

## I.-RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALDO ALBINI: *Le sentenze dichiarative nei confronti della pubblica Amministrazione*. Milán, Giuffrè, 1953. Págs. 159.

En otra ocasión, desde estas mismas páginas, destacábamos el hecho de la aparición de monografías muy logradas, dentro del Derecho italiano, sobre el proceso administrativo, en las que sus autores, dándose cabal cuenta de que trabajaban sobre una realidad procesal, utilizaban una técnica procesalista al estudiar los problemas que el llamado «recurso contencioso-administrativo» plantea. A diferencia de la doctrina francesa, la fina doctrina italiana se va dando cuenta de la necesidad de abandonar una técnica puramente administrativa al enfrentarse con el proceso administrativo. Y el resultado se concreta en una serie de buenos trabajos, que son una clara muestra de la fecundidad del método empleado.

La obra de ALBINI de que damos noticia, constituye, sin duda alguna, un ejemplo más de este tipo de monografías. Utilizando una correcta técnica procesal va a examinar uno de los problemas más importantes, no sólo desde un punto de vista exclusivamente técnico, sino también desde el punto de vista práctico. En realidad, pese a la concreción del título, el trabajo de ALBINI viene a ser un estudio de las distintas clases de sentencias dictadas, bien por el Consejo de Estado o las Juntas provinciales administrativas, bien por los órganos de la jurisdicción ordinaria, en los casos en que éstos conocen de pretensiones procesales fundadas en preceptos

de Derecho administrativo. Particularmente se examina la posibilidad de sentencias declarativas, constitutivas y de condena frente a la Administración.

Las conclusiones a que llega ALBINI, aun cuando muchas de ellas son discutibles en sí y discutibles también su posible aplicación al Derecho positivo español, son altamente sugestivas. Aun cuando ninguna de ellas fuese admisible —lo que no es cierto, pues lo son en gran parte—, la lectura del libro sería utilísima, por lo que sugiere.

La sentencia declarativa del juez administrativo, se estudia en el capítulo III, lo que constituye, según ALBINI, un supuesto excepcional, ya que, para él, la sentencia que dictan los jueces administrativos —no la que dicta el juez ordinario, al decidir pretensiones fundadas en preceptos de Derecho administrativo— es, normalmente, constitutiva. Precisamente, todo el capítulo I de la obra está encaminado a demostrar esta afirmación, enfrentándose con la posición de ciertos autores que, dentro de la doctrina italiana, han pretendido encontrar ejemplos de sentencia puramente declarativa en aquellas que se dictan en orden a los actos negativos —no de silencio administrativo— y a los Reglamentos.

El capítulo II se dedica al estudio de las relaciones entre el proceso administrativo —seguido ante los órganos de la jurisdicción administrativa— y el proceso que se desarrolla ante el Juez ordinario. Y en él se abordan una serie de interesantes cuestiones, como las limitaciones al poder de decisión del Juez ordinario en las relaciones con la Adminis-

tración, derivadas del principio de división de poderes, en general y en particular; la obligación de la Administración de conformarse con la sentencia del Tribunal; la sentencia de condena y la ejecución forzosa, etc.

En fin, el trabajo de ALBINI es un buen trabajo de Derecho procesal administrativo. De aquellos que nos permiten ver con esperanza el porvenir de esta rama del Derecho, que jamás llegará a su punto de perfección mientras sus cultivadores no se den cuenta de que se trata no de una parte del Derecho administrativo, sino de una parte del Derecho procesal, y que debe estudiarse como tal.

J. G. P.

**Archives de Philosophie du droit. Paris, 1952.**

*La distinction du droit privé et du droit public et l'entreprise publique.*

Según el plan de la Dirección de los Archives, cada fascículo comprende, aparte de una Sección de Crónicas y Variedades y otra Bibliográfica, una serie de estudios agrupados alrededor de una misma cuestión. El que hoy comentamos ha tomado por tema principal «La distinción del Derecho privado público y la empresa pública». Su objeto es mostrar cómo esta distinción ha llegado a ocupar en el Derecho contemporáneo el lugar de todos conocido y averiguar si la concepción de las empresas públicas no constituye la primera tentativa notable de represión de la división del Derecho en público y privado. La cuestión, como se ve, no puede ser de una mayor actualidad. Nos referimos a continuación, con independencia a cada uno de los trabajos que integran el volumen.

G. CHEVRIER: *Remarques sur l'introduction et les vicissitudes de la distinction du «ius publicum» et du «ius privatum» dans les oeuvres de s anciens juristes français.*—Páginas 5-77

La circunstancia de que los antiguos juristas franceses no diesen una solución

al problema de la sistematización del Derecho ha traído graves consecuencias y supone un obstáculo para los modernos sociólogos, que se ven en la necesidad de reconstruir los métodos y hallar las clasificaciones a que se sometían sus predecesores. Así, el díptico *ius publicum, ius privatum* no devendrá clásico hasta una época reciente fuera del círculo de los romanistas y canonistas. Estos admiten una clasificación del Derecho que les inspiran sus antecedentes romanos y su formación cristiana: del Derecho aplicado, distinguen el Derecho natural, del que afirman la preeminencia y la permanencia.

Esto se explica porque ni el orden institucional ni la filosofía política parecían pedir aquel criterio de clasificación. Detrás de este debate técnico se desarrolla el drama de la evolución de una sociedad y de un pensamiento que trata de arrancar a su rango señorial los elementos históricos del Estado para reconstruir en el curso de la tormenta revolucionaria las libertades públicas en el respeto de los derechos individuales.

Divide CHEVRIER su documentado estudio en cuatro apartados. El primero se refiere a la distinción del *ius in publicum* y *privatum* en Derecho romano en la fase, de su decadencia desde el siglo V hasta mediados del siglo XII. En el Derecho antiguo los términos público y privado se aplicaban para el *ager* o la *lex*, pero no para designar ramas distintas del Derecho, lo que no debe extrañar, puesto que éste no se había concebido aún como un conjunto de reglas. La primera oposición entre *ius publicum* y *ius privatum* aparece en Cicerón, pero referida a la fuente de que procede el Derecho. La concepción de ULPIANO al incluir en el *ius publicum* todo lo concerniente al *populus romanus*, supone un apreciable progreso. En el Bajo Imperio la separación se acrecienta. Sin embargo, el *ius publicum* seguía ligado, al menos en la definición de ULPIANO, a unos conceptos religiosos primarios. ¿Cómo admitir esto después de la aportación del cristianismo?

En la sociedad posromana, bajo el influjo de la concepción patronal del poder, el interés del príncipe va a sustituir

al de la comunidad, y así la distinción *ius publicum, ius privatum*, será sustituida por esta otra: derecho del príncipe, derecho de los súbditos. Bajo los merovingios, público ha devenido real. El restablecimiento del Imperio de Carlo Magno pudo acarrear el de la división del Derecho público y privado; pero para ello habría sido necesario que dicho restablecimiento hubiese tenido el carácter de una *renovatio imperii romani*, lo que no ocurrió. A la caída del Imperio carolingio, la transferencia al pasado de una parte de los tributos del poder real y la decadencia del mismo dejan el campo libre a la formación de un Derecho mixto en que los fragmentos de autoridad pública se mezclan a otros procedentes del Derecho privado.

El segundo apartado comprende los siglos XII a XVI. En este período asistimos al renacimiento de nuestra división en el pensamiento jurídico erudito, mientras que el Derecho positivo permanece impermeable a ella. Glosadores y posglosadores se encargan de elaborar numerosos criterios de sistematización, mereciendo destacarse el de la escuela dialéctica francesa, que, siguiendo al criterio de la *principalitas*, establecen la distinción entre un Derecho que por su fin es público y otro privado, pero entre ellos señala la existencia de una serie de normas que si principalmente tienen un fin privado, secundariamente lo tendrán público. Bartolistas y glosadores se diferencian en un punto: mientras éstos estiman que la *res romana* debe ser limitada al Imperio, a juicio de aquéllos, los reinos particulares tienen también su cosa pública.

La situación política del siglo XVI—a cuyo estudio dedica CHEVRIER el tercer apartado—parecía favorable a una clara división del Derecho; pero la serie de matices que aquélla presentaba y la ausencia del dogmatismo en los juristas de la época dificulta la tarea. Es necesario llegar a las «pandectas del Derecho francés» de Charondas le Caron para hallar una tentativa de establecer cauces más regulares en el seno del Derecho francés. Sin embargo, este autor, en su intento de reducir todas las materias a alguno de los dominios del Derecho público o privado, incluye el estudio de los dere-

chos señoriales en el Derecho privado, y ello sin hacer ninguna distinción. Esta es la causa de que su solución no haya prevalecido.

En el último apartado asistimos al retorno a la división bipartita del Derecho en los dos últimos siglos del *Ancien Régime*. En el Estado absolutista, el poder, lejos de asentarse en una serie de derechos reales, se concentra en la noción de soberanía. El objeto del Derecho público se precisa así, y de la Policía se desliza al gobierno. Pero hay más: el Derecho público antes reservado a la instrucción de los príncipes y sus consejeros, se abre a todo hombre que piensa. El pragmatismo de la burocracia cede así al idealismo de la construcción dogmática intelectual.

Construidos como disciplinas científicas independientes Derecho privado y Derecho público, no aparecen ya como los polos extremos del Derecho entre los que se intercala el Derecho señorial. A la concepción de una zona mixta indivisible situada entre dos zonas extremas, sustituye la de una frontera común que separa dos ciencias consideradas vecinas.

R. HOUIN: *La gestion des entreprises publiques et les méthodes de droit commercial*.—Págs. 79 a 107.

Hay pueblos vencidos cuyas leyes y civilización se imponen al vencedor, en razón de su valor. Tal parece la situación del Derecho privado en presencia de las nacionalizaciones y de la invasión de la economía por el Estado. El Estado, ha podido decir G. VEDEL, ha expropiado a los capitalistas no sólo sus empresas, sino también su experiencia y sus fórmulas.

La tendencia a la adopción de los métodos del Derecho se manifiesta: 1.º Porque el marco de la sociedad anónima ha sido conservado en determinadas sociedades nacionales o bien imitados en los nuevos establecimientos públicos de carácter industrial y comercial. 2.º Las nuevas empresas públicas son consideradas como comerciantes y sometidas a las leyes y los usos de comercio. La razón de este fenómeno radica principalmente en la ausencia de instituciones y reglas de Derecho público adaptadas al ejercicio del comercio y la industria. Los autores de

las nacionalizaciones habrían podido ensayar una obra nueva, pero el espíritu humano prefiere en general realizar las revoluciones políticas y económicas a través de instituciones jurídicas antiguas que él extiende por vía de analogía. ¿Hasta qué punto es apta esta extensión para conseguir los fines propuestos?

A través de un detenido examen del estatuto general del comerciante y el de la sociedad anónima, llega el autor a la conclusión de que la creencia de resolver el problema de la legislación a aplicar a las empresas públicas con la extensión pura y simple de los moldes del Derecho privado era en gran medida una ilusión. Si la aplicación del estatuto general del comerciante da buenos resultados porque está bien adaptado a las necesidades de todas las empresas que ejercen actividades industriales y mercantiles, incluso las que no están animadas por un espíritu de lucro, en cambio la transposición del estatuto de las sociedades anónimas ha sido formal y verbal, puesto que la comunidad de intereses que sirve de osamenta a este estatuto falta completamente en las empresas del Estado. Es necesario, por consiguiente, crear nuevas instituciones.

A su vez, la experiencia de las empresas públicas ha proporcionado enseñanzas al Derecho mercantil. Ella ha puesto de manifiesto que existía una excesiva tendencia a olvidar que la sociedad anónima no es un marco polivalente, sino que está ligado a la obtención en común de beneficios. Por el contrario, la extensión del derecho mercantil a las empresas públicas, especialmente el derecho de las obligaciones y contratos, prueba que aquél no está ligado necesariamente a la economía privada y capitalista en que nació. El derecho mercantil deja de ser el derecho de una profesión o de una clase para convertirse en el derecho de las empresas.

LEDUC GASTON: *Les sociétés d'Etat instruments de mise en valeur de l'autremer.*—Págs. 109 a 122.

En la Ley de 30 de abril de 1946 que constituye hoy la carta fundamental para el desenvolvimiento planificado de los

países de ultramar de la Unión francesa, aparece por primera vez la fórmula *Sociedades del Estado*, a las que se considera como elemento esencial para la renovación económica de dichos países. El legislador, sin embargo, no ha definido este nuevo ser jurídico, habiéndose limitado a establecer que funcionaría «con los métodos y la flexibilidad de las empresas comerciales»; de aquí la necesidad de averiguar cuál sea su verdadera naturaleza.

¿Hasta qué punto es posible al legislador soberano hacer violencia en la naturaleza de las cosas? ¿Cómo admitir la existencia de una sociedad con un solo socio? Parece que estas sutilezas no preocuparon a los expertos en unos momentos en que se hallaban preocupados por la acción inmediata.

Como esta polémica no se llevó al Parlamento, resulta problemático averiguar las intenciones de los autores de la Ley de 1946. Del artículo 2.º y de la experiencia de los años que nos separan de aquella fecha parece deducirse que las sociedades del Estado están encaminadas a paliar la carencia completa de inversiones privadas. Desde este punto de vista, no se puede negar que los resultados han sido satisfactorios, puesto que en el breve espacio de tiempo transcurrido hemos visto nacer nueve sociedades del Estado de importancia inigualada orientadas fundamentalmente a la explotación del subsuelo y a la concesión de créditos de carácter popular.

En todo caso, el problema de la naturaleza jurídica de las sociedades del Estado sigue en pie. Hay una cosa cierta, y es que en aquellos casos en que no se pueda contar con las inversiones privadas ni con la acción administrativa es necesaria una fórmula que venga a dar satisfacción a las necesidades que no son atendidas por aquellos medios. Es posible que la fórmula «Sociedades del Estado» sea verdaderamente abusiva, pero sin duda corresponde a una exigencia del momento actual. Es aquí donde debe jugar la imaginación del jurista para corregir en lo posible los defectos que la exigencia ha puesto de manifiesto.

¿No será, en definitiva, la sociedad del Estado una pura ficción? Para respon-

der es necesario estudiar previamente una serie de cuestiones: Posibilidad de declaración de quiebra. Ídem de responsabilidad civil de los funcionarios que ocupan los cargos directivos, etc., etc. En resumen, puede afirmarse que siendo igualmente necesario al progreso económico el agenciamiento de las instituciones necesarias que la abundancia de recursos, sería muy conveniente cambiar el término «Sociedades del Estado» por otro que expresase su verdadera esencia con una mayor fidelidad.

ROLAND MASPETIOL: *Les techniques juridiques de l'économie global*. — Páginas 123 a 145.

En todos los tiempos, los gobernantes han adoptado decisiones cuyos efectos se han dejado sentir en la vida económica de los países que rigen; sin embargo, estas decisiones no estaban revestidas de un carácter sistemático; lo que hoy aparece como nuevo en la actividad del Estado es menos la extensión de su acción que su voluntad de una dirección sistemática del conjunto de la economía. La aplicación de los modernos planes origina una serie de problemas jurídicos a cuyo estudio dedica MASPETIOL su trabajo.

¿Según qué técnicas jurídicas se insertan las prescripciones del plan en la realidad de la vida social? La dificultad es aún mayor si se tiene en cuenta que mientras las decisiones de la economía global responden a un cálculo de productividad, las decisiones de las empresas individuales obedecen al móvil de la rentabilidad. El problema se resuelve tanto en los países de economía colectivizada como en los sectores nacionalizados de los países que han mantenido el principio de la libre empresa, mediante la jerarquización del poder.

Para el estudio de la cuestión en los sectores de economía libre, examina el autor el sector de la agricultura, por ser el que ofrece mayores complicaciones para ser fácilmente dirigido mediante las prescripciones de la economía global. En

los casos en que ésta no recurre a la coacción, que son los más numerosos, se ofrecen tres sistemas al legislador. El primero es el método contractual, característico de los Estados Unidos. Las primeras medidas de la economía dirigida en el país fueron declaradas inconstitucionales; de ahí que la «Sol Conservation Act» y numerosos textos ulteriores recurran al expediente del contrato. El segundo sistema se inspira en la vieja idea de que la agricultura es un servicio público y consiste en el establecimiento, ya por ley, ya por reglamentos administrativos, de unas normas de explotación técnica eficaz cuya inobservancia da lugar a sanciones diversas. Este es el sistema predominante en Inglaterra. Por último, el tercer sistema es el más administrativo; consiste en la concesión de autorizaciones, subvenciones y facilidades diversas subordinadas a condiciones conformes con las previsiones del plan.

Acaso el estudio de las técnicas jurídicas de la economía global permita alcanzar mejor una de las oposiciones de naturaleza entre el Derecho administrativo y el Derecho privado en sus relaciones con la regla jurídica. El Derecho administrativo tiende a establecer un lazo entre el poder de derecho y una necesidad determinada; el Derecho privado ve más bien en las categorías jurídicas unas formas desprovistas de contenido obligatorio. La economía global pretende penetrar el dominio de la actividad privada con preocupaciones de interés general y conducir a las empresas a utilizar sus poderes jurídicos en función de ciertas normas de fondo.

JEAN RIVERO: *Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du Droit administratif*. — Págs. 146 a 171.

Omitimos la noticia del trabajo de RIVERO por haber sido comentado en el número 10 de esta REVISTA.

Rafael ENTRENA CUESTA

HUESO CRUZ, Quintiliano: *Manual de las Clases Pasivas*. Madrid, 1953. Págs. 653.

Si la multiplicidad de disposiciones es una de las características que se señalan a la legislación administrativa, en una de las materias en que adquieren pleno valor aquella afirmación, es, precisamente, en la de clases pasivas. Desde el Estatuto de 1926, las disposiciones dictadas son numerosísimas, por lo que el panorama que ofrece la normativa de clases pasivas es, realmente, desalentador. Encontrar la norma aplicable a un caso concreto es tarea difícil, no sólo para el profano, sino para el técnico de Derecho administrativo. De aquí la utilidad enorme de una obra dedicada a sistematizar aquella legislación.

La tarea acometida por HUESO CRUZ, y antes por LABORDA IBÁÑEZ (1), es digna de elogio. Hubiera sido encomiable con limitarse a recopilar y sistematizar las disposiciones legales. Y el valor de la misma queda resaltado con solo pensar que no se ha limitado a dicha legislación, sino que también ha recogido, debidamente sistematizada, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de agravios sobre la materia. Nada mejor que estos párrafos de la introducción de la obra para darse cuenta de su contenido y finalidad:

«El deseo de poner al alcance de todos la dispersa y tal vez complicada legislación de clases pasivas ha sido la principal idea de formar el presente libro, compendio de cuantas disposiciones existen relacionadas con dicha materia.»

«No ha bastado hacer una nueva y lacónica recopilación de disposiciones acordes con el fin de la obra, sino que se ha procurado, en primer lugar, poner al día, en su última redacción, la ley básica de las clases pasivas, cual es el Estatuto de 22 de octubre de 1926 y su Reglamento, avalando ambos textos con sentencias y acuerdos del Consejo de Ministros de agravios que han interpretado sus cláusulas con la más preclara hermenéutica,

dándoles valor y vitalidad con la jurisprudencia que progresivamente han ido sentando.»

«Se transcriben infinidad de disposiciones que intuitamente se relacionan con el precepto a desarrollar, y se ha procurado descongestionar los comentarios, tomando como medida resolutoria la formalización de Apéndices en los que por medio de riguroso orden cronológico se han agrupado las normas que forman un conjunto independiente, aunque con una relación directa del Cuerpo legal de las Clases Pasivas.»

Si a todo esto añadimos que, además de la legislación de clases pasivas, se incluyen las referentes al recurso de agravios, cauce procesal para hacer valer los derechos en aquella reconocidos, y que un índice alfabético muy completo cierra la obra, habremos apreciado en todo su valor este libro de HUESO CRUZ, que constituye un instrumento de trabajo poco menos que imprescindible cuando tengamos que enfrentarnos con cualquier tema de clases pasivas.

J. G. P.

MARTÍN DESCALZO, Antonio: *Notas para una Historia del Derecho Administrativo*. — Valladolid, Miñón, S. A., 158 páginas.

Creo que fué Balmes quien dijo que los hombres podían clasificarse en hombres-almacenes y hombres-fábricas. Para quienes la denominación no sea bastante expresiva, aclararemos que por hombre-almacén se entiende el mero recopilador de nombres, datos y noticias, y hombre-fábrica es el que no sólo asimila los datos, sino que traza orientaciones nuevas, expresa ideas, razona, en suma.

La lectura del libro de MARTÍN DESCALZO demuestra a las claras que estamos en presencia de un libro redactado por un hombre-almacén, ya que en él se apilan y amontonan una enorme variedad de noticias—casi todas sabidas—acerca de la historia del Derecho administrativo en España, Francia, Italia y Alemania, pero falta casi siempre el hilo conductor, el criterio valorativo.

(1) *El Estatuto de las Clases pasivas del Estado y su evolución*, Madrid, 1950, recensionado en el núm. 4 de esta Revista, págs. 359 y ss.

En el capítulo dedicado a España, aparte de otras cosas que extrañan, tales como no mencionar los nombres de SÁNCHEZ DIEZMA y VILLAR GRANGEL, llama poderosamente la atención el que se haya olvidado a don Enrique GIL ROBLES, cuya *Guía para el estudio del Derecho administrativo* no fué sólo una de las obras más interesantes y que más influjo tuvo en su época, sino que constituye todavía hoy una de las más buscadas y que más fructuosamente pueden leerse.

Al referirse a la producción monográfica contemporánea de España, el autor se confiesa desconocedor de muy interesantes aportaciones. Es muy raro no ver al lado de los nombres de GARRIDO FALLA y CLAVERO ARÉVALO los de ALONSO OLEA y VILLAR PALASÍ, y que no aparezcan junto a Enrique SERRANO GUIRADO y JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús F. FUEYO y GARCÍA ENTERRÍA. Parece como si nuestro autor no conociera la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA o leyera sólo un artículo si y otro no.

Por lo que se refiere al Derecho administrativo francés, queda insuficientemente destacada la significación de HAURIUO. Se le enumera como un tratadista entre tantos y sólo se cita de él una sola obra, cuando, naturalmente, la figura del decano de Toulouse únicamente puede comprenderse si se sigue toda la evolución de su pensamiento, que va desde los *Etudes sur la décentralization*, que data de 1892, a la *Théorie de l'institution et de la fondation*, en la que, con gran precisión y maravillosa síntesis, ofrece una formulación acabada de su teoría, que tan fecunda habría de ser no sólo para el Derecho administrativo francés, sino para toda la doctrina jurídica del mundo actual. MARTÍN DESCALZO parece estar en la creencia de que HAURIUO no tiene más importancia en el Derecho administrativo francés que la que puede corresponder a MOREAU o WATRIN, y sería conveniente que sustituyera su creencia por la idea de que el decano de Toulouse es el eje de la escuela francesa del Derecho administrativo, y que su aportación teórica y de comentario jurisprudencial ha tenido una trascendencia, has-

ta ahora impar, en el Derecho administrativo del continente.

En el capítulo dedicado a Italia se advierte una extraña muestra de autores y de regiones italianas que, a nuestro modesto juicio, no ilustra mucho al lector, sino que más bien podría producir confusión en lectores no muy avezados en el estudio del Derecho administrativo o de la geografía de Italia. Queda totalmente en la penumbra la figura de Umberto BORSI, que aunque MARTÍN DESCALZO cree que es un tratadista entre otros treinta o cincuenta de la Italia actual, lo cierto es que hoy ocupa en el Derecho administrativo italiano una posición de tanto relieve como antaño ORLANDO o SANTI ROMANO.

Por lo que se refiere a Alemania, el autor demuestra desconocer casi completamente toda la interesante producción jurídico-administrativa de después de la Guerra mundial, y hacemos gracia de mencionar nombres y más nombres de difícil escritura.

MARTÍN DESCALZO ha elaborado su trabajo sobre la base de la conferencia con que GASCÓN Y MARÍN inauguró el curso de la Universidad Central el año 1944-45 y que lleva por título «La evolución del Derecho administrativo durante mi vida académica». Casi todos los datos, nombres y noticias están tomados de esta obra, y, sin embargo, es lástima que el autor no se haya tomado la molestia de leerla con el suficiente detenimiento y de meditar sobre la misma. Lo cierto es que, a pesar de que se publica ocho años más tarde y de que ocupa doble número de páginas que el trabajo de GASCÓN Y MARÍN, el lector del libro que reseñamos se formará una idea muy imperfecta de lo que ha sido el Derecho administrativo en Europa, pues MARTÍN DESCALZO no añade nada, sino que más bien resta a lo que ya se divulgó en 1944, y, desde luego, su obra es de las que no pueden servir para otra cosa que para sembrar confusión, que a lo que parece se va convirtiendo en la finalidad primordial de muchos que ahora quieren meterse a escritores o a sabios.

En suma, se trata de un libro que, aunque pone de relieve cierta información, demuestra a las claras una total ausen-

cia de formación. Debe tener en cuenta nuestro autor, y esto deben aplicárselo otros muchos, que sólo debe tomarse la pluma para hacer literatura o para hacer precisión; y que quien al escribir no hace ciencia, o divulga, la deshace o contribuye a desorientar al estudioso.

Por lo demás, no queremos ocultar nuestra simpatía al señor MARTÍN DESCALZO, como a todos los que se ocupan del estudio del Derecho administrativo, que afortunadamente ha suscitado ya vocaciones en hombres de buena fe y bien preparados.

JUAN GASCON HERNANDEZ

GRIFFITH Y STREET: *Principles of Administrative Law*. London. Pitman, 1952, 326 páginas.

GRIFFITH es profesor en la Universidad de Londres, y STREET en la de Manchester, y han escrito en cooperación un Derecho administrativo de carácter silábico o compendiado con fines exclusivamente didácticos. El libro es notable por lo conciso, claro y sintético. En el prólogo reconocen como pioneros de la empresa que ahora abordan a los profesores CARR ROBSON y WADE. Consignan que ambos aceptan la responsabilidad de todo el texto, y que GRIFFITH escribió el borrador de los capítulos sobre poderes legislativos de la Administración y sobre Corporaciones públicas, y STREET lo relativo a los poderes administrativos y judiciales de la Administración y los procesos contra la misma.

El índice de la obra es el siguiente: Tabla de casos.—Tabla de leyes.—Tabla de normas reglamentarias y estatutarias. Y tabla de obras citadas. Luego sigue el siguiente orden: I. Introducción.—II. Los poderes legislativos de la Administración.—III. El control del poder legislativo de la Administración.—IV. Los poderes administrativos y judiciales de la Administración.—V. El control de los poderes judicial y administrativo de la

Administración.—VI. Demandas o procesos frente a la Administración.—VII. Corporaciones públicas.

En las páginas introductorias se empieza afirmando que el signo característico del pensamiento del siglo XIX fue el individualismo. Los juristas y los políticos estaban convencidos de que el mantenimiento del orden dentro y fuera del país era la única función del Gobierno. El individualismo lo explica como reacción contra las normas antiguas feudales y de los Estuardo y armonizaba perfectamente con los intereses de la nueva clase de fabricantes que surgieron con la revolución industrial.

Al tratar de la definición del Derecho administrativo, recuerda cómo MAITLAND, al final de sus lecciones sobre Historia constitucional de Inglaterra, que tuvieron lugar en 1887-8, se enfrentó con la definición del Derecho administrativo según el punto de vista de AUSTIN, para quien el Derecho constitucional únicamente determinaba qué personas o clase de personas eran titulares de los Poderes soberanos. Mientras que el Derecho administrativo determinaba los fines que tenía y los modos como era ejercido el Poder soberano. MAITLAND consideraba esta definición de AUSTIN del Derecho constitucional como demasiado restringida, y concluía MAITLAND que, según él, mientras que el Derecho constitucional se ocupa de la estructura, el Derecho administrativo se ocupa de la función. Fórmula que expresaba resumiendo el pensamiento de HOLLAND. Más recientemente, JENNINGS ha escrito que «el Derecho administrativo es el Derecho relativo a la Administración». Determina la organización poderes y deberes de las Autoridades administrativas. Esta es la definición más comúnmente aceptada hoy día, pero con ello no se intenta siquiera distinguirlo del Derecho constitucional, que en su significación usual se ocupa en gran medida de asuntos concernientes a la organización de las autoridades administrativas. Por otro lado, ésta constituye una definición demasiado amplia, puesto que el Derecho que determinan los Poderes de estas autoridades tiene que incluir, por ejemplo, las disposiciones de leyes

relativas a la sanidad pública, vivienda, urbanismo, etc., etc. Concluyen nuestros autores que lo cierto es que cualquiera definición del Derecho constitucional o administrativo y cualesquiera distinciones erigidas entre ellos son arbitrarias y basadas en la conveniencia de escritores particulares.

Añade que hay más en este problema; que la dificultad de la definición del Derecho administrativo y la apreciación de sus contornos con relación al Derecho constitucional no es sólo un problema de conveniencia, sino fruto de la circunstancia de que el estudio del Derecho administrativo en este país no se ha recobrado plenamente desde que DICEY negó su existencia. Esta denegación surgió de la comparación de la leyes inglesas con las francesas en un campo muy limitado, puesto que únicamente se ocupó DICEY del problema de los recursos jurisdiccionales. La incomprensión de DICEY con respecto al Derecho administrativo francés fué doble. En primer lugar, no entendió y tuvo miedo a la idea de los Tribunales especiales, y en segundo lugar, al limitar su examen a la parte que llamaríamos jurisdiccional del *Droit administrative*, dió a la significación del *Administrative Law* de Inglaterra una interpretación similarmente restringida. Como consecuencia de ello han quedado en la penumbra dos problemas muy interesantes. Primero es el de la legislación delegada o subordinada, y el segundo el de la adjudicación administrativa, con lo cual se entiende el poder estatutario o reglamentario de la Administración para dirimir cuestiones que surjan entre los individuos y la Administración, u ocasionalmente entre dos partes de la Administración misma. Estos son problemas interesantes, pero que no abarcan la totalidad del Derecho relativo a la Administración. Como ya hemos dicho, este Derecho contiene las *reglas relativas a la organización y poderes de la Administración*. El enfocar la atención sobre estos dos problemas, no solamente tiende a obnubilar los fundamentos de la organización y poderes, sino que dificulta una justa apreciación de estos problemas. Además, este enfoque tiende a diverger la atención de

otros despliegues que van teniendo lugar como consecuencia de importantes fundamentos. El Derecho administrativo tiene, sin embargo, que ocuparse de la organización y los poderes lo mismo que de las responsabilidades y de los deberes. Ciertamente que ningún libro, en concreto, puede abarcar todos los poderes de la Administración, y que no tendría sentido repetir los detalles de organización, que ya han sido adecuadamente tratados por otros libros.

GRIFFITH y STREET expresan a continuación que su libro trata fundamentalmente de tres cuestiones. En primer lugar, qué clase de poderes ejerce la Administración. En segundo término, cuáles son los límites de estos poderes, y, finalmente, cuáles son los medios por los que la Administración se ve constreñida a permanecer dentro de esos límites. Esta formulación del contenido del Derecho administrativo, reconocen GRIFFITH y STREET que excluye, de un lado, un examen del contenido de los poderes, y de otro lado, la estructura de la Administración. El examen del contenido de los poderes no es siempre riguroso, puesto que a veces se examinan los poderes ejercidos. Respecto a la estructura de la Administración, en muchas ocasiones la estructura tiene que ser conocida para la comprensión del sujeto y, en consecuencia, se da una breve noticia.

En la página 5 y siguientes se trata del Derecho, afirmando que todas las principales fuentes del Derecho se someten a reglas que se refieren a la Administración. Se afirma que la concepción del Derecho administrativo, como Derecho relativo a la Administración, quiebra en algunos casos, o para expresarlos mejor, que a veces el sujeto del Derecho administrativo se mueve fuera de los cauces de la ley, y a menudo del control de las autoridades administrativas, o a los medios como estas autoridades ejercen sus poderes, constituyen más un asunto de práctica administrativa que de Derecho administrativo. Para poner un ejemplo, en muchas leyes se requiere el establecimiento de Cuerpos consultivos, a los cuales se les dan poderes que son correlativos a los deberes de los ministros. Estos poderes y deberes son asunto de

la ley, pero asunto práctico y sin autoridad reglamentada.

Al tratar de la Administración, indica que existen tres veces que se usan generalmente para indicar grupos de cuerpos con poderes administrativos: el Gobierno, el Ejecutivo y la Administración. El Gobierno significa algunas veces el gabinete, pero más a menudo se emplea para designar aquellos departamentos centrales cuyas jefaturas son directamente nombradas por el primer Ministro. Más ampliamente, la voz se usa para describir cualquier cuerpo que tenga poder gubernativo, incluso las autoridades locales y las Corporaciones públicas. «Con «el ejecutivo», se cubre el mismo fundamento de significado, y a menudo se usa para incluir todas las autoridades gubernativas que dan cumplimiento al Derecho. Normalmente aparece como contraposición al legislativo y al judicial. «La Administración» a veces sirve como un moderno sinónimo para el Ejecutivo. La Administración está compuesta de numerosos cuerpos, muchos de los cuales se han desarrollado históricamente, mientras que otros han sido creados por el Derecho escrito, por las leyes (*statuts*). A continuación se hace un estudio del gabinete y de los departamentos del Gobierno (examinando la organización central y la regional), de las autoridades de Gobierno local, de otros Cuerpos estatutarios y de la interrelación entre los Cuerpos administrativos.

En la página 13 se ocupa de la significación de la Administración. Concebida la Administración como un catálogo de Cuerpos administrativos, surge la dificultad de que no se ha logrado todavía establecer una regla general para determinar en qué se distingue o cuál es el rasgo característico que sirva para reconocer la existencia de una autoridad administrativa. Es completamente confuso e inexacto definir una autoridad administrativa como cualquier autoridad que administra. En rigor, administrar significa poner en ejecución el Derecho (*to put the law into effect*), esta función ciertamente es una de las que realiza la Administración, pero la Administración hace más: establece normas que tienen fuerza de ley y decide disputas o dirime

controversias. El poder de establecer normas jurídicas, el poder de dirimir conflictos y el poder de llevar a cabo la autoridad administrativa, están, efectivamente, distribuidos muy ampliamente.

Después de hablar de la separación de poderes, consignando que la doctrina de MONTESQUIEU es muy incompleta, y en gran medida contiene un relato desorientador del mecanismo de la Constitución inglesa, examinan nuestros autores la limitación de los poderes de la Administración. Estas limitaciones son políticas y legales. Las limitaciones políticas resultan de la doctrina de la responsabilidad de los Ministros, de la responsabilidad de la actividad de la Administración y de las responsabilidades de crítica, tanto dentro como fuera del Parlamento. Las limitaciones legales son consecuencia del principio de que cada actividad de la Administración que interfiere con los derechos de los individuos tiene que estar basada sobre la autoridad de una norma escrita o de una prerrogativa.

Al tratar de la responsabilidad de la Administración, se afirma que su responsabilidad existe frente al pueblo, pero que en la teoría y en la práctica la responsabilidad es ante el Parlamento.

JUAN GASCON

CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *La organización territorial de Estados Unidos*. Instituto de Estudios de Administración Local. — Madrid, 1953. Páginas 53.

Para un jurista continental es siempre del máximo interés todo lo que se refiere al Derecho anglo-sajón. La fundamentación jurídica de las instituciones es distinta, como también lo es la realidad sobre las que se asienta. El derecho anglo-sajón y el derecho continental representan hoy día el legado histórico del germanismo y el romanismo. El derecho romano de la última época, posteriormente pasado por la escuela de Bolonia, derecho de casos generales y concepciones abstractas, y el derecho germano más parecido al romano de la primera época y en general antes de ser sometido a las gla-

sadores y postglosadores, y por ello un derecho de «casus» concretos. Esta neta diferencia entre ambas concepciones, se manifiesta con pujanza en el derecho administrativo. Frente a la concepción continental con la existencia de lo que se ha llamado el «régimen administrativo», es decir, un derecho especial de la Administración en todos sus aspectos, los anglosajones siguen manteniendo el principio de que la Administración debe seguir ometida a un único derecho, y no se crea que con ello se le dan o se le quitan privilegios: continentales y anglosajones pretenden llegar a la garantía del ciudadano, si bien los caminos, por razones sobre todo históricas, han hecho que unos consideren más ventajoso para el administrado la creación de un derecho especial en aquellos casos en los que intervenga la Administración, y otros creen que la mejor manera de conseguirlo es someterla al mismo régimen que a los particulares. Sin embargo, la diferencia de regímenes se va mermando paulatinamente y puede hablarse ya de un derecho administrativo anglosajón con muchos puntos de contacto con el continental e incluso en algunos aspectos más avanzado (1). El libro que nos ocupa aborda un problema interesante, cual es el de la organización territorial de Estados Unidos. El autor ha realizado en una extraordinaria labor de síntesis la tarea de darnos una visión jurídica de lo que es la atomística organización territorial de Estados Unidos.

Desde las primeras páginas, se hace patente la proliferación de entidades territoriales. En 1942 la Oficina del Censo noreamericana calculó que había en el país 155.116 unidades territoriales de diverso carácter, tamaño, organización y funcionamiento perfectamente clasificadas. También en Estados Unidos se manifiesta el proceso de ampliación de las esferas territoriales y consecuente simplificación de las entidades locales, lo que constituye una de las crecientes tendencias del régimen local, como ha puesto de manifiesto JORDANA DE POZAS (2). Sin embar-

go, cualquier tentativa racionalista o simplificadora tropieza siempre con la mentalidad anglosajona realista, empírica y práctica.

En el segundo capítulo el autor intenta una ordenación de las diversas entidades territoriales, distinguiendo siete tipos mayores de ellas en los Estados Unidos:

- 1.º La Federación.
- 2.º Los cuarenta y ocho Estados miembros.
- 4.º Las ciudades que comprenden todas las «Incorporated places» con facultades de autoadministración y que también suelen ser conocidas por los nombres de burgos, «towns» y villas.
- 5.º Los «townships», dentro de cuya denominación deben estimarse comprendidos los «towns» de los Estados de Nueva Inglaterra, New York, Wisconsin y Minnesota.
- 6.º Los distritos escolares, unidades de administración escolar, con status de entidad local independiente.
- 7.º Los distritos especiales con autonomía propia.

A éstos hay que agregar, y el propio autor lo hace en distintas partes de la obra, el Distrito federal de Columbia como sede del Gobierno de los Estados Unidos (la municipalidad de Washington, D. F.), y los territorios ultramarinos, verdaderas colonias, gobernados desde Washington, o que tienen Gobierno propio (Alaska y Hawaii).

Junto a esta aplicación del método lógico para latinizar la organización americana, se realiza el estudio a través del método histórico, distinguiéndose entre organización rural y urbana. En la primera se parte como base original de los Estados Unidos de las trece primitivas colonias inglesas que se habían organizado territorialmente de la misma manera que la metrópoli. La Independencia, si bien no varió sustancialmente la organización existente, dejó traslucir hondas diferencias entre las distintas colonias: a) Las del Norte o Nueva Inglaterra que crearon dentro de los Condados las pequeñas «towns», y cuya explicación se da por la imposibilidad de que existan latifundios debido a la belicosidad de los indios, que obligaba a constantes repliegues, organizándose en pequeñas extensiones. b) Colonias del Sur. La mayor docilidad de los

(1) SCHWARTZ: *Le Droit administratif américain*, 1952.

(2) *Tendencias europeas actuales del régimen local*, 1949.

indios y las fáciles vías fluviales de penetración, hicieron posible una reproducción fiel del sistema territorial inglés, a base de Condados y Parroquias (no existía entonces el Distrito); el Condado quedó pronto como la única entidad rural. c) Colonias intermedias. Concretamente New York y Pensylvania. En ambas ni el Condado ni el «town» adquirieron importancia decisiva, equilibrándose mutuamente, llegándose al sistema ecléctico de los «townships». Como se ve, la multiplicidad es histórica y hoy se considera innecesaria e indeseable.

La organización urbana nace como consecuencia de atender inmediatamente a las necesidades comunes que de momento son atendidas por el Condado, por el «townships», pero que a la larga precisan «corporalizarse en villas o ciudades». Y se da la peculiar situación de que si bien legalmente el Condado es superior a la ciudad, en la realidad hay más ciudades que condados que quedan reducidos a meras «quasi-corporations». Ello produce una duplicidad de funciones que en algunos casos se resuelve mediante la fusión de la ciudad con el Condado.

En el capítulo tercero se estudian en particular las diversas entidades territoriales. La Federación, los Estados y los Territorios, con el aumento progresivo de la supremacía federal (recuérdese la existencia de poderes implícitos); los Estados con una organización estrictamente unitaria y que si bien sus poderes y competencias son cada vez menores, siguen siendo verdaderas entidades de rango político y que sirven de base al cumplimiento de la constitución federal. Los Territorios constituyen la fase previa de su elevación a la categoría de Estados y su admisión en la Federación que se otorga por el Congreso.

Los Condados, como división de los Estados, con la excepción de Louisiana, que lo hace en Parroquias. Se trata de una subdivisión artificial creada y no nacida para servir los fines del Estado. En el Condado —dice el autor— existe el «self-government», si bien con menor importancia que en Inglaterra, siendo los propios ciudadanos los que prestan escasa atención al Condado, siendo fieles devotos de la Federación, los Estados y las ciudades.

Como subdivisiones administrativas de

los Condados aparecen los «towns» y los «townships», pero que en realidad restringen las funciones del mismo. Existen infinitas peculiaridades de los mismos duplicando funciones respecto de Condados y Ciudades. Su importancia es grande en Nueva Inglaterra, no existiendo en los Estados del Sur y del Oeste.

Los Municipios o «incorporated places» pueden ser urbanos o rurales (cities y villages). Los Municipios anglosajones, por ser «incorporated places», son entidades legales o gubernamentales y suponen la corporalización de una comunidad específica para resolver sus problemas locales. Los Estados son competentes para erigirlas en personas jurídicas, previa petición de los interesados (cuyo número varía según los Estados), y la observancia de determinados requisitos. La Carta municipal otorgada por los Estados es el estatuto articulado, siendo variadisimas. Sin embargo, existe la carta que se da la propia ciudad (obsérvese este proceso de organización tan similar al de nuestros Fueros medievales). En el último caso, se da el sistema del «Home rule», que no es ni mucho menos total independencia, pues la verdad es que existe una tendencia centralizadora, manifestada sobre todo a través de ayudas financieras (las recientes tendencias de régimen local pueden verse resumidas por JORDANA DE POZAS (3) en su magnífico trabajo sobre la materia).

Reduce el autor los sistemas de gestión municipales a tres grandes grupos: el «Mayor and Council Government», el «Commission Plan» y el «City Manager Plan».

Dedica un último apartado dentro de los Municipios al estudio de Nueva York, Chicago y Philadelphia, que manifiestan una vez más la tendencia actual a la diferenciación de regimenes de las grandes ciudades.

Completa el sistemático y exhaustivo estudio con los Distritos o «quasi-Municipal corporations». La característica del Distrito es que dentro de su competencia actúa con total independencia de las entidades anteriormente estudiadas. Pueden ser escolares que reúnen a los ciudadanos estadounidenses desde su adoles-

(3) Vid. op. cit.

encia, y especiales, en menor número, pero más complejos, que son creados para determinadas actividades (obras públicas, incendios, forestales, etc.).

Por último, se dedican unas líneas al Distrito de Columbia como sede del Gobierno de la Unión, y en el que se da una desaparición del ciudadano sometido a su simbólico Ayuntamiento, que es el propio Gobierno.

La obra que nos ocupa tiene, entre muchas de sus virtudes, dos méritos fundamentales: el referirnos una cuestión tan sugestiva como la organización territorial de un Estado federal, de honda raigambre histórica, y la labor de síntesis realizada para poder exponerla con la claridad y sentido jurídico con que se hace.

J. A. GARCIA-TREVIJANO



## II-REVISTA DE REVISTAS

### Anuario de Derecho Civil.

Tomo VI. Fascículo 3. Julio-septiembre, 1953.

F. DE CASTRO Y BRAVO: *Sobre la pretendida validez de las fundaciones familiares.*—Págs. 623-652.

Con este magnífico trabajo, el autor intenta cortar el paso a una tendencia insinuada en parte de la doctrina y que recientemente ha tenido una notable expresión (CÁRDENAS, *Fundaciones familiares del Derecho privado*, «Revista de Derecho Privado», 1952, págs. 579 y ss.), que postula la validez de las fundaciones familiares en el Derecho español. Tal propósito queda sobradamente cumplido, pero además el estudio sienta precisiones de primera importancia sobre los conceptos generales de nuestro derecho de fundaciones, tan mal tratado de ordinario. Comienza examinando los argumentos en pro de la validez de las fundaciones familiares y señalando su alcance práctico como medio de establecer vinculaciones efectivas y el riesgo del sistema en la actual situación social y económica; a la vez, cualquier fundación de fines particulares, siempre que no fueren ilícitos, podría ampararse en la validez de esta fórmula. Examina la figura jurídica de la fundación familiar en la doctrina alemana, indicando la confusión en que ésta ha incurrido, con referencia a los conceptos de persona jurídica y fundación.

Al penetrar en el tema de la fundación familiar en el Derecho español, comien-

za con el estudio de la situación jurídica anterior al Código civil, analizando los conceptos de vinculación, patronato activo y pasivo, capellanías, obras pías, etcétera; especialmente estudia con gran originalidad el concepto de obra pía y su regulación como antecedente de la fundación moderna. Estudia seguidamente el alcance de la desamortización sobre estas fundaciones y la tendencia señalada por la legislación de beneficencia que intenta cortar el despojo que los patronos activos familiares realizaron en muchas ocasiones sobre los bienes afectados a la utilidad de los pobres. El Código civil no alude a esta materia sino para establecer todavía un criterio más riguroso en cuanto a las vinculaciones y prohibiciones de disponer. Por otra parte, sólo admite como personas jurídicas las fundaciones de *interés público* (artículo 35, núm. 1), y acepta únicamente las cargas perpetuas sobre bienes cuando están impuestas a favor de *obras benéficas* (art. 788). Con estos antecedentes, las referencias que se contienen en las Instrucciones de 1899 y 1913 sobre fundaciones de carácter exclusivamente familiar adquieren el claro sentido de que, respecto a ellas, el Protectorado no obstaculizará la acción de los Tribunales para la declaración de libres de los bienes vinculados.

De todo ello se deduce la ineficacia de las fundaciones mera o exclusivamente familiares, como ha confirmado la jurisprudencia en muchas ocasiones. Únicamente existe alguna duda cuando se trata de fundaciones que, siendo benéficas, tienen algún aspecto o carácter fa-

## BIBLIOGRAFÍA

miliar. La validez de las fundaciones (benéficas) de patronato activo familiar no presenta dificultades, pero sí las fundaciones que favorecen a ciertas personas por su calidad familiar. Para determinar la validez de estas fundaciones, será preciso contrastar: primero, si tienen verdadero carácter benéfico; segundo, si los favorecidos lo son a título principal de necesitados; tercero, si la intención del fundador fué la de crear una fundación de interés público. Con estos criterios va estudiando el autor las distintas hipótesis, interpretando en cada caso la jurisprudencia. Las fundaciones instituidas en favor de parientes pobres serán válidas únicamente cuando las cláusulas fundacionales puedan interpretarse en sentido de otorgar una simple preferencia a estos parientes, de forma que cuando por el número de los mismos o por la cuantía de las rentas del patrimonio existan excedentes (ha de tratarse, efectivamente, de un verdadero auxilio o socorro benéfico) puedan éstos aplicarse a otras personas necesitadas. Sería ineficaz también toda fundación que por medios directos o indirectos tratara de vincular bienes o rentas de los mismos a favor de los miembros de ciertas familias o linajes. Este criterio sirve para determinar la validez y los límites de las remuneraciones otorgadas a los patronos activos familiares por su labor administrativa.

E. G. DE F.

**Revista Critica de Derecho Inmobiliario.**  
Madrid, mayo, 1953. Págs. 321 a 348.

GONZÁLEZ PÉREZ, JOSÚS: *La impugnación a los efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria.*

En este artículo, después de una breve introducción, en la que se alude a la reforma agraria en España, a las funciones administrativas en materia agraria y a la Ley de 20 de diciembre de 1952, que reguló la concentración parcelaria, se examina de manera fundamental el acto administrativo en materia de con-

centración parcelaria, que no es otro que el acto que termina el procedimiento de concentración y que es llevado a cabo por la Comisión local a que se refiere el artículo 10 de la Ley de 20 de diciembre de 1952.

Según el artículo citado, contra este acto de la Comisión local cabe recurso de alzada ante la Comisión central, y la ausencia de normas más precisas plantea el problema de qué clase de recursos cabe interponer, analizándose el recurso de alzada y el recurso contencioso-administrativo. Se examina igualmente el problema de la lesión en el sexto, consagrada en la Ley sobre concentración parcelaria, y el trabajo concluye con un estudio de los efectos civiles, registrales y económicos del acto en que termina el procedimiento de concentración parcelaria.

J. G. H.

Octubre, 1953.—Págs. 689 a 712.

GONZÁLEZ PÉREZ, JOSÚS: *La constitución del patrimonio familiar.*

Hace tiempo que GONZÁLEZ PÉREZ viene dedicándose al estudio de la legislación agraria. A la función colonizadora dedicó un interesante trabajo en el núm. 48 de la «Revista de Estudios Políticos» y otro publicado en la «Nueva Enciclopedia Jurídica», Seix; a la concentración parcelaria, dos artículos publicados en el «Anuario de Derecho Civil», y en la misma revista que el presente (cfr. *ut supra*), y a la Ley sobre fincas mejorables un trabajo que publicará en esta REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En el trabajo de que ahora damos noticia se ocupa de la constitución del patrimonio familiar, estudiando la naturaleza del acto constitutivo, sus requisitos subjetivos, objetivos y formales. De los distintos aspectos de dicho trabajo, vamos a referirnos especialmente al de la intervención del notario en esta materia. Suscribimos las palabras que a este respecto ha dicho CARRIDO FALLA al recensionar el trabajo de GONZÁLEZ PÉREZ desde la «Revista de Estudios Agro-Sociales»: «Encontramos sumamente atinados

los juicios que con este motivo emite el autor, combatiendo la opinión de quienes pretenden para los Notarios el monopolio de la fe pública, negando la posibilidad de que tal facultad se atribuya a funcionarios distintos. La cuestión tiene, por otra parte, una gran actualidad, y se ha recrudecido últimamente al publicarse el Reglamento de contratación de las Corporaciones locales y la Ley de 20 de diciembre de 1952, modificando el capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado. Aparte los autores citados por GONZÁLEZ PÉREZ, puede recordarse también la intervención del Notario de Madrid señor VALLET DE GOYTISOLO, que en la «Revista de Educación Nacional» (núm. 7, pág. 151) recuerda palabras de SANAHUJA. No obstante, la argumentación de GONZÁLEZ PÉREZ, que tiende a demostrar la innecesariedad de la intervención notarial en estos casos, es *impecable*. En primer lugar, porque, de acuerdo con el artículo 1.216 del Código civil, los actos administrativos que emanan de funcionario público competente se recogen en documentos que tienen el carácter de públicos; además, porque, como la doctrina general admite, los actos administrativos se presumen legítimos; finalmente, porque éste es además el criterio seguido en nuestra legislación agraria. Habríamos de añadir que la función notarial es un servicio público creado por el Estado para auxiliar a los particulares en sus relaciones jurídicas privadas, que, obviamente, resulta superfluo cuando otros servicios públicos son los que crean la relación jurídica.»

J. G. H.

#### Revista de Estudios de la Vida Local

Año XII, 1953. Número 69.

JANER, Enrique de: *En torno a la Municipalización de servicios*. Págs. 350 a 361.

Tres problemas estudia JANER en su trabajo: El concepto de la municipalización, su alcance y la responsabilidad de las cor-

poraciones en caso de quiebra de la empresa encargada de la gestión del servicio municipalizado.

En principio, municipalización consistirá en la acción de convertir en municipal algo que no lo era, pero no basta con esto, puesto que municipalizar quiere decir también crear algo nuevo en la esfera municipal. Ello obedece a que hay dos formas de municipalización: una restituyendo al Municipio algo que era de su competencia y se le escapó, y otra, instaurando un nuevo servicio que, comprendido en la esfera de la competencia municipal, no ha sido organizado todavía. El expediente de municipalización debe tener desde su inicio un carácter diferente según la clase de municipalización de que se trate.

De cuanto al alcance de la municipalización, afirma el autor que si bien la colaboración del particular en el Servicio Público es rechazada por la teoría de la municipalización en cuanto suponga primacía en la dirección del servicio, independencia en la forma de prestación o libertad en el régimen económico, la colaboración en sí no la rechaza la esencia de la municipalización.

Por lo que se refiere al tercer problema a que antes hemos aludido, señala JANER que es contrario a los principios más elementales de la vida comercial pretender que se otorgue crédito a las empresas encargadas de la gestión del servicio público sin la garantía de su activo, y si tales entes, como opinan unos, no pueden ser declarados en quiebra y los bienes de los servicios públicos, como dicen otros, son inembargables, deberemos llegar a la conclusión de que tales empresas precisan para ser viables del amparo de las corporaciones que les dieron el ser, y que son sus gerenederos forzosos.

La ponderación entre Derecho Público y Derecho Priado en cada caso, nos darán siempre la medida de lo que debemos hacer en cada expediente. Difícil de alcanzar este equilibrio, la ley nos brinda con su amplitud de conceptos el balance necesario y deja a nuestra rectitud e inspiración el resto.

ARROYO, José María: *El municipio en la nueva Ley de Régimen Local*. Páginas 386 a 389.

En contraste con los textos legales que a partir de 1877 han regulado el ordenamiento jurídico de los Ayuntamientos, la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 no contiene una definición del Municipio, y ello no por olvido, sino deliberadamente como hizo patente el Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación en su discurso de presentación a las Cortes del proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, aprobada con fecha de 17 de julio de 1945.

En la novísima Ley de Régimen Local se ha operado una profunda transformación en sus principios inspiradores. El Municipio no podía seguir siendo una plataforma política para lograr ambiciones de grupo, y por ello se le señalan exclusivamente funciones económico-administrativas. No quiere decir ello que la nueva Ley se haya desprovisto de poder. Se le reconoce personalidad, y para su asesoramiento se crean una serie de organismos hasta ahora desconocidos en la legislación local española.

GUTIÉRREZ DE LA VEGA, José: *La transacción en el Derecho Local vigente*. Páginas 515 a 519.

Pese al singular interés jurídico-administrativo de la transacción, la Ley de Régimen Local se enfrenta con el problema muy someramente y en sentido limitativo. Funcionamiento y Régimen jurídico levo, y el Reglamento de Organización, dedica un solo artículo para fijar el *quorum* que precisa el acuerdo de transigir este dato, lejos de quitar importancia al tema, la acentúa, debido que el precepto legal induce a confusiones y conviene hacer una penetración a fondo de su escueto contenido.

En una situación idéntica a la del tutor para transigir las corporaciones locales: con respecto a su pupilo, se encuentran el tutor necesita la autorización del Consejo de familia, las corporaciones la del Consejo de Ministros.

La duda surge al estudiar el párrafo segundo del artículo 634 de la Ley de Régimen Local, cuyo contenido es el que sigue: «Tampoco se podrá, en ningún caso, hacer transacciones respecto de los derechos de las Haciendas locales, sino mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, con audiencia del de Estado en pleno». ¿Cuáles son los derechos de las *Haciendas locales*? Para hallar una respuesta hemos de acudir a los artículos 1.º y 147 del Reglamento de Haciendas locales, de cuya lectura se deduce que no cabe interpretar el referido párrafo segundo del artículo 634 en un sentido tan restrictivo como su escueta y ambigua redacción parece autorizar.

GALLEGO Y BURIN, Alberto: *La especialización de Administración local*. Páginas 520 a 526.

A partir de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, las disposiciones relativas a la Administración Local han ido aumentando progresivamente hasta llegar al momento actual en que sumadas las contenidas en la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 y las de los restantes textos más generales vigentes, arrojan un total de 2.965 artículos. El volumen enunciado es, al menos, tan amplio como el de nuestra legislación civil, y por sí solo justifica la dedicación profesional de toda una vida y de la completa actividad, calificando la especialización de municipalista, de igual modo que existe la de civilista.

Al contrario, sin embargo, de lo que sucede en Derecho civil y por las circunstancias especiales que concurren en el Derecho de las Entidades locales, muchos, si no casi todos los ciudadanos, se sienten *especialistas* en esta materia, fomentando un confusionismo que todos conocemos y sufrimos. En realidad, sólo algunos profesores de Derecho Público y determinados funcionarios de la Administración estatal merecen aquel calificativo. añ abodlCacamahtman mahim nauhtna

Es evidente que la sola posesión del título de Secretario de primera categoría no basta para consagrar terminantemente

te una especialización si no va seguida del ejercicio profesional suficiente a la más completa documentación y conocimiento de la realidad administrativa. Inversamente, el profesor, aferrado a los puros estudios doctrinales, está tan cerca del peligro de un dogmatismo cerrado, como el funcionario, inverso en la rutina del empirismo.

Estas reflexiones llevan a GALLEGO a afirmar que tan sólo los que aciertan a dar una justa proporción a los conocimientos teóricos y a los de la práctica podrán ser llamados en justicia especialistas de la Administración local. Esta conexión entre la teoría y la práctica es la que trata de mantener viva el Instituto de Estudios de Administración local a través de los cursos de perfeccionamiento que organiza periódicamente y de otros de mayor envergadura para el discernimiento del título de Diplomado de Administración local.

GONZÁLEZ BERENQUER, J. L.: *La actividad asesora en el nuevo Reglamento de Organización. Funcionamiento y régimen jurídico*. Págs. 527 a 541. por un impedimento extraño al acto to-

Según GONZÁLEZ BERENQUER, la actividad asesora en el campo de la Administración local corresponde fundamentalmente al Secretario, por lo que dedica su trabajo al estudio de las funciones de éste encomendadas en la materia. Para ello distingue tres grupos de actos. El primero está integrado principalmente por los dictámenes del Secretario en orden a actas y documentos, a expedientes, a decretos motivados del Alcalde, etc. etc. En resumen, abarcará aquella actividad que se desenvuelve en el seno del propio aparato municipal. Un problema se nos plantea en este apartado: ¿Qué valor tendrán los actos efectuados ya prescindiendo del asesoramiento del Secretario, ya con una actuación secretarial errónea? Según el autor, unos y otros actos son recurribles. Los primeros, invocando el *derecho subjetivo a la forma*; los segundos, mediante el recurso de *devolement de pouvoir*.

En un segundo grupo incluye el autor

una esfera intermedia de actos locales en que la actividad del Secretario se mueve en un campo que ni es absolutamente interno ni tampoco externo. Es la constituida por la contestación a los recursos de reposición y a la reclamación previa para el ejercicio de acciones civiles, por la defensa de la corporación en el trámite de audiencia a que tiene derecho, según ciertos artículos de la Ley, frente al poder central y por la redacción de las notificaciones.

Finalmente, estudia el autor la actividad externa del Secretario, en la que asesora al Ayuntamiento en el campo jurisdiccional.

R. ENTRENA

#### Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Montevideo. Octubre-diciembre, 1952. Número 4.

VICENTE CATTANEO: *Del acto administrativo en general*. Págs. 1.213 a 1.237.

Nos ofrece el autor, en síntesis, una serie de principios y distinciones sobre el acto administrativo elaborados por la doctrina italiana, con lo que se propone allanar las dificultades con que tropiezan los juristas, debido a las impropiedades terminológicas y a las numerosas leyes especiales y excepcionales que han formado frente a las exigencias de la vida moderna.

Comienza CATTANEO distinguiendo el acto administrativo general del especial. El primero es aquel en que la declaración que lo constituye se dirige en forma abstracta a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables; en el supuesto contrario, nos llamamos ante un acto administrativo especial.

La Ley fija el tipo legal de acto administrativo, al que deberán amoldarse todas las declaraciones de la Administración que pretendan tener tal carácter. Esta afirmación sirve de base de partida para estudiar los distintos supuestos en

que el acto administrativo no concuerda con el *tipo legal*. Existen, sin embargo, actos que, pese a su conformidad con el *tipo legal*, no producen sus efectos mado en sí; cuando esto ocurre, el acto administrativo es calificado de *ineficaz*.

Se distinguen seguidamente el acto administrativo inexistente, el nulo y el anulable, la invalidez absoluta y relativa, la parcial y total y la inicial, sobrevenida y

Acto administrativo ilícito es el que viola los límites establecidos por normas jurídicas y extrajurídicas a la actividad administrativa.

Al tratar de la ejecutoriedad del acto administrativo, señala CATRANEO que en cada procedimiento administrativo —emplea el término en el sentido restringido que le da FORTI— hay un acto típico al cual se reúnen los efectos de los restantes actos que integran el procedimiento; pues bien, el Juez deberá examinar el procedimiento administrativo que precede al efecto traído a su conocimiento.

El interés de este trabajo se ve aumentado por la cantidad de citas bibliográficas —casi todas de la doctrina italiana— contenidas en las notas.

#### R. ENTRENA

#### Revista de la Facultad de Derecho de México.

Julio-septiembre, 1952, núm. 7.

DÍAZ GARCÍA, José: *La Administración española en tiempo de los Reyes Católicos*.—Páginas 102 a 152.

Desde Méjico se ve acaso mejor que desde nuestro solar patrio la eterna metafísica de España. Por ello nada tiene de extraño que se vaya produciendo la paradoja de que son muchos los que, viviendo fuera de España, y especialmente en Méjico, se dedican ahora con más acierto y penetración a los estudios de nuestra tradición. En España presumimos cada día de ser más tradicionalistas, pero nos olvidamos incluso de tradiciones tan próximas como la que representa la misma labor de nuestros padres, y esto con-

trasta al comprobar que en Méjico se hacen trabajos históricos de una valía tan notable como este del doctor José Díaz García, que pasamos a extractar.

Se empieza afirmando que, del mismo modo que los Reyes Católicos fueron los fundadores del Estado moderno en España, lo fueron también la administración burocrática característica de la Edad moderna. Ello no es una simple casualidad, sino que se trata de dos fenómenos tan conexos que necesariamente tienen que darse conjuntamente para poder desarrollarse con plenitud.

En el pensamiento de los Reyes Católicos la administración no fué sino algo simplemente instrumental. En los años que precedieron a su elevación al trono, la autoridad real sólo alcanzaba allí donde podían llegar con efectividad sus fuerzas armadas. Lo que los Reyes Católicos supusieron en la administración fué lograr mediante órdenes escritas que el poder llegara a ser ejercido normalmente sin necesidad del uso ni de la presencia de la fuerza. El documento oficial, el salvoconducto, llegó a cobrar fortaleza y dureza de coraza. Se pone de relieve el carácter no estamental de la administración en esta época. Al nacer la administración, paralelamente al Estado moderno, se constituye con arreglo a los mismos principios fundamentales que éste, y así como en la esfera política se destruye el poder de los estamentos, al destruirse sus privilegios políticos, en la esfera administrativa se construye una maquinaria en la que también se prescinde casi en absoluto de los mismos. Los funcionarios no llegan a constituir un estamento, pues les falta para ello el rasgo fundamental de la hermeticidad. La clase de funcionarios, lejos de ser una clase hermética, es una clase siempre abierta, puesto que su tendencia ingénita es la de proliferar, y de la estructura piramidal de la misma determina que los que están situados cerca de la cúspide soliciten y anhelen cada vez una base más amplia.

Si los funcionarios en tiempo de los Reyes Católicos no constituían un estamento, si gozaban, sin embargo, de una estimación social estamental, estimación social que provenía más bien de la fun-

ción, pero sin que llegara a constituir un atributo personal, a diferencia de lo que ocurría en el caso de los miembros del estamento noble. Según FREYER, se da el fenómeno estamental allí donde hay hombres unidos por cierto concepto del honor y por una cierta valoración social que tienen de sí mismos y que los demás le conceden. Este concepto del honor ciertamente que se da entre los funcionarios, como se advierte, por ejemplo, en la concesión de hidalguía al doctor Palacios Rubio en 9 de noviembre de 1496.

Uno de los rasgos característicos de la política de los Reyes Católicos fué introducir elementos niveladores e igualitarios. Ello se advierte claro en la sentencia arbitral de Guadalupe, aparte de la proclamación de la libertad de tránsito y de elección de domicilio por las Cortes de Toledo de 1480, y otras medidas de análoga significación que producen un ascenso en el nivel social de las clases inferiores. La característica de este proceso fué afirmar que la única nobleza auténtica era la de la virtud. Gómez Manrique, Gobernador del Alcázar de Toledo, hizo observar a los caballeros de aquella ciudad que se sentían indignados por tener que obedecer a hombres sin nacimiento, que esta envidia era poco razonable, puesto que el cambio era ley del mundo. Y no dijo, pero podía haber dicho, pues constituye uno de los más precisos y constantes pensamientos españoles, que el hombre es hijo de sus propias obras y que, por lo tanto, no hay que reclamar al linaje aquello que podemos realizar con nuestro esfuerzo.

GALÍNDEZ CARVAJAL pone de manifiesto la distinción que hacían los Reyes Católicos de las funciones públicas con relación a los servicios privados. Los cargos de Gobierno y Hacienda no se proveían por favor, ruegos ni intervención de nadie, sino por virtud, habilidad y méritos de los proveídos; y cuando alguien pedía algo del derecho alegando sus servicios, se le respondía que en otras cosas se habrían de enumerar los servicios, porque en aquellas no se había de atender sino al bien del negocio y buena provisión del cargo.

JOSÉ DÍAZ GARCÍA se detiene también

en la consideración del comisario, definido luego por BODINO y que existió en tiempo de los Reyes Católicos como un medio de disciplina monárquica y de razón de Estado absolutista en la administración. Un caso típico de comisión en tiempo de los Reyes Católicos, como un enmienda en 1481 a don Fernando de Acuña, hijo del Conde de Buendía, que era caballero de buen esfuerzo y de sana conciencia. Debe tenerse presente que los Reyes Católicos hicieron un uso muy restringido de la comisión en comparación con el que de ella hizo el absolutismo.

En resumen, un trabajo muy documentado y en el que se advierte la sólida formación cultural del doctor DÍAZ GARCÍA, así como refleja las enseñanzas histórico-políticas e histórico-administrativas que recibiera del que fué catedrático de la Universidad de Granada don FERNANDO DE LOS RÍOS URRUTI, cuyos discípulos son hoy legión, tanto en América como en España.

JUAN GASCON

#### Revue de Droit Public et de le Science Politique

Abril-junio, 1953.

JEAN RIVERO: *Existe-t-il un critère du Droit administratif?*—Págs. 279-296.

Ninguna rama del Derecho ha hecho el esfuerzo de síntesis que el Derecho administrativo de intentar conducir a unidad el conjunto general de las reglas y de sistematizar alrededor de una sola idea matriz toda la materia de su disciplina. El origen de esta singularidad está en un problema práctico, el de la delimitación de las competencias administrativa y judicial. Este criterio unificador fué en un tiempo el del servicio público; actualmente es común aceptar su completa superación. Ante ello los autores contemporáneos se han dedicado a la búsqueda de un nuevo criterio del Derecho Administrativo. M. WALINE patrocina el de la «utilidad pública». Ahora bien, la Administración no es el único

ente que sirve al interés público, ni el Derecho administrativo el único que se determina por este principio. Ya HAURIUO tuvo que reconocer, rectificando una posición inicial, que el fin aunque juegue en el acto jurídico un papel importante, no puede ser el único elemento determinante del mismo, siendo preciso acudir al dato de su estructura. La conclusión HAURIUO fué destacar la teoría del poder público. Esta es la noción que hoy G. VEDEL propone como criterio restaurador del Derecho administrativo. Si es cierto que la superioridad de la Administración domina gran parte del Derecho administrativo, no es menos verdadero que en toda otra serie de reglas la Administración aparece infinitamente menos libre en el ejercicio de su voluntad que los particulares. Si el criterio del interés general era amplio, el criterio del poder público puede ser muy estrecho para explicar en unidad las reglas del Derecho administrativo. El autor concluye formulando su propia posición. Hay en el problema una interferencia abusiva de dos planos distintos, el práctico y el del conocimiento. Debe reconstruirse la cuestión nuevamente al plano práctico de la delimitación de competencias, pues en el aspecto teórico el afán de conducir el sistema jurídico entero a un principio único es prejuzgar los resultados de la investigación sobre un punto capital: la posibilidad precisamente de esta reducción a unidad. La práctica jurisdiccional, por otra parte, prueba que jamás se ha podido organizar alrededor de una idea única el problema de la delimitación de competencias. El planteamiento de la cuestión debe ser, por tanto, más modesto; si no un principio único, por lo menos algunas nociones fundamentales sí podrían caracterizar la originalidad del sistema jurídico. La realidad es compleja y, para serle fiel, es preciso evitar una simplificación necesariamente arbitraria. Una posible fórmula debería descansar, siguiendo a HAURIUO, sobre los dos datos del fin y del medio. El fin de la regla administrativa, y sobre este punto el análisis de WALINE recobra su fuerza, es siempre y directamente, el interés general. Esta definición del fin del Derecho administrativo es menos compleja y

menos cargada de equívocos que la del servicio público. El fin del interés público común a todas las reglas del Derecho administrativo va a realizarse en el orden de los medios con una doble serie de derogaciones del Derecho común; las primeras (y aquí se aceptan las conclusiones de VEDEL) responden a la noción de poder público; la derogación desde la perspectiva de la Administración se produce «en más» y la Administración aparece con un conjunto de prerrogativas que no se encuentran en relaciones privadas. Contrariamente, la misma exigencia del poder público puede conducir a minimizar estas prerrogativas; es la derogación «en menos», que niega a la Administración las posibilidades jurídicas que están a disposición de los particulares. Todo esto se puede resumir en la fórmula siguiente: «Las reglas de Derecho administrativo se caracterizan por ser derogaciones del Derecho común que exige el interés público, bien en el sentido de una mejora en provecho de las personas públicas de los derechos reconocidos a los particulares en sus relaciones, bien en el sentido de una reducción de estos derechos».

La fórmula que se propone no pretende originalidad, que sería ya sospechosa en una materia tan trabajada por generaciones de juristas. En segundo lugar, la fórmula responde a un hecho que es que el Derecho administrativo no puede definirse más que por relación al Derecho común, lo que es tanto una verdad histórica (es a partir de este Derecho como se ha formado, mediante un largo esfuerzo de diferenciación), como una necesidad práctica, pues no se puede caracterizar un sistema y desarrollar su originalidad más que por referencias a otro.

Se renuncia ciertamente a una interpretación «monista» del Derecho administrativo, pero es de advertir que siempre que ha estado vigente un criterio único las excepciones del mismo han jugado prácticamente como otras reglas alternativas. La fórmula remite a un estudio comparado entre el Derecho común y el Derecho administrativo y es al precio de este minucioso análisis como se podrán en cada dominio deducir fórmu-

las netas que mejor que un criterio de difícil o utópica aplicación, guiará a los jueces y a los interesados.

ROLAND DRAGO: *Le procédé de référé devant le Conseil d'Etat*.—Páginas 297 a 316.

El 25 de junio de 1952 el Conseil d'Etat ha tomado la primera decisión de su historia en materia de «référé» (1). El procedimiento de «référés» en materia administrativa había sido siempre temido por la Administración en cuanto podía implicar una parálisis en su acción y por otra parte el legislador había dudado en otorgar un poder de esta naturaleza a un juez situado en dependencia de la Administración como lo era, al menos convencionalmente, el juez administrativo del siglo XIX. En 1830 el Consejo de Prefectura del Sena intentó instituir el sistema de modo jurisprudencial, pero el Conseil d'Etat, en una decisión de 1838, determinó la nulidad del procedimiento y la imposibilidad de que fuera instituido en ausencia de ley. Se intentó entonces que los Tribunales judiciales podían aplicar sus poderes de «référés» en materia administrativa, opinión que fué consagrada por algún Tribunal de apelación, pero que condenó finalmente al Consejo de Estado decidiendo como juez de conflictos. Los Consejos de Prefectura, sin embargo, impusieron en casos de urgencia una suerte de decisiones prepa-

(1) No existe en castellano voz correspondiente a la francesa «référé», ni correlativo tampoco en el campo de las instituciones procesales. Puede señalarse su paralelo con la «injocion» del Derecho inglés y norteamericano, y el de ambas figuras con la del interdicto en sentido original romano (de «interdicere»). El procedimiento de «référé», dice un autor, tiene por objeto «decidir tan rápidamente como sea posible en los asuntos urgentes y en los casos en que los títulos y ejecutorias puedan presentar dificultades en su ejecución, pero únicamente de una manera provisional, quedando siempre reservado el fondo del asunto». Es, pues, un sumarísimo civil.

ratorias, ordenando investigaciones prácticas, a las que el Consejo de Estado no se opuso, aunque circunscribiéndola solamente a estas instrucciones de urgencia. Esta práctica fué legitimada por una Ley de 1899. Estas formas limitadas de «référé» cayeron prácticamente en desuso. La Ordenanza de 31 de julio de 1945 del Consejo de Estado otorgó en el artículo 34 al Presidente de la Sección de lo Contencioso la facultad de ordenar en los casos de urgencia todas las medidas útiles en vista de la solución de un litigio, sin que su decisión pudiese prejuzgar del fondo, definición de una verdadera jurisdicción de «référés», cuya primera aplicación es la que se comenta.

Los hechos han sido los siguientes: Un decreto hizo necesaria la obtención de una licencia de importación para introducir 6.000 Kgs. de pieles de conejo compradas en Italia antes de la vigencia de dicho decreto. La expedición se encontraba bloqueada en la Aduana por consecuencia del retraso sufrido en la autorización de dicha licencia. Dada la naturaleza de la mercancía, que sufrió por el retraso graves deterioros, los interesados reclamaron indemnización, pero subrayando que les interesaba hacer constar inmediatamente el estado verdadero de la mercancía; en su providencia, dictada a las veinticuatro horas siguientes, el Presidente de la Sección de lo Contencioso decide la designación de un experto que debería proceder urgentemente a determinar el estado de la mercancía en las Aduanas en presencia de las partes si ellas lo juzgasen oportuno.

El autor estudia seguidamente si esta decisión es o no un verdadero «référé», concluyendo que sí, puesto que en definitiva la institución comprende no sólo medidas provisionales y conservatorias, sino también ciertas medidas de instrucción análogas a la comentada.

Estudia a continuación el autor el campo del procedimiento de «référés» del Consejo de Estado, tanto en lo contencioso de plena jurisdicción como en el exceso de poder, considerándolas al hilo de la reforma de la jurisdicción francesa de lo contencioso administrativo.

E. G. DE E.

**Public Administration**

Volumen XXX. Primavera, 1952.

SIMEY, T. S.: *The Contribution of the Social Sciences to the Solution of Administrative Problems*. Páginas 1 a 26.

Se estudia la aportación a que se refiere la rúbrica del artículo con referencia a dos problemas concretos: el de la administración de las entidades locales y el de la negociación de los tratados por medio de conferencias internacionales.

En cuanto al primero, se llama la atención sobre cómo la era contemporánea ha mostrado un sustancial descenso en la importancia relativa de las autoridades locales, y cómo el proceso de centralización ha sido contemplado, simplemente, como una necesidad desdichada sin abondar suficientemente en sus causas. Tras esto, se añade que la misión de las Administraciones locales debe ser no tanto la de proveer de servicios a los que en ella se agrupan como la de crear y desarrollar una comunidad de vida en la cual cada familia individual pueda participar. Y es aquí donde la técnica en las ciencias sociales puede ayudar especialmente haciendo estudio, que ponga a disposición de los administradores, sobre las relaciones entre las varias clases sociales, sus filiaciones políticas, los caracteres de sus relaciones familiares, la forma y contenido de sus observancias religiosas, etc., etc.

En cuanto el segundo problema, se afirma que una de las más importantes razones del fracaso de numerosas conferencias internacionales se halla en la falta de comprensión recíproca de la cultura y medio en que cada representación nacional se mueve y desde los que opina. Para añadirse que el estudio de las ciencias sociales, en cuanto analiza estos «caracteres nacionales», puede constituir un útil instrumento de comprensión.

CHESTER, D. N.: *Management and Accountability in the Nationalised Industries*. Págs. 27 a 47.

Fué Herbert MORRISON quien impuso la empresa pública como forma jurídica a través de la cual habían de realizarse, como efectivamente se realizaron, las nacionalizaciones británicas; y fué él mismo quien impuso sus puntos de vista en tal sentido al Partido laborista. Porque éste, con anterioridad, había defendido otras formas de nacionalización. El trabajo comentado examina cuáles son estas formas a través de los proyectos de ley para nacionalización de las minas, proyectos que fueron presentados al Parlamento por primera vez en 1906 y que se reiteraron en 1908, 1909, 1911, 1912, 1923, 1924 y 1925. Llamándose la atención sobre cómo los Sindicatos fueron paulatinamente abandonando sus posiciones de que sus representantes estuvieran al frente de las industrias nacionalizadas y cómo también fueron debilitando su creencia, al principio muy firme, de que debía evitarse a toda costa el sometimiento de los mismos a la autoridad de un Ministerio.

El estudio, tersa y llanamente escrito y con una excelente información, es, dentro de su brevedad, uno de los mejores que hemos leído sobre esta tan debatida cuestión de las nacionalizaciones.

JOHNSTONE, Dorothy: *Developments in the British Civil Service, 1945-51*. Págs. 49 a 59.

Estos son los que se citan como acontecimientos más importantes en el *Civil Service* durante el periodo de tiempo al que el artículo se refiere:

1.º La continuación del control del número de funcionarios de cada Departamento ministerial por el Departamento del Tesoro, mediante órdenes explícitas acerca del número máximo de funcionarios de cada categoría que cada Departamento puede tener a su servicio.

2.º La regulación de las carreras especializadas, cuya situación era realmente anárquica, sobre todo a partir de la in-

fación de personal como consecuencia de la segunda Guerra mundial; se han organizado los abogados, ingenieros, arquitectos, médicos, etc., al servicio del Estado.

3.º Una ligera elevación en las remuneraciones, que de todos modos se considera insuficiente y que está haciendo disminuir el alto nivel profesional de los funcionarios británicos.

4.º La reducción de la jornada de trabajo de cincuenta y una a cuarenta y cinco y media horas semanales, y la ampliación de los periodos de vacaciones.

5.º La revisión y mejora de las pensiones de vejez, invalidez y supervivencia.

6.º El desarrollo de comedores y cantinas en los edificios públicos.

7.º La abolición de la *Trade Disputes Act* de 1946, con lo cual ha desaparecido la prohibición de los funcionarios de sindicarse, y

8.º La iniciación de una depuración para eliminar a los comunistas, aunque el movimiento no parece muy extendido; únicamente cuarenta y ocho empleados han sido objeto de depuración.

HARRISON, Wilfrid: *Sir Henry Taylor and "The Statesman"*. Páginas 61 a 70.

VICKERS, Sir Geoffrey: *The Accountability of the Nationalised Industry*.

«Cuando la industria del carbón fué nacionalizada, las explotaciones de unas seiscientas empresas fueron transferidas a una nueva empresa pública; y, al propio tiempo, el deber de los Directores de esas empresas de rendir cuentas a sus accionistas por la dirección de las explotaciones fué sustituido por la obligación de la Dirección de la empresa nacionalizada, de rendir cuentas al Ministro y al Parlamento. Este cambio de rendición de cuentas envuelve muchísimo más de lo que a primera vista parece.»

Y a examinar algunos puntos de este cambio está referido el artículo, en el que se analiza la desaparición de la obtención de beneficios como tema central de rendición de cuentas, la insufi-

ciencia de la cuenta de pérdidas y ganancias y de los balances anuales para demostrar la buena o mala gestión de la empresa nacionalizada, el cambio de vista que suponía de ser responsable frente a los accionistas, antes, a ser responsable frente al público en general, y las dificultades con que tropieza el Parlamento en el análisis y crítica de los periódicos e informes que se le someten por los *Boards*.

BARENTS, J.: *The Dutch Cabinet System*. Págs. 81 a 87.

Verano, 1952.

HANSON, A. H.: *Report on the Reports (The Nationalised Industries, 1950-51)*. Págs. 111 a 130.

Los informes anuales de las industrias nacionalizadas completan «una formidable masa impresa repleta de datos», para cuya crítica sería necesaria la cooperación de administrativistas, contables, ingenieros, economistas, estadísticos, etc. Las reflexiones que se contienen en este trabajo, así nos lo señala su autor, no son de indole especializada, ni de carácter concreto, sino más bien las reflexiones que se le ocurren a un lector inteligente no especializado. Son estas reflexiones:

— El estilo literario «no es ni mejor ni peor que el de cualquier Departamento ministerial», lo que quiere decir que al lado de los que están escritos en buen inglés, aparecen los escritos en prosa plúmbea y monótona. La distribución de la materia y de los datos en los informes es aceptable, aunque se acusa en los más de ellos, agudamente, la falta de índices.

— Los informes no puede decirse que sean objetivos; las entidades informantes no tienen el menor deseo de exponer cuáles han sido sus fracasos, sino que, «por el contrario», buscan desesperadamente disimularlos, cosa nada extraña porque «la gente, cuando es atacada, tiene una tendencia natural a defenderse».

— De los informes se desprende que

## BIBLIOGRAFÍA

- casi todas las empresas nacionalizadas padecen agudamente la carencia de capitales de inversión y de mano de obra; y que algunas de ellas miran con alarma la moderada inflación que se ha producido durante el año en la Gran Bretaña.
- En cuanto a administración y organización internas, decididamente, los informes son insuficientes y excesivamente concisos.
  - En cuanto al crucial punto de la eficiencia de la industria, los informes son amplísimos y muy detallados, aunque la gran dificultad para el intérprete es buscar un criterio adecuado de eficiencia para interpretar los datos; parece absolutamente cierto que la nacionalización ha producido un aumento de producción por unidad de mano de obra.
  - Respecto de las relaciones de la industria nacionalizada con el Ministro respectivo y con el Parlamento, los informes guardan silencio, por lo general, o se limitan a inocuas declaraciones. Parece como si se hubiese establecido la costumbre de que la relación entre Ministro y Consejo de Dirección de las industrias fuese confidencial.
  - En cuanto a las relaciones laborales, no aparece ningún gran problema, aunque siga acusándose la dificultad de sentar definitivamente las disputas jurisdiccionales entre los Sindicatos.
  - Finalmente, en cuanto a las relaciones con los consumidores, tampoco los informes son demasiado explícitos, y, pese a sus declaraciones, se saca la impresión de que los Consejos de consumidores carecen de trascendencia práctica en el seno de la organización de la industria.
- WILSON, Norman: *The Local Government Service since the War*. Páginas 131 a 138.
- El acaecimiento fundamental en cuanto a los funcionarios locales, después de la guerra, ha sido la fortísima tendencia hacia la uniformidad, impuesta por la creación y el desarrollo del Sindicato de Funcionarios de la Administración Local y el establecimiento de un «Consejo Nacional para los servicios administrativos, profesionales, técnicos y burocráticos de las Administraciones locales» formado por representantes de las entidades locales y de los empleados al servicio de las mismas. Aunque los acuerdos y resoluciones de este Consejo no tienen fuerza ejecutiva, poseen una gran autoridad, sobre todo cuando se ven respaldados por el Sindicato, aparte de que pueden ser obligatorios si en tal sentido se falla por el Tribunal de Conflictos Industriales.
- La unificación ha afectado tanto a las condiciones de ingreso como a la formación de funcionarios, categorías administrativas (que más o menos se han tomado de las existentes en el *Civil Service*), ascensos, etc.
- RHODES, H. V.: *The Director of Establishments and Organisation*. Páginas 139 a 148.
- Es un reportaje casi periodístico de la jornada y tareas de un funcionario público de elevada categoría al servicio de un Departamento ministerial.
- HARRISON, Enid: *The Work of the National Insurance Advisory Committee*. Págs. 149 a 158.
- El *National Insurance Advisory Committee* fué creado por la Ley del Seguro nacional de 1946; está formado por no más de cuatro y no menos de ocho miembros, todos ellos nombrados por el Ministro, cuatro libremente y los otros cuatro previa consulta de las organizaciones de empresarios, de trabajadores, de sociedades de socorros mutuos y de las autoridades del Seguro nacional de Irlanda del Norte. Su misión esencial, con arreglo a la Ley, es la de conocer preceptivamente de todos los Reglamentos que en desarrollo de la Ley se dicten por el

Ministro, salvo los que tengan carácter urgente (estos últimos sólo tienen una vigencia provisional durante tres meses). El Ministro somete al Comité el proyecto de Reglamento; éste abre información pública y hace sus observaciones, que el Ministro puede seguir o no. Pero cuando los Reglamentos hayan de ser sometidos al Parlamento, el Ministro necesariamente ha de acompañar el informe del Comité y, en su caso, las razones por las cuales ha discrepado del mismo.

Desde octubre de 1947 hasta fin de 1950, el Comité ha informado cuarenta y dos Reglamentos, presentando enmiendas a treinta y dos de ellos, y siendo aceptadas, salvo en un caso, por el Ministro todas las enmiendas propuestas. En ningún caso rechazó el Parlamento ningún Reglamento informado por el Comité. Entre los Reglamentos sometidos a informe del Comité, figuraron muchos de importancia excepcional, tales como extensión de los beneficios de maternidad, prestaciones a los enfermos internados en Hospitales, aseguramiento de los pescadores a la parte y de los trabajadores eventuales agrícolas, etc.

GOWAN, IVOR : *Ministers of the Crown and the House of Commons*. Páginas 159 a 162.

WILLSON, F. M. G. : *Departmental Reports*. Págs. 163 a 173.

*The «Scarcroft» Prosecution: Defence Regulation 56 A.*

Se trata de un breve comentario de la sentencia dictada en juicio criminal contra el Consejo de Administración y sus Presidente y Vicepresidente, de una industria nacionalizada (la de electricidad, uno de sus *Boards* territoriales), por infracción de determinada disposición que impone la previa autorización ministerial para la construcción o alteración de edificios destinados a montar plantas generadoras de electricidad, así como que las obras se ajusten exactamente a los planes aprobados.

La sentencia condenó al Consejo de Administración al pago de la multa de 20.000 libras esterlinas, más las costas; a su Presidente, a seis meses de prisión, y a su Vicepresidente, a la multa de 100 libras esterlinas.

La sentencia recalca una vez más el principio de que las industrias nacionalizadas «ni son la Corona ni poseen ninguna de las inmunidades y privilegios de la Corona», y de que tanto ellas como sus elementos directivos están sujetos exactamente a las mismas responsabilidades que las Compañías privadas.

CHAPMAN, Joan : *The Prefect at Home*. Págs. 179 a 182.

Es un apunte, entre serio y humorista, de la personalidad humana del Prefecto francés y de sus actividades en las relaciones políticas, administrativas y familiares.

STUART-CLARK, A. C. : *The Hospital Administrative Staff College*. Páginas 183 a 184.

Otoño, 1952.

LIPMAN, V. D. : *Town and Country*. Páginas 203 a 214.

HAGSTADT, L. : *Local Advisory Committees*. Págs. 215 a 219.

Los Comités consultivos locales tienen por misión fundamental la de promover buenas relaciones entre el servicio, al que asesoran, y la localidad o territorio en que éste desarrolla sus funciones, así como asegurar a la Administración el conocimiento de las realidades locales. Son hoy frecuentes en numerosos servicios dependientes de diversos Ministerios, especialmente de los de Trabajo y Seguridad Social.

Se estudian cuáles son los factores que preponderantemente influyen en su eficacia y buen funcionamiento, rescatándose como fundamentales la elección de «buenos» miembros para el Comité, de-

## BIBLIOGRAFÍA

biendo ponerse particularísima atención en la designación del Presidente y del Secretario; el que desarrollen una acción vigorosa y rápida, tanto en las quejas como en las sugerencias que se hagan por los residentes en el Municipio o territorio; y el que sus boletines informativos sean atractivos y estén bien editados.

HEWISON, R. J. P.: *The Organisation of the Cabinet Secretariat*. Páginas 221 a 225.

*Statutory Publications Office: Subordinate Legislation*. Págs. 227 a 261.

Es difícil pensar que pueda hacerse un trabajo tan sencillo, tan claro y tan breve como el presente sobre una materia tan intrincada como lo es la de la legislación delegada en la Gran Bretaña.

Se van analizando, sucesivamente, el concepto de legislación delegada, su nacimiento y desarrollo histórico, y las razones de necesidad que la han impuesto como un instrumento normal de gobierno.

Se analizan después las distintas clases de normas jurídicas que el término *subordinate legislation* comprende. La distinción fundamental es la que se establece entre las *Orders in Council* emanadas del Consejo privado y los *instruments* emanados de los Ministros de la Corona o de los Departamentos del Gobierno. Tanto un tipo como otro, pueden adoptar nombres diversos, entre ellos los de «*regulations*», «*rules*», «*orders*», «*schemes*», «*by-laws*», «*warrants*», «*directions*» y «*licences*»; se intenta decir cuál es el significado preciso de cada una de estas denominaciones, aunque ya se advierte que esta materia es extremadamente confusa, «debido no sólo al uso de muchos nombres diferentes para una misma norma, sino también al uso de un mismo nombre para distintas normas».

Se analizan a continuación, y con gran detalle, los principios generales a que está sujeta la legislación delegada, fijándose especialmente la atención sobre los preceptos de la *Statutory Instruments Act*

de 1946, examinándose con gran detalle la estructura material de cada tipo de norma.

Sigue a continuación un capítulo extremadamente jugoso e interesante sobre las distintas modalidades de control por el Parlamento de la legislación delegada; en general, todos estos tipos de normas deben ser remitidos al Parlamento a efectos de control, pero realizándose éste de formas muy diversas y sustancialmente de las siguientes:

- Remisión de la norma al Parlamento, sin más; se entiende que para mero conocimiento.
- Remisión de la norma al Parlamento, en la inteligencia de que la misma no entrará en vigor hasta un plazo cierto a contar desde la fecha de remisión (para que durante este plazo, si los miembros del Parlamento lo estiman oportuno, abran debate sobre ella).
- Remisión de la norma al Parlamento, entrando en vigor desde la fecha de remisión, pero abriéndose un plazo inmediatamente después de la remisión, de duración variable, durante el cual la norma puede ser anulada por decisión contraria del legislativo. Esta es la forma de control hoy más generalizada.
- Remisión al Parlamento de un borrador o proyecto de la norma; en la inteligencia de que la norma no entrará en vigor hasta transcurrido un plazo cierto después de la remisión del proyecto.
- Remisión al Parlamento de un proyecto de la norma, en la inteligencia de que el Parlamento ha de resolver afirmativa y positivamente si está conforme con el proyecto.
- Remisión al Parlamento de la norma, pero exigiéndose resolución afirmativa de la misma para que entre en vigor.
- Remisión al Parlamento de la norma, entrando ésta en vigor desde la fecha de remisión, pero continuando en vigor tan sólo si así se decide positivamente por el Parlamento.

Se estudia a continuación el control jurisdiccional de la legislación delegada.

da, recalándose que, si bien, por supuesto, los Tribunales pueden anular o declarar inaplicable preceptos de la legislación delegada si los encuentran en disconformidad con la Ley de delegación, los propios Tribunales son reacios a este tipo de declaración, estando hoy generalizada la doctrina de que compete al Gobierno y no a los Tribunales el decidir si una determinada medida es o no necesaria para cumplir las finalidades de la Ley.

Se cierra el trabajo con unas conclusiones someras y poco relevantes; realmente, la bondad del estudio está en el estudio mismo y no en las consecuencias que de él se extraen por sus autores.

Un punto a señalar y que aparece muchas veces repetido, es el de que siempre y en todos los Departamentos ministeriales la labor de elaboración y redacción de las normas jurídicas corresponde a expertos en Derecho, cosa de una lógica tan aplastante como frecuentemente olvidada en otros países.

Acton Society Trust: *The Organization of British Railways*. Págs. 263 a 280.

La *Transport Act* de 1947 fué el estudio final de un largo proceso de concentración por la intervención del Estado en las empresas ferroviarias británicas. Las aproximadamente mil doscientas sociedades de ferrocarriles que existían en 1850 habían quedado ya reducidas a doscientas cincuenta en 1875, y a ciento veinte en 1914; en 1921 se procedió legalmente a nuevas concentraciones, reduciendo las Compañías a cuatro; y, finalmente, la Ley citada de 1947 creó una sola empresa pública de ferrocarriles.

De la importancia de los ferrocarriles británicos como empresa da idea el hecho de que son los mayores consumidores de carbón y los mayores propietarios de bienes inmuebles del país, y el que tienen a su servicio un *staff* formado por seiscientos cinco mil personas.

El órgano central de la empresa nacionalizada es el *Railway Executive*, for-

mado por nueve miembros designados por el Ministro, y subordinado, en materias importantes, a decisiones de la Comisión británica de transportes.

Tras esta idea general, el artículo se extiende en detalles concretos de una extremada complejidad sobre el mecanismo operativo de los ferrocarriles británicos, cuyo extracto es punto poco menos que imposible porque la precisión de los datos obligaría casi a transcribirlos íntegramente.

MORRIS JONES, W. H.: *The Study of Public Administration in the United States: A Footnote*. Págs. 281 a 283.

El profesor JONES reacciona, y con bastante violencia, contra otro artículo también aparecido en esta Revista y en el que alababa la nueva forma de enseñanza de la Administración en los Estados Unidos. Se toma por base el reciente libro (1951) de GRAVES, para venirse a parar a la conclusión de que la nueva escuela tiene poco de nueva, y lo que tiene de nueva no lo tiene de buena; y, en general, a la de que necesitamos menos principios de Administración pública y más libros que traten de la experiencia real de los administradores.

Invierno, 1952.

GROWE, J. W.: *Grants-in-aid to Public Bodies*. Págs. 299 a 314.

Ante el atractivo título de este trabajo, creíamos que íbamos a encontrarnos con una teoría general de la subvención administrativa a las empresas u organismos públicos o, cuando menos, ante una discusión del sistema británico en la materia; el trabajo no es una cosa ni otra; se trata de un análisis ni demasiado claro ni demasiado bueno sobre el control que el Tesoro ejerce sobre las consignaciones presupuestarias globales en favor de determinados entes públicos, del que apenas pueden sacarse conclusiones como no sean la de su extremada variedad y la

## BIBLIOGRAFÍA

de que las subvenciones, a medida que son más importantes en su cuantía, se acercan más en sus requisitos a las consignaciones ordinarias de los presupuestos generales.

STEER, W. S. : *Measuring the Public Services*. Págs. 315 a 320.

RICHARDS, Peter G. : *Local Authorities and Civil Defence*. Págs. 321 a 328.

FINER, S. E. : *Patronage and the Public Service (Jeffersonian Bureaucracy and the British Tradition)*. Páginas 329 a 360.

Llamando *patronage* al nombramiento de los funcionarios públicos en virtud de recomendaciones privadas, se trata de analizar en este trabajo la relación que existe entre la citada institución y la eficiencia de los cuerpos administrativos. El estudio, que es de carácter histórico, se refiere tan sólo a Gran Bretaña y a los Estados Unidos de América del Norte durante el período de 1789-1828.

Las investigaciones históricas parecen haber demostrado que durante el indicado lapso de tiempo el *Public Service* norteamericano fué más reducido, más vigoroso, más eficiente, más barato, más estable y más honrado, que el británico; y como quiera que ambos reclutaban a sus funcionarios por el sistema de *patronage*, se inquiera cuales son las razones de las diferencias señaladas. Indicándose las siguientes:

- 1.ª) En 1780 la estructura administrativa norteamericana pudo ser planeada desde la nada y, por tanto, sin cortapisas ni limitaciones; mientras que la británica tenía que soportar el peso muerto de muchos siglos de organización; en 1780 —se nos dice— no se había llegado a abolir ningún departamento ni institución administrativa de la multitud de ellos que habían ido apareciendo desde la conquista normanda.
- 2.ª) Por una serie de razones que se analizan en detalle, la provisión de los puestos administrativos británicos

tenía que ser usada para la «compra» del apoyo político, lo que no ocurría en los Estados Unidos durante el período de tiempo estudiado.

- 3.ª) «El nivel de moralidad oficial estaba en Inglaterra deprimido por los bajos niveles existentes en la aristocracia.»

Y aún con todo y con eso se hace notar que de 1830 en adelante va mejorándose paulatinamente el *Public Service* británico, al propio tiempo que se degrada el norteamericano con la instauración, decidida a partir de la presidencia de Jackson (1828), del *Spoil System*.

COHEN, John : *Study of Committees and Confernces*. Págs. 361 a 367.

STREET, H. : *Recent Cases in Administrative Law* Págs. 369 a 372.

Destacan por su interés en estas breves notas:

- a) El deber de los Tribunales es el de interpretar las palabras y las expresiones de la Ley, y no el de buscar la intención del legislador.
- b) Para declarar la necesidad de expropiación de una determinada finca, no es preciso oír previamente al presunto expropiado, salvo cuando la ley expresamente así lo imponga.
- c) En general, el organismo (responsable subsidiario) puede repetir su responsabilidad contra su agente (responsable directo); pero no cuando la responsabilidad es compartida, aunque de parte del organismo solo haya una *culpa in eligendo*.

(Un médico y el hospital que lo tenía a su servicio, fueron declarados responsables civiles directo y subsidiario, respectivamente, de la muerte de una persona debida a la desdichada intervención del médico; el Tribunal declaró que había negligencia de parte del hospital al tener a su servicio un doctor inexperienced sin la suficiente supervisión; y sólo autorizó la repetición contra el doctor en un quinto de la cantidad total a cuyo pago había sido condenado.)

MANUEL ALONSO OLEA.

**Revista de Direito Administrativo**

Río de Janeiro. São Paulo. Año 1953.  
Julio-septiembre.

CARLOS MEDEIRO SILVA: *Os funcionários públicos e a Constituição*. Páginas 1-23.

Artículo de mero comentario positivo y exposición de antecedentes legales y doctrinales del texto constitucional, con citas legales, doctrinales y jurisprudenciales en la materia concerniente a los funcionarios públicos.

Parte el autor, como motivo y fundamento de su trabajo, del carácter de texto escrito y rígido de las Constituciones brasileñas.

Observa que todas las Constituciones del país se ocuparon de la función pública y de los funcionarios, ya en artículos espaciados, insertos en la declaración de derechos y a las disposiciones generales (Constituciones de 1934, 1937 y 1946). Según dice, «la concepción democrática del Estado y del Gobierno evolucionó en el sentido de colocar la función pública y a sus titulares a salvo de influencias de naturaleza política de carácter transitorio», advirtiendo que «la complejidad y amplitud de las funciones del Estado reclaman una organización administrativa moldeada en principios científicos».

Destaca la influencia de estos principios y de la Constitución alemana de 1918, en la de 1934, que innovó, en relación a las anteriores, en la materia de su estudio.

El régimen jurídico de los funcionarios públicos en Brasil, según la Constitución vigente, tal como lo expone el autor, puede resumirse en los epígrafes siguientes:

- a) Acceso a los cargos públicos.
- b) Acumulaciones remuneradas.
- c) Concurso para el ingreso en los cargos de carrera.
- d) Sobre el carácter vitalicio de los cargos públicos.
- e) Estabilidad y pérdida del cargo.
- f) Reintegración mediante sentencia.
- g) Pensiones.
- h) Computación del tiempo de servicio estatal y municipal.

- i) Revisión de ingresos de los inactivos.
- j) Responsabilidad civil del Estado por actos de los funcionarios.
- k) Otras normas constitucionales.
- l) Aplicación de la Constitución federal a los Estados, Municipios y autarquías.

Del contenido del artículo resalta claramente que el régimen de los funcionarios públicos brasileños es uno de los más avanzados y completos, social, jurídica y económicamente.

MOACYR LOBO DA COSTA: *A greve nos serviços públicos*.—Páginas 24-53.

Constituye uno de los estudios más completos y documentados, con abundantes citas de la doctrina y del Derecho comparado, en el que se analiza científica y legalmente el problema tan candente, en la actualidad, de la huelga en el campo de los servicios públicos, apurando hasta sus últimas consecuencias los principios jurídicos y preceptos positivos expuestos.

Principia transcribiendo el artículo 158 de la Constitución federal brasileña de 1946, que va a ser el punto de partida para el desarrollo del tema, y cuyo origen se encuentra en la recomendación hecha en la Aclaración de los principios sociales de América del Acta de Chapultepec.

La inclusión del derecho de huelga entre las garantías constitucionales fué la reacción democrática frente a la tesis fascista; antítesis que es más bien socialista, de marcado sabor marxista.

Para LOBO DA COSTA, la huelga es sólo un hecho social colectivo. Su causa es siempre un conflicto de intereses profesionales, económicos o políticos. Es una vía de hecho, y en este sentido se asemeja a la guerra. Como ella, es un acto de legítima defensa colectiva, sin resquicios de hacerse justicia por propia mano, salvo en el caso de deficiencia estatal. Siendo un recurso violento, impone al Estado de derecho la obligación de arbitrar un medio jurídico capaz de sustituirla con eficiencia. En último análisis, el derecho de huelga consiste en el de-

#### BIBLIOGRAFÍA

recho de no trabajar. La declaración del artículo 158 es más declamatoria que jurídica y resulta de la confusión entre derecho y ejercicio lícito de la huelga.

Una de las restricciones más importantes al ejercicio del impropriamente llamado derecho de huelga son los servicios públicos. Por la continuidad de éstos, concluye con JEZE que «huelga y servicio público son nociones antinómicas». Si el Estado existe para asegurar el bien común, no puede establecerse en la Constitución el derecho de huelga a favor del personal dependiente del concesionario. Este es el sentido de la Constitución brasileña vigente, que sólo lo reconoce a favor de los trabajadores y, aun así, dando prioridad siempre al interés general. De lo contrario, se estaría en abierta contradicción con el espíritu que preside los preceptos constitucionales relativos al orden económico y social del país.

JEAN GUY MERIGOT: *Elementos de una teoría de parafiscalidades*.—Páginas 54-66.

(Traducido por Guillermo Augusto dos Aujas, de la «Revue de Science et de Législation Financières», tomo XLI, número 2, XII año. Abril-mayo-junio 1949. París.)

ANTONIO JOSÉ BRANDAO: *A interpretação das leis fiscais*.—Páginas 67-83.

Publicado originalmente en «O Direito» núm. 5, 1941. Lisboa, con el título *Algunos preconceitos carrentes sobre a interpretação da lei tributaria*.

P. V. CLAVER