una construcción de nuestro Derecho positivo, tiene constantes referencias al problema social agrario en España, aduciendo oportunas citas del pensamiento de JOSÉ ANTONIO e intentando señalar normas orientadoras en problema tan vital. El estudio se efectúa conforme a la sistemática de la relación jurídico-administrativa, y así, tras fijar las nociones generales, se estudian los sujetos, objeto, presupuestos, procedimiento y efectos. La importancia de la función que se realiza a través de la concentración parcelaria y la decidida actitud estatal para acabar con el excesivo parcelamiento de la propiedad rústica, se revela en la regulación de los efectos económicos de la misma, al ser el Estado quien asume la obligación de pagar los gastos ocasionados con ella.

J. G. H.

Instituto Nacional de Previsión. *Legislación de seguridad social* (vigente en 19 de marzo de 1953. Tomo I, Madrid, 1953).

La legislación administrativa, siempre frondosa, ha surgido particularmente con una abrumadora intensidad durante los últimos años, en materia de seguridad social. Esta multiplicidad de disposiciones, en la que no siempre era fácil diferenciar la norma vigente de la derogada, hacía extraordinariamente ardua la labor de quien hubiese de enfrentarse con su manejo. Quienes han abogado por la codificación administrativa lo han hecho, las más de las veces, movidos por consideraciones de ese tipo.

Ahora bien, la codificación administrativa no siempre es posible o aconsejable; se opone a ella la consideración de las cambiantes necesidades a que debe atender este derecho que matiza muchas de sus normas con un carácter de contingencia. Incluso para el supuesto de que se resolviese la objeción concediendo que la codificación no debería afectar más que a los pivotes fundamentales de la legislación administrativa, siempre quedaría un complejo de preceptos de inferior rango, cuya posibilidad de manejo seguiría siendo sumamente dificultosa.

Por eso es posible que en el Derecho administrativo la necesidad de codificar deba estimarse satisfecha con la solución de las *recopilaciones*. Sobre todo si se trata de una recopilación solvente. A este tipo pertenece, sin duda de ningún género, la que, en un grueso volumen de 1.554 páginas, de muy cuidada en-

cuadernación, nos acaba de ofrecer el Instituto Nacional de Previsión. Las dificultades de la empresa han sido en este caso superadas por el Director general del Instituto, señor JORDANA DE POZAS, y por el equipo de magníficos letrados a quienes se ha encomendado la realización de la obra, como han sido ALONSO OLEA, SERRANO GUIRADO y CANO SANTA-LLANA.

No obstante tratarse de una publicación del Instituto Nacional de Previsión, el contenido de la obra—el cual se refleja en el título de la misma—abarca cuantas normas legales tienen que ver con el conjunto de instituciones y servicios que frecuentemente se comprenden en el concepto de seguridad social, concepto, como subraya JORDANA DE POZAS en la *Introducción* a la obra, mucho más amplio que el de previsión. Si se tiene en cuenta que en este volumen se recogen, precedidas de sus correspondientes exposiciones de motivos, setecientas cuarenta y ocho disposiciones legales de distinto rango jurídico, si que con el requisito de todas ellas de haber sido publicadas en forma, y que de esta recopilación han sido eliminadas aquellas disposiciones derogadas expresa o tácitamente por otras posteriores, se comprenderá la ingente cantidad de literatura oficial que los recopiladores han tenido que digerir antes de dar su obra a la imprenta. No hay, por otra parte, disposición alguna citada de referencias en cualquier otra, que no apareje la consiguiente nota a pie de página con mención de la fecha del periódico oficial en que se publicó, o del lugar de la recopilación en que ha sido recogida. Esto último se consigue fácilmente, mediante un sistema de referencias numéricas marginales de las disposiciones recopiladas influido por el que siguen los repertorios de Aranzadi. El orden de inserción de las disposiciones no es, sin embargo, el cronológico. El meditado índice que ha presidido la recopilación ha hecho de ella un auténtico sistema, si bien complementado por un índice cronológico que se inserta al final. De acuerdo con tal sistema, la recopilación se divide en seis grandes partes: normas programáticas y fundamentales, organización, se-

guros sociales generales obligatorios, medidas generales de protección familiar, seguros sociales complementarios (donde se incluye toda la frondosa legislación de Montepios) y seguros voluntarios. La cuidada articulación en epígrafes y subepígrafes de los capítulos antes enunciados hace en extremo baccedera la labor de quien se encuentra en la necesidad de aplicar o buscar las disposiciones vigentes en la materia.

Como recuerda JORDANA DE POZAS en la *Introducción* al volumen que comentamos, fué el Decreto de 14 de julio de 1950 reorganizando el Instituto Nacional de Previsión el que declaró superada la etapa de establecimiento de los seguros sociales, apuntando para el futuro hacia el establecimiento del seguro total o único. Como preparación para esa nueva etapa, resultaba necesaria una recopilación o codificación de lo existente, de acuerdo con un plan sistemático que hiciese viable un proyecto de plan nacional de seguridad social. Pues bien, a la vista de lo realizado hay que admitir que la Dirección General del Instituto, con su equipo de colaboradores, han cumplido magistralmente su tarea.

F. GARRIDO FALLA

Mutualidad del Cuerpo de Inspectores Técnicos de Timbre del Estado: *Primera semana de estudios de Derecho financiero*. Editorial «Revista de Derecho financiero». Madrid, 1953. 269 páginas.

Se recogen en un volumen las conferencias pronunciadas los días 14 a 17 de enero de 1953 con ocasión de la primera semana de estudios de Derecho financiero que, patrocinada por la Mutualidad del Cuerpo de Timbre, mereció el apoyo del Ministerio de Hacienda y fué clausurada por el Subsecretario.

En las diferentes disertaciones se abordaron temas de la más viva y candente actualidad; el carácter profesional de los conferenciantes, así como el de la mayor parte del auditorio, imponían esta circunstancia. Es de subrayar, empero, la penetración científica y doctrinal de

los trabajos que se dieron entonces a conocer en forma oral, pues nunca olvidaron los disertantes su sólida y siempre acrecida formación científica.

MARGALLO abordó el tema «El impuesto de derechos reales y la constitución de la sociedad anónima»; planteó el problema de gran aliento de determinar qué debe considerarse como objeto de imposición al constituirse la sociedad, si la traslación de bienes (doctrina clásica), o el negocio jurídico fundacional, tesis que parece abrirse paso en el Derecho fiscal francés. Con profuso análisis de doctrina y jurisprudencia va estudiando las diversas clases de aportaciones a la sociedad anónima.

LATORRE SEGURA examinó la aplicación del impuesto del Timbre en relación con la sociedad anónima, los problemas de la tributación de los boletines de suscripción, resguardos provisionales, dividendos pasivos, nombramientos, cupones, etc., etc., que han dado origen a tantas posiciones doctrinales y a resoluciones tan variadas, se examinaron con claridad y detenimiento.

VELASCO ALONSO se dedicó a estudiar las repercusiones de la Ley de Sociedades anónimas en el impuesto sobre emisión y negociación de valores mobiliarios. La Ley de 17 de julio de 1951 ha impreso profunda huella en nuestro ordenamiento fiscal, especialmente por lo que a valores mobiliarios respecta, y VELASCO, con buen bagaje doctrinal, va examinando las cuestiones que en la órbita fiscal pueden suscitar los artículos 38, 46, etc., etc., de la nueva Ley.

«Problemas que plantea el impuesto de emisión de valores mobiliarios», fué el título de la conferencia de VILLANUEVA LÁZARO; quizá de todos los trabajos fué éste el más abstracto y doctrinal, sin duda, porque la mayor parte de los problemas vivos se habían contemplado ya en la disertación de VELASCO ALONSO. Aun así, no podían faltar alusiones a cuestiones prácticas, y así es particularmente interesante el análisis de la Orden de 30 de julio de 1952 sobre canje de valores mobiliarios.

FERNÁNDEZ BUGALLAL expuso «El impuesto del Timbre y la contratación agrícola». Sin duda uno de los temas más

difíciles y hasta el presente rigurosamente inédito en el Derecho fiscal español. Toda la referencia respira saber y donosura, y, burla burlando, se sientan bases para uno de los capítulos de más interés del Derecho fiscal español.

«El impuesto del Timbre y la documentación del tráfico marítimo» fué el trabajo de ALONSO AMAT, uno de los más extensos y documentados y en el que se examinan el buque, el tráfico marítimo y el puerto y sus organismos, en relación con el impuesto del Timbre.

El impuesto de Derechos reales, en relación con la industria y el comercio, fué el título de la conferencia de SÁNCHEZ TORRES, en la que examinó con amplitud la extensión jurisdiccional, los actos exentos y las normas reguladoras de aplicación.

Finalmente, SÁNCHEZ DE BÚJANDA realizó unos comentarios sobre los diversos trabajos en los que predominó la labor unificadora y de señalar el hilo conductor y los criterios básicos que habían presidido toda la labor.

Sendos discursos del Presidente de la Mutualidad y del Ilmo. Sr. Subsecretario de Hacienda, pusieron de relieve la trascendencia de esta primera semana de estudios de Derecho financiero.

JUAN GASCON HERNANDEZ

ORTIZ DÍAZ, José: *El recurso contencioso-administrativo en la nueva ley de Régimen local*.—Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1953. Págs. 263.

I. Aparecida la L. R. L., era interesante ofrecer una obra en la que se estudiaran los problemas que plantea la regulación del proceso administrativo. JOSÉ ORTIZ lo ha intentado en la obra de que damos noticia, haciéndonos una exposición de los distintos tipos de «recurso contencioso-administrativo» reconocidos en la L. R. L. y de los problemas más generales que su regulación plantea.

Hemos de reconocer que, en algunos puntos concretos, la exposición de ORTIZ es realmente feliz, pese a ser la primera

obra que nos ofrece. Pero en otros, su lectura nos ha sugerido ciertas objeciones que queremos señalar en esta breve recensión, a fin de que JOSÉ ORTIZ pueda tenerlas en cuenta en otras publicaciones de este tipo, en las que le deseamos los máximos aciertos.

II. Las objeciones que hacemos a la obra de ORTIZ son de dos tipos: unas, de carácter general; otras, más concretas, referidas a la exposición de los problemas que en la misma se tratan, en la que se han omitido cuestiones muy interesantes que una obra sobre el «recurso contencioso» tenía necesidad de recoger. Refiriéndonos a las primeras, hemos de señalar, fundamentalmente, lo siguiente:

1) Que el método seguido no es muy acertado. Al estudiar los problemas de lo que, con terminología incorrecta, se ha llamado «contencioso-administrativo», pueden seguirse dos caminos: uno, utilizar una técnica exclusivamente procesalista; otro, consistente en, prescindiendo de la técnica procesal, estudiar los problemas del «contencioso-administrativo» desde el punto de vista del Derecho material. En otras ocasiones he señalado que el primero es el método adecuado para estudiar el «recurso contencioso-administrativo». Sin embargo, hay que reconocer que un estudio del segundo tipo podría tener cierta justificación. Lo que estimamos rechazable es emplear, a medias, la técnica procesal. JOSÉ ORTIZ, al estudiar el recurso contencioso-administrativo en la esfera local, ha empleado técnica procesalista, pero en el empleo de esta técnica procesal se ha quedado en el camino. No ha apurado todas las consecuencias que ello implicaba. Aun cuando en ocasiones se emplean los conceptos procesales con criterio exacto, en otras se emplean mal. Si se hubiera empleado correctamente la técnica procesal, no se notaría en la obra de ORTIZ la falta de ciertos capítulos que estimamos esenciales.

2) No se ha empleado la jurisprudencia con toda la amplitud que la obra requería. Aun cuando en el prólogo de CLAVERO se hace referencia, elogiosamente, al empleo de la jurisprudencia, por nuestra parte creemos que tales elogios

son innecesarios. ORTIZ hace una exposición de la jurisprudencia que no sólo no es exhaustiva, sino que ni siquiera ha recogido las resoluciones más características sobre algunos puntos concretos, lo que es más censurable si tenemos en cuenta que la dictada hasta 1943 había sido recogida por SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA, casi en su totalidad, en sus *Problemas del régimen jurídico municipal*.

III. Las objeciones concretas serán expuestas siguiendo los capítulos centrales que deben encontrarse en toda obra sobre algún tipo de proceso:

1) *Sujetos*.

a) *Órgano jurisdiccional*.— Al estudiar el órgano jurisdiccional, se hace una exposición completa de los distintos sistemas acerca de la organización de una jurisdicción contencioso-administrativa, siguiendo la división frecuentemente empleada en nuestros Manuales de Derecho administrativo, para después defender la necesidad de que los litigios administrativos sean resueltos por órganos imparciales cuyo personal tenga una preparación especializada; en este punto estamos totalmente de acuerdo con las opiniones de ORTIZ y de CLAVERO. Pero en el estudio del órgano jurisdiccional se observa en la obra de ORTIZ una falta: el problema de la competencia territorial no se estudia en toda su amplitud, a la luz de interesante doctrina jurisprudencial que existe sobre el mismo.

b) *Partes*.— La regulación de las partes se estudia por ORTIZ con bastante amplitud, sentando unas afirmaciones, en líneas generales, aceptables. Particular mención merece el estudio de dos interesantes problemas:

a') La declaración de rebeldía. ORTIZ parece reducir la posibilidad de la declaración de rebeldía al supuesto del «recurso de anulación», cuando no comparece la entidad local demandada (página 182), mientras que cuando, en el «recurso de plena jurisdicción», el Fiscal estima indefinible el acuerdo y después la Administración no comparece, se produce, según ORTIZ, no la rebeldía, sino el allanamiento. A nuestro entender, esta conclusión es errónea. También en el «recurso de plena jurisdicción», si el Fis-

cal estima indefendible el acuerdo y después la entidad no comparece, se produce la rebeldía (1).

b') El art. 371, L. R. L. Se hace un estudio muy detenido de este precepto, aun cuando en el mismo no se emplea un concepto procesal, que, de aplicarse al supuesto de hecho a que se refiere tal artículo, quizás resolviera las no pocas dificultades que el mismo plantea: me refiero al concepto de sustitución procesal (2) que ORTIZ desconoce, aunque parece intuirle en la pág. 95 de este libro, al afirmar que «cabría la posibilidad de una sustitución o subrogación legal. Sustitución o subrogación en el concepto genérico del verbo y no en el específico del Derecho privado». A la luz del concepto de sustitución procesal, se aclararían un tanto los problemas de legitimación que en la obra de ORTIZ aparecen harto difusos.

2) *Objeto*.—En el libro de ORTIZ se estudian también con bastante detenimiento los distintos tipos de «recurso contencioso-administrativo» que nuestra L. R. L. reconoce. En general, podemos afirmar que la enumeración que de ellos se hace es bastante completa. Sin embargo, hay que observar alguna omisión. Por ejemplo, en los casos de suspensión de acuerdos, nuestra L. R. L. da unas normas especiales que tienen una repercusión importante en el orden procesal. Se trata, en estos casos, de un recurso especial, cuya regulación ofrece serias objeciones, por su oscuridad. De aquí el interés de haber sido tratados estos pro-

blemas en una obra sobre el «recurso contencioso-administrativo» (3).

3) *Presupuestos*.—Como presupuestos del recurso contencioso-administrativo, hay que señalar fundamentalmente dos: el artículo 6.º de la Ley de lo contencioso-administrativo y el dictamen previo de Letrado que exige la L. R. L. El primero de estos requisitos no se estudia en la obra de ORTIZ, quizá por estimar que no es específico del recurso en «la esfera local», y el segundo se estudia muy brevemente. Creo que hubiera sido necesario estudiar con extensión ambos requisitos previos y, sobre todo, señalando la forma en que la parte demandada podría oponer ante la demandante el incumplimiento de aquellos requisitos, problema sobre el que ha recaído copiosa jurisprudencia.

4) *Nacimiento del proceso*.—El proceso nace con la presentación del «escrito de interposición del recurso». Este escrito de interposición se estudia bien en la obra de ORTIZ. Sin embargo, notamos la omisión de dos problemas muy interesantes, que deberían haber sido tratados: los efectos suspensivos de la interposición y la litispendencia. Particularmente, respecto de los primeros, es necesario resaltar la diferencia que existe en la esfera local respecto de la esfera central, acerca de los casos en que se puede acordar la suspensión del acuerdo impugnado.

5) *Tramitación*.—Se estudian bien las fases en que puede dividirse el procedimiento. Sin embargo, es en esta parte donde quizás más se note la no referencia a la doctrina jurisprudencial dictada sobre cada trámite esencial. Particularmente, los problemas que plantea en el proceso administrativo local la forma de alegarse y ser examinadas las infracciones de los requisitos procesales, deberían haber sido estudiados con cierto detenimiento.

(3) La referencia a uno de los supuestos en la pág. 130 y s., es insuficiente. Sobre los problemas que la suspensión plantea, vid. mi trabajo *El proceso administrativo en la L. R. L. española*, «Revista de la Facultad de Derecho de México», núms. 3-4, págs. 286 y s.

(1) Me remito a las razones por mí expuestas en *La declaración de rebeldía en el proceso administrativo local*, «Revista de Estudios de la Vida Local», número 68, pág. 181. Sobre el problema, vid. también GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953, y mi recensión al mismo, en *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, núm. 10.

(2) Sobre la aplicación del instituto de la «sustitución procesal» al proceso administrativo, vid. las breves, pero interesantes consideraciones que hace GARBAGNATI en *La giurisdizione amministrativa*, Milán, Giuffrè, 1950, págs. 109 y siguientes.

6) *Terminación del proceso*.—Se estudian en la obra de ORTIZ dos formas de terminación: la sentencia (modo normal) y el allanamiento, no planteándose problemas muy interesantes que el allanamiento plantea. Y no estudia otras formas de terminación anormal del proceso, como el desistimiento y la caducidad.

7) *Efectos*.—Es muy incompleta la exposición de los efectos del proceso. Así, en el estudio de las costas, se fija ORTIZ en el alcance de la gratuidad respecto del coadyuvante, lo que ya no ofrece problema ante la claridad de la legislación y de la jurisprudencia, mientras que no se plantea el problema de la aplicación del principio de la gratuidad a otros recursos contencioso-administrativos, especiales (v. gr., en materia de Hacienda local) (4). También es censurable el poco espacio que se dedica al estudio de la cosa juzgada y, en general, a la extensión de los efectos de la sentencia. Y, al estudiar el recurso de apelación, hay que señalar que la enumeración de las resoluciones que se consideran inimpugnables es incompleta.

He aquí un resumen del juicio crítico que nos merece la obra de JOSÉ ORTIZ, que se lo ofrecemos con nuestro mejor deseo, esperando que en obras sucesivas alcance un grado de plenitud que, aunque en ésta no ha sido conseguido, pone de manifiesto que se encuentra en el camino de poder un día lograrlo.

JESÚS GONZALEZ PEREZ

PERA VERDAGUER: *De lo contencioso-administrativo*.—Bosch, Barcelona, 1953. Págs. 548.

En el último número de esta REVISTA, y al recensionar otra obra del mismo autor que la presente (*Jurisdicción y competencia*), resaltábamos la importancia de la jurisprudencia de los Tribunales administrativos y lo abandonados que se encuentran los estudios sobre la misma.

(4) Una referencia al problema en *Las costas en lo contencioso-administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 9, págs. 113 y ss.

Particularmente ofrece interés en España el conocimiento de la jurisprudencia sobre la regulación procesal administrativa, tanto cuando es acertada como cuando ocurre precisamente lo contrario. Por no conocerse bien la jurisprudencia, se inician muchos procesos administrativos en los que los órganos jurisdiccionales no entran a examinar el fondo del asunto; basta recordar el número extraordinario de «recursos» interpuestos al amparo del artículo 3.º, L. C., en los que, por no impugnar a la vez la disposición general de la que el acto concreto es aplicación, el Tribunal desestima el recurso por infracción de un requisito procesal creado por la jurisprudencia.

Estas consideraciones ponen de manifiesto el interés de la obra de que damos noticia, al recoger el texto íntegro del texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1952 y del Reglamento de 1894, con la doctrina jurisprudencial dictada sobre cada uno de sus preceptos hasta el 31 de diciembre de 1951.

La dificultad de una obra de este tipo radica, fundamentalmente, en no dejarse ninguna resolución jurisprudencial sin recoger y en saber citar la verdadera doctrina de cada fallo. Respecto a lo primero, hemos de reconocer que—al menos en los pocos preceptos respecto de los que hemos hecho la comprobación—muy pocas veces—mejor, casi ninguna—son las sentencias que se han omitido; respecto de lo segundo, que en la mayoría de los casos ha sido logrado plenamente.

J. G. P.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio: *La expropiación forzosa*. — Prólogo del Excmo. señor don Carlos Ruiz del Castillo. Bilbao, 1953. Págs. 520.

En toda disciplina jurídica existen temas centrales. Cuando alguien se atreve a tratarlos en una monografía extensa, el intento puede suponer una de estas dos cosas: o audacia rayana en la temeridad, cuando el autor carece de preparación suficiente para ello (lo que se da, lamentablemente, con bastante fre-

cencia en nuestros días), o signo revelador de que su autor domina el tema a tratar y la técnica propia de la disciplina a que pertenece. Le expropiación forzosa es una de las instituciones centrales del Derecho administrativo. Y, después de leer la obra de RODRÍGUEZ MORO, podemos asegurar que no se encuentra en el primer caso. Como dice don CARLOS RUIZ DEL CASTILLO en su prólogo, «las páginas de este libro acreditan un espíritu de escrupulosa investigación y una cautela que evita los riesgos de las interpretaciones apresuradas. Arrancando de la teoría—sobriamente expuesta en cuanto considera fundamental—, maneja la legislación y la jurisprudencia con mano diestra de jurista».

La obra que hoy nos ofrece RODRÍGUEZ MORO constituye, sin duda alguna, una aportación a nuestro Derecho administrativo mucho más importante que la que supusieron sus anteriores libros (1). Se trata de una obra utilísima que ha venido a llenar un gran hueco que existía en nuestra bibliografía (2). En sus 505 páginas se han sabido recoger los problemas más importantes que ofrecía la regulación de la expropiación forzosa, con una referencia muy completa a la doctrina jurisprudencial recaída sobre cada uno de ellos.

Después de un primer capítulo de introducción (donde se estudia, en general, el problema de las limitaciones del derecho de propiedad), en el capítulo II se exponen las ideas generales sobre la expropiación forzosa; concepto, naturaleza jurídica, diferencia con otras instituciones afines, fundamento, caracteres e historia, son los epígrafes de este capítulo segundo. Como ya hace años dijo FERNÁNDEZ DE VELASCO, el acto adminis-

trativo en que se concreta la expropiación forzosa es uno de los actos administrativos con efectos en las relaciones jurídico-privadas (3); por eso, RODRÍGUEZ MORO ha relacionado el problema de la naturaleza y caracteres de la institución con el Derecho privado, definiendo con acierto la naturaleza de la expropiación al señalar que se trata de una transferencia coactiva y que la adquisición por el expropiante es una adquisición originaria.

En el capítulo III, como «elementos de la expropiación», estudia los sujetos (expropiante y expropiado), objeto (resaltando la progresiva ampliación que ha sufrido el ámbito de la institución), la indemnización y la causa. Aun cuando —como reconoce el propio autor—, podría ser discutible la inclusión de alguno de estos apartados en el capítulo de los elementos de la expropiación, nos parece, en líneas generales, aceptable la opinión sustentada al estudiar cada uno de estos elementos de la expropiación. Sin embargo, creemos necesario hacer dos observaciones que estimamos fundamentales:

a) Que hubiera sido conveniente, al estudiar los sujetos, referirse, junto a expropiante y expropiado, a otro elemento personal que cada día adquiere más relieve en el procedimiento expropiatorio: el beneficiario. Particularmente en las expropiaciones por razón de interés social—de la cual ya tenemos no pocos ejemplos en nuestro Derecho—, el beneficiario de la expropiación desempeña una importancia extraordinaria.

b) Que, al estudiar la indemnización, se señala, con criterio certero, recogiendo la opinión de ZANOBINI, que al expropiado debe resarcirsele, no sólo del valor actual de la cosa, sino de todas las consecuencias económicas perjudiciales a su patrimonio que le acarrea la expropiación (pág. 80). Desde luego, la justicia distributiva exige que al expropiado se le indemnice con el justo precio de la cosa. Por desgracia, en la práctica, normalmente no ocurre así; al expropiado no se le paga el valor real de la cosa.

(3) *El acto administrativo*, 1929, páginas 301 y ss.

(1) De dos de ellos, nos hemos ocupado desde las páginas de esta REVISTA. De *La ejecutividad del acto administrativo*, en el núm. 1, pág. 341; de *Deberes, faltas y sanciones de los funcionarios municipales*, en el núm. 2, pág. 309.

(2) Aun cuando existían obras generales sobre la expropiación forzosa, tenían un carácter preferentemente doctrinal y estaban un tanto anticuadas.

lo que supone un atentado al principio de igualdad ante las cargas públicas. Ahora bien, estimamos que existen casos en que no hay razón para pagar el justo precio. No estamos conformes con las afirmaciones que a este respecto se hacen por RUIZ DEL CASTILLO en el prólogo de esta obra al vincular la expropiación sin indemnización a las doctrinas marxistas. La Constitución de 1931, en su artículo 44, permitía que una ley aprobada por mayoría absoluta de las Cortes dispusiera la expropiación sin indemnización. Y tal posibilidad se encontraba también en la norma programática de Falange Española. El punto 21 decía: «El Estado podrá expropiar sin indemnización las tierras cuya propiedad haya sido adquirida o disfrutada ilegítimamente.» Y no olvidemos que tal norma programática fué considerada en el Decreto de Unificación de 19 de abril de 1937 como norma programática del Estado nuevo (4). Tal disposición es necesaria. Cuando concurren los supuestos que en ella se prevén, debe admitirse la posibilidad de expropiación sin indemnización o de expropiación abonando como indemnización una cantidad que no represente el valor real de la cosa. Pero, excepto en estos casos, debe indemnizarse al propietario el valor real del objeto expropiado. Es injusto que al pequeño propietario que ha tenido la desgracia de que su parcela de terreno esté situada en la proximidad de una obra pública se le expropie su parcela abonándole un valor inferior al real, mientras que al gran latifundista que se le expropia para parcelar unos terrenos que no cultiva y que tiene abandonados se le aplique el mismo criterio, que puede inclinarse más fácilmente a su favor por tener medios económicos que le permitan acudir a unos Abogados y Peritos que defiendan mejor sus intereses en el expediente expropiatorio.

El capítulo IV, que lleva por título «Requisitos legales para llevar a cabo

(4) Sobre el significado del Decreto de Unificación en el actual Estado español, vid. JAVIER CONDE, *Representación política y régimen español*, Madrid, 1945, pág. 122.

la expropiación», estudia los cuatro períodos clásicos en que se ha dividido el procedimiento expropiatorio. Merece especial mención la completísima exposición de la doctrina jurisprudencial sobre justiprecio, que se sistematiza en atención a las distintas clases de bienes que pueden ser objeto de la expropiación. Para cuantos, de una u otra forma, tengan que ver con el justiprecio de los bienes en el procedimiento expropiatorio, tendrán en estas páginas de la obra de RODRÍGUEZ MORO un medio de trabajo valiosísimo.

Los tres últimos capítulos estudian la ocupación de la cosa expropiada antes del pago, la reversión de los bienes expropiados y las expropiaciones especiales. Quizás hubiese sido conveniente una más amplia referencia a estas expropiaciones especiales que, por la insuficiencia de la vieja Ley de 1879 para satisfacer las necesidades anuales, constituyen hoy día el supuesto normal.

Al final de la obra se recoge el texto íntegro de la Ley de 1879 y de su Reglamento, así como de la Ley de 7 de octubre de 1939 y de la Ley de 27 de abril de 1947, cerrándose con un índice alfabético muy completo que ayuda extraordinariamente a su utilización.

He aquí un resumen de este sugestivo libro de NEMESIO RODRÍGUEZ MORO, que, en un gesto que le honra, ha dedicado a Salamanca, como humilde ofrenda de uno de sus hijos, en la conmemoración del séptimo centenario de la fundación de su Universidad.

Jesús GONZALEZ PEREZ

TORRES MARTÍNEZ, Manuel: *La coordinación de la Política Económica en España*.—Madrid, 1953. Págs. 47.

Si, como hace varios años afirmó LABAND—y ha sido repetido insistentemente por la doctrina posterior (1)—, «todo fin que el Estado persiga puede conver-

(1) Últimamente, JORDANA DE POZAS, en *El problema de los fines de la actividad administrativa*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, pág. 15.

tirse en motivo de acción administrativa», fácilmente se comprenderá la trascendencia que para la Administración pública tiene cualquier consideración de *indole política*, como para la política, el disponer de una buena Administración, capaz de realizar adecuadamente y con fidelidad a los principios propuestos los fines de interés general. Si esto es así en cualquier esfera de la realidad, en mayor medida se da cuando la esfera social objetivo de la política es, precisamente, la economía. Porque cuando así ocurre, ni una prudente política ni una consciente Administración pueden prescindir de las fórmulas propuestas por los especialistas de una Ciencia—la económica—, harto tiempo abandonada en España y que hoy, gracias al impulso de una joven Facultad universitaria, va encontrándose con cultivadores prestigiosos que saben calar en lo hondo de las realidades nacionales y proponer una serie de medidas que servirán para remediar la tremenda y angustiosa situación de España.

Estas consideraciones nos permiten apreciar en todo su valor el magistral discurso del profesor TORRES. TORRES, con exquisita sensibilidad, ha sabido ver un problema en toda su magnitud, y, con indudable valor, sin contemplaciones, ha abordado su solución, solución que, con sencillez, claramente, sin regatear nada a la verdad, ha expuesto en el sentido discurso que se recoge en el folleto que recensamos. Porque TORRES no ha tratado un problema con la frialdad del teórico, sino con el calor de un español que se da perfecta cuenta de la trascendencia que para el presente y porvenir de su Patria tiene la solución de aquél.

La coordinación de la Política económica en España es el título del trabajo de TORRES. No hace falta ser economista para darse perfecta cuenta de la necesidad de coordinar la Política económica en España. En el aspecto puramente administrativo, así se había proclamado hace años por SECISMUNDO ROYO-VILLANOVA en el «Seminario de problemas actuales de la Administración pública» que organizó este Instituto de Estudios Políticos. Refiriéndose al preámbulo de

la Ley de 4 de junio de 1940, que creó el Consejo de Economía Nacional, afirmaba ROYO que la práctica de las ideas en él contenidas produciría saludables resultados. «El Gobierno tomaría siempre, como es natural, la decisión política, pero lo haría con pleno conocimiento de causa», y añadía: «Esta unificación y coordinación debe perseguirse, no sólo en la economía, sino en todos los aspectos de la Política y de la Administración» (2).

Ahora es TORRES el que, con certera visión de economista, sin rodeos, va a insistir en aquella necesidad. Si la idea de TORRES no es original—como él mismo reconoce (pág. 20)—, si lo es el modo de formularla. «Cuando examinamos los órganos institucionales de ordenación de la política económica en España—dice en la pág. 19—, hasta el más optimista ha de sentir el escalofrío del desaliento. No existe en nuestro país ningún organismo que, por disposición de la ley o por imperativo de la realidad, tenga a su cargo, no ya la coordinación económica, sino ni siquiera la planificación a corto y largo plazo». Y esto se traduce en tres consecuencias: «la dependencia de los Departamentos ministeriales centra la política económica en la acción inmediata y a corto plazo, soslayando los problemas a largo plazo que, por afectar a la estructura económica del país, son más importantes para el aumento de la producción y de la renta nacionales. En segundo lugar, las instituciones autónomas tienen sólo un débil control de segundo grado del único órgano coordinador, que el Consejo de Ministros. Finalmente, la ausencia de un organismo unificador coordinador y de planificación a largo plazo conduce necesariamente a la adopción de medidas de efectos asimétricos, que llevan a la neutralización de la acción de unas ramas de la política económica por las de otras.» En análogo sentido se había pronunciado también VILLAR PALASÍ en unas interesantísimas consideraciones sobre el sistema fiscal español, al decir que la «to-

(2) *La Administración y la Política*, publicado en el núm. 10 de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, pág. 23.

BIBLIOGRAFIA

tal descoordinación de los fines extrafiscales produce en múltiples casos el contrario de que sus efectos duraderos sean justamente los contrarios de los que se pretendió conseguir en un principio» (3).

El trabajo se divide en tres partes:

I. En la primera se demuestra la necesidad de una coordinación económica, proclamándose la urgencia de crear un organismo «central de planificación y coordinación, al cual estén subordinados no sólo los planes económicos a largo plazo, sino también las resoluciones a corto plazo», debiendo «estar dotado de todos los medios económicos y jurídicos necesarios para que su función sea eficaz» (pág. 20), al mismo tiempo que se señala que las dificultades que ofrece su creación son «más fáciles de soslayar y resolver en el caso español, dada la peculiar estructura de nuestro Derecho público, que en otros países».

II. «La unidad sustancial de la política económica» es el título de la segunda parte del trabajo de TORRES. Precisamente esta unidad sustancial es la que demanda la necesidad de la coordinación económica a que se refiere la primera parte. Y para demostrar esta unidad sustancial, hace unas consideraciones comparativas, entre:

a) Política social y política fiscal, que termina con la afirmación de la existencia de un triple interrelación entre ellas: 1) Identidad de fines en orden a la distribución—en ambas se persigue la redistribución de la renta nacional en un sentido favorable hacia los que tienen menores ingresos—; 2) Perfecta analogía y simetría entre los medios, y 3) Igualdad técnica.

b) Política de distribución de la renta (social y fiscal) y política de producción. Es tan estrecha la relación entre ambas, que llega a afirmar que «constituyen la cara y la cruz de una misma moneda: la cara es lo aparente, la renta monetaria, expresión del poder abstracto de compra; el otro lado, la cruz, consiste en los bienes concretos en que aquel

poder abstracto se materializa en cada momento o período; pero lo fundamental no es el número de unidades de medida poseído por cada persona, sino el volumen de bienes y servicios que está disponible para la satisfacción de sus necesidades. Y los bienes y servicios, como la cruz está detrás de la cara, y como la cruz representan la expiación del hombre al ser expulsado del paraíso con la maldición divina: «Ganarás el pan con el sudor de tu frente» (pág. 25).

c) Política de distribución y política monetaria es la última comparación que se hace y concreta en una serie de ejemplos altamente sugestivos, que demuestran cumplidamente la relación entre ambos aspectos de la política económica.

Por ello, TORRES termina afirmando «que los efectos de una rama de la política económica no son más que un resultado bruto, y que el resultado neto depende de la acción conjunta de la totalidad de la política económica, de la medida en que exista una coordinación de los fines y una adecuación simétrica de los medios» (pág. 26).

III. La última parte del trabajo se dedica al estudio de las directrices de la política económica española, lo que se hace a través de los siguientes cinco apartados: 1. La política agraria y la futura evolución de las producciones. 2. La política industrial y el crecimiento equilibrado. 3. La balanza de pagos y el presupuesto del Estado. 4. Política social y política de salarios. Y 5. La situación de la Hacienda pública y la necesidad de una reforma tributaria.

Deliberadamente la política fiscal se ha dejado para el final. Porque «lo que hay que decir de nuestra política fiscal, aparte de ser mucho, es de tal naturaleza, que inspira los más serios temores». «Si queremos utilizar las palabras en su riguroso sentido gramatical—añade—, podemos afirmar que en política fiscal no se ha hecho nada en los últimos quince años». «Nuestra Hacienda pública es, hoy por hoy, una isla liberal en medio del Estado intervencionista. Llamando a las cosas por sus nombres castellanos, al cruzarse de brazos, la política fiscal ha privado a la política económica de su instrumento más eficaz, tanto más eficaz

(3) *Observaciones sobre el sistema fiscal español*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, págs. 101 y ss.

porque, además, es, por su propia naturaleza, un instrumento corrector, estabilizador y coordinador a la vez» (páginas 40 y 41).

Las frases transcritas dan cabal cuenta del propósito de TORRES al abordar el problema de la reforma tributaria, coincidente en parte con el de VILLAR PALASÍ en el trabajo antes citado (4). Si entre las muchas cosas urgentes que hay que hacer en España ha de destacarse una con carácter de primacía, ésta debe ser la reforma de nuestro sistema fiscal, reforma que viene impuesta, no sólo por consideraciones de política económica, sino como consecuencia de la Revolución profunda que España necesita. Es monstruoso que estén sujetos a tributar por tarifa primera de Utilidades sueldos ínfimos, sin posibilidad alguna de defraudar un céntimo a la Hacienda pública, mientras que en otros impuestos, aparte de fijarse la base utilizando una regulación anticuada, la defraudación es la norma general (5). Como afirmaba VILLAR

(4) *Observaciones sobre el sistema fiscal español*, cit., págs. 93 y ss.

(5) Sobre el problema concreto de la exención del plus familiar, recuérdese la polémica suscitada con motivo de la sentencia del T. S. de 25 de junio de 1952 y las censuras dirigidas a las impopulares medidas adoptadas por el Ministerio de Hacienda. Cfr. los comentarios a la sentencia citada de ALONSO OLEA, en «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública», núm. 7; de FAGOAGA, en «Cuadernos de Política Social», núm. 15, páginas 30 y ss.; de GONZÁLEZ PÉREZ, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, número 8, pág. 220, así como el comentario de ALONSO OLEA al Decreto de 24 de octubre de 1952, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 9.

PALASÍ, «no importa tanto saber la parte de renta nacional que resulta detruida de los particulares como averiguar de qué clase de particulares pasa el porcentaje de renta nacional al Tesoro público».

Las consideraciones concretas que hace TORRES para justificar la reforma tributaria y las directrices generales que señala, son en líneas generales aceptables. En la página 45, afirma: «No basta incrementar la recaudación, suprimir las tremendas desigualdades tributarias que existen, hacer menos opresivos los métodos de determinación imponible y conseguir la colaboración del contribuyente. Es preciso que la política fiscal adquiera la posición rectora de la política económica que le corresponde por su propia naturaleza. Ello requiere acelerar la reforma de nuestra estadística económica, que ya está en marcha, y racionalizar y unificar la estadística y la contabilidad de la Hacienda pública, con el fin de obtener los datos precisos para la elaboración de la contabilidad nacional del país.» De todos estos aspectos, el que destaca, el que está pidiendo a gritos una reforma de nuestro sistema fiscal es la supresión de las tremendas desigualdades tributarias, porque el sistema actual constituye un atentado, no ya contra elementales principios de técnica económica, sino contra la más elemental norma de justicia.

He aquí un resumen de este buen trabajo del Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, que no dudamos tendrá la repercusión que merece: será el recio aldabonazo en la puerta de nuestra conducta futura que deseaba su autor.

Jesús GONZALEZ PEREZ

II.-REVISTA DE REVISTAS

Revista de Estudios Agro-Sociales

Número 1. Octubre-diciembre, 1952.

Hace años que el Instituto de Estudios Agro-sociales intenta lanzar una «Revista» que sea portavoz de la interesante labor por él mismo realizada. Este intento se tradujo en unos «Anales» que vieron la luz en 1950 y constituyeron un fracaso (1). La Revista que hoy se lanza, por el contrario, es merecedora de todos los elogios. Sin pretensiones doctrinales elevadas, pero sin descender al plano de la divulgación de temas agrarios, se mantiene en una línea de discreción encomiable que le hará lograr un rotundo éxito, ocupando un lugar destacado entre las publicaciones periódicas.

Así como otras Revistas se lanzan a la luz sin otra razón que mal entendidos pruritos de Cuerpo y sin responder a necesidades reales, la nueva *Revista de Estudios Agro-Sociales* viene a satisfacer una necesidad indudable, llenando un vacío que hoy existía. Hacía falta una publicación periódica que se ocupara de los temas agrarios con la altura que su importancia merece, y que no es alcanzada por otras publicaciones—como *Colonización*, *Revista Sindical*, etc.—cuyo mantenimiento carece de razón de ser.

La nueva Revista, siguiendo la estructura normal entre otras análogas, se divide en las siguientes partes: Estudios y Notas, Información y documentación, Recensiones y Noticias de libros, y Revista de revistas.

(1) A los mismos nos referimos en el núm. 3 de esta REVISTA, págs. 517 y ss.

En la primera sección aparecen los siguientes estudios:

GÓMEZ AYAU: *La Revolución verde*.—
Páginas 9 a 32.

En él se hacen una serie de consideraciones sobre la reforma agraria, ofreciéndonos un sugestivo intento de clasificación de los distintos tipos.

GARRIDO FALLA y SERRANO GUIRADO: *Consideraciones sobre una posible reforma de la legislación de montes*.
Páginas 33 a 47.

Cuando se aborda el trascendental problema de la reforma de la legislación de montes para acabar de una vez con la caótica legislación actual, es sumamente interesante ver resumidos en un trabajo de revista los criterios fundamentales de la reforma.

En líneas generales, estamos de acuerdo con las directrices expuestas por GARRIDO y SERRANO. Únicamente discrepamos de ellos en el punto concreto de la forma de resolver la contradicción entre Catálogo y Registro, al que nos referimos en otro lugar, y estimamos discutible la procedencia de atribuir a los montes públicos los caracteres de inalienabilidad y sobre todo de inembargabilidad. Para proteger la riqueza forestal, bastan medidas de policía; no es necesario—es más, quizás sea contraproducente—atribuir la propiedad de los montes a Entidades públicas.

GARCÍA DE OTEYZA: *Los regímenes de explotación del suelo nacional.*—Páginas 49 a 61.

Acompañan a este trabajo una serie de gráficos y resúmenes estadísticos, sumamente expresivos, para conocer la realidad nacional sobre tipos de explotación. No deben olvidarse las cifras de este trabajo cuando se aborde la legislación de cualquier aspecto de la agricultura; particularmente, el número realmente impresionante de arrendatarios. Ahora, que parece pensarse en la reforma de nuestra legislación de arrendamientos rústicos, no hemos de olvidar el número de arrendatarios que existen en España, como tampoco que un precepto de rango constitucional—el Fuero del Trabajo, V, 6—ha establecido que «es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, *pase a ser de quienes directamente la explotan*. Es decir, si aspira a que la propiedad y explotación estén en una misma mano, es haciendo pasar la propiedad al que explota la tierra, y no lo contrario. Si el día de mañana se nos ofrecen estadísticas que nos demuestran que han aumentado los propietarios cultivadores directos, pero se ha logrado desplazando al arrendatario y entrando en posesión de la finca el propietario, se habrá contrariado la declaración del Fuero del Trabajo.

CAMILLERI LAPEYRE: *La producción agrícola española en los últimos años: necesidad de una política de protección de precios.*—Páginas 63 a 72.

Tesis correcta y elogiabile la que se mantiene en este trabajo sobre la necesidad de garantizar precios mínimos a los productos del campo. Del tema, referido a la situación en los Estados Unidos, se ha ocupado ALONSO OLEA en las páginas de nuestra Revista (Cfr. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA núm. 5, páginas 325 y ss.), con más altura que ahora CAMILLERI.

Número 2. Enero-marzo, 1953.

BALIARIN: *El Código civil y la Agricultura.*—Páginas 7 a 89.

Un extenso y muy interesante trabajo, en el que se examina críticamente nuestro Código civil desde el ángulo visual de los intereses actuales de la Agricultura, para llegar a la conclusión de la necesidad de una reforma global y sistemática, no sólo del Código, sino de la legislación especial que lo rodea y lo asfixia.

MENÉNDEZ PIDAL: *Los accidentes del trabajo en la Agricultura ante la seguridad social.*—Páginas 91 a 111.

En 1913, en un completísimo trabajo de cerca de 200 págs., don Luis JORDANA DE POZAS ofrecía un estudio de los accidentes del trabajo agrícola del que no puede prescindirse al abordar el tema. Hoy el Inspector general de las Magistraturas del trabajo vuelve a tratar el problema, actualizado. «Una vez consolidadas situaciones jurídico-sociales y pasados los primeros momentos—termina diciendo—, se deduce que puede irse hacia la unificación en la regulación de esta clase de accidentes con los de la industria, sin que esto quiera decir confusión total, ya que son términos diferentes, conservándose las especializaciones necesarias impuestas por la naturaleza de la faena realizada y por las particularidades del medio rural.

GARCÍA DE OTEYZA: *Notas en torno a la Ley de Concentración parcelaria.* Páginas 113 a 122.

Aparecida la Ley de concentración parcelaria en el «Boletín Oficial», muchos han sido los comentarios por la misma suscitados. Los que nos ofrece GARCÍA DE OTEYZA pertenecen al grupo de los elogiosos, haciendo unas consideraciones generales sobre los aspectos político, técnico y financiero de la concentración parcelaria.

J. G. P.

Revista Jurídica de Cataluña

MASCAREÑAS, Carlos: *Notas para un estudio sobre defraudación de propiedad intelectual.*—Páginas 324 a 331.

Con una sistemática muy ceñida y precisa se aborda el estudio de la defraudación de la propiedad intelectual a la luz de la Ley de 1879 y del Código penal. Objeto, sujetos, acción, antijuridicidad, culpabilidad y sanción se van examinando sucesivamente.

La defraudación se tipifica por la ampliación o reproducción de la obra, que puede ser total y parcial. Se debe poner en evidencia que para que exista delito basta con que haya aprobación del bien jurídicamente protegido, siendo por completo irrelevante que se haya causado o no perjuicio al titular del Derecho de propiedad intelectual.

OLMEDILLA MARTÍNEZ, Jesús: *La Ley del Timbre de publicidad.*—Páginas 331 a 341.

La materia de timbre de publicidad ha sido quizá la que mayor número de disposiciones aclaratorias e interpretativas ha suscitado en el pasado año, no faltando tampoco comentarios doctrinales como este que reseñamos.

OLMEDILLA MARTÍNEZ sigue muy de cerca la línea de pensamiento de SAINZ DE BUJANDA, haciendo también alusión a los trabajos de Juan José ESPINOSA y RODRÍGUEZ CIRUJEDA. Comprende muy bien el autor que la sustancia de la reforma introducida por la Ley de 17 de julio de 1951 consistió en un desplazamiento de la actividad impositiva hacia el fenómeno publicitario en sí mismo considerado, siquiera su excesiva preocupación por el indudable origen documental del impuesto del Timbre le llevan a sentar esta afirmación que en ningún modo podemos suscribir: «A pesar de la forma inmaterial que en muchos casos adopta esta clase de publicidad, la naturaleza documental del impuesto de Timbre rebrota con ámbito propio.» Lo de la naturaleza documental del impuesto del

Timbre es algo que casi siempre se invoca con verdadero desacierto, pues al socaire de esta naturaleza se quiere desconocer que es en función del contenido del documento como ha de regularse el impuesto. Además, no se olvide que en otros impuestos, como en derechos reales, entra también en juego la constancia documental, que no es óbice para desvirtuar su naturaleza de impuesto sobre el tráfico. De cualquier manera estimamos que pretenden que el impuesto de publicidad por estar incluido en la Ley del Timbre—que fué donde nació y donde mejor encaje tiene—haya de reputarse también como un impuesto que recae sobre documentos, es algo que pensamos sinceramente que estuvo siempre muy lejano de las más atrevidas y extrañas suposiciones.

J. G. H.

Revista de la Facultad de Derecho de México

T. 11. Número 8. Octubre-diciembre, 1952.

MONTSEL F., Félix: *La tradición de los riegos y el moderno Derecho administrativo.*—Págs. 45 a 84.

Con motivo de estudiar una interesante experiencia de regadío cubana, la de la Comunidad de Güines, «que tiene una antigua tradición y una importancia económica considerable», el que fué profesor de Derecho administrativo en la Universidad de Murcia y hoy se encuentra en la Universidad de Oriente de Cuba, nos ofrece un sugestivo estudio sobre el Derecho hidráulico español.

Empieza el trabajo destacando la importancia de los riegos en la economía española y la rica tradición en asuntos de regadío, tanto en lo que concierne a los progresos técnicos como al desarrollo de sabias reglas jurídicas y de ejemplares formas de Administración, para después, manejando una bibliografía muy completa, exponer los principios del Derecho español de aguas, bajo los siguientes epígrafes: 1. Una ley ni admi-

nistrativa ni civil.—2. La noción del orden administrativo.—3. Antecedentes históricos y jurídicos.—4. Derecho positivo español. Al desarrollar el primero de estos epígrafes, afirma: «Es un principio del Derecho hidráulico español que el agua, por ser un elemento indispensable para satisfacer eminentes necesidades de orden público y social, debe regirse por normas de Derecho administrativo. La función de policía del Estado se ejerce de manera intensa en la ordenación general de los intereses relacionados con el disfrute del agua. Pero hay más. El derecho de aguas toma cada vez más de lleno la orientación, no sólo de limitar y ordenar el uso de una riqueza que es por su naturaleza de dominio público, sino de construir con la suma de los elementos que entran en la justa y provechosa utilización de las aguas no privadas, el armazón complejo y bien definido de un servicio público.»

La Comunidad de regantes de Güines —que fué fundada por varios «prófugos españoles» en las márgenes del río de este nombre— es objeto del segundo apartado del trabajo, que se divide en dos epígrafes: 1. Proceso de formación de la Comunidad; y 2. Las Ordenanzas (que fueron redactadas de acuerdo con los preceptos de la Ley de aguas de 1866).

El trabajo se cierra con el estudio de lo que se denominan «Dos cuestiones especiales», a saber: a) Valor jurídico de las Ordenanzas de riego —que se consideran como reglas autonómicas, por ser formuladas en nombre de una persona moral subordinada—, y b) Una colaboración «institucional y organizada», pues MONTIEL, partiendo de la clasificación de FERNÁNDEZ DE VELASCO sobre formas de participación de los administrados en la función pública, considera que las instituciones de riegos implican funciones administrativas producidas mediante la colaboración de los particulares entre sí, son «una de las manifestaciones más curiosas e interesantes de esta modalidad institucional».

J. G. P.

Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza

Año VIII. Número 16. 16 agosto, 1952.

LUIGI MASCI: *La carriera del personale degli Enti locali e di principi generali della sua disciplina giuridica.*—Páginas 1.212 a 1.221.

Examina y explica el autor, en un largo artículo la carrera del personal de las Entidades locales, es decir, de sus ascensos, de la manera como se escalan los puestos superiores, así como los principios generales de la organización jurídica de dichas Entidades.

Divide las Entidades locales en tres tipos, con arreglo a su disciplina jurídica: entes privados con un ordenamiento jerárquico general del personal; entes cuya estructura orgánica consiente un limitado ordenamiento jerárquico, y Entidades con una organización más compleja.

Pasa después a estudiar los diversos tipos de carreras, extendiendo por carreras los sucesivos ascensos del personal dentro de la jerarquía de las Entidades. Habla de la carrera «horizontal» con carácter exclusivamente económico, con aumentos periódicos del estipendio o salario; carrera de carácter formalmente jerárquico: las «listas abiertas»; carrera «vertical», con progresión jerárquica, interviniendo aquí el concepto de ascenso como avance progresivo y gradual del empleado de un puesto al inmediatamente superior. La manera de efectuarse los ascensos se realiza con arreglo a presupuestos subjetivos y objetivos. Los supuestos objetivos son: la vacante de puestos en el grado superior y la necesidad de cubrir dicho puesto. Los supuestos subjetivos, unos son intrínsecos y se atienen a la capacidad técnica-intelectual del aspirante, y otros son extrínsecos, como son los requisitos para la admisión al escrutinio de ascenso. Condición indispensable para el ascenso es la certeza de los anteriores supuestos. Para la valuación de estos supuestos señala dos métodos: el juicio del mérito comparativo y el juicio del mérito absoluto. Como variante de los sistemas es-

tudiados cita el ascenso por graduación del mérito y el ascenso por ancianidad única al mérito.

Pasa después LUIGI MASCI a estudiar los criterios para el juicio del mérito y los métodos para la valuación del mérito.

Los principios directivos para la compilación de las normas reglamentarias relativas a los ascensos del personal ocupa otro epígrafe.

Con carácter ya puramente nacional, es decir, con arreglo a las leyes italianas, dedica todavía tres epígrafes a describir el mecanismo del ascenso del empleado en el ordenamiento jurídico italiano.

A. F. FABREGAS

Año VIII. Número 17. 1 septiembre, 1952.

FRANCESCO MARTINO: *Sindaco, Giunta, Consiglio*.—Págs. 1.293 a 1.301.

Attribuzioni e responsabilità del sindaco quale ufficiale del Governo.—El síndico, según la legislación actual italiana, tiene que cumplir dos funciones: a) Administrador del Municipio; b) Representante oficial del Gobierno. Esta distinción de funciones es netamente francesa, teniendo su origen en la Constitución de 1781. Se estudiará, pues, la segunda función atribuida al Síndico, citando para encauzarlo los párrafos que constituyen el artículo 152.

El Síndico ejercita sus funciones desde un punto de vista gubernativo y puede declarar en todo o en parte inhabitable una casa (art. 222, Ley sanitaria); ordenar el secuestro en la vía administrativa; incluso en otro aspecto de la cuestión, puede ejercer sobre policía minera.

El Síndico, pues, deberá vigilar todo aquello que sea de interés para el orden público.

Responsabilità: Alcune teorie.— Pueden existir dos clases de responsabilidad, contractual y extracontractual. En la doctrina existe controversia acerca de la responsabilidad extracontractual. Uno de los argumentos invocados por algunos autores a este respecto se refiere a la no admisibilidad de una responsabilidad

por parte de la Administración pública. Se citan las doctrinas de ALESSI (*Responsabilità della P. A.*, vol. I, págs. 47 y ss., y págs. 157 y ss.), VITTA y ZANONINI (*Amministrazione Local*, pág. 126).

A) *Responsabilidad por culpa*.— Se trata de calibrar, por así decirlo, el grado de culpa de la Administración. Resumiendo esta categoría según sea, por parte del funcionario, actuando éste como representante de la Administración o como auxiliar (art. 261).

B) *Responsabilidad por dolo*.— En primer lugar, se dice lo que se entiende por dolo, citando el caso específico del funcionario que abusa de las facultades que le confiere la administración con fines ajenos a la misma.

ZARANDIETA

Año VIII. Número 19. 1 octubre, 1952.

GIOVANNI SALEMI: *Espropriazione ed occupazione*.—Págs. 1.441 a 1.442.

Con motivo de la impugnación de una Ley de la Asamblea legislativa siciliana de 10 de julio de 1952, por el Comisario del Estado, estudia el autor la relación que en el Derecho vigente existe entre los términos expropiación y ocupación.

El término expropiación debe interpretarse en su más amplio sentido, comprendiendo, por tanto, a la ocupación, pues en caso de adoptar la postura contraria, como propugna el Comisariado de Estado, se estará en evidente contradicción con el Derecho Positivo, con la Constitución y con la elaboración doctrinal.

R. ENTRENA

Año VIII. Número 20. Octubre, 1952.

ARTURO LENTINI: *Motivi, motivazione, giustificazione e causa negli atti*. Páginas 1.521 a 1.525.

Comprende este artículo dos partes claramente definidas: en la primera intenta el autor una definición de los di-

tintos extremos a que se refiere el enunciado. Con especial detenimiento estudia el concepto de causa, que equipara al de interés público. De ahí la copiosísima jurisprudencia existente sobre el exceso de poder, que no es sino una falsedad de la causa.

La segunda parte está dedicada al problema de la necesidad de la motivación. Contiene abundante bibliografía, y llega LENTINI a la conclusión de que la regla es la exigencia de aquélla, en lo que sigue a ZANOBINI, que es el escritor más completo y preciso en la materia.

R. ENTRENA

Año VIII. Número 21. Noviembre, 1952.

ERNESTO BRUNORI: *Sulla cittadinanza comunale delle persone giuridiche.*

El autor plantea el problema de la «ciudadanía comunal» de las personas jurídicas con motivo de una sentencia dictada por la Corte Suprema el 17 de mayo de 1950, en la que se afirma la facultad que las personas jurídicas tienen para defender en juicio una servidumbre pública, en virtud de su pertenencia al Municipio, pese a no tener fijada en él su residencia legal.

Partiendo de esta sentencia, BRUNORI examina el concepto de ciudadanía comunal, considerada como situación jurídica. El artículo de la cual nacen una serie de derechos y de deberes respecto al Municipio, no sólo se requiere la residencia en él, sino también otras condiciones, entre las que destaca la de ser contribuyente del Municipio, cualidad que puede venir dada por sus posesiones inmobiliarias, así como por el ejercicio de ciertas actividades lucrativas dentro del mismo Municipio.

El artículo contiene abundante bibliografía.

Año VIII. Número 22. Noviembre, 1952.

GIUSEPPE COLETTI: *Sul decentramento autarchico ed amministrativo (a propósito del disegno di legge di delega legislativa al Governo per*

l'attribuzioni statali di interesse esclusivamente locale alle Provincie, ai Comuni e ad altri Enti locali e per l'attuazioni del decentramento amministrativo). — Págs. 1.693 a 1.698.

Resumen: Sobre el descentralizamiento autárquico y administrativo. A propósito del proyecto de ley de delegación legislativa al Gobierno para la atribución de funciones estatales de intereses exclusivamente locales a la Provincia, a la comunidad y a otros entes locales.

1.º Postpuestado: La República una e indivisible reconoce y promueve la autonomía local; la autonomía presupone una atribución institucional, limitada en su estructura; esta exigencia viene impuesta por el descentralizamiento de la jerarquía.

2.º Medio adoptado en concreto: artículos 97 y 76 de la Constitución, con explícitos a este respecto; el primero se refiere a la organización de los funcionarios públicos, y el segundo en cuanto concierne al campo legislativo determinando las propiedades del Poder ejecutivo.

3.º Definición jurídica de la descentralización autárquica.

4.º Repercusión de la descentralización autárquica, como aclaración al párrafo precedente, según la actual estructura de los entes locales sometidos a su vigilancia y tutela.

5.º Interferencias de la descentralización autárquica, desde el punto de vista del ordenamiento regional.

6.º Contenido del concepto «intereses locales».

7.º Descentralización burocrática.

8.º Naturaleza de la descentralización burocrática.

PEREZ COBOS

Revue de Droit Public et de la Science Politique

Número 4. Octubre-diciembre 1952.

EISENMANN, Charles: *Droit public et Droit privé* (En marge d'un livre

sur l'évolution du Droit civil français du XIX^e au XX^e siècle). Páginas 903 a 980.

Este importante artículo toma razón en el libro de René SAVATIER *Du droit civil au droit public à travers les personnes, les biens et la responsabilité civile* (2.^a ed., París, 1950) para exponer en realidad toda una teoría sobre la distinción Derecho público y Derecho privado. Con este motivo considera también el autor otras posiciones aparecidas en Francia sobre la misma cuestión, y fundamentalmente los *Travaux de l'Association Henri Capitant pour la Culture juridique française*, tomo II (París, 1948), y alguna crónica de RIVERO, MAZEAUD y el mismo SAVATIER.

«El tema mayor» de la evolución del Derecho civil que SAVATIER señala es que desde el mismo fin del siglo XIX el Derecho civil no cesa de transformarse en verdadero Derecho público, tesis que es la que da título a su libro. EISENMANN resume brevemente la tesis de SAVATIER para pasar a rebatirla a continuación. En primer lugar, tal evolución es notada en el hecho del aumento de las personas morales y de su investidura de autoridad sobre sus miembros, e incluso sobre terceros, y por la circunstancia de que tales personas confiscan de hecho la libertad de los individuos. Tal supuesto es reducido por el articulista a sus términos reales. Las prerrogativas de Derecho público de que disfrutaban algunas sociedades no es un fenómeno generalizable, sino que únicamente puede decirse de las que explotan servicios públicos. La sumisión del individuo al estatuto de estas personas colectivas se refiere únicamente a los negocios sociales, y en modo alguno a los negocios particulares del propio interesado, por lo que no puede verse el fenómeno de restricción de la libertad que SAVATIER señala. El segundo fenómeno, que es el del desarrollo e incluso proliferación de la reglamentación legislativa de la conducta de unos hacia otros, no implica tampoco una restricción de la esfera de decisión y de acción autónoma, como SAVATIER pretende, sino que, por el contrario, en cuanto tal actuación legislati-

va se refiere precisamente a relaciones privadas (por ejemplo, legislación de arrendamientos), se realiza en efecto esa restricción respecto de una de las partes de la relación, pero implica correlativamente para la otra parte un aumento de facultades y derechos. SAVATIER caracteriza el efecto de las reglas legislativas, desde el punto de vista de una sola de las categorías de sujetos, unilateralmente, lo que conduce a una imagen desequilibrada de la realidad. La reglamentación legislativa no es por sí misma restricción de la «libertad», sino únicamente restricción de la libertad del sujeto pasivo de la misma y, correlativamente, aumento de las facultades y derechos de los sujetos protegidos. EISENMANN recuerda la famosa fórmula de LACORDAIRE: «Entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui affranchit». De aquí que la evolución del Derecho privado entre 1094 y 1950 no responda en realidad a la fórmula de SAVATIER, de una disminución creciente de la libertad del hombre. Tampoco hay en esto un sometimiento del hombre a la sociedad, como pretende SAVATIER. La auténtica política individualista se dirige hacia todos los miembros de las sociedades, sin distinción, y no a una especie cualquiera de los mismos.

EISENMANN combate a continuación la concepción que del Derecho público y del Derecho privado ofrece SAVATIER. Esta concepción se manifiesta en una fórmula suprema de la que dimanarían luego una serie de proposiciones satélites. La fórmula central sería la que concibe el Derecho privado como derecho de la autonomía y el Derecho público como derecho de sumisión. Esta sería la razón de que toda disminución de la libertad caminará hacia el Derecho público. El autor observa que la clasificación del Derecho en Derecho público y Derecho privado suele aplicarse, según la fórmula tradicional, no a reglas aisladas, sino a ramas enteras del Derecho, existiendo de este modo un agrupamiento de estas ramas en cada uno de los dos términos de la clasificación. Cuando un autor propone un criterio sobre la distinción de Derecho público y Derecho privado que implica modificación del reparto de la

distinción tradicional, debe pedirse una consecuencia completa para transformar íntegramente ésta hasta en sus me- Derecho de sumisión, que hace equivalentes aplicaciones.

La antítesis Derecho de autonomía, Derecho de sumisión, que hace equivalente al Derecho privado, al Derecho de la libertad y al Derecho público, al Derecho del mando y de la imperatividad, puede presentarse con una extensión mayor o menor, pero en todo caso implica una alteración profunda de la división tradicional. EISENMANN prueba cómo la distinción entre reglas de obligación y reglas de habilitación está presente en todas las especies de Derecho; cómo, por otra parte, la distinción entre normas imperativas y normas permisivas se realiza desde una perspectiva unilateral análoga a la examinada más atrás, al considerar la reglamentación legislativa, etc. Mucho más abierta a la crítica, es la caracterización que dentro de esta misma tendencia afirma SAVATIER del espiritualismo del Derecho privado enfrentado al materialismo del Derecho público. En definitiva, habrá que pedir a SAVATIER una reconstrucción de todas las disciplinas para que pudieran entrar dentro del cuadro que resulta de tales criterios de clasificación.

Una segunda caracterización de los dos derechos es la que equipara Derecho privado a derecho de interés individual y Derecho público a derecho del interés general. Insiste el autor en la visión unilateral de los privatistas que enjuician las limitaciones legislativas a la autonomía contractual, a los derechos de propiedad, a la extensión de la responsabilidad civil, etc., como debidas a un interés colectivo y suprapersonal; se está olvidando que los intereses protegidos son esencialmente intereses de otros particulares. Por otra parte, la distinción misma entre tales dos ámbitos de intereses, no puede en modo alguno precisarse y es en sí misma equívoca. Un corolario de esta «tesis de los intereses» haría de los derechos privados derechos subjetivos puros, y de los derechos públicos, funciones. Analíticamente es examinada esta conclusión para precisar su completa falta de consistencia; según ella,

los poderes de los tutores, de los representantes legales, de los apoderados y, en general, de todos los administradores de bienes, pasarían al Derecho público, e inversamente, la legislación de las libertades individuales y públicas, y aun la reglamentación de los derechos a obtener prestaciones de un servicio público, utilidades pecuniarias o en *natura*, deberían pasar al Derecho privado.

Una tercera posición señala la presencia del Derecho público en toda intervención del Estado. Cuidadosamente, EISENMANN va contemplando las tres posibilidades de intervención del Estado: legislativa, jurisdiccional y administrativa. Las dos primeras no parece que puedan en modo alguno identificarse con la fórmula del Derecho público, pues implicaría el ingreso automático de la totalidad del Derecho positivo dentro de esta categoría. Por lo que hace a la intervención de la Administración, muchos juristas se inclinan hacia esta tesis para identificar en este supuesto la fórmula del Derecho público. EISENMANN la combate en un análisis cuidadoso, para sostener que, en definitiva, la intervención administrativa en una relación de Derecho entre particulares es equiparable exactamente a la intervención jurisdiccional, sin que altere en modo alguno la naturaleza privada de tal relación.

Una cuarta concepción que presenta la obra de SAVATIER hace datos del Derecho público a todo valor colectivo y concretamente, a la personalidad moral: aparte de otras razones, invoca la similitud extrema que existe entre las personas morales, y particularmente en las sociedades anónimas, y la institución por excelencia del Derecho público, el Estado mismo. EISENMANN replica que la misma razón podría conducir a la conclusión opuesta. En el dominio de la responsabilidad civil, SAVATIER encuentra el mismo fenómeno en lo que llama «socialización de la responsabilidad», que comienza por el aseguramiento por grandes sociedades y concluye en el aseguramiento forzoso del Estado e incluso en la indemnización de oficio para todos los daños. EISENMANN nota el abismo que separa el primero de los otros dos sistemas y reduce a estos dos últimos,

en definitiva, la extensión del Derecho público. En resumen, todas las tesis de SAVATIER están afectadas de una profunda y grave incertidumbre o imprecisión y no resisten un análisis objetivo. La consecuencia de las propias tesis de SAVATIER hubiera sido formular una clasificación nueva de reglas y de cuerpos de reglas de Derecho entre Derecho público y Derecho privado, y llevarlas hasta sus últimas consecuencias, pero esto tampoco ocurre.

EISENMANN, tras el análisis pormenorizado de las tesis de SAVATIER, que comprenden más de la mitad del artículo, formula por vía positiva su propia posición en lo que llama «las verdaderas bases de la distinción del Derecho público y del Derecho privado y de su teoría». Esta distinción presenta un carácter esencialmente práctico como división de objetos de estudios o de enseñanza que agrupan respectivamente series de disciplinas jurídicas. Las dos «confederaciones» que respectivamente se alinean en cada uno de los dos grupos tienen por nexo común un simple carácter formal: una de ellas tiene por objeto las reglas que conciernen a las relaciones entre personas privadas, la conducta mutua de los particulares, el establecimiento de obligaciones y derechos de particular a particular; el otro grupo está compuesto por reglas que conciernen a las relaciones entre el aparato gobernante de la colectividad, el Estado, y los gobernados, miembros de esta colectividad. El primer grupo constituye el Derecho privado; el segundo, el Derecho público. Tal es la concepción clásica en la que espontáneamente, piénsase no sólo los *hombre de Derecho*, sino todo *honnête homme*, cuando se habla de Derecho público y de Derecho privado. Si una pura clasificación de orden no cabe duda que distingue dos esferas de problemas, sin embargo, las verdaderas unidades científicas autónomas no son el Derecho público y el Derecho privado, sino las diferentes ramas o disciplinas jurídicas respectivamente agrupadas en cada una de estas clasificaciones. Ha ocurrido que sobre esta distinción de orden utilitario se ha querido descubrir raíces infinitamente profundas sentándolas sobre datos

esenciales. De distinción ha pasado en oposición y en antitesis radical. De dos hemisferios de un mismo mundo, dos mundos contrarios y antagonistas. Ahora bien, es imposible una definición política de los dos derechos; no hay un genio del Derecho público y otro del Derecho privado. El liberalismo, el autoritarismo, son predicables de ambos Derechos igualmente, según determinadas concepciones políticas generales que marcan el conjunto.

Autores como SAVATIER hacen del Derecho privado que plasma concretamente el Code NAPOLEÓN, el Derecho privado en sí, absoluto. Es una tesis como la del Derecho natural (racionalista), pero más extremada. Cuando contemplan este arquetipo adulterado por la evolución histórica, se limitan a imputarlo a la expansión del Derecho público, que es algo así como el principio corruptor. Esta es la clave de toda su interpretación.

EISENMANN propone el retorno a la definición clásica, definición puramente de estructura y no de contenido. Aclara que la distinción de las dos categorías de reglas concierne a las que tienen por objeto el Derecho «determinador» y no las de Derecho «sancionador», ya que, en cuanto el Estado tiene el monopolio de la coacción, ésta presenta siempre caracteres de Derecho público, pero son las reglas del Derecho determinador lo importante, reglas-fin, no las sancionadoras que son complementarias, reglas-medio.

Consecuencia de esta concepción es que existen reglas comunes a los dos Derechos; son aquellas que rigen a la vez relaciones de Derecho público, en el sentido explicado, y relaciones de Derecho privado. Tales reglas comunes no son el préstamo de un Derecho sobre otro, sino que es una verdadera pertenencia de los dos sistemas. Critica aquí EISENMANN la definición del Derecho público como un Derecho original, en cuyo contenido se integra únicamente lo que es «exorbitante del Derecho común», hablando luego de una actividad «privada» de las colectividades públicas. Hay en esta concepción una intervención de elementos históricos o de elementos for-

males (que las disposiciones están contenidas en el Código de Comercio o en el Código civil, etc.) que no deben jugar papel ninguno en la cuestión puramente sistemática.

Sobre esta base construye luego el problema de las relaciones del Derecho público y del Derecho privado, estableciendo una comparación cualitativa, por una parte, y cuantitativa, por otra. La relación cualitativa, en cuanto aplicada al análisis de reglas concretas, conduce a uno de los tres tipos siguientes: relaciones de identidad (regla común a los dos Derechos) para una misma situación; relación de independencia, cuando, respecto de una misma situación, en cuanto conciernen a una persona pública o a un particular, las respectivas reglas difieren; en fin, es posible que, respecto a una misma situación, personas públicas y particulares apliquen en parte la misma regla y en parte una regla diferente. La relación cuantitativa toma razón de los campos de aplicación de cada una de las reglas respectivas; no se trata sino de traducir los tipos anteriores a relaciones de cantidad (importancia numérica de los dos grupos de sujetos cuando la regla es diferente; extensión de las reglas comunes a costa de las diferentes, o viceversa, etc.).

Continuando el análisis, el autor aborda el problema de las variaciones de estas relaciones entre los dos Derechos. Como ejemplo, propone el caso de las nacionalizaciones, que para él es una extensión del imperio del Derecho público, pero no por parte de las reglas originales del Derecho público, sino por parte de normas que son comunes al Derecho privado. Sobre este esquema lógico, el desarrollo de la legislación examinada por SAVATIER no presenta más que un aumento de la voluntad del Estado en la legislación del Derecho privado; pero ésta es voluntad del Estado por el mismo título que la legislación del Derecho público, y, por consecuencia un aumento de esta voluntad no significa expansión del Derecho público. Las líneas mayores de evolución del Derecho francés entre principios del siglo XIX y la actualidad pueden resumirse, según esto, de esta forma: hay

un acrecimiento de las actividades públicas relativamente al de las actividades privadas; cuando las actividades estatizadas de nuevo continúan sometidas a las mismas normas que anteriormente, hay un simple acrecentamiento del campo del Derecho público por lo que hace a reglas comunes mixtas, etc. Verdaderamente, como hecho capital debe destacarse el que el número de las reglas comunes a los dos Derechos ha aumentado considerablemente, de lo que se deriva un fenómeno de «compenetración» de ambos Derechos, y es que, si hasta la primera guerra europea los dos Derechos se componen preferentemente de reglas diferentes, actualmente la parte común a ambos es quizá lo significativo. Hay una armonización de los dos Derechos, por consiguiente.

EISENMANN concluye su interesante estudio diciendo que la teoría de la distinción del Derecho público y del Derecho privado es simple, pero que de una *summa divisio* en sentido formal se ha querido hacer una *summa divisio* en sentido cuantitativo. Ciertamente, otro problema diferente es el que hoy preocupa a los administrativistas: el problema de la medida en que el Estado puede someterse al mismo Derecho de los particulares, o requiere un Derecho original. O aun el problema de la determinación de los actos o de las instituciones a someter a un Derecho original. Pero esto es un problema de orden práctico, en el que es vano esperar la solución con los datos proporcionados por el examen del problema puramente teórico.

E. GARCIA DE ENTERRIA

La Revue Administrative

Año V, 1952. Noviembre diciembre.

C. GAROLDE: *Un project de reforme de la jurisdiction des conflicts*.—Páginas 588-591.

Comenta un proyecto de ley creador de Salas regionales de conflictos, no meritiéndose partidario de este proyecto, pues, si bien presenta ventajas como la aproximación de la jurisdicción al justiciable, mayor rapidez, descargar de tra-

III.—REVISTA DE REVISTAS

Revista General de Legislación y Jurisprudencia

Año XCVIII. Núm. 4. Tomo 187.
Abril 1950. Páginas 478 a 482 :

GARCÍA GONZÁLEZ, Adolfo : «El Derecho en la Economía y la Economía en el Derecho».

Después de unas líneas dedicadas a precisar los conceptos de Derecho—y sus relaciones con la Justicia— y de Economía, pasa el autor a exponer la tesis concreta sobre las relaciones, afirmando que son conceptos inseparables, pues es el Derecho donde la Economía ha de constituir una ciencia que auxilie y satisfaga al instinto de justicia en los hechos económicos; por otro lado, la propiedad se fundamenta en la responsabilidad de autor, y por ende, el que es productor de un bien de uso, lo es del valor pensatorio que en él advenga, por ser un mero accidente de aquél.

Año XCVIII. Núm. 5. Tomo 187.
Mayo 1950. Páginas 626 a 644 :

ZARZALEJOS ALTARES : «Naturaleza jurídica del recurso de agravios».

Parte el articulista de la posición que adoptó en su folleto sobre «El recurso de agravios, en que, a su vez, tomaba como base las afirmaciones de VILLAR y ROMERO».

Respecto de la nota que le configura como sustitutivo del contencioso, dice que, al no poderse configurar con arre-

glo a éste, hay que convenir que se trata de una figura original. Respecto de la que le asigna el carácter objetivo, estima que ha de reconocerse así, si bien se califica de exagerada la postura de VILLAR, por entender que —a diferencia del contencioso municipal— aquí ha de existir un «agravio» al recurrente. Y, por último, se ocupa de la tercera nota, que considera al recurso como un supuesto de jurisdicción retenida, afirmando que tal vez la experiencia obtenida se muestre en una evolución del mismo hacia otra modalidad, delegando la jurisdicción en el Consejo de Estado.

Revista de Estudios de la Vida Local

Año IX. Núm. 51, mayo-junio 1950 :

Instituto de Estudios de Administración Local.

MARTÍNEZ USEROS, Enrique : «Revisibilidad de las resoluciones sobre personal». Págs. 347 a 368.

La Ley de 18 de marzo de 1944 restableció la vigencia de la orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa e introdujo modificaciones trascendentales en el sistema de la justicia administrativa sobre personal.

El nuevo régimen es «especial», en cuanto prescribe un singular procedimiento del recurso de agravios frente a los actos de la Administración central, con significado y alcance distintos de la preexistente competencia asignada a la Sala de lo Contencioso del Tribunal

Supremo. Y es «diverso», puesto que deja subsistentes las facultades de enjuiciamiento de los Tribunales Provinciales de lo contencioso-administrativo respecto a las resoluciones de la Administración local.

Si todo ordenamiento jurídico ha de hacerse en armonía con la función a realizar más que atendiendo a razones meramente prácticas, no resulta afortunada, en el terreno de los principios, la solución dada a estos problemas por la Ley. Y, a mayor abundamiento, tampoco se ofrece que sea aconsejable la atribución al Consejo de Ministros de la facultad de resolver mediante los recursos de agravios los expedientes de esta índole, ya que, en el actual ritmo de vida administrativa que impera en todos los Estados, la ingente tarea que sobre aquél pesa no se compadece con los fines de mejor distribución de asuntos que en el preámbulo se aducen. Además, contrastando las directrices clásicas relativas a las atribuciones de competencias con la naturaleza del Consejo de Ministros, es evidente que la de este organismo no debe alcanzar sino a cuestiones «políticas», y, a lo sumo, «administrativas», pero no a juzgar sobre la base de aplicación estricta de «criterios jurídicos», que es el signo esencial del recurso de agravios como recurso de legalidad.

La evidencia de que el recurso de agravios pertenece a los de legalidad imponía en pura lógica que, respetando la inspiración del sistema, se hubiera atribuido plenamente al Consejo de Estado la facultad de decisión, bajo un régimen de justicia administrativa delegada.

Falta justificación científica para mantener distinto método de revisión en las cuestiones de personal, según se trate de la Administración «central» o «local».

El recurso de agravios tiene la importancia trascendental de haber introducido en la órbita de la Administración estatal la añorada *revisión objetiva* de los actos administrativos, aunque limitada a la especie concreta que rige. Según el párrafo cuarto del art. 4.º de la Ley, el recurso ante el Consejo de Ministros *sólo podrá fundarse en «vicio de forma» o «infracción expresa»*

de norma legal, de un Reglamento o de otro precepto administrativo, motivos todos que suponen el fin de defensa y garantía de la legalidad, característica del aspecto objetivo de la justicia administrativa.

Sin embargo, no se ha llegado a proclamar que la existencia de una revisión de legalidad implica la posibilidad de promoverla por parte de cualquier ciudadano, es decir, que la jurisdicción objetiva, a falta de texto que la constriña, lleva consigo una vía de «acción popular».

La jurisprudencia de agravios exige rigurosamente ser «parte interesada» para tener aptitud a la promoción del recurso y estima que no lo son quienes, aun hallándose afectados por la cuestión de fondo, no hubieren sido parte en los trámites previos a la iniciación de la vía de agravios o en los procedimientos que en fechas anteriores eran procedentes y de los que trae causa el problema planteado.

Ha sido el aspecto restrictivo del carácter objetivo del recurso que nos ocupa el que ha merecido hasta ahora la atención de los autores, quienes, como VILLAR y ROMERO y ZARZALEJOS, afirman que no es ya que sea objetivo, sino que es *exclusivamente objetivo*. No puede fundarse propiamente en motivos subjetivos de infracción de un derecho preestablecido a favor del recurrente —aduce el primero—, si bien la *infracción objetiva* produciría siempre en el fondo la *subjetiva*.

Frente a tales puntos de vista se muestra disconforme el profesor MARTINEZ USEROS. Después de examinar los conceptos de derecho objetivo, legalidad y derecho público subjetivo, la subjetivación de la infracción de la norma objetiva, la sustitución de la noción de derecho público subjetivo por la de situación jurídica subjetiva —expresión culminante del más peligroso de los individualismos: el individualismo del todo—, la jurisprudencia que admite la fundamentación del recurso de agravios en la alegación de derechos subjetivos de desconocidos o lesionados con hipotética abstracción de la alegación y existencia de infracción de un precepto legal, el autor concluye que si bien no es exacto suponer que cualquier infrac-

ción del *derecho objetivo* lleve consigo necesariamente la lesión o desconocimiento de un derecho subjetivo, si puede decirse que para alegar y promover una revisión de legalidad es motivo suficiente aducir que se ha lesionado un *derecho subjetivo*.

Esta tesis se expresa clara y contundentemente en el art. 227 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, cuando por él se permite que, sin haber sido formalmente interpuesto recurso de «anulación», en tiempo y forma, y si únicamente el de «plena jurisdicción», el Tribunal Provincial, de oficio o a instancia del Fiscal (y en dicho artículo se suele fundar la alegación subsidiaria *in voce* en la vista), dicte sentencia de anulación si existieren méritos para ello. Lo que demuestra que la alegación de lo más —la lesión de derecho subjetivo— puede servir para promover el reconocimiento de lo menos —infracción de derecho objetivo—.

Finalmente, se analizan los diversos problemas que suscita el recurso de *apelación* extraordinaria ejercitable al amparo del Decreto-Ley de 8 de marzo de 1931, según estableció la Ley de 18 de marzo de 1944 al declarar inapelables los fallos de los Tribunales Provinciales de lo contencioso-administrativo en materia de personal.

MARTÍN-RETORTILLO, C.: «Tutela de los Municipios rurales». Páginas 337 a 346.

Para remediar la decadente situación de nuestros Municipios rurales, que desde hace varios lustros viene preocupando a los hombres de Gobierno, es preciso que se traduzca en realidades fecundas la declaración del Fuero del Trabajo, tendente a conseguir «el embellecimiento rural, perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España».

Un vasto plan quinquenal para reani-

mar la vida social y económica podría realizarse con este índice de colaboraciones: a) Política forestal. b) Obras hidráulicas. c) Ejecución por el Estado de las obras de Servicios rurales. d) Apertura de molinos. e) Utilización de maquinaria agrícola. f) Red de caminos vecinales. g) Fomento de industrias rurales. h) Impulso de los centros de educación y de asistencia sanitaria, escuelas e iglesias.

Urge aumentar la extracción de maderas para invertir el producto de los aprovechamientos arbóreos, fuente de cuantiosos recursos comunales, en mejoras de los Municipios; desarrollar los sistemas de riego, como lo viene haciendo el Instituto Nacional de Colonización, en beneficio de la agricultura, con lo que, al propio tiempo, se ha de evitar el éxodo del campesino desolado por las sequías a la ciudad; establecer un servicio ambulante de cosechas y de utilización de maquinaria agrícola; industrializar progresivamente las zonas rurales en connivencia con las grandes Empresas, respetando los molinos harineros y olearios, las prensas y almazaras; recabar las aportaciones de la Banca, Cajas de Ahorro e Instituciones benéficas; procurar, en fin, una alimentación racional y suficiente con la que se evite que la pobreza degenera en depauperación.

El transporte, las vías de comunicación, las rutas de turismo, cuanto el Estado tiene en su mano, debe ponerse en juego a fin de que llegue hasta los más apartados rincones de la Patria, mediante un recto gobierno y una pura administración por parte de las autoridades locales, la esmerada educación, las orientaciones espirituales y religiosas, la asistencia social y la capacitación. Que a estos recónditos y míseros lugares no sólo vaya el Recaudador de Contribuciones, sino, ante y sobre todo, el Maestro, el Sacerdote, el Ingeniero, los funcionarios con deber de residencia, de suerte que los hombres del agro, que sufragan onerosas exacciones, puedan también disfrutar de los servicios públicos estatales y municipales necesarios a la mejora de sus medios de vida y al amparo de sus intereses.

SAURA PACHECO, Antonio: «La imposición municipal en Gran Bretaña». Págs. 369 a 378.

El sistema tributario local de Inglaterra, muy semejante al de los Estados Unidos, garantiza la autonomía financiera municipal y sería susceptible de producir excelentes rendimientos si se autorizara a las Corporaciones para revisar a fondo las valoraciones fundamentales.

El *rate* o contribución sobre la propiedad inmueble para atender a las obras, puentes y embarcaderos; la contribución para socorro de pobres de la comarca y administración de justicia; la creación de los *Comisarios de Mejoras* que tanto influyó en el desarrollo del Gobierno local y de sus actividades, jalonan históricamente la imposición de tributos desde el siglo XII hasta principios del XIX.

Inicialmente, cada nuevo servicio se administraba por autoridades *ad hoc*, en forma aislada y esporádica. Luego, al definir el Parlamento las atribuciones y deberes de las distintas unidades administrativas locales, surgió una legislación de tipo nacional. Coexisten así las atenciones propias del Municipio y las que le encomienda el Parlamento.

Las fuentes de ingresos de las Entidades locales son, esencialmente, estas:

a) *Renta de bienes patrimoniales y Empresas municipales.*

b) *Recursos fiscales propiamente dichos.*

c) *El «rate» o impuesto sobre la propiedad*

d) *Subvenciones del Estado* para las comarcas ocasionalmente pobres o cuyas necesidades en determinado sentido son extremadamente grandes.

Las cuentas municipales no siguen un plan uniforme ni se atienen a las normas que rigen el Presupuesto del Gobierno. Las bases económicos-financieras de los Municipios son cosa privativa de éstos, merced a la independencia de sus ingresos. No hay posibilidad de estudiar los presupuestos locales más que cuando las Corporaciones tienen a bien publicarlos en la prensa. No obstante, el Presupuesto estatal está ligado a los municipales por las aludidas subvenciones que son como el lazo que

une al Poder central con los Condados y ciudades —dice G. M. Young—, a modo de camino indirecto por donde el contribuyente, representado en el Parlamento, interviene en los arbitrios que paga el vecino, representado en las Asambleas de las diversas localidades.

Revue de Droit Public et de la Science Politique

Tomo 66. Núm. 1. Enero-marzo 1950:

ANDRE DE LAUBADERE: «*Domianialité publique, propriété administrative et affectation*». Páginas 1 a 28.

En tres partes divide el autor su trabajo:

I. Dominio público y afectación. En ella se plantea el problema de la relación entre ambas nociones, examinándose las dos tesis opuestas de JANSSEN y CAPITANT. Para el primero, ambos conceptos son absolutamente distintos. Para el segundo, el dominio público se confunde pura y simplemente con la afectación. Se examina asimismo la interesante aportación que a esta segunda tesis ha hecho MAROGER.

II. En la segunda parte se examina la relación entre propiedad administrativa y afectación, exponiéndose las distintas posiciones que se han mantenido dentro de la doctrina francesa, en especial la que admite que el dominio público para el Estado es objeto de propiedad, de una propiedad especial, netamente diferenciada de la propiedad privada.

III. Si bien a lo largo del trabajo, al apreciar críticamente las distintas tesis de que se trata, ha ido fijando el autor su propia posición, no obstante, al final resume en dos conclusiones su postura; estas conclusiones son:

1.^a Las nociones de dominio público y de propiedad administrativa no son más que dos designaciones de una misma institución, pues la primera designa el régimen jurídico, y la segunda, la naturaleza jurídica.

2.^a Que las expresiones frecuentes de «propiedad limitada por la afectación»

o «grabada de afectación», tienden a hacer aparecer a la afectación como institución que tiende a paralizar ciertas facultades ordinarias del propietario, siendo favorables a la concepción de la afectación-servidumbre.

Al exponer cada uno de los puntos se traen a colación diversas decisiones del Consejo de Estado francés.

Tomo 66. Núm. 2. Abril-junio 1950

SOLIMAN MOHAMED SOLIMAN: «Le Conseil d'Etat Égyptien et le contrôle de la constitutionnalité des Lois». Páginas 303 a 305.

En esta breve crónica de jurisprudencia constitucional extranjera, el autor, profesor de la Facultad de Derecho de Alejandría, examina las facultades del Consejo de Estado de su país en orden al control de la constitucionalidad de las leyes, con especial referencia al artículo 41 de la Constitución.

J. G. P.

Revue Internationale des Sciences Administratives. Núm. 2. Bruxelles. Seizième année 1950.

Editorial.—ED. PIERRE SEELDRAVERS. Págs. 235 a 241.

Es una glosa del contenido del número, poniendo de relieve su unidad interior y los beneficios de una colaboración internacional respecto a los temas tratados.

ANDRÉ MOLITOR: «Réflexions sur la fonction publique dans l'Etat moderne». Págs. 241-259.

El epígrafe alude a «función pública» en el sentido de actividad de los fun-

cionarios. Se trata de un estudio de la reforma administrativa desde el punto de vista de los agentes públicos. Tras de poner de relieve el nexo necesario de toda reforma administrativa con el factor humano, el autor destaca la importancia material del tema ofreciendo el dato estadístico de que en Bélgica, sobre una población de ocho millones de habitantes, existen cuatrocientos mil dedicados a funciones públicas, es decir, un funcionario cada veinte habitantes. Esta extensión de la función pública es un aspecto ligado a la cuestión de la estructura social y política. Señala a este respecto los criterios contemporáneos de un estatismo creciente en la vida social. Propugna el autor un fortalecimiento del Poder público mediante su independización de los intereses particulares y su organización como instancia eficaz y rápida y segura. En concreto, mediante el fortalecimiento de la función pública, su «apolitización» reservando a funcionarios técnicos puestos hoy de carácter político y finalmente, y como condición ineludible, mediante la elevación moral de la función pública y de la conciencia cívica del administrado.

N. BOSSELER: «Les Problèmes de Structure dans les Entreprises». Páginas 259-273.

Se trata de un estudio de «racionalización» administrativa, con criterios aplicables así a las organizaciones privadas como a las organizaciones públicas. Tras señalar el sentido del concepto «organizar», indica que los principales defectos de estructura que puedan encontrarse más frecuentemente son: la dispersión de atribuciones, el desarrollo anormal de varios servicios, la concentración exagerada de la autoridad, el desarrollo de la organización y los excesos de especialización.

La tesis del artículo se centra en la distinción en toda empresa o institución de dos tipos de funciones: funciones fundamentales que atienden al fin directo de la empresa y funciones de previsión, planeamiento y control. Estas funciones, que denomina comple-

mentarias, dan lugar a una corriente de autoridad que llama autoridad funcional, reservando para las funciones primeras el concepto de autoridad orgánica que, a su vez, debe tener subordinada a la anterior. El desarrollo racional de estas dos categorías de funciones da lugar a un tipo de estructura conocido bajo el nombre de «line and Staff», que consiste, en síntesis, en adjuntar a cada uno de los jefes de la jerarquía orgánica un estado mayor formado de agentes o de servicios especializados. Estos especialistas no tienen autoridad propia; aconsejan al jefe, le informan, estudian, buscan soluciones, sugieren y preparan sus decisiones; sólo el jefe orgánico es el que ordena. El sistema, cuya fórmula esbozó en primer lugar FAYOL, ha sido desarrollado con gran éxito en América. Estudia a continuación las condiciones necesarias para la realización de una tal estructura. Tras indicar las ideas maestras que deben estar en la base de una estructura racional, concluye señalando la importancia social de estos problemas de estructura interna de las empresas.

«Le mouvement des idées et des faits». Págs. 283-323.

En esta sección se exponen y comentan diversos acontecimientos y proyectos en el campo de la Administración. Así, la creación por las Naciones Unidas de un Instituto Internacional de Administración Pública, la realización de una encuesta sobre el funcionamiento de las Administraciones públicas en Bélgica, la conclusión de una unión intercomunal para el estudio y la gestión de los servicios públicos de carácter industrial y comercial en el mismo país, la calificación de los agentes en «stage», igualmente en Bélgica, el sistema de indemnizaciones y dietas recientemente establecido en este país, y dos estudios de racionalización administrativa en Bélgica igualmente respecto a métodos de clasificación, fichas, etc.

La revista concluye con notas bibliográficas y con una crónica del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, del que la publicación es órgano.

G. de E.

ATHOS G. TSOUTSOS: «Considerations sur la centralisation et la Décentralisation». Págs. 273-281.

El autor *auditeur* del Consejo de Estado griego, hace una exposición de las líneas comunes del tema. El artículo carece de toda novedad. Comienza distinguiendo los conceptos y señalando las concepciones diferentes y glosando sobre todo la posición de Eisenmann. Indica la naturaleza de la descentralización, la descentralización especial o técnica y la descentralización local como diferentes géneros de descentralización, y tras señalar las ventajas y desventajas de la centralización y de la descentralización, así como una combinación de los dos sistemas, concluye distinguiendo descentralización y federalismo.

La Revue Administrative

Año III. Núm. 13, enero-febrero 1950 :
París.

CHARRIER, Martial: «Témoignage sur les syndicats de communes». (Testimonio sobre los Sindicatos de Municipios). Págs. 82 a 88.

La libertad de empresa de las Municipalidades es excelente en cuanto favorece la iniciativa y el progreso y desarrolla la conciencia de la responsabilidad, pero resulta contraproducente si degenera en pura licencia incompatible con las leyes elementales de la solidaridad.

El propietario que construye una casa, una canalización de agua, tiene el derecho casi absoluto de uso y disfrute, porque todo lo debe a sus peculiares recursos. Mas las colectividades que edifican un hospital, ejecutan un proyecto de electrificación o de traída de aguas con la subvención del Estado o del Departamento, que se eleva al 60 o al 80 por 100 en las pequeñas Comunas, deben comprender que esa participación financiera limita sus derechos en beneficio de la comunidad nacional o departamental.

La dirección de las realizaciones intercomunales conviene que recaiga en una élite de hombres capaces de hacer un uso inteligente, decidido y objetivo de la libre iniciativa que se les confía. vigilados, no obstante, por el Estado que ha de protegerlos contra ellos mismos, porque, como dijo un Senador de la III República, aunque los hombres posean la aristocracia del corazón y del espíritu, no son ascetas.

Las insuficiencias administrativas de los modestos núcleos comunales proceden de varias causas. En los Cantones y en los grandes burgos, las primeras magistraturas están desempeñadas, corrientemente, por hombres de carrera: médicos, notarios, etc.; mientras las pequeñas Comunas designan, por lo general, Alcaldes a los artesanos, alguna vez a modestos renteros, que, absorbidos por sus quehaceres, descargan en los Secretarios el despacho corriente de los asuntos. Mas como la función secretarial está desempeñada por los instructores o Maestros, que, después de la clase, han de ocuparse de la oficina improvisando soluciones sobre materias administrativas que desconocen, carece de la eficacia que habría de proporcionarle una preparación especializada. Entre el Gobierno y los Alcaldes, sobre todo los rurales, desde los Ministerios hasta los Subprefectos, los Poderes públicos han desarrollado una impresionante escuela de fiscalizadores administrativos, financieros y técnicos, pero se han olvidado de organizar la materia viviente de su control: el personal comunal que aconseja, prepara y ejecuta, enfrentándose con múltiples y complejos problemas.

La falta de entendimiento entre las Comunas constituye grave dificultad para el buen funcionamiento de los Sindicatos. Las exhortaciones de los Presidentes de éstos a los Consejos municipales para que hagan efectivas sus aportaciones o cuotas, choca frecuentemente con la fuerza de la inercia, es decir, con lo que nosotros llamamos resistencia pasiva.

Salvo excepciones confirmadas por acuerdos de la institución, difíciles de admitir, sin embargo, por todos los Consejeros, cada Comuna sindicada, cualquiera que sea su importancia, está representada en el Comité por dos Delegados. De esta suerte, acontece que en un Sindicato que comprenda una villa de 100.000 almas y cinco satélites de 6.000 a 10.000 habitantes cada uno, si estos últimos se coligan, pueden asumir, de hecho, el mando de la Entidad, aunque la gran ciudad haya sido la iniciadora y animadora de su formación y aporte más de la mitad de las garantías financieras.

¿Cómo mejorar la organización y el funcionamiento de éstos? Vencer la apatía de los discrepantes y de los retardatarios, asegurar las condiciones de coordinación y de unidad de los programas locales de equipamiento, su financiación y ejecución, la gestión de las obras y de los establecimientos creados, son los primeros objetivos de toda reforma de los Sindicatos comunales, a juicio de M. CHARRIER.

Estiman algunos que la realización de los servicios intercomunales incumbe al Estado del mismo modo que los trabajos de tipo nacional, y no a los Sindicatos de Municipios, que, por otra parte, pueden llegar a constituir organizaciones demasiado pujantes susceptibles de inquietar a los Prefectos. Mas esa opinión no es aceptable. El Estado no conoce las necesidades locales con el detalle de quienes habitan en los pueblos.

La fórmula de equilibrio consiste en combinar las actividades de los Departamentos y de las Entidades intercomunales, con lo que la *autonomía* de éstas queda respetada, sin perjuicio de que el Estado las *auxilie* con sus poderosos medios.

RAGON, Marcel: «La C. G. T. et la Fonction Publique». (La Confederación General de Trabajadores y la Función Pública). Págs. 39 a 44.

Con referencia a la Administración del Estado, la función pública no puede ser considerada como un fenómeno aislado, autónomo, sin vínculo de dependencia con el medio económico y social. Los informes de los Poderes públicos, la práctica, los mismos funcionarios, coinciden en reconocer que no existen problemas de pura «técnica administrativa» que escapen a las «consideraciones políticas».

RAGON entiende que importan poco las diferentes definiciones que se han dado de la Administración; lo esencial es subrayar que la «idea de autoridad» es inherente a la «noción de Estado» y que la Administración es parte integrante de éste.

Recuerda cómo ENGELS demostró que la lucha por la vida lleva consigo el enfrentamiento de unas clases con otras, y que el Estado constituye el organismo de dominación de una clase privilegiada.

La Administración francesa, en manos de la clase dominante, está enteramente orientada en ese sentido. De ahí que si los Presupuestos se inclinan en favor de los trabajadores hayan de acoger, se quiera o no, los problemas actuales de la Función Pública; porque si aquellos están ensambados en la política gubernamental, los funcionarios sientan y desarrollan las consecuencias de la misma con su actuación, puesto que dependen inmediatamente del Gobierno.

La situación material de los empleados y sus reivindicaciones, son objeto de especial análisis, a partir de la Ley de 19 de octubre de 1946, por la que se promulgó el *Statut Général des Fonctionnaires*, cuyo art. 32 define el «mínimum vital», como la suma o nivel de necesidades individuales y sociales de la persona humana que se consideran elementales y que no pueden dejar de ser satisfechas. Dicho mínimo de vida se fija por Decreto del Consejo de Ministros, previo informe del *Conseil Supérieur de la Fonction Publique*, y debe someterse a ratificación del Parlamento en el plazo de un mes. Su vigencia se extiende a dos años, al cabo de

los cuales puede ser modificado por iguales trámites.

La reforma administrativa, por la cual se preocupa tanto el público, ha de hacerse contando con los funcionarios, que conocen los defectos de la Administración y su anómalo funcionamiento, porque ellos son los llamados a sugerir las mejoras que hayan de introducirse, merced a su competencia técnica y profesional, en el orden práctico.

Puntos concretos y esenciales de dicha reforma deberán ser, en síntesis, los siguientes:

a) Simplificación, modernización y normalización de las comunicaciones administrativas.

b) Modernización y adaptación de la *Imprimerie Nationale* al papel que debe llenar.

c) Aplicación racional de los métodos mecanográficos al número de actividades administrativas que los precisen.

d) Modernización y racionalización de los servicios de la *Dette Publique*, que revisten urgente necesidad después de votada la Ley de 20 de septiembre de 1948 sobre reforma del Régimen de Pensiones civiles y militares.

e) Creación de un servicio único de compra y distribución del material y del equipo o bagaje administrativo.

f) Previsión en los planes de reconstrucción de edificios centrales, que agrupen la mayor parte de los servicios administrativos en las distintas localidades.

g) Creación en las grandes aglomeraciones urbanas de servicios telefónicos de información administrativa.

LAINVILLE, Robert: «Une campagne pour la défense des libertés communales et départementales». (Una campaña para la defensa de las libertades comunales y departamentales). Págs. 200 y 201.

El Director general honorario de la Prefectura del Sena, ROBERT LAINVILLE, se ocupa, en un extenso y documentado estudio, de las tasas locales, del

nuevo régimen de patentes, de las indemnizaciones a los miembros del Consejo General, a la Comisión departamental y a las Comisiones reglamentarias previstas en el art. 51 de la Ley de 10 de agosto de 1871, por su participación en las sesiones.

La determinación de las porciones respectivas de tributación de las Comunidades comprendidas en cada Departamento, la consideración de estos últimos en cuanto algunos resultan desfavorecidos desde el punto de vista de la tasa local, los Departamentos cuya base demográfica es muy elevada, los que tienen una extensión superficial inferior a la media nacional, los que fueron sinistrados, los metropolitanos y los insulares, se examinan ponderadamente en relación con los distintos factores que se han de tener en cuenta para equilibrar su vida real y administrativo-financiera, proponiendo medidas tendentes a equiparar las cargas que las Comunidades han de soportar en parangón con el rendimiento de sus patrimonios.

Por último, M. LAINVILLE pone de relieve la constitución del *Comité national pour la Défense des libertés communales et départementales*, como consecuencia del concurso de una centena de parlamentarios, Presidentes de Consejos departamentales y Alcaldes de grandes ciudades que, dejando aparte los distintos puntos del horizonte político, se reunieron para examinar la situación de las colectividades locales y adoptaron un programa de acción resumido en estas cinco aspiraciones:

- 1.ª Reconocimiento de la autonomía comunal y departamental.
- 2.ª Reforma de las finanzas locales que permita a las Corporaciones desarrollar los servicios de su competencia a sus expensas.
- 3.ª Restitución a los Prefectos de aquellas funciones naturales de que han sido desposeídos por las Administraciones centralizadas.
- 4.ª Sustitución de la tutela por un control estrictamente limitado al examen de legalidad de los actos o acuerdos.
- 5.ª Fomento y desarrollo de los Sindicatos de Municipios.

MAUCCO, Georges: «La Haut Comité de la Population et de la Famille à la Présidence du Conseil». (El Alto Comité de la Población y de la Familia en la Presidencia del Consejo). Pág. 167.

Según informa el encargado de misión en el Secretariado general del Gobierno, GEORGES MAUCCO, el Alto Comité de la Población y de la Familia, creado por Decreto de 22 de febrero de 1939, bajo la inmediata dependencia de la Presidencia del Gobierno, para coordinar y estimular la acción de los distintos Ministerios en el dominio demográfico y familiar, fué suprimido por la Administración de Vichy y restablecido después de la Liberación por Decreto de 12 de abril de 1945.

Actualmente se halla presidido por el Presidente del Gobierno, cuenta con once miembros no retribuidos y designados en atención a sus cualidades personales y con un Secretariado ejercido por la Secretaria general del Gobierno, lo que le permite funcionar sin crédito especial y sin creación de nuevo servicio.

Sobre el *Code de la Famille*, que puso a la cabeza de las legislaciones los preceptos concernientes a los subsidios familiares, salario único, primas a la natalidad, protección de la maternidad y de la infancia, enseñanza demográfica, etc., se añaden en el nuevo proyecto de Código otras ventajas relativas a los subsidios prenatales y de maternidad, reducción de impuestos en favor de las familias, cruzada contra el alcoholismo, etc., recogiendo las medidas adoptadas por las leyes financieras de 31 de diciembre de 1945 y por la Ley de 22 de agosto de 1946, que fijó el régimen de prestaciones familiares.

El Alto Comité redactó en 1945-1946 un *Statut des étrangers*, cuyo texto prevé la autorización para ejercer una profesión, el aplazamiento de pagos, la adopción de nombres franceses, las garantías contra la expulsión, la exención de cargas de residencia, la creación de la categoría de residentes privilegiados y, en fin, la apertura de la Oficina Nacional de Inmigración.

Por indicación del Alto organismo a que nos venimos refiriendo, se creó el

Ministerio de la Sanidad y de la Población. De entre las numerosas leyes o decretos inspirados parcialmente o en su totalidad por el Alto Comité, merecen destacarse, además de las indicadas previsiones, las referentes a la vivienda, organización de servicios protectores de la infancia inadaptada, inmigración extranjera, acción social en favor de los funcionarios de las colectividades públicas, especialmente en lo que atañe a las colonias infantiles, publicaciones susceptibles de influir en la juventud, movimiento de población en la Unión Francesa.

El Alto Comité, que en poco tiempo ha realizado silenciosa y discretamente importantes trabajos, se ocupa ahora de preparar un vasto plan demográfico comparable al de Suecia y al desarrollado en Gran Bretaña por la *Royal Commission on Population*, y ha abordado el problema de la inmigración proveniente de África del Norte, singularmente por lo que respecta a la formación profesional, el alojamiento y la situación sanitaria.

Juan Ignacio BERMEJO GIRONES.

Public Administration Review. The Journal of the American Society for Public Administration. Volumen X, número 1, 1950.

ADLAI E. STEVENSON: «Reorganisation from the State Point of View» (Reorganización desde el punto de vista del Estado).

El artículo es una versión ligeramente modificada del discurso pronunciado por el autor —Gobernador de Illinois— a la National Reorganisation Conference. Se dedica a exponer la necesidad de una evitación de duplicidades en la estructura y funcionamiento de la Administración pública, así como a desvelar las ventajas que implica un profundo estudio, a fin de disminuir en lo posible las unidades gubernamentales.

ALICE JOHN VANDERMEULEN: «Guidepost for Measuring the Efficiency of Government Expenditures» (Criterios para medir la eficiencia de los gastos gubernamentales).

Sugiere el mejor procedimiento —a juicio de la autora— para analizar las actividades gubernamentales, indicando las características generales de los métodos de ponderación de la eficiencia, incluyendo, por último, dos aspectos adicionales de la eficiencia que no han sido considerados en la investigación corriente.

EMIL J. SADY: «The Department of the Interior and Pacific Island Administration» (El Departamento del Interior y la Administración de las Islas del Pacífico).

La inminente transferencia de Guam, Samoa americana, y el territorio de las Islas del Pacífico de los Gobiernos naval a civil, despierta problemas administrativos importantes, a los que se dedica íntegramente el artículo.

«Symposium on Budget Theory».

Se trata de una indicación de nuevas direcciones de estudio y investigación para el análisis del Presupuesto.

JACK M. ELKIN: «Social Security and Public Employees».

La reciente aprobación por la Cámara de Representantes de una serie de enmiendas a la Social Security Act y la casi segura aprobación de las mismas por el Senado, constituyen el tema del articulista, en cuanto a la protección social del funcionario.

Die Oeffentliche Verwaltung.—Stuttgart y Köln.

Año V. Núm. 5. Marzo 1950.

SCHOEN, Xaver: «Das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Spiegel von Rechtsprechung und Schrifttum», 1946-1949 (Schluss). «La ley relativa a la jurisdicción contencioso-administrativa en la jurisprudencia y en la bibliografía durante los años 1946-1949. (Conclusión.)»

VI. *La sentencia en el proceso de impugnación.*—Tiene importancia fundamental el precepto establecido en el artículo 79 de la Ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, en el que se determina el contenido que pueden tener las sentencias de los Tribunales administrativos, ya que de lo que puede declarar el Tribunal en la sentencia se deriva lo que de otra parte puede pedir el actor al Tribunal y cómo ha de formular su demanda en el caso concreto. Si se ha dictado un acto administrativo o un acuerdo resolutorio de un recurso de reposición o de alzada y el actor pide la anulación de dicho acto o acuerdo, deberá solamente instar la anulación de los mismos. Si la autoridad se ha negado a adoptar un acuerdo y el actor pide la anulación de este acto denegatorio, deberá entonces solicitar que se declare la obligación de la autoridad de realizar el acto negado. Si la autoridad ha permanecido pasiva y el actor quiere la realización de un acto, deberá pedir que se obligue a la autoridad a resolver acerca de la solicitud no resuelta. Las otras peticiones posibles se desprenden de los párrafos 2 y 4 del citado artículo 79.

Es evidente que una sentencia no puede sustituir discrecionalmente un acto administrativo impugnado por otro. Sin embargo, el Tribunal administrativo de Kassel admite la división de un acto administrativo en virtud de una resolución judicial.

Si después de la interposición del recurso, pero antes de dictarse sentencia, el acto administrativo ha sido revocado, el Tribunal declarará en la sentencia la nulidad de tal revocación.

Publicada la sentencia, ésta deberá no-

tificarse, pues la apelación contra aquella ha de interponerse dentro del mes siguiente a su notificación. No obsta a la validez de la notificación el hecho de la muerte del representante judicial de las partes.

Después de dictada la sentencia, el Tribunal puede rectificar en todo respecto los errores de escritura, los aritméticos y los notorios.

VII. *Apelación. Revisión.* — Contra las sentencias de los Tribunales administrativos podrán recurrir en apelación ante el Tribunal Supremo administrativo los interesados, los coadyuvantes y el Ministerio público.

De igual modo que una acción de impugnación puede ser rechazada en el trámite de admisión en determinados supuestos, así también una apelación puede ser declarada inadmisibles por haber transcurrido el plazo legal u otros motivos evidentes. El Tribunal de Múnich ha declarado también inadmisibles una apelación en caso de notoria incompetencia del Tribunal.

En los supuestos previstos en el artículo 114 de la Ley puede ser también anulada la decisión de un Tribunal administrativo y ordenarse la devolución del pleito a éste. El Tribunal de Kassel considera posible la devolución en todos los casos en que el Tribunal administrativo haya dictado sentencia sin entrar en el fondo del asunto.

Las resoluciones de los Tribunales administrativos que no sean sentencias podrán ser recurridas por las partes y demás interesados en el pleito. Se considerará solamente interesados aquellos afectados directamente por la resolución. Los que no hubiesen sido admitidos como coadyuvantes no se reputarán interesados.

Los pleitos fenecidos por sentencia firme podrán ser objeto de revisión en determinados supuestos (art. 122 de la Ley). Una sentencia del Tribunal de Kassel de 5 de noviembre de 1947 no admite como causa de revisión la errónea falta de aplicación de una Ley.

VIII. *Costas procesales.* — Según el capítulo de la Ley relativo a «Costas», se consideran como partes en los procesos de impugnación al demandante y al demandado. Se emplea aquí el concepto de «parte» aunque, según el ar-

título 52 de la Ley, el demandante y el demandado son calificados de «interesados» (Beteiligten), que tienen sustancialmente los mismos derechos y deberes. Mas también los coadyuvantes (Beigeladenen) adquieren la situación jurídica de interesados (art. 60, párrafo 4, de la Ley). De esta imprecisión terminológica surge la cuestión de si el coadyuvante que no es parte a tenor del capítulo relativo a las costas puede ser gravado con las costas del procedimiento. La práctica ha resuelto afirmativamente la cuestión, pues el coadyuvante, afectado en sus intereses jurídicos, tiene en el procedimiento la misma situación jurídica que cualquier otro interesado, ya que defiende sus intereses del lado del actor o del demandado, y no se percibe la razón por la cual no ha de ser llamado a sufragar los gastos si la resolución que se dicte ha de producir efectos en pro o en contra de él, y además, en ciertos casos, se ahorra la defensa de sus propios derechos.

Entre las costas se incluyen, además de las costas judiciales, los gastos necesarios de las partes para la defensa del derecho. Así, se computan los gastos producidos por la intervención en juicio de un representante judicial, o los gastos de viaje y por pérdida de tiempo de una parte. En ambos casos serán abonables los gastos cuando el Tribunal así lo declare en la sentencia o cuando haya ordenado la comparecencia personal de una parte. El actor que, siendo abogado, hubiera podido comparecer personalmente en juicio, no podrá, en principio, sostener como necesaria la representación en juicio.

IX. *Ejecución forzosa*.—El problema de la ejecución forzosa de las resoluciones de los Tribunales administrativos no ha hallado hasta ahora una regulación satisfactoria. Si la sentencia de un Tribunal administrativo llega a la conclusión de que hay que anular un acto administrativo, dicha resolución judicial será un obstáculo para la ejecución futura del acto anulado. Las dificultades surgen, no sólo cuando la ejecución del acto administrativo ha quedado en suspenso hasta la decisión del pleito, sino que se manifiesta también cuando la autoridad ha adoptado medidas de ejecución. La autoridad tiene la obligación,

después que ha sido anulado el acto, de eliminar todos sus efectos prácticos, y, en consecuencia, debe reponer las cosas al estado en que se hallaban al tiempo en que el particular promovió el pleito. Esto es justo, pero no puede llevarse a efecto conforme a las normas vigentes sobre ejecución forzosa. Hay muchos casos en los que el actor victorioso intenta la ejecución de la sentencia mediante el ejercicio de una acción de pasividad (Untätigkeitsklage) ante la inactividad de la Administración. Pero las acciones de este tipo no son adecuadas para lograr el fin propuesto. Esta acción se otorga cuando una persona tiene derecho a que una autoridad actúe y ésta guarda silencio frente a la demanda. El Tribunal podrá declarar que la autoridad está obligada a resolver acerca de la demanda, pero no puede obligar con medios coactivos a la autoridad a resolver de acuerdo con la petición, y tampoco puede obligarla a ejecutar el acto si éste ha sido realizado. Ello plantea de nuevo el problema de la ejecutoriedad de las resoluciones que imponen la realización de un acto administrativo. Ipsen afirma que la protección jurídica más completa del particular, dentro del Derecho vigente, tiene un límite en la restricción de la ejecución forzosa, y llega a la misma conclusión que Jellinek, que piensa que en estos casos sólo puede utilizarse el recurso gubernativo y la apelación al Gobierno o al Parlamento, que asumen la responsabilidad de llevar a la práctica los principios de la doctrina del Estado de Derecho. Es poco satisfactorio comprobar que después de un gran dispendio de trabajo y de dinero, la jurisdicción, que es una parte del Poder del Estado, dicta resoluciones que la Administración, otra parte del Poder estatal, respeta *de jure*, pero deja sin ejecutar *de facto*.

La ejecución forzosa es sencilla cuando las sentencias de los Tribunales administrativos confirman un acto de la Administración. Entonces no se ejecuta la sentencia del Tribunal administrativo, sino el acto originario de la autoridad, que ha dejado de ser recurrible.

X. *Revisión por el Tribunal Supremo alemán*.—Las sentencias del Tribunal Supremo administrativo, son firmes

una vez dictadas y notificadas. Este principio, sin embargo, tiene actualmente una excepción. Según la Ordenanza del Tribunal Supremo, éste es competente para tramitar y resolver las causas de revisión de las resoluciones de los Tribunales alemanes contra las que no cabe ningún recurso. En el campo del Derecho administrativo no son frecuentes, en general, los casos de revisión. Esta revisión ha de ser admitida por el Tribunal cuya decisión vaya a ser impugnada, esto es, por lo común, por el Tribunal Supremo administrativo. La admisibilidad de la revisión se plantea solamente cuando se trata de la decisión de una cuestión jurídica que tienen esencial importancia para la unidad económica del territorio económico unificado.

Die Oeffentliche Verwaltung.—Stuttgart y Köln.

Año V. Núm. 6. Marzo 1950.

NAWIASKY, Hans: «Der Einfluss des Bundespräsidenten auf Bildung und Bestand der Bundesregierung». («La intervención del presidente de la Federación en la formación y existencia del Gobierno federal»).

El artículo 58 de la Ley fundamental establece la necesidad del refrendo del Canciller o del Ministro federal competente para la validez de las disposiciones y resoluciones del Presidente de la Federación. Solamente se exceptúan el nombramiento y separación del Canciller federal, la disolución de la Dieta federal (Bundestag) cuando el Canciller ha obtenido sólo una mayoría relativa en un tercera votación, y la ratificación de confianza al Canciller o a un Ministro federal en caso de dimisión, encargándoles que continúen en el Gobierno. El requisito del refrendo tiene sólo un valor negativo: el Presidente no puede realizar el acto correspondiente sin el refrendo. En cambio, el requisito no tiene un valor positivo: el Presidente no está obligado a aceptar la propuesta que se le someta; pues la omisión de un

acto no es ninguna disposición ni resolución. El Presidente no queda exonerado de su propia responsabilidad por el refrendo; por consiguiente, ha de tener libertad para rechazar el realizar un acto cuya responsabilidad no quiera asumir.

La constitución del Gobierno federal se desarrolla, con arreglo a la Ley fundamental, en dos fases. En primer lugar, el Canciller federal ha de ser elegido por la Dieta y nombrado por el Presidente de la Federación. Después el Canciller electo propondrá al Presidente el nombramiento de los miembros de su Gabinete, sin que esté aquí prevista la colaboración de la Dieta.

En la elección del Canciller por la Dieta interviene el Presidente en amplia y especial medida. Le corresponde la iniciativa en cuanto que ha de proponer un candidato. Naturalmente, para que la iniciativa tenga éxito ha de ir precedida de unas gestiones cerca de los partidos políticos de la Dieta, para asegurar la necesaria mayoría absoluta del número legal de miembros. Si no se obtiene dicha mayoría, se celebra una segunda elección, en la que de nuevo decide la mayoría absoluta. Si hubiese que celebrar una tercera elección, en ésta será suficiente la mayoría relativa. Si sólo se obtiene ésta, el Presidente podrá, sin necesidad de refrendo, nombrar al elegido o disolver la Dieta.

En la segunda fase de la formación del Gobierno, en que se trata del nombramiento de los Ministros, la iniciativa corresponde formalmente al nuevo Canciller. Pero el Presidente no está obligado a aceptar las propuestas sin examinarlas; para rechazar un nombramiento no necesita refrendo. Como tiene que nombrar a cada Ministro, puede aceptar a unos y rechazar a otros. Esta situación apenas se dará si el Canciller propuesto por el Presidente ha sido elegido por la Dieta, ya que, por lo regular, habrá habido antes conversaciones acerca de la constitución del Gobierno; pero será posible si hubiese sido designado otro jefe del Gobierno. Naturalmente, el Presidente se expone a que el Canciller insista en su propuesta y a que, en caso de ser desestimada, amenace con su dimisión. Sólo en casos excepcionales el Presidente provocará

una crisis de Canciller después de una elección de este cargo.

¿Qué influencia tiene el Presidente en la existencia del Gobierno federal?

El final ordinario del Gobierno será la constitución de una Dieta nuevamente elegida. El final es automático, puesto que aunque sólo sea formalmente, no es preciso un acto de separación del cargo por el Presidente. Pero, a instancia del Presidente, el Canciller y cualquier Ministro están obligados a continuar en el cargo hasta el nombramiento del sucesor. Para esta petición no necesita refrendo.

Si el Canciller es derribado por un voto de censura del Parlamento, el Presidente deberá separarlo y nombrar al recién elegido.

Si el Canciller pide un voto de confianza y éste le es negado, al presentar la dimisión el Presidente tiene que separarlo del cargo. El Canciller, sin embargo, podrá intentar conseguir del Presidente, o la disolución del Parlamento, o, en el caso de haber sido desechado, un proyecto de ley, calificado de urgente, ligado al voto de confianza, la declaración del estado de urgencia legislativa. Ello planteará una delicada cuestión al Presidente: o rechaza la petición formulada, para evitar un con-

flicto con la mayoría de la Cámara, obligando al Canciller a dimitir, o acepta la petición para mantener al Canciller, provocando la oposición entre el Presidente y los partidos de la mayoría.

Prescindiendo del caso anterior, el Jefe del Estado no tiene posibilidad de influir en la duración del Gobierno. En particular, no puede por sí solo obligar a dimitir al Canciller que haya perdido su confianza, o destituirlo. El artículo 58, que exime del refrendo la separación del Canciller, no contiene ninguna autorización para ello. Tampoco puede separar a un Ministro, pues hace falta para ello el refrendo del Canciller (art. 64, párrafo 1).

En resumen: la ingerencia del Presidente sobre la existencia de un Gobierno ya constituido es muchísimo menor que en la etapa de formación del Gobierno. No debe olvidarse, sin embargo, que el Presidente puede amargar la vida del Gobierno negándole su firma en los casos en que es necesaria. Mediante una sistemática negativa podrá producirse incluso una crisis de Gabinete, que también puede perjudicar al Presidente, conmoviendo bruscamente su posición.

S. ROYO VILLANOVA

